



การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2547
SYMPOSIUM

ครั้งที่ 27

เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี

1

จัดโดย...คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
วันที่ 17 สิงหาคม 2547 ณ หอศิลปวัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2547 ครั้งที่ 27

เรื่อง

เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 17 สิงหาคม 2547

ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

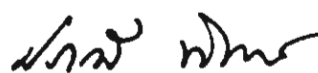
คำนำ

ปัจจุบันนี้ประชาชนค่อนข้างจะมีความตื่นตัวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเจรจาการค้าเสรีที่รัฐบาลไทยเจรจากับประเทศคู่ค้าต่าง ๆ หรือที่รู้จักกันในนาม FTA (Free Trade Area) แต่เราก็ควรตระหนักว่า การเจรจาการค้าเสรีระหว่างประเทศนั้นมีมานานกว่า 50 ปีแล้ว ภายใต้องค์กรที่เดิมเรียกว่า แกดต์ (GATT - General Agreement on Tariff and Trade) ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า องค์กรการค้าโลก หรือ WTO (World Trade Organization)

ในฐานะประเทศสมาชิกของ WTO และจากสภาพที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเปิดประเทศสูงมาก (ในปี พ.ศ. 2546 มูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการคิดเป็นร้อยละ 66 ของ GDP ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าคิดเป็นร้อยละ 59 ของ GDP) ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งในลักษณะทวิภาคีและในลักษณะพหุภาคี การทบทวนผลได้ผลเสียจากการเจรจาในอดีต และวิเคราะห์วิจัยประเด็นต่าง ๆ ที่เปิดเจรจา เพื่อประเมินสถานภาพของประโยชน์และต้นทุนต่อเศรษฐกิจไทยที่จะเกิดขึ้นจากข้อตกลงการเจรจาการค้าจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ถึงแม้ว่าในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลไทยจะหันมาให้ความสนใจต่อการเจรจาการค้าลักษณะทวิภาคี หรือ FTA มากกว่าแบบพหุภาคี แต่เราก็ยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกรอบกติกาขององค์กรการค้าโลก ซึ่งมีประเทศสมาชิกรวม 147 ประเทศ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตระหนักถึงความสำคัญของภารกิจที่จะจัดให้มีการศึกษาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าวต่อสาธารณชน จึงได้จัดหาทุนสนับสนุนการวิจัยให้อาจารย์ของคณะฯ และนักวิชาการจากสถาบันอื่นที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ทำการศึกษาวิจัย เพื่อประเมินผลได้ผลเสียของการเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศด้านต่าง ๆ รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น และความจำเป็นหรือความเป็นไปได้ในการปรับปรุงระบบการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศไทยได้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น

ในการจัดสัมมนาวิชาการประจำปีนี้ คณะเศรษฐศาสตร์ ขอขอบคุณหน่วยงานและบุคคลต่าง ๆ ที่ให้ความร่วมมือดังนี้ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และโครงการ WTO Watch ที่จัดสรรงบประมาณสำหรับการวิจัยและการจัดสัมมนา และขอขอบคุณอาจารย์และนักวิชาการผู้เขียนบทความวิจัย และผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้เกียรติมาวิจารณ์บทความ และร่วมอภิปรายระดมความคิด รวมทั้งคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ธุรการ และนักศึกษาที่มีส่วนร่วมในการจัดเตรียมงานเป็นอย่างดี จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้



(ศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร)

คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

17 สิงหาคม 2547

คณะกรรมการจัดการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2547 ครั้งที่ 27

1. คณะกรรมการอำนวยการ

1.1 ศ.ดร.ปราณี	ทินกร	ประธานกรรมการ
1.2 รศ.สุขุม	อัครวาลิชัย	รองประธานกรรมการ
1.3 รศ.ดร.สมบุรณ์	ศิริประชัย	รองประธานกร
1.4 รศ.ดร.ดาว	มงคลสมัย	กรรมการ
1.5 ผศ.ดร.วัชรียา	โคตงวน	กรรมการ
1.6 รศ.วันรักษ์	มิ่งมณีนาคิน	กรรมการ
1.7 ผศ.สุวรรณี	วัธนจิตต์	กรรมการ
1.8 อ.ดร.อภิชาติ	สถิตนิรามย์	กรรมการ
1.9 อ.ดร.จักรพงษ์	อุชุปาละนันท์	กรรมการ
1.10 นางสุกัญญา	นทีรัชไทวะ	กรรมการ
1.11 นางคาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและเลขานุการ

2. คณะอนุกรรมการฝ่ายกำกับเวที(พิธีกร)

2.1 ผศ.ดร.วัชรียา	โคตงวน	ประธานอนุกรรมการ
2.2 อ.ดร.อรรวรรณ	รัตนภากร	กรรมการ
2.3 อ.ศันสนีย์	ลิ้มพงษ์	กรรมการ
2.4 อ.สุกัญ	ศรีสุชาติ	กรรมการ
2.5 นางสาวรัชณี	ทรัพย์สันทัต	กรรมการและเลขานุการ

3. คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดพิมพ์เอกสาร

3.1 รศ.วันรักษ์	มิ่งมณีนาคิน	ประธานอนุกรรมการ
3.2 อ.ธีรวุฒิ	ศรีพิณิจ	กรรมการ
3.3 นายสมชัย	โชติมาโนช	กรรมการ
3.4 นายอารมณ	เอี่ยมประเสริฐ	กรรมการ
3.5 นางวันพร	จาดเจริญ	กรรมการ
3.6 นายปกรณ	จรัสพนาวิธาน	กรรมการ
3.7 นางสาวอังค์	นิลอนันต์	กรรมการและเลขานุการ

4. คณะอนุกรรมการฝ่ายทะเบียน การเงิน และบัญชี

4.1 ผศ.สุวรรณี	วัธนจิตต์	ประธานอนุกรรมการ
4.2 นางสาวณรต์นัฏ	อังกทาภิณนธ์	กรรมการ
4.3 นางฉัตรทริกา	วรรณประสพ	กรรมการ
4.4 นางกนกวรรณ	เจริญผาสุข	กรรมการ
4.5 นางสาวอังก	นิลอนันต์	กรรมการ
4.6 นางดวงใจ	มาน้อย	กรรมการ
4.7 นางนฤมล	บุญมา	กรรมการ
4.8 นางสาววรรณะ	เวชพราหมณ์	กรรมการ
4.9 นางสาวจันทร์เพ็ญ	ตั้งประสิทธิ์ศรี	กรรมการ
4.10 นางพรรณพิไล	ดิษฐ์คำแรง	กรรมการและเลขานุการ

5. คณะอนุกรรมการฝ่ายสถานที่ อาหารว่างและอาหารกลางวัน

5.1 รศ.ดร.ดาว	มงคลสมัย	ประธานอนุกรรมการ
5.2 อ.ดร.สิทธิศักดิ์	ลีลหามนธ์	กรรมการ
5.3 อ.นิมา	ทับทิมพรรณ	กรรมการ
5.4 อ.มณเฑียร	สติมานนท์	กรรมการ
5.5 นายบุญสม	สร้อยสิงห์	กรรมการ
5.6 นายบุญเลิศ	เถาแดง	กรรมการ
5.7 นายณรงค์	คุ้มจั่น	กรรมการ
5.8 นายพิชัย	แป้นจำ	กรรมการ
5.9 นายทองดี	สมสุข	กรรมการ
5.10 นายผล	ทิมประเสริฐ	กรรมการ
5.11 นายชัยยุทธ	ศรีสุห้	กรรมการ
5.12 นางศิริรัตน์	สุดาวงค์	กรรมการ
5.13 นางอัมพร	พึ้งจันทร์	กรรมการ
5.14 นางคำพันธ์	ศิลปชัย	กรรมการ
5.15 นางประกอบกิจ	บุญสิทธิ	กรรมการ
5.16 นางอรสา	สมบุญ	กรรมการ

5.17 นางสาวบุญช่วย	ทิมประเสริฐ	กรรมการ
5.18 นางเฉลิมศรี	อุ่งเงินโต	กรรมการ
5.19 นางรัชนี	อินทรคง	กรรมการ
5.20 นางสุนทรี	อัมสำราญ	กรรมการและเลขานุการ

6. คณะอนุกรรมการฝ่ายปฏิบัติต้อนรับ และประชาสัมพันธ์

6.1 รศ.สุขุม	อัครววุฒิชัย	ประธานอนุกรรมการ
6.2 ผศ.ดร.นิธินันท์	วิศเวศวร	กรรมการ
6.3 อ.ดร.เอี่ยมพร	ตสาริกา	กรรมการ
6.4 อ.พรเทพ	เบญญาอภิกุล	กรรมการ
6.5 อ.เฉลิมพงษ์	คงเจริญ	กรรมการ
6.6 อ.ภาวิน	ศิริประภาณุกุล	กรรมการ
6.7 นางคาราวรรณ	รักษ์สันติกุล	กรรมการและเลขานุการ

กำหนดการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2547 ครั้งที่ 27
เรื่อง “เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

.....

วันอังคารที่ 17 สิงหาคม 2547

08.00 – 08.30 น. ลงทะเบียน

08.30 – 09.00 น. พิธีเปิด

ศ.ดร.ปราณี ทินกร

คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวรายงาน

รศ.ดร.นริศ ชัยสูตร

อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวเปิดการสัมมนา

ศ.ดร.ปราณี ทินกร

คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวแนะนำ

องค์ปาฐก

09.00 – 09.45 น.

ปาฐกถาพิเศษ “การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา : บทเรียนจากการ
เจรจารอบอูรูกวัย”

โดย นายเกริกไกร จิระแพทย์

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ผู้ดำเนินรายการภาคเช้า

โดย รศ.ดร.อารยะ ปรีชาเมตตา

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

09.45 – 10.30 น.

“ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสุขภาพต่อประเทศไทย”

โดย 1. ศ.นพ.ศุภสิทธิ์ พรธรรุโณทัย

ศูนย์วิจัยและติดตามความเป็นธรรมทางสุขภาพ

คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

2. อ.ครรชิต สุขนาถ

คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์

มหาวิทยาลัยนเรศวร

วิจารณ์บทความ

โดย นายแพทย์สุวิทย์ วัฒนผลประเสริฐ

กระทรวงสาธารณสุข

10.30 - 10.45 น.

พักอาหารว่าง-เครื่องดื่ม

ผู้ดำเนินรายการภาคเช้า

โดย รศ.ดร.เพ็ญพิศ สัตย์สงวน

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

10.45 – 11.30 น.

“การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินไทยภายใต้กรอบ WTO

และแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน”

โดย 1. ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล

2. ดร.หญิง รอคประเสริฐ

3. ดร.ดอน นาครทรรพ

ธนาคารแห่งประเทศไทย

วิจารณ์บทความ

โดย ดร.วิโรไท สันติประภพ

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)

11.30 - 12.15 น.

**"ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการและการลงทุน
สาขาโทรคมนาคมต่อประเทศไทย"**

โดย 1. ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

2. คุณธราธร รัตนนฤมิตศร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วิจารณ์บทความ

โดย รศ.ดร.ชยันต์ ต้นติ้วสาดการ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

12.15 - 13.30 น.

พักรับประทานอาหารกลางวัน

ผู้ดำเนินรายการภาคบ่าย

โดย รศ.ดร.ชนินทร์ มีโกศล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

13.30 – 14.15 น.

**"กฎเกณฑ์การแข่งขัน : ทางเลือกของไทยในองค์การการค้าโลก และ
การเจรจาทวิภาคี"**

โดย รศ.ดร.ศักดา ธนิตกุล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิจารณ์บทความ

โดย ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

14.15 – 15.00 น.

**"การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร : ความไม่สมดุล
ความล้มเหลว และอนาคตของรอบการพัฒนา (โดฮา)"**

โดย 1. ผศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

2. รศ.ดร.สิริลักษณ์ คอมันตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิจารณ์บทความ

โดย รศ.ดร.สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ดำเนินการระดมความคิด

โดย ศ.รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

15.00 - 17.00 น.

ระดมความคิดเรื่อง "เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ"

1. ดร.กัณต์ธิ์ ศุภมงคล

ผู้แทนการค้าไทย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

2. สมาชิกวุฒิสภา อ.ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ

ประธานคณะกรรมการต่างประเทศ

3. รศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

4. ดร.เจษฎ์ โทณะวณิก

นักวิชาการด้านกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา

.....

สารบัญ

ชื่อบทความ	ผู้เขียน	หน้า
ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการด้าน สุขภาพต่อประเทศไทย	ศ.นพ.สุกสิทธิ์ พรรณารุโณทัย อาจารย์ ครรชิต สุขนาค	1-59
การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินไทยภายใต้กรอบ WTO และแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล ดร.หฤษฎ์ รอดประเสริฐ ดร.ดอน นาคกรทรรพ	2-49
ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการและการ ลงทุนสาขาโทรคมนาคมต่อประเทศไทย	ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ นายธราธร รัตนนฤมิตสร	3-40
กฎเกณฑ์การแข่งขัน : ทางเลือกของไทยใน องค์การการค้าโลก และการเจรจาวิภาคี	รศ. ดร.ศักดา ธนิตกุล อาจารย์ ดร.สุวัช สุขชาติชัย	4-35
การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร : ความ ไม่สมดุล ความล้มเหลว และอนาคตของ รอบการพัฒนา (โคฮา)	ผศ. ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร รศ. ดร.สิริลักษณ์ คอมนันตร์	5-100

ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสุขภาพ ต่อประเทศไทย

โดย

ศาสตราจารย์ นายแพทย์สุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย

ศูนย์วิจัยและติดตามความเป็นธรรมทางสุขภาพ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

อาจารย์ ครรชิต สุขนาค

คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2547

เรื่อง

เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

17 สิงหาคม 2547

ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสุขภาพต่อประเทศไทย¹

Impact of free trade in health services on Thailand

ศุภสิทธิ์ พรรณารุณทัย²
Supasit Pannarunothai

ครรชิต สุขนาค³
Kanchit Suknak

1. บทนำ

บริการด้านสุขภาพ เป็นเป้าหมายหนึ่งของการเจรจาเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศขององค์การการค้าโลก (World Trade Organisation) เพราะเห็นว่า บริการด้านสุขภาพเป็นบริการที่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ (tradability) เช่นเดียวกับสินค้าอื่นๆ โดยสามารถซื้อขายบริการระหว่างบุคคล ซึ่งอาจเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาที่เป็นคนชาติของประเทศหนึ่งกับบุคคลที่เป็นคนชาติของประเทศหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การเจรจาดังกล่าวยังเป็นประเด็นละเอียดอ่อน เพราะยังมีฝ่ายที่เห็นว่า บริการด้านสุขภาพมิใช่สินค้าสามัญที่ควรแก่การตกลงซื้อขาย จึงควรศึกษาถึงผลกระทบของประเด็นนี้ต่อประเทศไทยอย่างละเอียด

เนื่องจากมีความสลับซับซ้อนในการเจรจาความตกลงการค้า รายงานการศึกษานี้จึงนำเสนอความเป็นมาของกรอบการเจรจาการค้าบริการ และรายละเอียดที่จำเป็นต่อการทำความเข้าใจไว้ในหัวข้อที่ 1 จากนั้นจึงนำเสนอทฤษฎีและผลวิจัยที่แสดงผลกระทบของการเปิดเสรีทางการค้าต่อสุขภาพในหัวข้อที่ 2-4 เพื่อสรุปประเด็นที่สมควรทำการศึกษาในครั้งนี้อีกในหัวข้อที่ 5

¹ เป็นการศึกษาย่อยในโครงการวิจัย “เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี (The Thai Economy and Multilateral Trade Negotiations)” นำเสนอในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 17 สิงหาคม 2547

² ศูนย์วิจัยและติดตามความเป็นธรรมทางสุขภาพ คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

³ คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

ความเป็นมาของกรอบการเจรจาการค้าบริการ

ในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา การค้าบริการระหว่างประเทศมีการเจริญเติบโตมากขึ้นและขยายตัวสูงขึ้นกว่าการค้าสินค้า ในระหว่างปี 2523-2546 มูลค่าการค้าบริการของโลกขยายตัวประมาณร้อยละ 8 ต่อปี ในขณะที่การค้าสินค้าขยายตัวประมาณร้อยละ 6 โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดของประเทศที่พัฒนา ประเทศเหล่านี้จึงพยายามผลักดันให้มีการสร้างกฎเกณฑ์กติกาสำหรับการค้าบริการระหว่างประเทศขึ้น และเป็นผลสำเร็จในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยภายใต้กรอบของ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ระหว่างปี 2529-2537 โดยปฏิญญารัฐมนตรี (Ministerial Declaration) ประกาศ ณ เมืองปุนตา เด เลสเต ประเทศอุรุกวัย ได้กำหนดให้เรื่องนี้เป็นหัวข้อหนึ่งที่จะมีการเจรจาเปิดเสรี และได้จัดตั้งกลุ่มเจรจาขึ้น ต่อมาผู้แทนประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วมกลุ่มเจรจาได้จัดทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services – GATS) ซึ่งถือได้ว่าเป็นความตกลงระดับพหุภาคีว่าด้วยการค้าบริการระหว่างประเทศฉบับแรกที่ได้มีการจัดทำขึ้น

วัตถุประสงค์ของ GATS

เพื่อให้การค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกมีการขยายตัวภายใต้เงื่อนไขของความโปร่งใส (transparency) และการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ (progressive liberalisation) ทั้งนี้ GATS ขอมอบสิทธิของสมาชิกที่จะกำหนดมาตรการกฎระเบียบภายในใดๆ ที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อกำกับดูแลธุรกิจบริการในประเทศของตนได้ หรือเรียกว่า right to regulate

ประเภทของบริการ GATS

GATS ไม่ได้ระบุประเภทของบริการที่มีการซื้อขายระหว่างประเทศ แต่ในความตกลงมีบทบัญญัติให้สมาชิกต้องเจรจาเปิดตลาดบริการสาขาต่างๆ ให้แก่กัน ฝ่ายเลขานุการ WTO จัดทำเอกสาร MTN.GNS.W/120 เพื่อใช้เป็นพื้นฐานของการเจรจา จำแนกประเภทของบริการไว้ 12 สาขา โดยอิงจากการจำแนกประเภทของ UN Central Product Classification (CPC) บริการทั้ง 12 สาขาดังกล่าว ได้แก่

(1) บริการด้านธุรกิจ (Business Services) ครอบคลุมบริการวิชาชีพ คอมพิวเตอร์ โฆษณา กันคว่ำวิจัย และอื่นๆ

(2) บริการด้านสื่อสารคมนาคม (Communication Services) ครอบคลุมบริการไปรษณีย์ พستคุภณท์ โทรคมนาคม และโทรทัศน

(3) บริการด้านการก่อสร้างและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง (Construction and Related Engineering Services) ครอบคลุมทั้งการก่อสร้างและงานติดตั้ง

(4) บริการด้านการจัดจำหน่าย (Distribution Services) ครอบคลุมบริการค้าส่งค้าปลีก ตัวแทนจำหน่าย และธุรกิจแฟรนไชส์

(5) บริการด้านการศึกษา (Education Services) ครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาระดับอนุบาล ประถม อาชีวะ มัธยม จนถึงมหาวิทยาลัย การศึกษาผู้ใหญ่ รวมทั้งหลักสูตรระยะสั้น

(6) บริการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Services) ครอบคลุมบริการกำจัดมลภาวะประเภทต่างๆ รวมทั้งด้านสุขาภิบาล

(7) บริการด้านการเงิน (Financial Services) ครอบคลุมบริการด้านประกันภัย การธนาคาร ธุรกิจหลักทรัพย์ และการเงินอื่นๆ

(8) บริการที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและบริการทางสังคม (Health Related and Social Services) ครอบคลุมโรงพยาบาล และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของมนุษย์

(9) บริการด้านการท่องเที่ยวและการเดินทางที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยว (Tourism and Travel Related Services) ครอบคลุมโรงแรม ภัตตาคาร บริษัทตัวแทนท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์

(10) บริการด้านนันทนาการ วัฒนธรรมและการกีฬา (Recreational, Cultural and Sporting Services) ครอบคลุมธุรกิจบันเทิง ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์

(11) บริการด้านการขนส่ง (Transport Services) ครอบคลุมด้านการขนส่งทางบก เรือ อากาศ ทางท่อ

(12) บริการด้านอื่น ๆ (Other Services not Included Elsewhere) เช่น เสริมสวย จัดงานศพ เป็นต้น

สรุปประเภทของบริการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีบริการด้านสุขภาพ ได้แก่ ประเภทที่ 1. บริการด้านธุรกิจ (Business Services) ในหมวด Professional Services (ได้แก่ 1A-H - Medical and dental Services, 1A-I - Veterinary Services และ 1A-J - Services provided by midwives, nurses, physiotherapists and para-medical personnel) และ ประเภทที่ 8. บริการที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและบริการทางสังคม (Health Related and Social Services ได้แก่ Hospital Services และ Other Human Health Services นอกเหนือจาก 1A-J รวมถึงนวดแผนไทย สปา ฯลฯ)

รูปแบบของการค้าบริการระหว่างประเทศ

เนื่องจากลักษณะของการค้าบริการต่างจากการค้าสินค้า ดังนั้นการค้าบริการระหว่างประเทศจึงไม่ใช่เพียงการส่งบริการข้ามพรมแดนไปประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น การค้าบริการโดยผู้ให้บริการต่างชาติอาจเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ GATS จึงกำหนดนิยามการค้าบริการระหว่างประเทศไว้ 4 รูปแบบ (mode of supply) ดังนี้

รูปแบบ 1 (Mode 1) Cross Border Supply หมายถึง การให้บริการข้ามพรมแดนโดยที่ผู้ให้บริการ และผู้รับบริการต่างอยู่ประเทศของตน แต่ตัวบริการเคลื่อนย้ายไปยังผู้รับบริการ โดยอาศัยโทรศัพท์ โทรสารหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น การให้คำปรึกษาผ่านสื่อ การส่งข้อมูลออนไลน์ การบริการโทรคมนาคม เป็นต้น

รูปแบบ 2 (Mode 2) Consumption Abroad หมายถึง ผู้รับบริการเคลื่อนย้ายไปยังประเทศผู้ให้บริการ เช่น การเดินทางไปท่องเที่ยว หรือรักษาพยาบาลในต่างประเทศ เป็นต้น

รูปแบบ 3 (Mode 3) Commercial Presence หมายถึง การจัดตั้งหน่วยธุรกิจเพื่อให้บริการในต่างประเทศ เช่น บริษัทต่างชาติเข้ามาเปิดสาขาส่งานในประเทศไทย หรือบริษัทไทยไปเปิดสาขาส่งานในต่างประเทศ เป็นต้น

รูปแบบ 4 (Mode 4) Presence of Natural Person หมายถึง การที่บุคคลธรรมดาของประเทศหนึ่งเดินทางเข้าไปทำงานในอีกประเทศหนึ่ง เช่น วิศวกรต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย คนไทยเดินทางไปประกอบอาชีพแพทย์ในสหรัฐฯ เป็นต้น

ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าบริการทุกประเภทจะเกิดขึ้นใน 4 รูปแบบเสมอไป บริการบางประเภทไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในบางรูปแบบ เช่น บริการด้านการก่อสร้างไม่สามารถให้บริการใน mode 1 ที่ผู้ให้บริการและผู้รับบริการไม่ต้องข้ามพรมแดน เป็นต้น

หลักการสำคัญของ GATS

GATS บัญญัติหลักการสำคัญ ที่ประเทศสมาชิก WTO จะต้องถือปฏิบัติ เช่น

- หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (หรือเรียกว่าหลักการ MFN : Most-Favoured Nation Treatment) คือ การปฏิบัติต่อประเทศสมาชิกอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีเงื่อนไข จะเลือกปฏิบัติโดยให้สิทธิแก่ประเทศอื่นเป็นพิเศษไม่ได้ เช่น ไทยมีพันธะต้องให้การปฏิบัติต่อสหรัฐฯ เท่าเทียมคนไทยตามสนธิสัญญาทางไมตรีฯ ไทย-สหรัฐฯ จึงต้องขยายสิทธิดังกล่าวให้ประเทศสมาชิกอื่นๆ โดยเท่าเทียมกันด้วยมิเช่นนั้นจะถือว่าเป็นการละเมิดหลักการ MFN

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ร่างความตกลง GATS มีสมาชิกจำนวนหนึ่งรวมทั้งไทยยืนยันว่าไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการนี้ได้ทันที เนื่องจากมีสัญญาสองฝ่ายกับบางประเทศที่ให้สิทธิพิเศษระหว่างกันอยู่ จึงมีการบัญญัติเพิ่มเติมว่าสมาชิกสามารถยกเว้นไม่ปฏิบัติตามหลักการนี้ได้เป็นเวลา 10 ปี แต่จะต้องยื่นมาตรการที่ชดเชยกันแนบท้ายความตกลงไว้และยื่นได้ครั้งเดียวขณะเข้าเป็นสมาชิกความตกลงฯ เท่านั้น ไม่สามารถยื่นมาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติมได้อีก

- หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย ข้อบังคับ หรือกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งการแก้ไขมาตรการ กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ยกเว้นข้อมูลที่เป็นความลับและข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคง โดย GATS กำหนดให้

- สมาชิกต้องตีพิมพ์ข้อมูลดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ
- แจ้ง WTO เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในสาขาบริการที่เสนอผูกพันการเปิดตลาดไว้

- กฎระเบียบภายใน (Domestic Regulation) ความตกลงฯ เปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถกำหนดมาตรการใด ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นในการกำกับดูแลธุรกิจบริการในประเทศของตนได้ แต่การใช้มาตรการต่าง ๆ ในสาขาที่เสนอผูกพันเปิดตลาดแล้วจะต้องให้หลักประกันว่า จะต้องดำเนินไปในลักษณะที่มีเหตุผลเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์และไม่ลำเอียงข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติและการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการวิชาชีพบริการและมาตรฐานทางเทคนิคจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสและไม่สร้างภาระต่อการค้าบริการโดยไม่จำเป็นตัวอย่างมาตรการที่ถือว่าเป็นกฎระเบียบภายใน

- หลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าตามลำดับ (Progressive Liberalization) กำหนดให้มีการเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการในทุก ๆ 5 ปี หลังจากความตกลง WTO มีผลใช้บังคับ โดยการเปิดเสรีต้องคำนึงถึงระดับการพัฒนาของประเทศด้วย และเพื่อปฏิบัติตามหลักการนี้ การเจรจาการค้าบริการรอบใหม่ จึงได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2543

- ข้อผูกพันการเปิดตลาดบริการ ประเทศสมาชิกต้องจัดทำตารางผูกพันการเปิดตลาดในสาขา/กิจกรรม ที่ตนพร้อมและได้เจรจาไว้ หากจะสงวนข้อจำกัด หรือเงื่อนไขของการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ก็ให้ระบุไว้ด้วย เมื่อผูกพันไว้แล้ว ประเทศสมาชิกจะต้องไม่ออกหรือใช้มาตรการใดนอกเหนือจากหรือเข้มงวดกว่าที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพัน

การเจรจาต่อหลังรอบอุรุกวัย

หลังการเจรจารอบอุรุกวัยปีครบและความตกลง GATS มีผลใช้บังคับ ยังมีการเจรจา ด้านการค้าบริการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2538 ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

การเจรจาสาขาบริการที่ยังตกลงกันไม่ได้ในการเจรจารอบอุรุกวัย

การเจรจารอบอุรุกวัย (กันยายน 2529-ธันวาคม 2536) ประเทศสมาชิกไม่สามารถตกลงกันได้ 4 เรื่อง คือ การเปิดตลาดสาขาการเงิน โทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน การขนส่งทางทะเล และการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา แต่เพื่อให้การเจรจาสามารถยุติได้ภายในเวลาที่กำหนด ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้จัดตั้งกลุ่มเจรจาขึ้นเพื่อเจรจาเรื่องดังกล่าวต่อไป โดยกำหนดให้การเจรจาเปิดตลาดสาขาการเงิน (Financial Services) และการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Movement of Natural Persons) สิ้นสุดภายในมิถุนายน 2538 โทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน (Basic Telecommunication Services) สิ้นสุดภายในเมษายน 2539 และการขนส่งทางทะเล (Maritime Transport Services) สิ้นสุดภายในมิถุนายน 2539

ภาพรวมของผลการเจรจาในสาขาต่างๆ ดังกล่าว ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามระยะเวลาที่กำหนด มีเพียงการเจรจาเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาเท่านั้นที่สามารถบรรลุความตกลงได้ตามกำหนดเวลา แต่ก็ไม่มีนัยสำคัญ ส่วนสาขาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน ต้องขยายเวลาการเจรจาออกไปจนถึงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2540 จึงสามารถบรรลุข้อตกลง ในขณะที่สาขาการเงินต้องหาทางออกโดยการมีความตกลงชั่วคราวและกำหนดให้ต้องมีการเจรจาอีกครั้งภายใน 2 ปี คือภายในปี 2540 และสาขาการขนส่งทางทะเลต้องหยุดการเจรจาไว้ โดยจะเริ่มการเจรจาใหม่ในรอบหน้า

การเจรจาเรื่องสืบเนื่อง (Built-in Agenda)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติให้มีการเจรจาในเรื่องสืบเนื่องหลังการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Built-in Agenda) ดังนี้

(1) เจรจাজัดทำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าบริการ โดยให้มีการเจรจาเรื่องมาตรการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement) เรื่องมาตรการปกป้องฉุกเฉิน (Emergency Safeguards Measures -- ESMs) และเรื่องมาตรการอุดหนุน (Subsidy) ด้านการค้าบริการ การเจรจาเรื่องดังกล่าว เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปลายปี 2538 เป็นต้นมา ส่วนใหญ่เป็นการเจรจาเรื่อง ESMs แต่ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติการเจรจาในเรื่องนี้ได้ มีการขยายกำหนดเส้นตายการ

เจรจา ESMs มาแล้ว 4 ครั้ง ครั้งล่าสุด ได้ต่ออายุการเจรจาออกไปให้สิ้นสุดภายใน 15 มีนาคม 2547 ส่วนการเจรจาเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ และเรื่องการอุดหนุนยังไม่มีความคืบหน้า

(2) เจรจาเพื่อพัฒนากฎเกณฑ์หรือวินัยว่าด้วยกฎระเบียบภายในประเทศ (Multilateral Disciplines on Domestic Regulation) เพื่อประกันว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตของประเทศสมาชิก จะใช้มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ การออกใบอนุญาต และมาตรฐานทางเทคนิคอย่างมีวัตถุประสงค์ มีหลักเกณฑ์ โปร่งใส และไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการค้าบริการ โดยเริ่มจากสาขาวิชาชีพบัญชีก่อนการจัดทำวินัยดังกล่าวสำหรับสาขาการบัญชี (Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector) ได้เสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่ธันวาคม 2541 แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ เพราะต้องรวมเป็นส่วนหนึ่งของความตกลง GATS พร้อมกับวินัยสาขาวิชาชีพอื่นๆ ที่กำลังดำเนินการจัดทำควบคู่ไปกับการจัดทำวินัยฯ สำหรับทุกสาขาบริการ โดยสมาชิกตั้งเป้าหมายให้บรรลุผลภายในปีครบการเจรจาการค้าบริการรอบใหม่ (ภายใน 1 มกราคม 2548)

การเจรจาเรื่องอื่นๆ

- การทบทวนภาคผนวกของมาตรา 2 ซึ่งว่าด้วยการขอยกเว้นจากการปฏิบัติตามหลักการ MFN (MFN Exemptions) GATS กำหนดให้การขอยกเว้นฯ กระทำได้ไม่เกิน 10 ปี และต้องมีการทบทวน ทุก 5 ปี เพื่อตรวจสอบว่ามาตรการที่ขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามหลักการ MFN นั้นยังมีความจำเป็นต่อไปหรือไม่ ซึ่งการทบทวนดังกล่าวได้ดำเนินการไปแล้วเมื่อกลางปี 2543

- การทบทวนภาคผนวกว่าด้วยการขนส่งทางอากาศ GATS กำหนดให้ต้องมีการทบทวนถึงพัฒนาการและการดำเนินการในสาขาดังกล่าวทุก 5 ปี โดยเฉพาะมาตรการที่มีผลกระทบต่อบริการซ่อมบำรุง อากาศยาน การขายและการตลาดของการขนส่งทางอากาศ และบริการด้านระบบสำรองที่นั่งด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ การทบทวนดังกล่าวได้มีขึ้นตั้งแต่ปลายปี 2543 เป็นต้นมา

ข้อผูกพันการเปิดตลาดบริการของไทย

ไทยผูกพันการเปิดตลาดบริการ 10 สาขา จำนวนกว่า 100 กิจกรรม โดยมีเงื่อนไขในการเปิดตลาด คือการเข้ามาจัดตั้งหน่วยธุรกิจ (legal entity) เพื่อให้บริการในไทย

- ต้องจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดในไทย และต้องร่วมหุ้นคนไทย โดยต่างชาติถือหุ้นไม่เกิน 49% จำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งยกเว้น บางกิจกรรมที่สัดส่วนการถือหุ้นเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะการเข้ามาของบุคลากรต่างชาติ

- เข้ามาได้เป็นการชั่วคราว เฉพาะการโอนย้ายพนักงานภายในบริษัท (corporate transferee) ระดับผู้บริหาร ผู้จัดการ และผู้เชี่ยวชาญ เป็นเวลาไม่เกิน 3 ปี ยกเว้น วิชาชีพสงวน 39 อาชีพที่ไทยยังไม่ผูกพันการเข้ามาให้บริการของต่างชาติ ซึ่งหมายถึง ไทยยังสงวนสิทธิในการออกกฎระเบียบใด ๆ ที่มีเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาดเข้มงวดหรือเพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบันได้ จะเห็นว่าการเปิดตลาดบริการของไทยภายใต้พันธะของ WTO นั้นไม่ได้เกินกว่าที่กฎหมายในขณะนั้นอนุญาตให้กระทำได้

การเจรจารอบใหม่

GATS กำหนดให้สมาชิก WTO ต้องร่วมเจรจาจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการให้มากขึ้นทุก ๆ 5 ปี นับตั้งแต่ความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ.2538 เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ตามหลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ (progressive liberalization) ดังนั้น การเจรจารอบใหม่ของการค้าบริการจะต้องดำเนินการภายในปี 2543 โดยองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการเจรจาการค้าบริการ คือ คณะมนตรีด้านการค้าบริการ (Council for Trade in Services : CTS) ซึ่งจะใช้การประชุมสมัยพิเศษ (Special Session) เป็นเวทีสำหรับการเจรจาเปิดเสรี และรายงานความคืบหน้าโดยตรงต่อคณะมนตรีทั่วไป (General Council)

การดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา

คณะมนตรีการค้าบริการได้ประกาศให้การเจรจาการค้าบริการรอบใหม่เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2543 แต่ไม่มีการกำหนดเวลาสิ้นสุดของการเจรจา กำหนดแต่เพียง road-map ของการดำเนินการเป็นช่วงๆ เท่านั้น โดยการเจรจาในช่วงแรก (กุมภาพันธ์ 2543-มีนาคม 2544) ได้มีการจัดทำแนวทางและวิธีการในการเจรจา (Guidelines and Procedures for the Negotiating on Trade in Services) สำหรับการค้าบริการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการเจรจาเปิดตลาดบริการรายสาขา โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

- การเจรจาจะเป็นไปตามหลักการของการเปิดเสรีอย่างก้าวหน้าตามลำดับ (progressive liberalization) โดยลดหรือยกเลิกมาตรการที่มีผลกระทบต่อการเปิดตลาดการค้า

บริการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการเปิดเสรีเพิ่มขึ้น แต่ทั้งนี้ จะยังคงคำนึงถึงสิทธิในการออกกฎระเบียบในประเทศของสมาชิก (right to regulate) ทั้งที่เป็นการออกกฎใหม่หรือการแก้ไขปรับปรุงกฎเดิม

- การเจรจาต้องครอบคลุมทุกสาขาบริการและทุกรูปแบบของการให้บริการ
- การเจรจาจะเพิ่มการเข้าไปมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาในการค้าบริการมากขึ้น โดยมีความยืดหยุ่นที่เหมาะสมแก่ประเทศกำลังพัฒนา และให้การปฏิบัติเป็นพิเศษ (special priority) แก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด
- การเจรจาเรื่องมาตรการปกป้องผูกเงินจะเสร็จสิ้นภายในวันที่ 15 มีนาคม 2547 และการเจรจาเพื่อพัฒนากฎเกณฑ์หรือวินัยว่าด้วยการใช้กฎระเบียบภายในประเทศ ควรเสร็จสิ้นก่อนการปิดรอบการเจรจา
- การเจรจาข้อผูกพันเฉพาะจะเริ่มต้นจากรายชื่อผูกพันในปัจจุบันและให้นำเรื่อง MFN Exemption มาเจรจาด้วย
- การเจรจาจะใช้วิธีเจรจาทั้งแบบสองฝ่าย หลายฝ่าย และพหุภาคี โดยวิธีการเจรจาหลักคือ request-offer
- มีความยืดหยุ่นอย่างเหมาะสมสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในการเปิดตลาดบริการในบางสาขา และบางกิจกรรมให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนา

การเจรจาในช่วงที่สอง (มีนาคม 2544-มีนาคม 2545) เป็นการพิจารณาข้อเสนอแนะในการเจรจารายสาขา (Sectoral Negotiating Proposals) ซึ่งสมาชิกยื่นต่อคณะมนตรีการค้าบริการเพื่อเรียกร้อง หรือโน้มน้าวให้สมาชิกอื่น เห็นชอบตามแนวคิดของตนและนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการจัดทำข้อเรียกร้อง (request) ให้ประเทศคู่เจรจาเปิดตลาดบริการในสาขาต่างๆ ข้อเสนอแนะบางฉบับเรียกร้องเฉพาะบางรูปแบบของการให้บริการ และบางฉบับเป็นข้อเสนอแนะในภาพรวม จำนวนข้อเสนอแนะดังกล่าวมีประมาณกว่า 160 ฉบับจาก 27 ประเทศ

ข้อสังเกตจากข้อเสนอการเจรจา (negotiating proposals) ในจำนวนข้อเสนอการเจรจามากกว่า 160 ฉบับดังกล่าว ประมาณ 2 ใน 3 เป็นข้อเสนอการเจรจาที่มาจากประเทศพัฒนา ที่สำคัญคือ สหรัฐฯ ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น แคนาดา สวิตเซอร์แลนด์ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ส่วนประเทศกำลังพัฒนาที่สำคัญที่ยื่นข้อเสนอคือ โคลัมเบีย คิวบา เกาหลีใต้ โดมินีกัน และกลุ่ม MERCOSUR เป็นต้นสาขาบริการที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสนใจ ได้แก่ บริการด้านธุรกิจ (ไม่รวมวิชาชีพบัญชี กฎหมาย) บริการวิชาชีพ (บัญชี กฎหมาย) โทรคมนาคม การ

ศึกษา การเงิน จัดจำหน่าย สิ่งแวดล้อม และพลังงาน เป็นต้น ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ความสนใจในสาขาท่องเที่ยว ก่อสร้าง การขนส่งทางทะเล บริการด้านคอมพิวเตอร์ และการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา เป็นต้นข้อเสนอการเจรจาทุกฉบับเรียกร้องให้มีการเจรจาเปิดตลาดมากขึ้น โดยขจัดอุปสรรคการค้าบริการที่สำคัญ เช่น

- อุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด (market access) เพื่อประกอบธุรกิจให้บริการ โดยขอให้ยกเลิกเงื่อนไข เช่น citizenship/nationality และ residency สำหรับการออกใบอนุญาตหรือใบรับรองข้อจำกัดด้านรูปแบบของหน่วยธุรกิจ (entity) ที่ต่างชาติจะเข้ามาจัดตั้ง ข้อจำกัดเกี่ยวกับสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติ และเงื่อนไขการร่วมหุ้น ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้าย ผู้บริหารและลูกจ้าง ซึ่งเชื่อมโยงกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจ อำนวยความสะดวกต่อการเข้าเมือง เพื่อให้บริการของบุคลากรต่างชาติที่มีทักษะ

- อุปสรรคอันเนื่องจากการใช้กฎระเบียบในประเทศ โดยขอให้สมาชิกแต่ละประเทศคำนึงว่า การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบด้านอสังหาริมทรัพย์ต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจ กฎระเบียบต้องมีความโปร่งใส เงื่อนไขด้านคุณสมบัติ มาตรฐานทางเทคนิค และการออกใบอนุญาตต้องสมเหตุสมผล/ยกเลิกการทดสอบความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (Economic Needs Test : ENTs) ในสาขาและรูปแบบที่ประเทศกำลังพัฒนาสนใจ

นอกจากนี้ ประเด็นที่ประเทศกำลังพัฒนานั้นว่าต้องมีการจัดทำให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา คือ การจัดทำเรื่องมาตรการปกป้องฉุกเฉิน (Emergency Safeguards Measures : ESMs) โดยมีอาเซียนเป็นผู้นำในการผลักดันและจัดทำร่างข้อเสนอความตกลงดังกล่าว แต่ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่มีความเห็นแย้งว่าเรื่องนี้ต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมเสียก่อน (feasibility and desirability) เพราะเกรงว่าจะถูกนำมาใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้า ทำให้ไม่สามารถหาฉันทามติจากการหารือได้ ต้องขยายเวลาการเจรจาออกไปอีกเป็นครั้งที่ 4 จนถึงวันที่ 15 มีนาคม 2547 โดยจะต้องมีการรายงานความก้าวหน้าในการเจรจา ESMs ต่อที่ประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 5 ที่แคนาดาในปี 2546 และจะต้องมีการจัดทำแผนดำเนินการ (Work Programme) เพื่อกำหนดช่วงเวลาการทำงานที่ชัดเจน

สถานะปัจจุบันการเจรจา

ในช่วงนี้เป็นช่วงของกระบวนการเจรจาสองฝ่าย โดยสมาชิกแต่ละประเทศจะต้องจัดทำข้อเรียกร้อง (request) ขึ้นต่อสมาชิกผู้เจรจาเปิดตลาดสาขาบริการที่ตนสนใจ และการจัดทำข้อเสนอ (offer) ของตนในการเปิดตลาดบริการอย่างไรก็ตาม การเจรจาระดับพหุภาคีก็ยังคง

ต้องดำเนินควบคู่ไปด้วยเพราะยังมีการเจรจาหลายประเด็นที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ เช่น การจัดทำ ESMS การพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้กฎระเบียบในประเทศด้านบริการวิชาชีพและทุกสาขาบริการ เป็นต้น ในการประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก (WTO) ครั้งที่ 4 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2544 ณ กรุงโดฮา ประเทศกาตาร์ ที่ประชุมได้มีการประกาศเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ซึ่งกำหนดให้การเจรจาสิ้นสุดภายในวันที่ 1 มกราคม 2548 และจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาการค้า (Trade Negotiations Committee: TNC) ขึ้นมากำกับดูแลการเจรจา โดยมีการจัดตั้งกลุ่มเจรจาขึ้นมา 8 กลุ่ม ได้แก่ เกษตร บริการ การเปิดตลาด กฎเกณฑ์ของ WTO สิ่งแวดล้อม ทรัพย์สินทางปัญญา การยุติข้อพิพาท และการค้าและการพัฒนา

สำหรับในด้านการค้าบริการ ปฏิญญารัฐมนตรีองค์การการค้าโลก ครั้งที่ 4 ได้กำหนดให้สมาชิกยื่นข้อเรียกร้องเบื้องต้น (initial request) ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2545 และข้อเสนอเบื้องต้น (initial offer) ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2546

แนวทางการเตรียมการเจรจาของไทย

ขณะนี้ มีประเทศสมาชิกจำนวน 18 ประเทศที่ยื่น initial request ต่อไทยให้เปิดตลาดบริการสาขาต่างๆ ซึ่งสาขาที่มีสมาชิกเรียกร้องมากที่สุด คือ สาขาบริการธุรกิจ โดยเฉพาะสาขาวิชาชีพ ทั้งนี้ ไทยได้ยื่น request ต่อประเทศดังกล่าว เป็นการแลกเปลี่ยนไปแล้วเมื่อเดือนมกราคม 2546 (ยกเว้น อียิปต์ ซิลี มาเลเซีย ซึ่งยื่น request มาภายหลัง) สาขาบริการที่ไทยเรียกร้องให้สมาชิกทั้ง 15 ประเทศยอมเปิดตลาดให้ไทยมากขึ้น ได้แก่ บริการวิชาชีพ (วิศวกรรม สถาปนิก บัญชี) ก่อสร้าง การสอนทำอาหารไทย-รำไทย การดูแลคนชรา และ ผู้พักฟื้น การดูแลเด็กเล็ก ภัตตาคาร (รวมพ่อบครัว) การกีฬา (มวยไทย) และบริการด้านสุขภาพ (รวมนวดแผนไทย) อย่างไรก็ตาม ไทยสามารถและควรมีการเตรียมการจัดทำข้อเรียกร้องเพิ่มเติมเพื่อยื่นต่อประเทศอื่นๆ ที่ตนสนใจเช่นกัน แม้ศักยภาพในการแข่งขันด้านธุรกิจบริการของไทยในขณะนี้ จะยังไม่สามารถออกไปแข่งขันในตลาดบริการต่างประเทศได้ แต่ก็ไม่ควรละทิ้งโอกาสที่อาจมีในอนาคต และเพื่อเป็นการต้านแรงรุกของประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ให้เป็นผู้ยื่นข้อเรียกร้องแต่เพียงฝ่ายเดียวไทยได้ยื่น initial offer เมื่อเดือนกันยายน 2546 (เอกสาร TN/S/THA) สาระสำคัญของ Initial Offer สรุปได้ดังนี้

Horizontal Section

Mode 3 ข้อผูกพันด้านการจัดตั้งหน่วยธุรกิจยังคงเดิม

Mode 4 ผูกพันเพิ่มเติมเฉพาะ market access ให้เปิดตลาดมากขึ้น ดังนี้

- เพิ่ม categories ของบุคคลธรรมดาที่ยินยอมให้เข้ามาทำงานในไทยได้ คือ contractual service supplier สำหรับ Computer and Related Services, General Management Consulting Services, Engineering Services (ยกเว้น civil engineer), Hotel Lodging Services และ Restaurant Services

- เพิ่มคำจำกัดความของบุคคลธรรมดาแต่ละประเภทที่ยินยอมให้เข้ามาเป็นการชั่วคราว

- ขยายเวลาในการพำนักรในประเทศของนักธุรกิจ และ Intra-corporate transferee

Mode 3 และ Mode 4

- ข้อผูกพันการเปิดตลาดด้านการถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ยังคงเดิม

- ระบุเพิ่มเติมว่าไม่ผูกพัน (unbound) การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติสำหรับการให้การอุดหนุน ยกเว้นข้อผูกพันรายสาขาของไทยที่ได้ผูกพันไว้แล้ว

Specific Commitment ธุรกิจบริการที่จะเสนอใน Initial Offer แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) กิจกรรมที่ผูกพันไว้แล้วในรอบอุรุกวัย ได้เสนอผูกพันเพิ่มเติมใน mode 4 เฉพาะ Market Access ตาม horizontal section ยกเว้นกิจกรรมที่ mode 4 ยังไม่ผูกพัน (unbound) ได้แก่ Professional services (ยกเว้น engineering), packaging services, publishing and printing services, Basic Telecommunication ข้อ a-d และ commission agents ส่วนกิจกรรมที่เดิม mode 4 ยังไม่ผูกพัน (unbound) ได้เสนอปรับปรุงให้ผูกพันตาม horizontal section ได้แก่ บริการที่เกี่ยวข้องด้านเกษตรกรรม – Soil analysis laboratory และปรับปรุงให้ผูกพันโดยมีเงื่อนไขสำหรับโรงเรียนนานาชาติ โรงเรียนด้านเทคนิควิชาชีพ และ Professional and/or Short Courses

(2) กิจกรรมใหม่ที่ผูกพันเพิ่มเติม ได้แก่ การออกแบบโปรแกรม และการบำรุงรักษาโปรแกรม การฝึกอบรมด้านซอฟต์แวร์ การให้คำปรึกษาทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์ สำหรับการสำรวจน้ำมันและก๊าซ โดยการได้รับสัมปทาน โรงเรียนสอนภาษาและอุดมศึกษา ภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ต้องการให้บริการระหว่างประเทศ จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญต่อการเสนอข้อเรียกร้อง โดยการพิจารณาสถานภาพปัจจุบันของธุรกิจบริการแต่ละสาขาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันว่าผลประโยชน์ในสาขานั้นๆ ได้รับจากกิจกรรมใด สามารถแข่งขัน

กับประเทศใดได้บ้าง อุปสรรคด้านกฎระเบียบที่ได้รับจากการออกไปประกอบธุรกิจบริการ หรือประกอบวิชาชีพในต่างประเทศมีอย่างไร และนำข้อมูลดังกล่าวหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำเป็นข้อเรียกร้องต่อไป ซึ่งข้อเรียกร้องที่เกิดจากภาคเอกชนดังกล่าว จึงจะเป็นข้อเรียกร้องที่เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

ภาพรวมของข้อเรียกร้องที่ประเทศต่างๆ ยื่นต่อไทย

ขอบเขตของการเจรจาว่างขวางกว่ารอบอุรุกวัย มีสาขาใหม่เพิ่มขึ้นในการเจรจาหลายสาขา เช่น พลังงาน หรือ multi-modal transportation เป็น กิจกรรมใหม่เพิ่มขึ้นภายใต้สาขาการขนส่ง ทำให้มีความซับซ้อนมากกว่าเดิม

ประเด็นด้านกฎเกณฑ์มีความสำคัญมากขึ้น เช่น ความโปร่งใสของการกำหนดกฎหมายมาตรการทุกสาขา หรือมีความสนใจให้กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะสาขา เช่น สาขาการเงินการประกันภัย การขนส่ง วิชาชีพ เป็นต้น

ประเด็นข้อเรียกร้องหลักของทุกสาขา (Horizontal requests)

Mode 3 : Commercial presence

- ยกเลิกหรือเพิ่มเพดานผู้ถือหุ้นต่างชาติให้สูงกว่า 49%
- ยกเลิกเพดานจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติ (ปัจจุบันกำหนดให้ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด)

Mode 4 : Presence of Natural Persons

- เพิ่ม category ผู้ให้บริการที่เป็นบุคคลธรรมดา เช่น Contractual service suppliers, Business visitors, Installers/services
- ขยายเวลา work permit ของ intra-corporate transferees
- ผ่อนผันสิทธิการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ (เฉพาะบางประเทศ)

ข้อเรียกร้องรายสาขา (Sectoral Requests)

ลักษณะที่คล้ายคลึงกันในหลายสาขา :

- พัฒนาการทางเทคโนโลยีทำให้ mode 1 และ 2 มีความสำคัญมากขึ้น
- ข้อเรียกร้องส่วนใหญ่ไม่ซับซ้อน คือ ขอให้ไทยพิจารณาการเปิดตลาดในสาขา กิจกรรม และ mode ที่ประเทศนั้นสนใจ

สาขาที่การเจรจาจะมีความซับซ้อนยุ่งยากมาก คือ สาขาพลังงานและสาขาการขนส่ง

สาขาวิชาชีพ (Professional Services)

- สาขาที่มีข้อเรียกร้อง ได้แก่ กฎหมาย (รวม patent attorney/agent) บัญชี/ตรวจสอบบัญชี/ การทำบัญชี สถาปนิก วิศวกรและ integrated engineering services การวางผังเมือง และภูมิสถาปัตยกรรม การแพทย์และทันตกรรมและ ตัวแพทย์
- เน้นการขอให้มีข้อผูกพันใน mode 1 แบบที่ไม่มีข้อจำกัด (none) และผ่อนผันหรือยกเลิกข้อจำกัดใน mode 3
- มีข้อเรียกร้องให้ยกเลิก nationality requirement ในการยอมรับคุณสมบัติหรือประสบการณ์
- หลายประเทศขอให้พิจารณาให้นักวิชาชีพจากประเทศอื่นเข้ามาให้บริการในไทย ร่วมกับ นักวิชาชีพของไทยที่ได้รับใบอนุญาตประกอบการทำงานถูกต้อง เช่น สถาปนิก

สาขาสุขาภาพ (Health and Related Services)

- ขอให้พิจารณาเปิดตลาดโรงพยาบาล
- เกี่ยวข้องกับการเจรจาสาขาวิชาชีพแพทย์ และ ทันตแพทย์ ในสาขาวิชาชีพ

สรุป

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในจำนวน 117 ประเทศที่เข้าร่วมการเจรจาเปิดเสรีทางการค้าบริการขององค์การการค้าโลกมาตั้งแต่แรก จนกระทั่งเดือนธันวาคม 2546 มีสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 146 ประเทศ การเจรจาการค้าบริการมีรายละเอียดของประเภทบริการจำนวนมาก สินค้าบริการเหล่านี้มีหลักคิดที่แตกต่างกัน บางบริการสมควรเป็นสินค้าสามัญที่ใช้ประชาคมโลกตลาดและการแสวงกำไรเป็นแรงจูงใจในการจัดบริการ แต่บางบริการ เช่น บริการด้านสุขภาพถือเป็นบริการสาธารณะที่ไม่ควรแสวงกำไร ข้อตกลงทางการค้าบริการระหว่างประเทศจึงมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างหลากหลาย ส่วนรูปแบบของการเปิดเสรีทางการค้าบริการมี 4 รูปแบบที่ต่างกัน ขึ้นกับการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของผู้ให้บริการและผู้ให้บริการ ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกต้องกำหนดระดับของการเปิดเสรีทางการค้าอย่างชัดเจนภายใน 10 ปี ประเทศต่างๆ เรียกร้องให้ประเทศไทยเปิดเสรีทางการค้าบริการด้านสุขภาพหลายประเภท

2. วิธีวิจัย

บทนี้กำหนดกรอบวิธีวิจัยการคาดการณ์ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสุขภาพต่อระบบสาธารณสุขของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ทั่วไป

เพื่อทำการประเมินผลกระทบของการเปิดเสรีบริการสุขภาพ ทั้ง 4 โหมด ที่จะมีผลต่อระบบสาธารณสุขไทยในประเด็นเรื่องความเท่าเทียมของการเข้าถึงบริการและคุณภาพของบริการสุขภาพ และเพื่อเสนอแนะนโยบายและทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อการเปิดเสรีบริการด้านสุขภาพ

วัตถุประสงค์เฉพาะ

1. เพื่อทบทวนผลกระทบจากการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนต่อต้านสาธารณสุขในประเทศต่างๆ
2. เพื่อประเมินผลกระทบด้านความเป็นธรรมทางสุขภาพของการเปิดเสรีการค้าบริการและการลงทุนด้านสุขภาพในประเทศไทย

กรอบแนวคิดการวิจัย

ตารางที่ 2.1 แสดงกรอบแนวคิดผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าในโหมดต่างๆ โดยแบ่งทิศทางย่อยของแต่ละโหมดเป็นการออกหรือเข้าสู่ประเทศไทย

โหมดที่ 1 บริการข้ามแดน (cross border service) โดย 1ก เป็นบริการการแพทย์ทางไกลของไทยให้บริการแก่ชาวต่างประเทศ และ 1ข คือบริการการแพทย์ทางไกลจากต่างประเทศให้บริการแก่คนไทย ผลกระทบคือคนไทยอาจเกิดประโยชน์ โดยเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพ

โหมดที่ 2 ผู้บริโภคข้ามแดน (consumption abroad) โดย 2ก ผู้บริโภคคนไทย ได้รับสิทธิหลักประกันสุขภาพ ตามไปคุ้มครองถึงต่างประเทศ (portability) ทำให้แรงงานไทยไม่เสียประโยชน์ และ 2ข เป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศเป็นศูนย์การแพทย์นานาชาติ (medical hub) หรือเป็นสถาบันผลิตบุคลากรสุขภาพให้ชาวต่างประเทศ อาจเกิดผลเสียให้บริการสำหรับผู้ด้อยโอกาสลดลง เนื่องจากมีผู้รับบริการจากต่างประเทศมาใช้บริการมาก

โหมดที่ 3 ธุรกิจข้ามแดน (commercial presence) โดย 3ก ธุรกิจไทยนำเงินออกไปซื้อ ธุรกิจโรงพยาบาลในต่างประเทศ ถ้าเกิดผลกำไร เป็นการนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ ไทย และ 3ข ธุรกิจต่างประเทศซื้อโรงพยาบาล คลินิก หรือร้านยาในไทย ประเมินเงินลงทุน จากต่างประเทศ (foreign direct investment) ในการค้าด้านสุขภาพ ผลกระทบคือ เพิ่มการเข้า ถึง และคุณภาพสำหรับคนมีเงิน แต่ผู้ด้อยโอกาสไม่เข้าถึงบริการ

ตารางที่ 2.1 กรอบแนวคิดการศึกษา

โหมด	ทิศทาง	รูปแบบ ตัวอย่าง	ผลกระทบ
1ก	บริการออก	การแพทย์ทางไกลจากไทยให้แก่ต่าง ประเทศ	เพิ่มโอกาสการแข่งขันธุรกิจค้าปลีกกับ ต่างประเทศ อาจเกิด spill over คนไทยได้ ประโยชน์
1ข	บริการเข้า	การแพทย์ทางไกล ให้คำปรึกษาจาก ต่างประเทศ	เพิ่มโอกาสการเข้าถึงและมีคุณภาพดีขึ้น
2ก	ผู้บริโภคนอก	ผู้บริโภคไทย (มีประกันสุขภาพ) ใช้ บริการในต่างประเทศ	เพิ่มโอกาสให้คนไทยที่ไปทำงานต่าง ประเทศได้รับสวัสดิการสุขภาพ
2ข	ผู้บริโภคเข้า	ผู้บริโภคนอกชาติใช้บริการสุขภาพ หรือการศึกษาในประเทศไทย	ปรากฏการณ์ crowding out ลดโอกาสการ เข้าถึงของคนไทย โดยเฉพาะคนยากจน
3ก	ธุรกิจออก	ธุรกิจไทยออกไปซื้อธุรกิจโรง พยาบาลในต่างประเทศ	เงินทุนออกนอกประเทศ ได้ผลกำไรนำเงิน เข้าประเทศ
3ข	ธุรกิจเข้า	ธุรกิจต่างชาติซื้อโรงพยาบาลในไทย เครือข่ายร้านยาในไทย	ดัชนีการลงทุนจากต่างชาติ เพิ่มโอกาสการ เข้าถึงและมีคุณภาพดีขึ้น
4ก	ผู้ให้บริการออก	บุคลากรสุขภาพไทยออกไปให้ บริการในต่างประเทศ	มีผู้บริการ ไทยลดลง ขาดโอกาสการเข้าถึง
4ข	ผู้ให้บริการเข้า	ผู้ให้บริการต่างชาติเข้ามาให้บริการ ในประเทศไทย	มีผู้ให้บริการมากขึ้น เพิ่มโอกาสเข้าถึงมาก ขึ้น

โหมดที่ 4 ผู้ให้บริการข้ามแดน (presence of natural person) โดย 4ก บุคลากรสุขภาพไทยออกไปให้บริการในต่างประเทศ และ 4ข คือบุคลากรต่างประเทศบริการในประเทศไทย ผลกระทบคือ สุขธิของผู้ให้บริการจะมากขึ้นหรือลดลง ถ้าลดลง โอกาสการเข้าถึงบริการจะลดลง แต่ถ้ามีผู้ให้บริการมากขึ้น จะเพิ่มโอกาสการเข้าถึงมากขึ้น

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสุขภาพในโหมด 1-4 ตามความหมายของความตกลงว่าด้านการค้าบริการ (GATS) ขององค์การการค้าโลก โดยไม่ครอบคลุมการเปิดเสรีในส่วนอื่นๆ ที่อาจมีผลต่อสุขภาพของประชากรทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ประเด็นการเข้าถึงยาและวัคซีน(drugs and vaccines) หรือความปลอดภัยด้านอาหาร (food safety) และอื่นๆ

แนวทางการศึกษา

การทบทวนวรรณกรรม

ทบทวนวรรณกรรมในประเด็นต่อไปนี้ เพื่อนำไปเป็นสมมติฐานในการประเมินผลกระทบ

ขนาดของการค้าด้านสุขภาพข้ามพรมแดน เช่น การแพทย์ทางไกล, FDI
ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ เพื่อหาตัวแปรที่อธิบายและตัวแปรแทรกซ้อน
กลไก การจัดการในประเทศต่างๆ เพื่อปกป้องสวัสดิภาพด้านสุขภาพของประชาชน

การประมาณการผลกระทบในเชิงปริมาณ

ใช้ข้อมูลทุติยภูมิดังต่อไปนี้

การสำรวจสถานะอนามัยและสวัสดิภาพครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การกระจายของบุคลากรสาธารณสุข รัฐ-เอกชน

3. ทบทวนวรรณกรรม

ในบทนี้นำเสนอแนวคิดเชิงทฤษฎีที่ได้จากการเปิดเสรีทางการค้าซึ่งนำไปสู่การก่อ
กำเนิดองค์การการค้าโลก ผลกระทบของข้อตกลงทางการค้าบริการสุขภาพระหว่างประเทศ
ในโหมดต่างๆ คือสุขภาพของประชาชน บทบาทขององค์การอนามัยโลก พร้อมกับสรุปการ
ทบทวนผลวิจัยผลกระทบของการเปิดเสรีทางการค้าบริการสุขภาพในประเทศไทย เพื่อนำไป
สู่การกำหนดกรอบการประเมินผลกระทบในการศึกษาครั้งนี้ในหัวข้อที่ 4

ทำไมต้องมีองค์การการค้าโลกและผลกระทบคือสุขภาพ

กระแสโลกาภิวัตน์ (globalisation) ทำให้คน ความคิด สินค้า และทุนการผลิต ข้าม
พรมแดนประเทศต่างๆ ในโลกอย่างรวดเร็ว ในประวัติศาสตร์การข้ามพรมแดนด้วยการขยาย
อำนาจด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจมีมานานแล้วตั้งแต่สมัยล่าอาณานิคม แต่การปฏิวัติ
สังคมยุคที่สาม คือ ยุคปฏิวัติด้านข้อมูลข่าวสาร ทำให้การข้ามพรมแดนของสิ่งต่างๆ เกิดได้
รวดเร็วมากขึ้น

นักเศรษฐศาสตร์อธิบายว่าแรงจูงใจสำคัญของการเคลื่อนย้ายทรัพยากรข้ามพรมแดน
ประเทศต่างๆ คือ ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตสินค้า
หรือบริการ (Stiglitz, 2002, p 59) นักเศรษฐศาสตร์ Ricardo อธิบายเรื่องความได้เปรียบเชิง
เปรียบเทียบไว้ตั้งแต่ปีค.ศ. 1817 ในหนังสือ Principles of Political Economy and Taxation ให้
เห็นประโยชน์ของการค้าระหว่างประเทศที่ช่วยให้ประเทศคู่ค้ามีส่วนได้ทั้งคู่ การเปิดเสรีทาง
การค้า (trade liberalisation) จึงเป็นการลดการแทรกแซงของรัฐต่อกลไกตลาด¹ ผู้ที่สนับสนุน
แนวคิดเปิดเสรีทางการค้าคิดว่า การลดการกีดกันทางการค้าจะทำให้การเคลื่อนย้ายคนและทุน
การผลิตเป็นไปอย่างเสรี และจะเกิดการจ้างงานในที่ที่เหมาะสม แต่ประสบการณ์ตั้งแต่การถด
ถอยทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ (Great Depression) พิสูจน์ว่า ลำพังการเคลื่อนย้ายเงินทุนไม่ช่วย
ให้เกิดการจ้างงานได้ เพราะการเพิ่มการจ้างงานนอกจากอาศัยเงินทุน ยังต้องอาศัย ความเป็นผู้
ประกอบการ ซึ่งต้องใช้เวลาในการพัฒนา (Stiglitz, 2002, p 59) การเปรียบเทียบความได้
เปรียบทางการค้าเพียงอย่างเดียวโดยไม่มองถึงระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศจึงอาจนำไป
สู่ผลกระทบด้านลบ

¹ Ricardo ยกตัวอย่างอังกฤษ ได้เปรียบด้านอุตสาหกรรมทอผ้า โปรตุเกส ได้เปรียบด้านการผลิตไวน์ ความ
ได้เปรียบในที่นี้ คือสามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูง และด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าในประเทศที่เทียบกัน ดังนั้น
ประโยชน์การค้าระหว่างประเทศที่ไม่มีกีดกันของรัฐ คือ ประชาชนทั้งสองประเทศได้บริโภคสินค้าที่มี
คุณภาพ ด้วยราคาที่ต่ำ

ดัชนีโลกาภิวัตน์ ดัชนีความสามารถในการแข่งขัน และดัชนีพัฒนามนุษย์

ดัชนีวัดความเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่สำคัญและนำมาเสนอในที่นี้ ได้แก่ ดัชนีโลกาภิวัตน์ เพื่อแสดงพื้นฐานของการได้เปรียบต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ดัชนีความสามารถในการแข่งขัน และดัชนีพัฒนามนุษย์ เพื่อแสดงว่าคนเป็นเป้าหมายของการพัฒนา ไม่ใช่เพียงแค่ปัจจัยในการแข่งขันเท่านั้น

Kearney (2003) เป็นผู้เสนอดัชนีโลกาภิวัตน์ (Globalization index) เพื่อติดตามการเปลี่ยนแปลงด้านสำคัญที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายนวัตกรรมที่เป็นผลจากโลกาภิวัตน์ ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การตัดสินใจนโยบาย การค้า การหมุนเวียนของเงิน การเคลื่อนย้ายของคนหรือข้อมูลความรู้ข้ามเขตแดน ดัชนีนี้คำนวณจาก ข้อมูลการค้า การลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment) การหมุนเวียนของเงินลงทุน เงินค่าจ้างที่จ่ายแก่ลูกจ้างชาวต่างชาติ และเงินรายได้จากสินทรัพย์ที่อยู่ต่างประเทศ นอกจากนั้น ยังคำนวณจากข้อมูลความสัมพันธ์ระดับส่วนบุคคล ได้แก่ การเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศ การใช้โทรศัพท์ระหว่างประเทศ การส่งเงินระหว่างประเทศ และคำนวณจากข้อมูลระดับการสื่อสารด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต จำนวนผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต รวมทั้งจำนวนเซิร์ฟเวอร์ที่ทำธุรกรรมทางการเงินอย่างปลอดภัย ข้อมูลด้านการเมืองที่ใช้คำนวณดัชนี คือ การมีส่วนร่วมในปฏิบัติการของคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ จำนวนองค์การระหว่างประเทศ และจำนวนสถานทูตที่ตั้งในประเทศนั้น⁵

ดัชนีความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness rank) ประมวลโดย World Economic Forum มีองค์ประกอบใหญ่ 3 ส่วน คือ ความสามารถในการแข่งขันด้านการเติบโต [แบ่งเป็น ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การคิดค้น

⁵ ข้อมูลส่วนใหญ่ใช้การรวมปริมาณการไหลเข้าและการไหลออกเทียบกับระดับเศรษฐกิจของประเทศนั้น ส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชากร ให้เทียบกับจำนวนประชากรของประเทศนั้นๆ การเข้าร่วมกับปฏิบัติการคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติให้นับจำนวนปฏิบัติการที่เข้าร่วม หากด้วยจำนวนปฏิบัติการทั้งปี จำนวนองค์การระหว่างประเทศและสถานทูตให้เทียบกันด้วยจำนวนจริง ดัชนีรวมมีค่าระหว่าง 0-1 โดย 1 แสดงว่ามีระดับโลกาภิวัตน์สูงที่สุด กาเปรียบเทียบดัชนีโลกาภิวัตน์ระหว่าง 62 ประเทศในปี 2545 และ 2546 ประเทศที่มีดัชนีสูงสุดคือ ไอร์แลนด์ ตามด้วยสวีเดนและนอร์เวย์ ทั้ง 2 ปี สิงคโปร์จากอันดับ 3 ลดลงเหลืออันดับ 4 สหรัฐอเมริกาอยู่อันดับที่ 11 เลื่อนขึ้นจากอันดับที่ 12 มาเลเซีย อันดับดีขึ้น จาก 20 เป็น 18 อิหร่าน อยู่อันดับรั้งท้ายที่ 62 ทั้ง 2 ปี ประเทศไทยปี 2545 อยู่ในอันดับที่ 51 ส่วนปี 2546 เลื่อนขึ้นมาอันดับที่ 47 ถ้าเทียบกับอัฟริกาใต้ เลื่อนจากอันดับ 54 เป็นอันดับที่ 38 (www.foreignpolicy.com)

นวัตกรรม การถ่ายทอดเทคโนโลยี) ด้านสถาบันภาครัฐ (การคอร์ปชั่น การทำสัญญาและกฎหมาย) และด้านเศรษฐกิจมหภาค (เสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาค ระดับความน่าเชื่อถือของประเทศ) ความสามารถในการแข่งขันระดับเศรษฐกิจจุลภาค (ยุทธศาสตร์และการปฏิบัติงานของบริษัท คุณภาพของสิ่งแวดล้อมทางธุรกิจระดับชาติ) และความพร้อมในการเชื่อมต่อเป็นเครือข่าย [แบ่งเป็น องค์ประกอบของสิ่งแวดล้อม (สิ่งแวดล้อมของตลาด การเมืองและกฎระเบียบ โครงสร้างพื้นฐาน) องค์ประกอบความพร้อม (ความพร้อมของบุคคล ธุรกิจ และรัฐ) องค์ประกอบการนำไปใช้ (การนำไปใช้ของบุคคล ธุรกิจ และรัฐ)] ระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ในปี 2546 เมื่อเทียบกับ 80 ประเทศ อยู่อันดับที่ 31 ด้านการเติบโต อันดับ 35 ในด้านเศรษฐกิจจุลภาค และอันดับ 41 ในด้านความพร้อมในการเชื่อมต่อเป็นเครือข่าย (www.weforum.org last update 9 October 2003)⁶

ดัชนีพัฒนามนุษย์ (Human development index) ประมวลโดย UNDP (United Nations Development Programme) เพื่อให้ความสำคัญกับ “คน” ในฐานะเป้าหมายของการพัฒนา คำนวณจากอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด อัตราการตาย จำนวนปีที่เรียนหนังสือ และรายได้ต่อคนต่อปี ประเทศไทย มีดัชนีพัฒนามนุษย์อยู่ในอันดับที่ 60? จากทั้งหมดเกือบ 200 ประเทศ ในบางปี ดัชนีพัฒนามนุษย์ของไทยลดระดับลง แสดงถึง “คน” ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนา ได้รับผลที่ดีจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้น้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ

จากดัชนีที่ยกตัวอย่าง 3 ดัชนี แสดงว่า ความพร้อมของการได้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ รวมศูนย์อยู่ในประเทศพัฒนา ข้อตกลงทางการค้าใดๆ ถ้าไม่คำนึงของความเสียเปรียบตั้งแต่เริ่มแรกของประเทศกำลังพัฒนา ก็จะทำให้ช่องว่างระหว่างประเทศพัฒนากับประเทศกำลังพัฒนายิ่งกว้างมากขึ้น

การค้าด้านสุขภาพแต่ละโหมด

ข้อตกลงด้านการค้าบริการขององค์การการค้าโลก พัฒนาไปเร็วกว่าการพัฒนามาตรฐานข้อมูลเพื่อบันทึกขนาดของการค้าระหว่างประเทศในแต่ละโหมด จึงไม่มีข้อมูลจริงของขนาดของการค้าบริการด้านสุขภาพเปรียบเทียบระหว่างประเทศ ในที่นี้จึงทำการทบทวนวรรณกรรมเพื่อนำไปสู่การประเมินขนาดของการค้าแต่ละโหมดมีดังนี้

⁶ อันดับย่อยที่ดีที่สุดของประเทศไทย คือ ดัชนีการถ่ายทอดเทคโนโลยี อันดับ 5 เสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค อันดับ 8 ส่วนอันดับย่อยรั้งท้าย คือ การนำไปใช้ส่วนบุคคล อันดับ 64 เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร อันดับ 52 และ โครงสร้างพื้นฐาน อันดับ 49

โมเดลที่ 1 การให้บริการข้ามแดน

ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารทำให้บริการการแพทย์ทางไกลก้าวหน้าตามไปด้วย เช่น การผ่าตัดกระเพาะปัสสาวะผู้ป่วยออกเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2544 โดยหุ่นยนต์และคนไข้อยู่ที่เมืองสตราบวกของฝรั่งเศส ขณะที่ศัลยแพทย์อยู่ที่นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา (Yeo, 2002) แต่ความก้าวหน้านี้ยังต้องพบกับปัญหาโครงสร้างด้านกฎหมายการประกอบโรคศิลปะ

องค์การอนามัยโลก ภาคพื้นยุโรป ตระหนักถึงความสำคัญของความก้าวหน้าของการแพทย์ทางไกล เสนอวัตถุประสงค์ของการแพทย์ทางไกลสำหรับศตวรรษที่ 21 ว่า ระบบบริการการแพทย์ทางไกลต้องวางบนพื้นฐานของความจำเป็นทางสุขภาพและมาตรฐานด้านคลินิกและด้านสาธารณสุข ไม่ใช่ขับเคลื่อนบนฐานของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี นอกจากนี้การพัฒนาบริการการแพทย์ทางไกลต้องคำนึงถึงเป้าหมายความเป็นธรรม ความยั่งยืน การมีส่วนร่วมและการรับผิดชอบ ที่เป็นหลักการสำคัญของสุขภาพดีถ้วนหน้า การทำตามเป้าหมายดังกล่าวได้ต้องอาศัยทักษะใหม่จากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ และผู้ใช้ การให้ประเทศสมาชิกได้ประโยชน์สูงสุดจากเทคโนโลยีที่ล้ำสมัยแต่อัตราส่วนราคาต่อความสามารถที่ลดลงอย่างรวดเร็ว ควรมีความร่วมมือกันใกล้ชิดมากขึ้น เพื่อพัฒนามาตรฐานด้านเทคโนโลยี ความเข้ากันได้ (compatibility) การออกแบบชนิดเปิด (open architecture) ราคาที่แข่งขันกันและการทดลองนำร่อง (France, 2000)

สมาคมเวชสารสนเทศนานาชาติ International Medical Informatics Association (IMIA) มีการประชุมกลุ่มทำงานระดับนานาชาติหลายครั้งเพื่อค้นหาประเด็นโลกาภิวัตน์กับการแพทย์และการศึกษาทางไกล สรุปว่า ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศนำไปสู่เป้าหมายการตลาด 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดการธุรกิจ (การเพิ่มประสิทธิภาพ จะจัดการอย่างไร) ด้านระบบบริการสาธารณสุข (การเพิ่มผลลัพธ์ด้านสุขภาพ ต้องมีมาตรฐานออกแบบระบบอย่างไร) และด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (การลงทุนผลิต และการนำมาใช้) การร่วมมือระหว่างประเทศด้านการศึกษการแพทย์ทางไกล มีทั้งชนิดไม่แสวงกำไรและแสวงกำไร องค์การบริหาร (governance) จึงเป็นทั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยทั่วโลก ความริเริ่มของกลุ่มธุรกิจ การลงทุนร่วมระหว่างสถาบันการศึกษา หรือ การริเริ่มระดับชาติ ตัวอย่างประเทศที่มีความได้เปรียบด้านการศึกษการแพทย์ทางไกล ได้แก่ อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย ข้อเสนอแนะคือ uthทางการก่อตั้งมหาวิทยาลัยด้านสารสนเทศระดับโลก โดยเฉพาะระดับที่มีการร่วมมือประสานงานระหว่างประเทศ (Hovenga, 2004)

Chandra (2002) รายงานสถานการณ์การค้าบริการสุขภาพในโหมด 1 ของเขตเอเชีย เป็นประเทศใหญ่ให้บริการประเทศเล็ก ได้แก่อินเดียให้บริการพหุวิทยาทางไกลแก่ โรงพยาบาลในเนปาลและบังกลาเทศ โรงพยาบาลริมฝั่งทะเลของจีน ให้บริการวินิจฉัยโรคทางไกลแก่โรงพยาบาลในมาเก๊า และในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ไม่ได้เสนอว่าทำให้เกิด กระแสเงินไหลเวียนเท่าใด ส่วนการประเมินด้วยการสัมภาษณ์ผู้วางแผนนโยบายในประเทศ ปากีสถาน พบว่าการลงทุนเพื่อให้เกิดบริการในโหมดนี้ จำเป็นต้องใช้การลงทุนสูง หากลงทุน ต้องดึงเงินมาจากส่วนอื่นที่อาจมีความจำเป็นมากกว่า และทำให้เกิดปัญหาความเป็นธรรมทาง สุขภาพได้ (Akram, 2003, p. 52-3)

Janjaroen and Supakankunti (2002) ทบทวนสถานการณ์การแพทย์ทางไกลใน ประเทศไทย แม้จะมีการพัฒนาระบบการแพทย์ทางไกลในภาครัฐกว่า 10 ปีโดยได้รับการ สนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและแคนาดา แต่ไทยไม่มีแผนการค้าข้ามพรมแดนด้านการแพทย์ ทางไกล การวิจัยนี้เสนอแนะให้พิจารณาประเด็นอุปสรรคของการค้าการแพทย์ทางไกล ได้แก่ กฎหมายและจริยธรรมของการประกอบเวชปฏิบัติ ที่แพทย์และผู้ป่วยต้องพบกันซึ่งหน้า แพทย์ไม่สมควรรักษาโดยไม่เห็นผู้ป่วย ปัญหากฎหมายพระราชบัญญัติสถานพยาบาลที่ต้อง ให้ข้อมูลผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมในสถานพยาบาลที่ให้บริการการแพทย์ทางไกล และการ ทำหน้าที่เป็น “ผู้รักษาประตู” (gatekeeper) ในกรณีที่มีความสัมพันธ์ในระบบการแพทย์ทางไกล เป็น many to many ทูรกรรมของผู้เปิดประตูให้เกิดการรักษาทางไกลจึงก่อรายได้

ข้อมูลการสัมภาษณ์แพทย์ผู้ให้บริการในปี 2547 ประเมินว่า กลุ่มโรงพยาบาลกรุงเทพ ร่วมกับกลุ่มธุรกิจข้ามชาติ ทำ tele-conference, video-conference ผ่าตัดข้ามชาติ โดยผสม ผสานกับโหมดอื่นๆ เช่น นำแพทย์ต่างชาติเข้ามาเป็นช่วงๆ และให้บริการผู้ป่วยต่างชาติ (พงศธร พัทธระสุภา วิมลพรรณ อาจสม สุมาพร ตรีวัชรานนท์, 2544, หน้า 64)

โหมดที่ 2 ผู้รับบริการข้ามแดน

Achouri and Achour (2002, p 213-6) เสนอข้อมูลของชาวตูนิเซียที่ไปใช้บริการทาง การแพทย์ในต่างประเทศ ซึ่งเป็นสิทธิตามระบบประกันสังคม หรือสิทธิพนักงานของรัฐ หรือ องค์กรมนุษยธรรม แต่ไม่มีข้อมูลของผู้ป่วยที่เดินทางและจ่ายเงินด้วยตนเองเพราะธนาคาร ชาติไม่ได้แยกแยะข้อมูลการแลกเปลี่ยนเงินเพื่อการรักษา แนวโน้มจากปี 2536-2541 แสดงว่า การใช้บริการในต่างประเทศของชาวตูนิเซียลดลง ทั้งนี้อาจเนื่องจากการพัฒนาศักยภาพระดับ ชาติโดยเฉพาะเทคโนโลยีการแพทย์ขั้นสูง การพัฒนาโครงสร้างที่จำเป็นของประเทศและการ

ฝึกอบรมบุคลากรหลายสาขา นอกจากนี้ ความร่วมมือทวิภาคีกับประเทศต่างๆ หลายประเทศ ทำให้บุคลากรทางการแพทย์จากหลายประเทศเข้ามาทำงานในศูนย์เชี่ยวชาญ การอนุญาตให้ผู้ป่วยไปรับการรักษาในต่างประเทศโดยใช้เงินของรัฐ ต้องได้รับความเห็นชอบเป็นรายๆ จากคณะกรรมการระดับชาติที่ประกอบด้วยแพทย์และผู้บริหาร ซึ่งผู้ป่วยเหล่านี้มักเสนอมาจากแพทย์ที่ทำงานในโรงพยาบาลมหาวิทยาลัย

จำนวนผู้ป่วยลดลงจาก 513 รายในปี 2536 เหลือ 260 รายในปี 2541 สัดส่วนผู้ป่วยที่ส่งไปต่างประเทศมากที่สุดคือผู้ป่วยภายใต้ประกันสังคม ขณะที่จำนวนผู้ป่วยส่งไปต่างประเทศของประกันสังคมและของรัฐลดลงในช่วงดังกล่าว การส่งไปภายใต้โครงการมนุษยธรรม เพิ่มขึ้นเล็กน้อย จาก 32 รายเป็น 40 รายในช่วงเวลาเดียวกัน รายจ่ายด้านสุขภาพจากการส่งผู้ป่วยไปต่างประเทศ (เฉพาะที่เป็นรายจ่ายจากรัฐ ไม่รวมรายจ่ายด้านมนุษยธรรมซึ่งไม่มีตัวเลข) ลดจาก ร้อยละ 0.7 ของรายจ่ายสุขภาพทั้งหมดของประเทศในปี 2538 เหลือเพียงร้อยละ 0.5 ในปี 2541

องค์การอนามัยโลกและองค์การการค้าโลก (WHO/WTO 2002, หน้า 112) สรุปสถานการณ์ว่า ประเทศไทยมีนโยบายให้บริการสุขภาพอนามัยในโหมด 2 เป็นศูนย์สุขภาพของภูมิภาค การทำเช่นนี้ ต้องเกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการค้าบริการสุขภาพของประเทศเจ้าของประชาชนที่จะเดินทางมารักษาในประเทศไทยด้วย นั่นคือ ถ้าประกันสุขภาพเอกชนในประเทศเจ้าของประชาชนเปิดโอกาสให้ใช้บริการนอกประเทศได้ (portability) การข้ามพรมแดนเพื่อรับบริการจะมีมาก แต่ถ้าไม่ให้สิทธิใช้บริการนอกประเทศ จะเหลือเฉพาะผู้รับบริการข้ามพรมแดนที่มีฐานะดี หรือมีกำลังซื้อสูงเท่านั้น

Janjaroen and Supakankunti (2002) ประเมินว่าจำนวนโรงพยาบาลเอกชนในประเทศไทยมีมาก ผู้ให้บริการเอกชนยินดีให้บริการกับผู้รับบริการชาวต่างประเทศ จากผู้ท่องเที่ยวทั้งหมด มีประมาณปีละ 5 ล้านคนที่ใช้บริการสุขภาพในประเทศไทย ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าราคาไม่แพง ทั้งที่มีคุณภาพทัดเทียม หรือดีกว่าที่มีในประเทศตน ข้อมูลอีกด้านหนึ่งคือประเทศไทยเป็นสถานที่ชั้นนำของโลกในการผ่าตัดแปลงเพศ และโรงพยาบาลเอกชนในกรุงเทพฯ ผ่านวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ด้วยการให้บริการผู้ป่วยต่างชาติ จนมีรายได้จำนวนมากมาจากการรักษาผู้ป่วยกลุ่มนี้

เมื่อรัฐบาลประกาศให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการแพทย์ในภูมิภาค เพื่อให้บริการกับผู้ป่วยต่างชาติ เสี่ยงเรียกร้องจากภาคธุรกิจให้รัฐบาลดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายอย่างรวดเร็ว (The Nation, 18 May 2004, p 4B) เฉพาะธุรกิจเครือกรุงเทพ คูสิตาคาการณ์ขนาดของ

เศรษฐกิจว่าจะขยายตัวจากการรักษาผู้ป่วย 630,000 รายเมื่อปีที่ผ่านมา (นำรายได้เข้าประเทศ ถึง 1 หมื่น 9 พันล้านบาท ประมาณส่วนแบ่งร้อยละ 50 ของรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ) เพิ่มขึ้น 800,000 คนในปีนี้ (นำเงินเข้า 2 หมื่นล้านบาท หรือร้อยละ 55 เป็นรายได้จากเงินตราต่างประเทศ) และปีหน้าคาดว่าจะเพิ่ม 1 ล้านราย (นำรายได้เข้าประเทศ 3 หมื่นล้านบาท) สัดส่วนผู้ป่วยชาวต่างชาติในเครือประมาณร้อยละ 30 ของผู้ป่วยทั้งหมด อย่างไรก็ตาม โรงพยาบาลเอกชนส่วนใหญ่ต้องการให้สัดส่วนผู้ป่วยต่างชาติอยู่ที่ประมาณร้อยละ 30 นี้ เพื่อลดความผันผวนของรายได้ หากเกิดกรณีโรคระบาดทั่วโลก (เช่น โรค SARS) ที่ทำให้ผู้ป่วยต่างชาติไม่เดินทางระหว่างประเทศ

โมเดลที่ 3 ธุรกิจข้ามแดน

ประเทศบราซิลเสนอตัวอย่างของผลกระทบเมื่อประเทศเปิดเสรีให้ธุรกิจประกันภัย โดยเฉพาะการประกันสุขภาพเอกชน ตามรัฐธรรมนูญปี 2521 บราซิลไม่อนุญาตให้บริษัทต่างประเทศทำธุรกิจด้านสุขภาพในบราซิล แต่ตั้งแต่ปี 2539 รัฐบาลเริ่มอนุญาตให้ธุรกิจการเงินเฉพาะประกันชีวิต เข้าสู่ประเทศโดยหวังว่าการเปิดเสรีจะช่วยคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้บริการมีคุณภาพมากขึ้น เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและราคาลดลง เมื่อเปิดประเทศ พบว่ามีบริษัทประกันสุขภาพข้ามชาติเข้าไปประมาณ 20 บริษัท โดยการร่วมทุนหรือการควบกิจการ บริษัทที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่มาจากอเมริกาเหนือ ธุรกิจนี้ส่วนใหญ่ครอบคลุมส่วนแบ่งประมาณร้อยละ 11 ซึ่งเป็นบริการสุขภาพภาคเอกชน Zamilli (2002 หน้า 149-150) สรุปว่าการเข้าไปของบริษัทต่างชาติทำให้ประสิทธิภาพและคุณภาพของบริษัทในประเทศดีขึ้นเนื่องจากการแข่งขันกับบริษัทต่างชาติ

เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในธุรกิจด้านสุขภาพของอินโดนีเซียมีมาก เพราะกฎหมายบังคับไม่ให้ต่างชาติลงทุนในธุรกิจขนาดเล็กเช่นคลินิก ต่างชาติจึงลงทุนในธุรกิจโรงพยาบาลขนาดใหญ่ ระหว่างปี 2536-2542 มีการลงทุนจากต่างชาติในอินโดนีเซียถึง 230 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นธุรกิจจากออสเตรเลีย สิงคโปร์ และมาเลเซีย โรงพยาบาลที่ต่างชาติลงทุนตั้งอยู่ในเมืองใหญ่และสถานที่ท่องเที่ยว ได้แก่ จาการ์ตา บาห์ลี มีข้อถกเถียงมากกว่าการลงทุนจากต่างชาติจะเป็นประโยชน์ต่อชาวอินโดนีเซียหรือไม่ แม้รัฐบาลมีกฎว่าทุกโรงพยาบาลต้องมีเตียงรับผู้ป่วยชั้น 3 (สำหรับผู้ป่วยยากจน) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 แต่การครองเตียงของเตียงชั้น 3 โรงพยาบาลในโรงพยาบาลเหล่านี้ต่ำมาก แสดงว่าผู้ป่วยยากจนไม่ได้รับประโยชน์จากโรงพยาบาลเหล่านี้ เนื่องจากค่าบริการทางการแพทย์หรือค่ายาไม่ได้รับการลดหย่อน

(Widiatmoko and Gani, 2002, p 112) ส่วนในเอเชียใต้ กลุ่มธุรกิจชื่อ Apollo Group ในอินเดีย จะลงทุนสร้างโรงพยาบาลถึง 15 แห่งในมาเลเซีย เนปาล และศรีลังกา ด้วยเงินลงทุนถึง 4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (Chandra 2002).

สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐและคณะ (2545, หน้า 30-41) ศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการต่อการพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ สรุปว่า แม้ในปี 2538 ประเทศไทยจะไม่กำหนดข้อผูกพันใดๆ ในสาขาบริการสุขภาพและบริการสังคม รวมทั้ง ข้อผูกพันในสาขาอื่นๆ ไทยกำหนดไว้ไม่เกินกว่าหรือส่วนใหญ่ต่ำกว่ากรอบกฎหมายปัจจุบัน แต่สถานการณ์จริงของการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ มักกระทำเกินกว่าที่กำหนดในข้อผูกพัน โดยเล็งกฎหมาย เช่น มีร้านขายยาชื่อเดียวกับบริษัทแม่ในต่างประเทศในหลายจังหวัด โดยมีคนไทยเป็นผู้ถือใบอนุญาตแทน ส่วนธุรกิจโรงพยาบาล มีบริษัทต่างประเทศเข้ามาตาม พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ.2543

Janjaroen and Supakankunti (2002) ประเมินว่าการลงทุนใหม่ในโรงพยาบาลเอกชนในประเทศไทยที่เป็นเงินจากต่างชาติระหว่างปี 2535-2541 มีน้อย เพียงร้อยละ 0.5 ของเงินทุนในโรงพยาบาลเอกชนทั้งหมด จึงยังมีขนาดไม่มากนัก

โหมดที่ 4 ผู้ให้บริการข้ามแดน

ประเทศอัฟริกาใต้ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่บุคลากรด้านสุขภาพมีการเคลื่อนย้ายสูง การศึกษาของ OECD (2003) เรื่องแนวโน้มการเคลื่อนย้ายของประชากรระหว่างประเทศ แสดงการศึกษาขนาดและผลกระทบต่อการเคลื่อนย้ายบุคลากรสุขภาพอย่างละเอียด การศึกษาสรุปว่า สถิติทางการด้านประชากรอพยพออกนอกประเทศ มักต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะปัญหาการต้องการกลับประเทศ ภาษี เหตุผลทางจิตวิทยา และเหตุผลทางครอบครัว ประเมินการณ์สำหรับอัฟริกาใต้สรุปว่า สถิติทางการของการออกนอกประเทศช่วงปี 2532-2535 ประเมินต่ำไป 4 เท่า จากนั้นลดลงเป็น 3 เท่าในช่วงปี 2537-2540 และกลับเพิ่มเป็น 4 เท่าในช่วงปี 2541-2544 ทำให้สถิติสุทธิการอพยพ (ไหลออกนอกประเทศลบการไหลเข้า) เปลี่ยนไปอย่างมาก ตัวเลขที่ใช้ปรับนี้มาจากข้อมูลของประเทศรับ ได้แก่ การอพยพเข้าอังกฤษ ออสเตรเลีย แคนาดา อเมริกา และนิวซีแลนด์ กว่าร้อยละ 40 จนถึงร้อยละ 60 ของผู้อพยพมีการศึกษามากกว่าชั้นมัธยมขึ้นไป (OECD, 2003, p 119-20)

ผลกระทบต่อระบบสุขภาพคือ ระบบสุขภาพของอัฟริกาใต้ มีรายจ่ายด้านสุขภาพสูงกว่าประเทศไทย แต่มีผลลัพธ์ทางสุขภาพต่ำกว่า การจัดอันดับขององค์การอนามัยโลก ปี 2543

อยู่ที่ 142 (ไทยอยู่อันดับที่ 57) ทั้งนี้เพราะ ปัญหาเอดส์ และความไม่เป็นธรรมของระบบสุขภาพ ออฟริกาได้ประกาศหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปี 2537 เปลี่ยนเป้าหมายบริการจาก คนผิวขาวและชนชั้นกลาง ไปเน้นที่บริการปฐมภูมิ และบริการในชนบท แต่ยังพบปัญหา ความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน เพราะ ปัญหาการกระจายบุคลากรทางการแพทย์ (มีแพทย์ 7.1 ต่อ 10,000 และพยาบาล 40 ต่อ 10,000 ซึ่งนับว่าสูง) นอกจากนั้น จำนวนแพทย์ ทั่วไปยังเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มของแพทย์เฉพาะทาง แต่การเพิ่มของพยาบาลอยู่ในอัตราต่ำ มาก ทั้งที่พยาบาลควรเป็นกำลังหลักของบริการปฐมภูมิ แพทย์ส่วนใหญ่ทำงานกับภาคเอกชน มีเพียงร้อยละ 38 ที่ทำงานภาครัฐ ซึ่งบริการประชาชนร้อยละ 80 ของประเทศ อัตราส่วนแพทย์ ต่อประชากรในเขตเมือง เท่ากับ 18.0 ต่อ 10,000 สูงกว่าค่าเฉลี่ยประเทศ 2-3 เท่า แต่ในเขต ชนบททางเหนือ มีแพทย์ต่อประชากรเพียง 2.1-3.4 ต่อ 10,000 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย 4 เท่า สำหรับ พยาบาลร้อยละ 81 อยู่ในเขตเมือง ซึ่งมีประชากรร้อยละ 54 ของประเทศ (OECD, 2003, p 121-2) รายได้ไม่ใช่เหตุผลเดียวของการย้าย เหตุผลสำคัญอื่นๆ ได้แก่ ภาระงานหนักในภาค รัฐบาล เพราะการให้โอกาสเข้าถึงบริการมากขึ้น การกระจายบุคลากรรัฐ-เอกชน และเมือง-ชนบท ปัญหาโรคเอดส์ การติดสารเสพติด ที่ทำให้การประกอบวิชาชีพไม่ภูมิใจ (OECD, 2003, p 129)

ในความเห็นของบุคลากรทางการแพทย์ โลกาวัดน์เปิดโอกาสให้พวกเขาเคลื่อนย้าย ระยะสั้น คล้ายกับการมีหมอมารักษาในคลินิก ในโรงพยาบาล หรือไปฝึกอบรมและศึกษาต่อ ไปทำงานที่มีรายได้มากขึ้นระยะหนึ่ง ฯลฯ เป็นการดึงดูดโอกาสเป็นครั้งคราว ไม่ได้ต้องการ อพยพเป็นการถาวร ความสูญเสียในการผลิตบุคลากรทางการแพทย์ รวมแล้วเป็นพันล้าน ดอลลาร์สหรัฐ หรือเท่ากับ หนึ่งในสามของเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ออฟริกาได้ได้รับ ระหว่างปี 2537-2543 (OECD, 2003, p 131) การขาดแคลนแพทย์ในออฟริกาได้ทำให้ประเทศ ต้องเปิดนโยบายรับแพทย์จากต่างประเทศเข้ามาทำงาน มีแพทย์จากคิวบาประมาณ 500 คน เข้ามาทำงานโดยเฉพาะในเขตชนบท แต่ก็พบปัญหาด้านการสื่อสารกับผู้ป่วย

ประเทศออฟริกาได้แก้ปัญหาดูด้วยการบังคับใช้ทุนของแพทย์พยาบาลและบุคลากร ต่างๆ หลังจบการศึกษาเป็นระยะเวลา 1 ปี การปรับหลักสูตรให้เน้นเฉพาะปัญหาสุขภาพใน ออฟริกาเพื่อลดโอกาสการไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งวิธีนี้ถูกคัดค้านว่าจะลดมาตรฐานของ ระบบบริการสุขภาพของประเทศ การเพิ่มค่าตอบแทน (แพทย์ทั่วไปเพิ่มร้อยละ 5 แพทย์ เฉพาะทางเพิ่มร้อยละ 12 และพยาบาลเพิ่มร้อยละ 14) แต่รัฐก็ขาดแคลนงบประมาณในการ ดำเนินการตามนโยบาย และความร่วมมือด้านวิชาการกับประเทศรับย้าย โดยมีข้อตกลงทวิ ภาคีทำโครงการแลกเปลี่ยนบุคลากรเพื่อเพิ่มคุณภาพบุคลากร หรือมีข้อตกลงงคโฆษณาให้ บุคลากรในออฟริกาได้ไปทำงานต่างประเทศ มาตรการเหล่านี้ จะได้รับการประเมินต่อไป

สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐและคณะ (2545, หน้า 30-41) ศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการต่อการพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ สรุปว่า ด้วยข้อจำกัดในปัจจุบัน แพทย์ต่างชาติเข้ามาทำงานในไทย โดยผ่านการสอบใบประกอบวิชาชีพเวชกรรม ข้อสอบภาษาไทยผ่านเพียง 4 รายเท่านั้นในรอบ 10 ปี ส่วนการเกิดสมองไหลออกไปต่างประเทศทุกวันนี้โอกาสเกิดน้อยไม่เท่ากับช่วงปี 2510 ที่มีการเช่าเครื่องบินเหมาลำ เพื่อเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

การสัมภาษณ์ประชาชนไทย เช่น ประธานหอการค้า ประชาชนชาวบ้าน และชาวต่างชาติในประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้มีโอกาสได้รับบริการจากแพทย์ชาวต่างชาติถ้ารัฐเปิดนโยบายนี้อย่างเต็มที่ มีความเห็นว่า การเปิดเสรีให้แพทย์ต่างชาติเข้ามา ถ้าเป็นการทำงานภาคเอกชน อาจได้แพทย์ที่มีคุณภาพสูง เช่น แพทย์จากยุโรปหรืออเมริกา เนื่องจากมีการแข่งขันและผู้ป่วยต้องจ่ายเงินเอง จึงให้ความสำคัญกับคุณภาพการรักษาพยาบาลที่ได้รับ แต่ถ้าต้องทำงานในภาครัฐเพื่อแก้ปัญหาความขาดแคลนแพทย์ เกรงว่าแพทย์ที่เข้ามาอยู่ตามอำเภอที่ขาดแคลน จะมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าแพทย์ไทย เพราะอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนแพทย์ปัจจุบันอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาแพทย์คุณภาพต่ำ แพทยสภา ควรควบคุมมาตรฐานโดยอนุญาตให้เข้าเฉพาะแพทย์ที่ได้คะแนนผ่านการสอบใบประกอบวิชาชีพเวชกรรมภาคภาษาไทย เพราะแพทย์เหล่านี้ต้องพูดกับผู้ป่วยชาวไทย นอกจากมีความสามารถประกอบวิชาชีพเวชกรรมแล้ว ต้องสื่อสารกับผู้ป่วยไทยรู้เรื่องด้วย จึงจะรักษาผู้ป่วยได้ผล (พงศธร พังระสุภา วิมลพรรณ อาจสม สุมาพร ตริวัชรานนท์, 2544)

บทบาทขององค์การอนามัยโลกต่อการเจรจาการค้าโลก

บทบาทขององค์การอนามัยโลกต่อการเปิดการค้าเสรีการค้าบริการขององค์การการค้าโลก ได้รับคำวิจารณ์ว่าขาดความชัดเจน ในเอกสารขององค์การอนามัยโลก (WHO, 2001) สรุปว่า ข้อตกลง TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights and Public Health) เดือนพฤศจิกายน 2544 สะท้อนหลักการสำคัญที่องค์การอนามัยโลกเสนออย่างแข็งขันมา 4 ปีก่อนหน้านี้ว่าประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกมีสิทธิอย่างเต็มที่ที่จะใช้มาตรการต่างๆ ภายใต้ข้อตกลง TRIPS ในการปกป้องสุขภาพของสาธารณะและส่งเสริมการเข้าถึงยา แต่ Horton (2002) ทำการวิจัยบทบาทขององค์การอนามัยโลกในระยะที่องค์การการค้าโลกเริ่มบทบาทของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ โดยการสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนต่างๆ ขององค์การอนามัยโลก และวิจัยเอกสาร มีข้อสรุปว่า แม้องค์การอนามัยโลกจะค้ำประกันนโยบาย

การเข้าถึงยา ตามข้อเสนอแนะของ Commission on Macroeconomics and Health (2001) ที่ให้จัดทำบัญชียาหลักขององค์การอนามัยโลกเพื่อประเทศยากจนสามารถเข้าถึงยาชื่อสามัญที่มีคุณภาพสูงในบัญชีได้ แต่การดำเนินงานนี้กลับเจียบหายไปเพราะแรงกดดันทางการเมืองและการเจรจาจากอุตสาหกรรมยา Horton จึงสรุปว่า องค์การอนามัยโลกในระยะหลังทำหน้าที่เพียงเดินตามหลังการเคลื่อนไหวขององค์กรอิสระ MSF (Medicine Sans Frontiers) ที่ต่อต้านนโยบาย เพราะองค์การอนามัยโลกไม่อาจต้านแรงกดดันจากการเจรจาทางธุรกิจของฝ่ายการค้าที่มีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มผู้ยากไร้

นอกจากธุรกิจด้านยา องค์การอนามัยโลกยังแสดงความอ่อนแอในการปกป้องสุขภาพของประชาชนในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกรณีกลุ่มโรคไม่ติดต่อที่เกิดจากการสูบบุหรี่ Beaglehole และ Yach (2003) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การอนามัยโลก สรุปว่า โลกาภิวัตน์ทำให้บริษัทบุหรี่ใช้วิธีการตลาดต่างๆ นานาส่งเสริมการแพร่ระบาดของบุหรี่ เช่น การค้าบุหรี่ข้ามพรมแดนผ่านทางอินเทอร์เน็ต ถึงขนาดมีบุหรี่ยี่ห้อใหม่ที่เน้นการขายทางอินเทอร์เน็ตเท่านั้น ประเทศยากจนมักตกเป็นเหยื่อ สืบเนื่องจากอัตราการสูบบุหรี่ของประชากรประเทศเหล่านี้เพิ่มขึ้น และประเทศยากจนมักไม่เข้มแข็งหรือผู้วางนโยบายไม่เต็มใจในการขัดขวางยุทธวิธีของบริษัทบุหรี่ องค์การอนามัยโลกเองแม้จะมีชื่อเสียงในการออกกรอบนโยบายการควบคุมบุหรี่ เมื่อต้องทำงานกับองค์การการค้าโลก ถึงกับยอมลดข้อห้ามโฆษณาบุหรี่ข้ามพรมแดน ในกรอบนโยบายการควบคุมบุหรี่ เพราะไม่ผ่าน “การทดสอบความจำเป็น” (necessity test) ขององค์การการค้าโลก จนเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า องค์การอนามัยโลกมีท่าทีอ่อนแอต่อปัญหาสาธารณสุขที่สำคัญของโลก และยอมจำนนต่อผลประโยชน์ทางการค้าของบริษัทบุหรี่ในสหรัฐอเมริกา (Pollock and Price 2003)

ผลกระทบต่อระบบบริการสุขภาพและท่าทีของประเทศต่างๆ

องค์การอนามัยโลกและองค์การการค้าโลก (WHO/WTO 2002, หน้า 112) สรุปสถานการณ์ว่า ประเทศกำลังพัฒนาปรับตัวโดยให้บริการสุขภาพอนามัยในโหมด 2 โดยพยายามดึงดูดผู้ป่วยต่างชาติให้ใช้บริการการแพทย์ทางเลือก หรือพัฒนาเป็นศูนย์สุขภาพของภูมิภาคโดยอาศัยความได้เปรียบทางราคา นอกจากนี้หลายประเทศยังให้ความสำคัญกับโหมด 4 การเคลื่อนย้ายของผู้ให้บริการ เพื่อบรรลุสถานการณ์ที่ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ (win-win) เช่น คิวบา อินเดีย ฟิลิปปินส์ ส่งออกแพทย์ให้ประเทศพัฒนา โดยประเทศส่งออกได้เงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ และประเทศรับเข้าประหยัดเงินลงทุนผลิต แต่ด้านลบก็มีมาก ได้แก่

สมองไหลไปต่างประเทศ ทำให้ขาดแคลนแพทย์ในประเทศยากจน มีปัญหาการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพได้ ความสูญเสียงบประมาณรัฐในการผลิตแพทย์สูงหลายล้านดอลลาร์ในประเทศแอฟริกาใต้ นอกจากนี้ นโยบายรักษาผู้ป่วยต่างชาติจะทำให้อุปทานที่ต้องตอบสนองอุปสงค์ในประเทศมีไม่เพียงพอ การให้ต่างชาติมาลงทุนธุรกิจ ก็มักทำเฉพาะในเขตที่มีกำลังซื้อ ดึงให้แพทย์ทำงานในเขตเมืองมากขึ้น ปลดปล่อยคนยากจนขาดโอกาสเข้าถึงบริการมากขึ้น

ความไม่แน่ใจในผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเสรีการค้าบริการสุขภาพ ทำให้ประเทศต่างๆ มีท่าทีระมัดระวังในการเปิดตลาด เพราะเมื่อเปิดตามข้อตกลงแล้วจะกลับมาปิดอีกไม่ได้ ตารางที่ 3.1 แสดงข้อมูลพื้นที่ประเทศสมาชิกต่างๆ ให้ไว้กับองค์การการค้าโลกระบุระดับการเปิดเสรี ว่าเปิดเต็มที่ เปิดบางส่วน หรือไม่เปิดเลย สถานการณ์เมื่อปี 2545 ประเทศส่วนใหญ่ไม่เปิดเสรีในหมวด 1 อาจเป็นเพราะยังไม่คุ้นเคยกับระบบการแพทย์ทางไกล บริการที่เปิดมากกว่าอย่างอื่น คือ การปรึกษากับแพทย์เวชกรรมและทันตกรรม รองลงมาเป็นการให้บริการโรงพยาบาล

ส่วนหมวด 2 มีสัดส่วนของการเปิดเสรีเต็มที่มากกว่าหมวดอื่นๆ โดยเฉพาะบริการโรงพยาบาล เพราะกลุ่มประเทศสมาชิกต้องการให้ผู้รับบริการสามารถข้ามพรมแดนมาใช้บริการในประเทศของตนได้ ส่วนหมวด 3 ส่วนใหญ่ผูกพันด้วยการเปิดบางส่วน โดยสูงที่สุดคือเปิดบางส่วนทางธุรกิจประกันสุขภาพ ตามด้วยธุรกิจด้านเวชกรรมและทันตกรรม และบริการโรงพยาบาล สำหรับหมวด 4 ยังไม่มีประเทศใดที่จะเปิดเสรีเต็มที่ให้บุคลากรประเทศอื่นๆ เข้ามา ส่วนใหญ่จะระบุว่าเปิดบางส่วน

ตารางที่ 3.1 ข้อมูลพื้นฐานการเปิดตลาด ตามจำนวนประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก

ประเภท	ระดับ	เวชกรรม	บริการ	บริการโรง	บริการ	ประกัน
		ทันตกรรม	พยาบาล	พยาบาล	บุคลากรอื่นๆ	สุขภาพ
		52	28	42	15	100
โหมด 1	เปิดเต็ม	16	7	13	7	10
	บางส่วน	10	4	0	1	59
	ไม่เปิด	26	17	29	7	31
โหมด 2	เปิดเต็ม	28	9	36	9	22
	บางส่วน	22	19	4	5	52
	ไม่เปิด	2	0	2	1	26
โหมด 3	เปิดเต็ม	15	5	15	9	9
	บางส่วน	31	22	25	6	88
	ไม่เปิด	6	1	2	0	3
โหมด 4	เปิดเต็ม	0	0	0	0	0
	บางส่วน	47	27	39	15	92
	ไม่เปิด	5	1	3	0	8

ที่มา: WHO/WTO (2002)

ข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 3.1 ซึ่งองค์การอนามัยโลกและองค์การการค้าโลก รวบรวมจากประเทศสมาชิกต่างๆ ยังมีความคลุมเครือ ซ้อนเหลื่อมและขัดแย้งกันเอง เช่นความคลุมเครือของการเปิดตลาดเต็มที่ กับเปิดบางส่วนของแต่ละโหมด ความซ้อนเหลื่อมของบริการเวชกรรม/ทันตกรรม และการประกันสุขภาพ รวมทั้งความขัดแย้งระหว่างข้อมูลที่น่าเสนอในตารางกับความเป็นจริง เช่น รายงานว่าไม่เปิดให้บุคลากรเคลื่อนย้ายอย่างเต็มที่ แต่ในความเป็นจริงมีบุคลากรเคลื่อนย้ายเข้าและออกสูงมากในบางประเทศ เท่ากับสะท้อนความซับซ้อนของระบบรายงาน การตีความ และการวางแผนยุทธศาสตร์จากข้อมูลที่ปรากฏอยู่

สรุปผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสุขภาพต่อประเทศไทย

การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสังคมและระบบสาธารณสุขไทยและการเตรียมความพร้อมจากการเปิดเสรีทางการค้าบริการสาธารณสุข โดยวิทยาลัยการสาธารณสุข จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี 2542 (วัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญและคณะ, 2542) สรุปว่า ประเทศไทยไม่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ เมื่อพิจารณาถึงสถานภาพของการผลิตที่เชื่อมโยงต่อการผลิตบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ได้แก่ การส่งออกผลิตภัณฑ์ยา เวชภัณฑ์ และอุปกรณ์ทางการแพทย์ สำหรับการเปิดเสรีทางการค้าบริการ ประเทศไทยมีโอกาสที่จะนำเงินตราเข้าประเทศได้มาก อาจทำให้การผลิตภายในประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนปัญหาอุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้น คือ การเข้าถึงบริการสุขภาพของคนไทย ปัญหาด้านคุณภาพของบริการสาธารณสุข การแข่งขันกับนักธุรกิจต่างชาติที่สูงขึ้น การนำเข้าปัจจัยการผลิตบริการสูงขึ้น มีผลต่อดุลการค้าของประเทศ ปัญหาสังคม เนื่องจากความเหลื่อมล้ำในการรับบริการและเข้าถึงบริการสุขภาพ ข้อเสนอแนะได้แก่ มาตรการ 10ม. คือ มาตรการด้านกฎหมาย ประกอบธุรกิจ มาตรการการเข้าเมืองของชาวต่างชาติ มาตรการการขึ้นทะเบียนข้อมูลพันธุเฉพาะเกี่ยวกับสาขาบริการด้านสาธารณสุข มาตรการด้านการวางเงื่อนไขหลักปฏิบัติเชิงชาติ มาตรการส่งเสริมศักยภาพเชิงรุกและมาตรการการลดผลกระทบด้านลบจากการคุ้มครองสิทธิบัตรยา มาตรการจัดตั้งคณะทำงานภาครัฐร่วมกับภาคเอกชน มาตรการศึกษาในเชิงลึกของหน่วยบริการสาธารณสุขไทย และมาตรการศึกษาเชิงลึกถึงการเปิดเสรีภาคบริการสาธารณสุขของประเทศต่างๆ มาตรการวางกลยุทธ์การเจรจาเปิดเสรีภาคบริการสาธารณสุข มาตรการด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี และมาตรการทางการคลัง

ตารางที่ 3.2 ผลกระทบของการเปิดเสรีทางการค้าบริการด้านสุขภาพต่อเป้าหมายสุขภาพ

ชนิดการค้า	เป้าหมายสุขภาพ		
	Equity	Quality	Efficiency
ข้ามพรมแดน	ให้บริการถิ่นฐานกันดาร	เพิ่มคุณภาพ	อาจต้องลงทุนมหาศาล
ผู้บริโภครเคลื่อนย้าย	“crowding out”	เพิ่มคุณภาพ	
ธุรกิจต่างชาติเข้ามา	เกิดระบบบริการ 2 ระดับ		ทรัพยากรที่มีอาจอิสระมากขึ้น
ผู้ให้บริการเคลื่อนย้าย	ลดการเข้าถึงบริการ	ลดคุณภาพ	การลงทุนสาธารณะลด เพราะการเคลื่อนย้ายเงิน

Janjaroen and Supakankunti (1998)

การวิจัยนี้คาดการณ์ว่า ประเทศไทยมีโอกาสความริเริ่มทางการค้าดังต่อไปนี้

1. การค้าข้ามพรมแดน- การแพทย์ทางไกล การศึกษาทางไกล
2. ผู้บริโภคเคลื่อนย้าย- บริการการแพทย์ ทันตกรรม ส่งเสริมสุขภาพและท่องเที่ยว
แพทย์แผนไทย บริการไม่ฉุกเฉิน การดูแลโรคเรื้อรัง เสริมสวย
3. ธุรกิจต่างชาติเข้ามา- โรงพยาบาลและคลินิก บริการบริหารจัดการสาธารณสุข การ
วิจัยและพัฒนาทางยา
4. ผู้ให้บริการเคลื่อนย้าย- บุคลากรสุขภาพที่มีทักษะสูง ที่ปรึกษา

ข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้างเพื่อเสริมความพร้อมจากการวิจัย ได้แก่

1. ส่งเสริมความตระหนักในประ โยชน์และผลเสียของโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะด้านข้อกีดขวาง
การค้า GATS
2. จัดตั้งหน่วยงานเพื่อดูแล
 - ทางออกของกระบวนการที่เป็นผลกระทบจากการแพทย์ทางไกลและบริการประกัน
 - ผ่อนคลายระเบียบ กฎหมาย บางข้อเพื่อลดผลกระทบต่อระบบสุขภาพ สร้างความ
เชื่อมโยงระหว่างการใช้ธุรกิจต่างชาติเข้ามา กับ ผู้ให้บริการเคลื่อนย้าย เพราะมีความ
สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดต่อระบบสุขภาพ
 - พัฒนาศักยภาพของรัฐในการออกกฎระเบียบในประเทศเพื่อส่งเสริมการรับรู้ความ
เคลื่อนไหวนานาชาติ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้ทำงานด้านนี้ในอนาคต
 - ใช้วิธีทางภาษีอัตราก้าวหน้าต่อระบบการค้าต่างประเทศ เพื่อสร้างความเป็นธรรมใน
การเข้าถึงบริการของประชาชนไทย
 - กระตุ้นการมีส่วนร่วมของสังคมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เพื่อความยอมรับของ
สังคม
3. พัฒนาศักยภาพของสถาบันระดับชาติ โดยการฝึกอบรม และการวิจัยสุขภาพระหว่าง
ประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การเปิดเสรีทางการค้า
4. พัฒนาแผนบูรณาการ ชูศักยภาพประเมินว่า ประเทศไทยสามารถผ่านเข้าสู่ระบบเสรีทางการ
ค้าในปี 2010 โดยทุกฝ่ายเป็นผู้ชนะ
5. รัฐถือเป็นพันธกิจที่จะรับกับภาวะเสรีทางการค้า โดยจัดสรรทรัพยากรเฉพาะเพื่อสร้างกล
ไกระดับชาติและให้กลไกนี้ดำเนินงานได้

สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐและคณะ (2545, หน้า 30-41) ศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการต่อการพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ ใช้วิธีทบทวนวรรณกรรมและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเน้นประเด็นผลกระทบต่อบุคลากรด้านสุขภาพ สรุปว่า ข้อตกลงเปิดเสรีการค้าบริการขององค์การการค้าโลก ส่วนที่มีผลต่อระบบสุขภาพมี 5 ประการคือ สาขารัฐกิจที่เกี่ยวกับสุขภาพ (บริการการแพทย์และทันตแพทย์) สาขาบริการการจัดจำหน่าย (ร้านยา) สาขาบริการการศึกษาที่เกี่ยวกับสุขภาพ (การผลิตบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข) สาขาบริการการเงิน (การประกันชีวิตและสุขภาพ) และสาขาบริการสุขภาพและบริการสังคม (โรงพยาบาล) แม้ในปี 2538 ประเทศไทยจะไม่กำหนดข้อผูกพันใดๆ ในสาขาบริการสุขภาพและบริการสังคม รวมทั้ง ข้อผูกพันในสาขาอื่นๆ ไทยกำหนดไว้ไม่เกินกว่าหรือส่วนใหญ่ต่ำกว่ากรอบกฎหมายปัจจุบัน แต่สถานการณ์จริงของการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ มักกระทำเกินกว่าที่กำหนดในข้อผูกพัน โดยเล็งกฎหมาย เช่น มีร้านขายยาชื่อเดียวกับบริษัทแม่ในต่างประเทศในหลายจังหวัด โดยมีคนไทยเป็นผู้ถือใบอนุญาตแทน ส่วนธุรกิจโรงพยาบาลมีบริษัทต่างประเทศเข้ามาตาม พ.ร.บ.ประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ.2543

การวิจัยวิเคราะห์ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการตามรูปแบบการค้า 4 รูปแบบ สรุปว่า การเปิดเสรีการค้าบริการสุขภาพข้ามพรมแดน น่าจะไม่มีผลกระทบต่อการวางแผนกำลังคน การผลิตและการใช้/จัดการกำลังคนมากนัก การรับบริการสุขภาพในต่างประเทศจะส่งผลกระทบต่อการวางแผนกำลังคน การผลิต พัฒนา และการใช้กำลังคนอย่างมาก การลงทุนธุรกิจบริการสุขภาพ น่าจะมีผลต่อการพัฒนากำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายกำลังคน ส่วนการเคลื่อนย้ายบุคลากร ไม่น่าทำให้เกิดเหตุการณ์สมองไหลออกนอกประเทศอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตามการติดตามเรื่องนี้ยังใกล้ชิดมีความจำเป็นมาก และควรรหาทางป้องกันไว้แต่เนิ่นๆ โดยเฉพาะการสร้างกลไกปฏิรูปภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ถ้าผลสำเร็จของการปฏิรูประบบสุขภาพอยู่ในระดับดีมากและความสำเร็จของการขยายการค้าระหว่างประเทศด้านบริการสุขภาพดีมากเช่นกัน จะมีผลต่อการพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพมาก ต้องวางแผนกำลังคนด้วยวิสัยทัศน์อุปสงค์ แต่ถ้าการปฏิรูประบบสุขภาพได้ผลต่ำแต่ผลสำเร็จทางการค้าระหว่างประเทศสูงมาก จะทำให้เกิดวิกฤตขาดแคลนกำลังคนในชนบท เช่นที่พบในช่วงปี 2530-2540 (สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐและคณะ, 2545 หน้า 68-72)

ทางออกของนโยบายเปิดเสรีการค้าบริการสุขภาพ

Winters (1999, หน้า 62-3) วิเคราะห์ว่า นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ก่อผลกระทบ ต่อความเหลื่อมล้ำของรายได้ เพราะ ชนชั้นกลางจะมีโอกาสได้ประโยชน์มากกว่ากลุ่มคนจน ผู้หญิงและเด็กจะได้ผลกระทบด้านลบมากที่สุด นโยบายที่ให้ผลดีที่สุดทั้งการเพิ่มระดับรายได้ ของประชาชนและการแก้ปัญหาความยากจนคือ การเตรียมความพร้อมว่ากลไกตลาดจะ ดำเนินการอย่างดี ปัจจัยเหล่านั้นได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุน สถาบันทางการเงิน ตลาดสินเชื่อ และการเปิดธุรกิจใหม่ นโยบายเสริมเหล่านี้เป็นนโยบายที่ต้องทำ ได้แก่ การ กระจายสินทรัพย์ที่สร้างผลผลิต การศึกษาและบริการสาธารณสุข การส่งเสริมประชาสังคม การมีส่วนร่วม และการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มคนจน

สำหรับประเทศขนาดเล็กและประเทศยากจน ความผันผวนของรายได้ประชากรอาจมี ผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก Jansen (2004, หน้า 14) พิสูจน์ว่า ความผันผวนของรายได้ ประชากรขึ้นกับการกระจุกตัวของสินค้าส่งออก ความผันผวนของการค้า และการเปิดเสรีการค้า นอกจากนี้ ระดับรายได้ประชากรที่ต่ำยังมีผลทำให้รายได้ประชากรผันผวนมากขึ้นด้วย การศึกษาดังกล่าวเสนอการป้องกันปัญหาคือ การสร้างสินค้าส่งออกที่หลากหลาย เพื่อป้องกัน ความผันผวนของรายได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากที่จะทำโดยเฉพาะประเทศยากจน ขนาดเล็ก ที่ไม่มี ศักยภาพในการสร้างสินค้าที่หลากหลาย

ความได้เปรียบของแต่ละประเทศมีแตกต่างกัน ประเทศที่มีพื้นฐานการพัฒนาสูงย่อม ได้เปรียบในการแข่งขัน Berger และคณะ (2004) ประเมินผลกระทบของการลงทุนทางตรง จากต่างประเทศ (foreign direct investment, FDI) ในสถาบันการเงิน เพื่อดูความได้เปรียบเชิง เปรียบเทียบ พบว่า สหรัฐอเมริกา มีความได้เปรียบในการลงทุนจากต่างประเทศ จนกระทั่ง เกิดการควบกิจการของสถาบันการเงิน ทั้งกรณีที่ส่งเงินออกนอกประเทศ และกรณีที่เงินต่าง ประเทศไหลเข้า

ข้อเสนอระดับหลักการของการเปิดเสรีการค้า Stiglitz (2002, p 59) วิจารณ์ว่าเหตุผลง ใจทางเศรษฐศาสตร์ของการเปิดเสรีทางการค้าหรือโลกาภิวัตน์ คือ การใช้ประโยชน์จากความ ได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ทำให้การผลิตในประเทศต่างๆ สามารถ โยกย้ายทรัพยากรข้ามพรมแดนจากที่ที่มีผลิตภาพต่ำไปสู่ประเทศที่มีผลิตภาพสูงกว่า แต่ความ สนใจหลักของการประชุมเจรจาการค้าทุกๆ ครั้ง เช่นที่ Doha คือ การปกป้องทรัพย์สินทาง ปัญญา Stiglitz (2002, p 245) จี้จุดอ่อนของการเคร่งครัดปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา ว่าเป็น การคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ผลิตมากกว่าประโยชน์ของผู้ใช้ ซึ่งมีผลทำให้การค้นคว้าความรู้

เพิ่มเติมไม่ออกเลย โดยเฉพาะกรณีที่ความรู้จากทรัพย์สินทางปัญญานั้นจะส่งผลต่อการวิจัยให้รู้เพิ่มขึ้น นอกจากนั้นยังอาจพบผลกระทบที่เราขอมปล่อยให้ประชาชนในประเทศยากจนตายไปโดยไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ เพราะการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาทำให้ราคาของยาสำหรับช่วยชีวิตแพงเกินไป

เมื่อความเป็นจริงพบว่าปัญหาจากการเปิดเสรีทางการค้ามีมากกว่าประโยชน์ทางทฤษฎีที่ควรได้ ทำให้ Stiglitz (2002, pp. 226-8, 244-6) เสนอการปฏิรูประดับโครงสร้างขององค์การการค้าโลกอย่างครบวงจร เนื่องจากโครงสร้างองค์กรในปัจจุบันประกอบด้วยรัฐมนตรีการค้าที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ค้ามากกว่าผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป จึงควรปรับโครงสร้างบริหารองค์กร (governance) ให้ได้ยืนเสียงจากส่วนอื่นนอกเหนือจากรัฐมนตรีการค้า จากนั้นควรให้ประเด็นการเจรจามีความโปร่งใส (transparency) ไม่ใช่ตกลงกันในห้องประชุมลับ เพื่อให้ประชาชนต่างๆ ที่สนใจผลกระทบของนโยบายต่อสิ่งแวดล้อมได้ให้ความคิดเห็น เหนือสิ่งอื่นใด พื้นฐานสำคัญขององค์การระหว่างประเทศต้องให้ความสำคัญที่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา ไม่เอาเปรียบผู้ด้อยกว่า ให้เกิดการค้าที่สมดุลต่อสิ่งแวดล้อม และคำนึงถึงชีวิตประชาชน

องค์การอนามัยโลก ที่ตกเป็นเบี้ยล่างเมื่อทำงานกับฝ่ายการค้า Pollock and Price (2003) เสนอแนะว่า องค์การอนามัยโลกควรทบทวนบทบาทที่สำคัญที่สุดของตนในการเป็นผู้กำหนดมาตรฐานด้านสุขภาพที่เกือบทุกประเทศทั่วโลกอยู่ในโครงสร้างของการตัดสินใจ องค์การอนามัยโลก ควรชูประเด็นที่ทำนายผู้วางนโยบายทั่วโลก โดยให้ทุกประเทศแสดงข้อมูลหลักฐานเพื่อประเมินผลกระทบด้านสุขภาพของนโยบายเปิดเสรีทางการค้าและการให้เอกชนจัดบริการที่จำเป็นแทนรัฐ โดยเฉพาะในประเด็นความเป็นธรรมทางสุขภาพและสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้นองค์การอนามัยโลกควรเพิ่มบทบาทของตนในการถ่วงดุลผลกระทบด้านสุขภาพระหว่างประเทศ กับองค์การการค้าโลกที่คำนึงถึงประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ

เมื่อใดที่การแก้ปัญหา นโยบายระดับนานาชาติ หรือระดับชาติไม่ได้ผล ทางแก้ปัญหาในระดับล่างลงไปจึงเป็นทางเลือก ตัวอย่าง กรอบนโยบายควบคุมการสูบบุหรี่ที่สามารถตกลงกันได้ในระดับสหประชาชาติ คือการลดอุปสงค์ (demand reduction) โดยวิธีการรณรงค์วันงดสูบบุหรี่โลก ซึ่งมีสื่อมวลชนช่วยประชาสัมพันธ์ การเฝ้าระวังและสำรวจปัญหาการสูบบุหรี่ในหมู่บ้าน ที่ 114 ประเทศทั่วโลกร่วมมือกัน จนถึงการสร้างการมีหุ้นส่วน (partnership) เช่น การกีฬาปลอดบุหรี่ การรณรงค์เลิกสูบบุหรี่ (Beaglehole and Yach, 2003) หรือการเรียกร้องให้องค์กรประชาสังคมร่วมมือกับรัฐรณรงค์จูงจูงทั้งอัตราตายตามกลุ่มอายุลดลงอย่างได้ผลในประเทศพัฒนา (Yach et al, 2004)

ข้อเสนอแนะที่มองโลกในด้านดีของนักวิชาการความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Lee et al, 2004) เห็นว่า การช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ดีที่ควรคำนึงเป้าหมายที่เป็นสากล เหมือนที่สหรัฐอเมริกาให้เงินช่วยเหลือฟื้นฟูยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สองปีละร้อยละ 1 ของรายได้ประเทศเป็นเวลา 4 ปี ตามแผนประธานาธิบดีมาร์แชล ทำให้ยุโรปฟื้นตัว⁷ ถ้าประเทศต่างๆ ให้ความช่วยเหลือประเทศอื่นตามแผนระยะยาวเข้ากองทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศยากจนสามารถืมไปใช้ในระยะยาวและลดการเอาัดเอาเปรียบที่มาจากการให้เงินช่วยเหลือต่างประเทศ เงินกองทุนปีละประมาณ 1 แสนล้านดอลลาร์ที่เสนอ ยังต่ำกว่ารายจ่ายที่รัฐอุดหนุนการเกษตรของประเทศพัฒนาปีละ 3 แสนล้านดอลลาร์ หรืองบประมาณทหารปีละ 1 ล้านล้านดอลลาร์

มาตรฐานข้อมูลการค้าบริการ

เมื่อมีข้อตกลงด้านการค้าบริการของ GATS ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเคลื่อนไหวพัฒนามาตรฐานข้อมูลที่สามารถเปรียบเทียบกันได้ระหว่างประเทศอย่างรวดเร็ว เพราะมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่เชื่อถือได้เปรียบเทียบกันระหว่างการค้าตั้งแต่ในโหมคที่ 1 ถึงโหมคที่ 4 สหประชาชาติ (United Nations, 2003 หน้า 1-2) ร่วมมือกับสหภาพยุโรป กองทุนการเงินระหว่างประเทศ องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development) การประชุมด้านการค้าและพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations Conference on Trade and Development) และองค์การการค้าโลก จัดพิมพ์คู่มือสถิติการค้าบริการระหว่างประเทศ โดยใช้หลักงบดุลบัญชีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศฉบับที่ 5 (Balance of Payments Manual, BPM5) และหลักการของระบบบัญชีประชาชาติ (System of National Account, SNA ฉบับปี ค.ศ. 1993) ตัวอย่างของรายจ่ายการค้าบริการด้านสุขภาพที่ต้องรายงานระหว่างประเทศ ได้แก่

- รายจ่ายหมวดการเดินทาง แยกย่อย การเดินทางส่วนบุคคล รายจ่ายเกี่ยวกับสุขภาพ
- รายจ่ายบริการส่วนบุคคล วัฒนธรรมและนันทนาการ แยกย่อยเป็น บริการสุขภาพ

⁷ ความรับรู้ในปัจจุบันของประชาชนสหรัฐคิดว่า ประเทศนำเงินภาษีไปช่วยเหลือต่างประเทศสูงถึงร้อยละ 20 ของงบประมาณประเทศ ทั้งที่ความจริงเป็นเงินเพียงร้อยละ 0.13 ของรายได้ของประเทศ

- รายจ่ายการประกันชีวิต แยกย่อยเป็น บริการประกันชีวิต อุบัติเหตุและสุขภาพ
- รายจ่ายการประกันโดยตรง เช่น ประกันสุขภาพที่ไม่เกี่ยวกับประกันชีวิต การประกันต่อ (Reinsurance) ด้านอุบัติเหตุ และสุขภาพ
- รายจ่ายด้านบริการสุขภาพ ได้แก่ บริการโรงพยาบาล บริการทางการแพทย์ทั่วไป
- บริการทางการแพทย์เฉพาะทาง บริการทันตกรรม ผดุงครรภ์และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข้อตกลงเหล่านี้ อ้างอิงตามมาตรฐานที่มีอยู่ หรือเป็นข้อตกลงใหม่เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น สามารถแยกแยะได้ว่า รายจ่ายนั้น เป็นของประชากรที่อยู่ในประเทศ ใช้บริการที่ต่างประเทศ หรือใช้บริการขณะอยู่ในประเทศ เพื่อสนับสนุนการแบ่งประเภทวิธีการการค้ำเป็น 4 โหมด

การเตรียมความพร้อมของแต่ละประเทศ

ในสหรัฐอเมริกา ประเทศที่ก้าวหน้าที่สุดด้านเทคโนโลยี สามารถผ่าตัดผู้ป่วยทางไกลโดยศัลยแพทย์อยู่ที่นิวยอร์กและหุ่นยนต์กับผู้ป่วยอยู่ที่ฝรั่งเศส ในด้านกฎหมายการประกอบโรคศิลปะกรณีนี้อาจไม่เป็นปัญหาเพราะศัลยแพทย์เป็นชาวฝรั่งเศส แต่ Yeo (2002) ยกประเด็นว่า กฎหมายในสหรัฐอเมริกาค้างหากที่เป็นอุปสรรค เพราะแต่ละรัฐมีกฎหมายควบคุมการขึ้นทะเบียนประกอบวิชาชีพเวชกรรมของตนเอง จึงเป็นอุปสรรคกีดกันการเข้าถึงตลาดของการแพทย์ทางไกลที่สหรัฐอเมริกายังขาดระบบในการแก้ไข ทั้งที่โดยสุทธิแล้ว การเปิดการค้าเสรีบริการการแพทย์ทางไกลสหรัฐจะได้เปรียบดุล จุดยืนของสหรัฐอเมริกาก็ต้องการให้ประเทศของตนได้รับผลประโยชน์ของการเจรจาทางการค้าเท่าเทียมกันกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ (Ascher, 2002, p. 191)

ประเทศแคนาดา เห็นว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่เป็นระบบ จึงให้ผู้ชำนาญการสาธารณสุขต่างประเทศของ Health Canada เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารยุทธศาสตร์ด้านการค้าและจุดประสานงานของนโยบายการค้าของกระทรวงสาธารณสุข วัตถุประสงค์ของการปรับวิธีการนี้ ได้แก่ เพื่อเตรียมนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพและการค้าของกระทรวงประสานให้ความเห็นจากกระทรวงสาธารณสุขไปสู่นโยบายการค้า พัฒนายุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อให้ประเด็นสุขภาพเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการตัดสินใจในระยะแรก และเป็นตัวแทนของกระทรวงในการถกเถียงเจรจาการค้าซึ่งเกี่ยวเนื่องกับประเด็นที่กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบ (Vellinga, 2002)

สรุป

การเปิดเสรีทางการค้าตั้งบนแนวคิดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ เพราะ การเคลื่อนย้ายแรงงานและปัจจัยการผลิตจากที่ที่มีผลิตภาพต่ำไปที่ที่มีผลิตภาพสูงกว่า จะเกิดผลดีโดยรวม แต่ผลที่ปรากฏมักไม่เป็นเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีบริการด้านสุขภาพ มีผลเสียต่อการเข้าถึง บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวเพื่อผลประโยชน์ของภาคการค้ามากกว่าผลลัพธ์ทางสุขภาพ บทบาทสถาบันระหว่างประเทศ ทั้งองค์การการค้าโลก และองค์การอนามัยโลก ยังไม่สามารถทำให้เป้าหมายเชิงทฤษฎีเป็นจริงได้ การวิจัยผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสุขภาพของประเทศไทยที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับเป้าหมายความเป็นธรรมของการเข้าถึงบริการ ซึ่งควรปรับตัวในเชิงโครงสร้างเพื่อให้ประเทศสามารถสู่กระแสการเปิดเสรีนี้ได้

4. ผลกระทบเชิงปริมาณต่อประเทศไทย

การศึกษานี้ เป็นการคาดการณ์ไปข้างหน้าถึงผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสุขภาพต่อประเทศไทย การคาดการณ์สามารถทำได้อย่างจำกัดเนื่องจากความขาดแคลนข้อมูล การคาดการณ์ขนาดและผลกระทบของการค้าบริการด้านสุขภาพในแต่ละโหมด ในที่นี้เน้นโหมดที่ 2 และ 4 เป็นสำคัญ เนื่องจากเกิดผลกระทบมากต่อระบบบริการสุขภาพและความเป็นธรรม

แนวคิดและสมมติฐาน

จากการทบทวนวรรณกรรมในหัวข้อที่ 3 สรุปขนาดการค้าบริการด้านสุขภาพที่สำคัญดังนี้

ข้อดกของการค้าในโหมด 2 การไหลออกของประชาชนเพื่อไปรับบริการในต่างประเทศน่าจะน้อย (ไม่มีหลักประกันใดให้ประชาชนใช้สิทธิในต่างประเทศ หรือตัวอย่างคุณิเชียอนุญาตให้ใช้แค่ขนาดไม่ใหญ่นัก อ้างใน Achouri and Achour, 2002) เมื่อเทียบกับ จำนวนการไหลเข้ามารับบริการของผู้ป่วยต่างชาติ เพราะเป็นนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ต่อโลกาภิวัตน์จากนโยบายรัฐบาลประกาศให้ความสำคัญกับการดึงดูดผู้ป่วยจากต่างประเทศเพื่อนำรายได้เข้าประเทศ ทำให้เอกสารต่างประเทศอ้างอิงต่อนานาชาติว่าเป็นทางออกของประเทศไทย และประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องชนะ (WHO and WTO, 2002)

ข้อตกลงการค้าในโหมด 4 การไหลออกนอกประเทศของบุคลากรสุขภาพไม่น่าจะมากนัก (สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐและคณะ, 2545) ขณะเดียวกัน จำนวนการไหลเข้าของผู้ให้บริการจากต่างประเทศอาจจะไม่มากเนื่องจากปัญหาภาษา แพทย์จากประเทศที่มีมาตรฐานการแพทย์สูง จะเข้ามาให้บริการในภาคเอกชน แพทย์จากประเทศที่มีมาตรฐานการแพทย์ต่ำกว่า อาจเข้ามาให้บริการในภาครัฐบ้าง (OECD, 2003 ในอัฟริกา และ พงศธร พัชรสุภา วิมลพรรณ อาจสม สุมาพร ศรีวิชานนท์, 2547)

ข้อตกลงในโหมด 1 บริการการแพทย์ทางไกลยังมีปัญหาใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เวชกรรมระหว่างประเทศคู่ค้าซึ่งไม่อาจตกลงด้วยระบบพหุภาคี (Yeo, 2002) ตลาดและผลกระทบอาจยังไม่มากนัก ส่วนโหมด 3 เป็นธุรกิจใดๆ ที่อยู่เบื้องหลังหรือเป็นธุรกิจผสมผสานกับโหมดอื่นๆ เป็นการใช้จ่ายเงินเพื่อแสวงกำไร เช่นเดียวกับการนำโรงพยาบาลเข้าตลาดหลักทรัพย์ ผลกระทบด้านความเป็นธรรมทางสุขภาพ จึงอยู่ที่ระบบการให้บริการแก่ผู้ให้บริการมากกว่า

การประเมินผลกระทบต่อประชาชนไทย จากการที่ผู้ป่วยชาวต่างชาติเข้ามามาก ทำให้เกิดปรากฏการณ์ crowding out แพทย์จะไหลออกไปให้บริการผู้ป่วยชาวต่างชาติในภาคเอกชน (เพราะภาครัฐมีผู้รับบริการมาก ไม่สามารถสร้างความพอใจต่อบริการที่สะดวกรวดเร็ว)

ดังนั้น การประเมินผลกระทบของการค้าบริการสุขภาพต่อประชาชนไทย จากข้อตกลงการเปิดเสรีการค้าในโหมด 2 และ 4 ผลกระทบจะเกิดมากหากประเทศไทยไม่สามารถควบคุมกลไกตลาดด้านสุขภาพให้เกิดความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพและคุณภาพ นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นการควบคุมกลไกตลาดด้านสุขภาพ แต่การปฏิบัติตามนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าล้มเหลว การเปิดเสรีการค้าสุขภาพในโหมด 2 ผู้ป่วยต่างชาติเข้าประเทศ เกิดผลกระทบด้านลบ แพทย์ไหลออกจากระบบราชการเหมือนช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ (สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐและคณะ, 2545) แพทย์ภาครัฐลดลง ประชาชนจะไม่ศรัทธาและไม่ใช้ระบบที่รัฐจัดให้ แต่กลับไปใช้ “เงินจากกระเป๋า” ของแต่ละครัวเรือน “ซื้อ” บริการสุขภาพที่ตนเอง “มั่นใจ” ในคุณภาพจากภาคเอกชน (ซึ่งมีผู้ป่วยชาวต่างชาติเข้ามาใช้ด้วย) การเปิดเสรีในโหมด 4 ทำให้แพทย์จากประเทศที่มีมาตรฐานสูงเข้ามาให้บริการในภาคเอกชน เพื่อตอบสนองอุปสงค์ผู้ป่วยต่างชาติและผู้ป่วยไทยที่ใช้บริการในภาคเอกชน ส่วนโหมด 4 การออกไปทำงานในต่างประเทศของบุคลากรสาธารณสุขของไทยยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบมากนักในระยะ 10 ปีข้างหน้า

ผลกระทบด้านการเกิดตลาดบริการสุขภาพในภาคเอกชนที่มากขึ้น จึงเป็นคำถามวิจัยที่ต้องการการประเมินในเชิงปริมาณในหัวข้อที่ 4 นี้

ฐานข้อมูลการประมาณการผลกระทบในเชิงปริมาณ

ใช้ข้อมูลทุติยภูมิดังต่อไปนี้

1. บัญชีรายจ่ายสุขภาพแห่งชาติ ที่คณะทำงานจากกระทรวงสาธารณสุข, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมมือกันรวบรวมเป็นอนุกรมระหว่าง พ.ศ. 2537-2544 แหล่งข้อมูลนี้ เพื่อประเมินขนาดรายจ่ายด้านสุขภาพที่จัดอยู่ในขอบเขตของ “ตลาดการค้าบริการสุขภาพ”

2. การสำรวจสภาวะอนามัยและสวัสดิภาพครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2546 เพื่อประเมินพฤติกรรมการใช้บริการของประชาชน ทั้งระดับประเทศ เขตเมืองเขตชนบท และในเขตจังหวัดที่มีอุปทานของบริการทางการแพทย์สูง เพื่อสร้างเหตุการณ์สมมติว่าเมื่อเปิดเสรีการค้าบริการสุขภาพ จะมีการไหลออกของบุคลากร ตลอดจนเกิดอุปสงค์ของบริการภาคเอกชนที่มากขึ้น

3. การกระจายของบุคลากรสาธารณสุข รัฐ-เอกชน และการลาออกจากราชการของแพทย์ที่รวบรวมโดยกระทรวงสาธารณสุข เพื่อประเมินความสูญเสียในการผลิตบุคลากรโดยเฉพาะแพทย์ที่อาจไหลออกไปสู่ภาคเอกชนมากขึ้น

ขนาดของตลาดบริการสุขภาพในประเทศไทย

ฐานข้อมูลรายจ่ายด้านสุขภาพของประชาชนไทย (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และคณะ 2547) แสดงแนวโน้มรายจ่ายด้านสุขภาพของประชาชนไทย ระหว่างปี 2537 ถึง 2544 ว่ารายจ่ายรวมด้านสุขภาพของประเทศไทย เป็นร้อยละ 3.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศในปี 2537 เพิ่มขึ้นถึงจุดสูงสุดคือร้อยละ 4.0 ในปี 2540 ที่ไทยประสบวิกฤตเศรษฐกิจ และลดลงเหลือร้อยละ 3.3 ในปี 2544 โดยสัดส่วนรายจ่ายที่มาจากการจ่ายของประชาชนเมื่อรับบริการลดลงเรื่อยๆ จาก ร้อยละ 44 ของรายจ่ายสุขภาพทั้งหมดเหลือร้อยละ 33 ทำให้รายจ่ายจากกระเป๋าต่อคนต่อปีไม่ได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เป็นเพราะวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา และเป็นจากนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของรัฐบาลใหม่ในปี 2544

ถ้ายอมรับว่า ในระบบบริการสุขภาพของไทยมีส่วนที่เป็น “การค้าบริการสุขภาพ” รายจ่ายสุขภาพที่มาจากกระเป๋าประชาชน เป็นแหล่งใหญ่ของการค้าเหล่านี้ ซึ่งใช้จ่ายสำหรับการรับบริการในโรงพยาบาลเอกชน คลินิกเอกชน ร้านขายยา การแพทย์ทางเลือก และบางส่วนเป็นการจ่ายเมื่อรับบริการในสถานพยาบาลของรัฐ รายจ่ายที่มาจากกระเป๋าประชาชนเมื่อรับบริการในปี 2544 เป็นเงินทั้งสิ้น 56,286 ล้านบาท ใกล้เคียงกับงบประมาณรัฐที่ให้กับหน่วยงานด้านสุขภาพของรัฐ 56,845 ล้านบาท (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และคณะ 2547) ถ้ายอมรับว่า ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นระบบบริการสุขภาพที่รัฐควบคุมกลไกตลาดเต็มที่ เพราะยอมรับให้ประชาชนจ่ายจากกระเป๋า 30 บาทต่อครั้งของการรับบริการเท่านั้น การจ่ายจากกระเป๋าในส่วนที่เป็น “การค้าบริการสุขภาพที่รัฐคุมเข้ม” จึงไม่น่าจะสูง รายจ่ายจากกระเป๋าของประชาชนประมาณ 5 หมื่นล้านบาท น่าจะเป็นขนาดของ “การค้าบริการสุขภาพที่รัฐควบคุมไม่ได้” ทั้งที่เป็นรายจ่ายในตลาดบริการภาคเอกชน และตลาดบริการภาครัฐ

ถ้าคิดเป็นรายจ่ายด้านสุขภาพตามชนิดของหลักประกันสุขภาพ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นรายจ่ายที่ใหญ่ที่สุดและรัฐควบคุมกลไกตลาดมากที่สุด รองลงมาเป็นหลักประกันที่เป็น “การค้าบริการสุขภาพที่รัฐควบคุมปานกลาง” คือประกันสังคม มีรายจ่ายในปี 2544 ประมาณ 11,274 ล้านบาท (ร้อยละ 7 ของรายจ่ายด้านสุขภาพทั้งหมด สำหรับประชากรประมาณร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ) เนื่องจากมีการแข่งขันกันให้บริการกับผู้ประกันตนระหว่างรัฐและเอกชน แต่จำนวนเงินที่สถานพยาบาลได้รับส่วนใหญ่เป็นอัตราเหมาจ่ายรายหัวต่อปี หลักประกันที่สามเป็น “การค้าบริการสุขภาพที่รัฐควบคุมน้อย” คือ สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ มีรายจ่ายในปี 2544 ประมาณ 21,708 ล้านบาท (ร้อยละ 13 ของรายจ่ายสุขภาพทั้งหมด สำหรับประชากรประมาณร้อยละ 10) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังอนุญาตให้มีหลักประกันอื่นๆ ซ้ำซ้อนกันได้ เช่น ประกันสุขภาพเอกชน ที่เป็นภาคสมัครใจ หรือประกันจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ที่เป็นภาคบังคับ ทั้ง 2 ส่วนนี้มีรายจ่ายต่อปีรวมกันไม่เกินกว่า 1 หมื่นล้านบาท นอกจากนี้ ผู้มีหลักประกันต่างๆ อาจไม่ใช้สิทธิของตนเองหรือเลือกใช้สิทธิชนิดที่ตนคิดว่าให้ผลการรักษาที่ดีที่สุดได้ หรือใช้การจ่ายเงินสด ณ จุดรับบริการโดยไม่ใช้สิทธิใดๆ ซึ่งเท่ากับการยอมรับว่า “สินค้าสุขภาพ” ที่ตนใช้เงินสดซื้อจะมีคุณภาพดีกว่า “บริการสาธารณะ” ที่รัฐจัดหาให้อย่างมีการควบคุม

เมื่อแยกย่อยรายจ่ายด้านสุขภาพปี 2544 ตามประเภทสถานพยาบาลที่ใช้ รายจ่ายที่สูงที่สุดอยู่ในโรงพยาบาลของภาครัฐ ร้อยละ 49 ของรายจ่ายสุขภาพทั้งหมด หรือเป็นเงินเกือบ 8 หมื่น 4 พันล้านบาท (ดูตารางที่ 4.1) ต่อมาคือ รายจ่ายในโรงพยาบาลเอกชน ร้อยละ 15

(เป็นเงิน เกือบ 2 หมื่น 6 พันล้านบาท) รายจ่ายกิจกรรมสาธารณสุข(ป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพ)ในภาครัฐ ร้อยละ 8 (เป็นเงินเกือบหมื่น 4 พันล้านบาท) รายจ่ายร้านยาและผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ ร้อยละ 6 รายจ่ายผู้ป่วยนอกกับแพทย์ร้อยละ 6 (ประมาณหมื่นล้านบาท) รวมแล้วเป็นรายจ่ายในสถานพยาบาลภาคเอกชน ร้อยละ 28 (หรือ ประมาณ 4 หมื่น 8 พันล้านบาท) เมื่อเทียบกับขนาดการคลังที่มาจากภาคเอกชนในปีเดียวกันร้อยละ 33 ของรายจ่ายสุขภาพทั้งหมด สูงกว่าร้อยละ 28 ที่จ่ายไปยังสถานบริการเอกชน แสดงว่า การจ่ายเงิน ณ จุดรับบริการยังมีขนาดมากอยู่ในสถานพยาบาลภาครัฐ^{*} หรืออีกนัยหนึ่ง “ตลาดการค้าบริการสุขภาพ” ซึ่งวัดโดยการจ่ายจากกระเป๋าของประชาชน ยังเกิดในสถานพยาบาลรัฐได้อีกมากด้วย

ตารางที่ 4.1 รายจ่ายด้านสุขภาพเทียบกับ GDP และรายจ่ายย่อยที่สำคัญ ปี 2537-2544

พ.ศ.	รายจ่ายรวมด้านสุขภาพ			รายจ่ายย่อย (ล้านบาท)			
	ล้านบาท	%GDP	%เพิ่ม	мп.ในรัฐ	мп.ในเอกชน	мп.นอก	ยาเวชภัณฑ์
2537	127,655	3.5	-	50,357	25,518	12,007	8,254
2538	147,837	3.5	15.8%	57,967	28,398	13,702	9,421
2539	177,103	3.8	19.8%	72,844	33,041	15,606	8,678
2540	189,143	4.0	6.8%	75,306	31,070	14,763	8,362
2541	172,811	3.7	-8.6%	70,021	25,108	14,521	10,245
2542	162,124	3.5	-6.2%	78,031	24,527	15,648	9,353
2543	167,147	3.4	3.1%	80,669	24,278	14,690	10,794
2544	170,203	3.3	1.8%	83,804	25,994	14,356	10,732

ที่มา: วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียรและคณะ 2547

^{*} ตามความเป็นจริง มีการไขว้กันของแหล่งเงินกับประเภทสถานพยาบาล ตามแนวคิดส่วนผสมระหว่างภาครัฐและเอกชน (public private mix) คือ การคลังภาครัฐไหลไปสู่สถานพยาบาลเอกชนได้ เช่น กรณีประกันสังคมทำสัญญากับโรงพยาบาลเอกชนให้ดูแลผู้ประกันตนตลอดปี และการคลังภาคเอกชนก็ไหลสู่ภาครัฐได้เช่นกัน

พฤติกรรมแสวงหาบริการสุขภาพ อุปสงค์สมมูลกับอุปทาน

การจัดการระบบบริการสาธารณสุขในประเทศไทย รัฐบาลใช้วิธีการวางแผนด้านอุปทานจากส่วนกลางเป็นหลัก เริ่มจากการสร้างโรงพยาบาลศิริราช โรงพยาบาลรัฐแห่งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 (โรงพยาบาลเอกชนมีมาตั้งแต่รัชกาลที่ 4) การให้สร้างโรงพยาบาลประจำจังหวัดให้ครบทุกจังหวัดสมัยรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ การสร้างโรงพยาบาลประจำอำเภอทุกอำเภอสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และการสร้างสถานอนามัยให้ครบทุกตำบลสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

พฤติกรรมแสวงหาบริการสุขภาพของประชาชนจากที่มีข้อมูลการสำรวจในอดีตเมื่อ 30 ปีก่อนจนถึงปัจจุบัน การซื้อยากินเอง แม้จะลดลงจากส่วนแบ่งร้อยละ 50 เหลือร้อยละ 20 แต่ยังเป็นฐานที่ใหญ่ที่สุดของประชาชน (ทั้งในเขตชนบทและเขตเมือง) การใช้การแพทย์พื้นบ้านหรือการแพทย์ทางเลือก (รวมสมุนไพร ไสยศาสตร์ ฯลฯ) ลดลงเช่นกัน พฤติกรรมแสวงหาบริการของคนเขตชนบท ใช้บริการที่สถานอนามัยมากขึ้น ส่วนคนในเขตเมือง ใช้บริการที่คลินิกและโรงพยาบาลเอกชนมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามการกระจายของด้านอุปทาน ที่รัฐจัดสร้างสถานอนามัยให้ครบทุกตำบล ส่วนกลไกตลาดทำให้คลินิกและโรงพยาบาลเอกชนกระจุกตัวอยู่เฉพาะเขตเมือง ซึ่งประชาชนมีกำลังซื้อมากกว่าประชาชนในเขตชนบท

ตารางที่ 4.2 การแสวงหาบริการ (%) ของประชาชนทั้งผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน ปี 2513-2544

	ผู้ป่วยนอก				ผู้ป่วยใน	
	2513	2522	2539	2544	2539	2544
ไม่ได้รักษา	2.7	4.2	3.2	6.6	-	-
แผนโบราณ สมุนไพร หมอพื้นบ้าน	7.7	6.3	2.3	0.6	-	-
ซื้อยากินเอง	51.4	42.3	27.7	22.6	-	-
สถานอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข	4.4	16.8	18.6	19.9	-	-
โรงพยาบาลชุมชน	-	-	12.2	13.4	35.6	26.6
โรงพยาบาลรัฐอื่นๆ	11.1	10.0	13.3	20.0	44.1	58.2
โรงพยาบาลเอกชน	-	-	3.5	3.9	20.3	13.9
คลินิกเอกชน	22.7	20.4	18.0	12.4		
อื่นๆ	-	-	1.1	0.6	0.0	0.0
รวม ครั้งต่อคนต่อปี	-	-	3.979	3.939	0.059	0.079

ที่มา: ข้อมูลปี 2513, 2522 การประชุมสมัชชาสาธารณสุขไทย ครั้งที่ 1 ปี 2531 หน้า 214

การสำรวจอนามัยและสวัสดิการครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2539, 2544

เมื่อรัฐสร้างหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนในปี 2544 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมแสวงหาบริการสุขภาพที่ชัดเจนคือการใช้บริการผู้ป่วยใน โดยในปี 2544 มีอัตราการใช้บริการเพิ่มกว่าปี 2539 ร้อยละ 34 (จาก 0.059 ครั้งต่อคนต่อปี เป็น 0.079 ครั้งต่อคนต่อปี) สัดส่วนของการใช้บริการโรงพยาบาลเอกชน ลดจากร้อยละ 20 เหลือร้อยละ 14

ผลกระทบของการค้าโหมค 2 และโหมค 4

การประเมินขนาดผลกระทบของการค้าบริการสุขภาพในโหมค 2 และโหมค 4 ให้ความสำคัญเฉพาะการไหลเข้าของผู้ป่วยจากต่างประเทศ ที่รัฐต้องการสร้างรายได้ให้กับประเทศ ทำให้อุปทานของระบบบริการไหลไปสู่บริการภาคเอกชน (หรือที่รัฐไม่สามารถควบคุมกลไกตลาด) ส่วนโหมค 4 การไหลออกของแพทย์ไทยไปต่างประเทศไม่มากนัก แต่จะไหลไปภาคเอกชนมากกว่า หากคิดกันไม่ให้แพทย์ไทยไหลออกจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน อาจนำเข้าแพทย์จากประเทศที่มีระดับเศรษฐกิจดีกว่าเพื่อทำงานให้กับภาคเอกชน หรือถ้าแพทย์ในภาครัฐมีน้อย อาจนำเข้าแพทย์จากประเทศที่มีระดับเศรษฐกิจด้อยกว่าเพื่อทำงานให้กับภาครัฐในเขตชนบท ขั้นตอนประเมินผลกระทบ ทำตามลำดับดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 สมมติให้สมมูลอุปสงค์-อุปทานบริการสุขภาพใน 5 จังหวัดที่มีด้านอุปทานสูง เป็นตัวแทนของสถานการณ์เมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเปิดเสรีการค้าบริการสุขภาพ (ได้แก่จังหวัดที่มีโรงเรียนแพทย์เพราะมีแพทย์ที่มีความสามารถสูงจำนวนมากและจังหวัดภูเก็ตซึ่งรัฐให้ความหวังในการเป็นศูนย์ผู้ป่วยต่างชาติ) มีผู้ป่วยต่างชาติมารับบริการมารวมทั้งภาคเอกชนเติบโตและมีอุปสงค์ของผู้ป่วยไทยแทรกเข้ามารับบริการด้วย (ผู้บริหารโรงพยาบาลเอกชนวางเป้าหมายส่วนแบ่งตลาดให้ผู้ป่วยต่างชาติเป็นประมาณร้อยละ 30 ของผู้ป่วยทั้งหมด เพื่อลดความผันผวนที่ต้องพึ่งตลาดต่างประเทศมากเกินไป)

ขั้นตอนที่ 2 สมมติให้พฤติกรรมแสวงหาบริการของประชาชนไทยที่ไม่ตระหนักในสิทธิตามหลักประกันสุขภาพของตนเองใน 5 จังหวัด เป็นพฤติกรรมของประชาชนทั่วไปที่จะมารับบริการ เมื่อหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าล้มเหลว และทำให้บริการภาคเอกชนมีความอยู่รอด อุปสงค์ส่วนนี้ เป็นร้อยละ 70 ของบริการในภาคเอกชน

ขั้นตอนที่ 3 ประเมินการณ์ว่าแพทย์ในภาครัฐต้องสูญเสียสู่ภาคเอกชนเท่าใด

ขั้นตอนที่ 4 ประเมินการณ์ว่าแพทย์ต่างประเทศจะเข้าสู่ตลาดบริการสุขภาพในประเทศไทยเท่าใด

การกระจายด้านอุปทานที่ไม่เป็นธรรม

การกระจายแพทย์ที่ไม่เป็นธรรมในประเทศไทยเห็นได้ชัดเจนมานานแล้ว ตารางที่ 4.3 แสดงสถานการณ์ใน 5 จังหวัดที่สมมติให้เป็นตัวแทนของสถานการณ์เปิดเสรีการค้าบริการสุขภาพ มีแพทย์ในจังหวัดเหล่านั้นมาก หากดูเฉพาะด้านอุปทาน พบว่า แพทย์ใน 5 จังหวัดมีสัดส่วนร้อยละ 50 ของแพทย์ที่ปฏิบัติงานทั่วประเทศ (9,030 คน จาก แพทย์ทั้งหมด 18,025 คน) ขณะที่ประชาชนใน 5 จังหวัดเป็นเพียงร้อยละ 17 ของประชากรทั้งประเทศ เมื่อเทียบอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากร 10,000 คน พบว่า อัตราส่วนนี้ของแพทย์ในภาครัฐของ 5 จังหวัดดีกว่าส่วนที่เหลือ 71 จังหวัดเกือบ 5 เท่า และอัตราส่วนแพทย์ภาคเอกชนใน 5 จังหวัดสูงกว่าส่วนที่เหลือ 71 จังหวัดถึง 5 เท่า เมื่อเทียบสัดส่วนแพทย์เอกชนต่อแพทย์ทั้งหมด พบว่า ภูเก็ตมีแพทย์ปฏิบัติงานเต็มเวลาในภาคเอกชนสูงที่สุด คือร้อยละ 37 สูงกว่ากรุงเทพฯ แต่ จังหวัดขอนแก่นมีแพทย์ปฏิบัติงานเต็มเวลาในภาคเอกชนต่ำที่สุด เพียงร้อยละ 2 เท่านั้น

ตารางที่ 4.3 อัตราส่วนแพทย์ต่อประชากร 10,000 คนใน 5 จังหวัดที่มีอุปทานสูงเทียบกับประเทศ

	ประชากร คน	จำนวนแพทย์*			แพทย์ต่อ 10,000 ประชากร		
		รัฐ	เอกชน**	ทั้งหมด	รัฐ	เอกชน	ทั้งหมด
กรุงเทพมหานคร	5,782,159	5,406	1,749	7,155	9.35	3.02	12.37
เชียงใหม่	1,595,855	634	129	763	3.97	0.81	4.78
ภูเก็ต	270,438	74	43	117	2.74	1.59	4.33
ขอนแก่น	1,767,643	587	10	597	3.32	0.06	3.38
สงขลา	1,271,067	335	63	398	2.64	0.50	3.13
รวม 5 จังหวัด	10,687,162	7,036	1,994	9,030	6.58	1.87	8.45
รวม 71 จังหวัด	52,112,710	6,987	2,008	8,995	1.34	0.39	1.73
ทั้งประเทศ	62,799,872	14,023	4,002	18,025	2.23	0.64	2.87

หมายเหตุ ข้อมูลประชากรและแพทย์ปี 2543

* จำนวนแพทย์ เฉพาะที่ปฏิบัติงานดูแลผู้ป่วย จากรายงานทรัพยากรสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

** แพทย์เอกชนนับเฉพาะผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลา แต่ยังมีแพทย์ภาครัฐที่ทำงานในภาคเอกชนอีก

โดยความเป็นจริง ยังมีจังหวัดอื่นๆ ที่มีการกระจายของแพทย์หนาแน่นมากกว่า ขอนแก่นหรือสงขลาอีกมาก แต่ในที่นี้เลือกเฉพาะจังหวัดที่เป็นโรงเรียนแพทย์ เพราะมีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญหลายสาขา นอกจากนั้นตัวเลขที่รายงาน แพทย์ที่ทำงานในภาคเอกชนอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะแพทย์ภาครัฐอีกจำนวนมากที่ทำงานบางเวลาในภาคเอกชน

ถ้ากล่าวว่า การมีแพทย์ 3-5 คนต่อ 10,000 ประชากรใน 4 จังหวัดนี้ (ยกเว้นกรุงเทพฯ มีแพทย์สูงที่สุด 12 คนต่อ 10,000) เป็นสิ่งที่พึงประสงค์ ทั้งประเทศไทยจึงขาดแคลนแพทย์อีกมากกว่าเท่าตัวของที่ปฏิบัติงานในปัจจุบัน และเมื่อได้มาต้องกระจายในจังหวัดที่ขาดแคลนมากจึงจะเกิดความเป็นธรรมของปัจจัยนำเข้า

พฤติกรรมแสวงหาบริการของประชากรใน 5 จังหวัด

การสำรวจอนามัยและสวัสดิการครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2546 ครอบคลุมทุกจังหวัด จึงวิเคราะห์พฤติกรรมแสวงหาบริการของประชากรใน 5 จังหวัดเปรียบเทียบกับของทั้งประเทศ สำหรับประชากร 5 จังหวัดยังแบ่งเป็นประชาชนที่รับรู้สิทธิของตนเองว่าเป็นบัตรทองขึ้นทะเบียนกับสถานพยาบาลใด (สิทธิ 30 บาทรักษาทุกโรค ทั้งประเภทจ่ายเงิน 30 บาทต่อครั้งการรักษา และประเภทยกเว้นไม่จ่ายค่าธรรมเนียม) และประชาชนกลุ่มอื่นๆ ทั้งหมด (เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มที่ควบคุมกลไกตลาดอย่างเข้ม และกลุ่มที่เหลื่อ) พบว่า การรายงานว่าป่วยในรอบ 2 สัปดาห์ก่อนสัมภาษณ์และการนอนโรงพยาบาลช่วง 1 ปีที่ผ่านมา ของ 5 จังหวัด ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ (ดูตารางที่ 4.4)

ตารางที่ 4.4 พฤติกรรมการเจ็บป่วยและแสวงหาบริการของประชาชนใน 5 จังหวัด

5 จังหวัด	บัตรทอง	บัตรอื่นๆ	รวม 5 จังหวัด	ประเทศ
ประชากร	8,204,652	5,192,594	13,397,247	63,884,553
รายได้ต่อคน/เดือน	5,843	13,041	9,003	6,797
ป่วย ครั้ง/คน/ปี	4.7	3.8	4.4	4.9
%ร้านยา	24.7	22.3	23.9	19.8
%สถานีนอนมัย	18.1	4.8	13.6	22.7
%ร.พ.รัฐ	28.9	27.1	28.3	30.4
%คลินิก ร.พ.เอกชน	19.6	32.5	23.9	17.9
อัตรานอน ร.พ./100	5.8	4.2	5.2	6.3
%ร.พ.รัฐ	77.7	53.2	70.0	84.6
%ร.พ.เอกชน	21.8	45.8	29.4	15.2

ที่มา: วิเคราะห์จากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2546

เป็นไปตามที่คาดหมาย ประชาชนใน 5 จังหวัดสิทธิบัตรทองมีรายได้ต่อคนต่อเดือนต่ำที่สุด ประชาชนส่วนที่เหลือใน 5 จังหวัดมีรายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ การใช้บริการจากภาครัฐของประชาชนบัตรทองใน 5 จังหวัดใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของประเทศ แต่ประชาชนใน 5 จังหวัดสิทธิอื่นๆ ใช้บริการจากภาคเอกชนสูงมาก ได้แก่ ร้อยละ 33 ของการเจ็บป่วยในรอบ 2 สัปดาห์ที่ผ่านมา ใช้บริการจากคลินิกและโรงพยาบาลเอกชน และร้อยละ 46 ของการนอนรักษาในโรงพยาบาลในปีที่ผ่านมา เป็นการนอนในโรงพยาบาลเอกชน

การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นการสำรวจครัวเรือนคนไทย ไม่นับรวมชาวต่างชาติ และยังไม่มีโอกาสได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นชาวต่างชาติที่เข้าประเทศไทยเพื่อรับการรักษายาบาล ข้อมูลเหล่านี้ต้องได้จากสถานพยาบาล และสถิติของหน่วยงานรัฐก็ไม่ได้รวบรวมไว้

การเปลี่ยนแปลงอุปสงค์ของประชาชนถ้ากลไกตลาดไม่คุ้มเข้ม

การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2546 ประมาณว่าผู้ที่อยู่ในหลักประกันอื่นๆ และไม่มีสถานพยาบาลด้านแรกมีทั้งสิ้น 15 ล้านคน ถ้าให้ประชากรส่วนนี้มีพฤติกรรมแสวงหาบริการเหมือนกับประชาชนกลุ่มเดียวกับใน 5 จังหวัด (ซึ่งมีอุปทานสูง) จะมีจำนวนการใช้บริการที่ร้านขายยา 12.8 ล้านครั้ง ใช้บริการผู้ป่วยนอกที่คลินิกและโรงพยาบาลเอกชน 18.6 ล้านครั้ง และนอนรักษาตัวในโรงพยาบาลเอกชน 289,154 ครั้ง (ดูตารางที่ 4.5)

ตารางที่ 4.5 การใช้บริการของประชาชนนอกบัตรทองเมื่อพฤติกรรมรับบริการเปลี่ยน

	พฤติกรรมประชากร 15,020,940 คนเท่ากับ			ส่วนต่าง (ครั้ง)	
	5 จังหวัด	สำรวจจริง	ของประเทศ	5 จว.-สำรวจ	5 จว.-ประเทศ
ป่วย ครั้ง/คน/ปี	3.8	4.2	4.9		
%ร้านยา	22.3	22.3	19.8		
ใช้ร้านขายยา	12,774,383	14,082,978	14,552,059	-1,308,595	-1,777,675
%คลินิก ร.พ.เอกชน	32.5	29.5	17.9		
ใช้คลินิก ร.พ.เอกชน	18,585,315	18,625,802	13,149,699	-40,487	5,435,616
อัตรานอนร.พ./100	4.2	5.9	6.3		
%นอนร.พ.เอกชน	45.8	29.4	15.2		
จำนวนนอนร.พ.เอกชน	289,154	269,195	143,816	19,959	145,338

หมายเหตุ ประมาณการจากฐานการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2546 สมมติพฤติกรรมใช้บริการของประชาชนนอกบัตรทองเหมือนกับประชากรนอกบัตรทองใน 5 จังหวัด และให้เหมือนกับค่าเฉลี่ยของประเทศ

สำรวจจริงคือการใช้บริการที่กลุ่มตัวอย่างตอบในการสัมภาษณ์ครัวเรือน

แต่จากการสำรวจครั้งนั้น กลุ่มประชากร 15 ล้านคนนี้ (วิเคราะห์จากข้อมูลที่กลุ่มตัวอย่างตอบว่าใช้บริการจริง) มีพฤติกรรมใช้บริการที่ร้านขายยาสูงถึง 14.1 ล้านครั้ง ใช้บริการผู้ป่วยนอกที่คลินิกและโรงพยาบาลเอกชน 18.6 ล้านครั้ง และนอนรักษาตัวที่โรงพยาบาลเอกชน 269,195 ครั้ง (จำนวนการให้บริการจริงของร้านขายยาสูงกว่าภาพสมมติ เพราะอัตราการป่วยรวมสูงกว่า ขณะที่สัดส่วนการใช้ร้านยาเท่ากัน แต่ผู้ป่วยในภาพสมมติใช้บริการมากกว่า เพราะสัดส่วนการให้บริการโรงพยาบาลเอกชนสูงกว่า)

ถ้าหากกลุ่มประชาชน 15 ล้านคนนี้มีพฤติกรรมแสวงหาบริการเหมือนกับค่าเฉลี่ยของประชาชนทั้งประเทศ จะมีการใช้บริการที่ร้านขายยา 14.6 ล้านครั้ง ใช้บริการผู้ป่วยนอกที่คลินิกและโรงพยาบาลเอกชน 13.1 ล้านครั้ง แต่จะนอนรักษาตัวในโรงพยาบาลเอกชนเพียง 143,816 ครั้ง จำนวนการให้บริการแบบผู้ป่วยในของภาพสมมติเพิ่มขึ้นมาก เพราะสัดส่วนการนอนโรงพยาบาลเอกชนของทั้งประเทศต่ำ จึงสรุปว่า การดำเนินงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าไม่ดี (ประชาชนไม่ตระหนักในสถานบริการที่ตนขึ้นทะเบียน) ผสมผสานกับการขยายตัวของอุปทานเพื่อเหนี่ยวนำให้เกิดอุปสงค์ต่อบริการภาคเอกชน จะทำให้ปริมาณการให้บริการ โดยเฉพาะผู้ป่วยในภาคเอกชนเพิ่มขึ้นมาก (ส่วนปริมาณการให้บริการแบบผู้ป่วยนอกอาจเปลี่ยนแปลงไม่ชัดเจนนัก)

การขยายตัวของอุปทานภาคเอกชนและการลาออกของแพทย์

การใช้บริการผู้ป่วยในภาคเอกชนที่เพิ่ม 2 หมื่นถึง 1.5 แสนครั้งต่อปี (ตารางที่ 4.5) ทำให้เกิดการขยายตัวของเตียงโรงพยาบาลเอกชนระหว่าง 273-1,991 เตียง (ถ้าให้ผู้ป่วยในโรงพยาบาลเอกชนมีวันนอนเฉลี่ยรายละ 3 วัน และเตียงโรงพยาบาลเอกชนมีอัตราครองเตียงร้อยละ 60) หรือเกิดการขยายตัวระหว่าง 410-2,986 เตียง (ถ้าให้ผู้ป่วยในโรงพยาบาลเอกชนมีวันนอนเฉลี่ยรายละ 3 วัน และเตียงโรงพยาบาลเอกชนมีอัตราครองเตียงร้อยละ 40)

การขยายตัวของโรงพยาบาลเอกชน ทำให้ต้องการแพทย์ทำงานเต็มเวลาเพิ่มขึ้น จะเกิดเหตุการณ์แพทย์ลาออกจากราชการอย่างต่อเนื่อง ประมาณ 40-300 คน (คิดอัตราส่วนแพทย์ 1 คนต่อ 10 เตียง) เพื่อทำงานในภาคเอกชนเช่นเดียวกับระยะที่เศรษฐกิจประเทศไทยอยู่ในช่วงเติบโต ปรากฏการณ์ในระยะเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา การสูญเสียแพทย์สู่ภาคเอกชนก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ สูงสุดปีละประมาณ ร้อยละ 30 ของแพทย์จบใหม่ในปีนั้น (แพทย์จบใหม่ปีละเกือบ 600 คน) หลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2542 พบว่าแพทย์จากภาคเอกชนไหลกลับเข้าปฏิบัติงานในภาครัฐเกือบร้อยละ 13 ของแพทย์จบใหม่ในปีนั้น แต่ครั้งปี 2545 แพทย์กลับไหลออกสู่ภาคเอกชน ถึงร้อยละ 32 ของแพทย์จบใหม่ในปีนั้น (แพทย์จบใหม่ปีละกว่า 900 คน. เกรียงศักดิ์ วัชรนุกุลเกียรติ, 2547, หน้า 75)

อุปสงค์ต่อแพทย์จากการค้าบริการสุขภาพโหมด 2

นอกจากผลกระทบของการจัดระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าคุณภาพไม่ดี ทำให้อุปสงค์ภาคเอกชนเพิ่มขึ้นแล้ว การค้าบริการสุขภาพโหมด 2 ที่ให้ผู้ป่วยต่างชาติมารักษาในประเทศไทย ยิ่งทำให้อุปสงค์ของแพทย์มากขึ้น ประมาณว่าใน 1 ปี แพทย์ในชนบททำงานดูแลผู้ป่วยนอก ปีละ 10,000-20,000 ราย ดูแลผู้ป่วยใน ปีละ 500-1,000 ราย ส่วนแพทย์ในเมืองมีการดูแลผู้ป่วยน้อยกว่าแพทย์ในชนบทประมาณครึ่งหนึ่ง ถ้าตั้งเป้าหมายให้ชาวต่างประเทศเข้ามารักษาในประเทศไทยแบบผู้ป่วยในปีละ 100,000 ราย อุปสงค์ต่อแพทย์จะเพิ่มขึ้นประมาณ กว่า 200-400 คน เท่ากับจะขาดแคลนแพทย์ที่ดูแลผู้ป่วยในชนบทเพิ่มขึ้นอีก

อาจกล่าวโดยอนุโลมว่า การส่งเสริมการค้าบริการสุขภาพโหมด 2 ให้ผู้ป่วยชาวต่างชาติเข้ามารักษาในประเทศไทย(ในภาคเอกชน)ปีละ 100,000 ราย ทำให้แพทย์ของประชาชนทั่วไปต้องไปรักษาผู้ป่วยต่างชาติ (ในภาคเอกชน) ประมาณ 200-400 คน นอกจากนี้การขาดแคลนแพทย์สำหรับประชาชนไทยทั่วไปอาจส่งผลต่อเนื่องให้ประชาชนไม่มั่นใจในคุณภาพของระบบที่มีอยู่ ทำให้อุปสงค์ต่อบริการสุขภาพต่อภาครัฐย้ายไปเป็นอุปสงค์ต่อบริการสุขภาพในภาคเอกชน อาจทำให้แพทย์ไหลออกสู่ภาคเอกชนอีก 40-300 คน (เพราะระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าคุณภาพไม่ดี)

การแก้ปัญหาแพทย์ขาดแคลน เพิ่มกำลังการผลิต หรือนำเข้าแพทย์ต่างชาติ ตามโหมด 4

ต้นทุนที่ขอมรับของการผลิตแพทย์ในประเทศไทยที่ใช้เป็นฐานของการจัดสรรงบประมาณผลิตแพทย์คือ 300,000 บาทต่อคนต่อปี ดังนั้นการผลิตแพทย์ 1 คน ใช้งบประมาณของรัฐ 1.8 ล้านบาท การสูญเสียแพทย์ภายในประเทศ (จากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน) ประมาณ 240-700 คน เท่ากับสูญเสียต้นทุนการผลิตแพทย์ 430-1,260 ล้านบาท นอกจากนั้นยังสูญเสียสวัสดิการที่ผู้ป่วยควรได้รับหากแพทย์เหล่านี้ยังปฏิบัติงานในชนบทหรือในที่ที่มีความจำเป็นทางสุขภาพของประเทศ

ถ้าไม่ต้องการให้เกิดการสูญเสียแพทย์ภายในประเทศ อาจทดแทนด้วยการนำเข้าแพทย์ต่างชาติตามการค้าบริการสุขภาพโหมด 4 เช่น

- กรณีที่ 1 นำเข้าแพทย์ต่างชาติเพื่อรักษาผู้ป่วยต่างชาติ กรณีนี้อาจได้แพทย์จากประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าประเทศ
- กรณีที่ 2 นำเข้าแพทย์ต่างชาติเพื่อทดแทนแพทย์ไทยที่สูญเสียให้ไปรักษาผู้ป่วยต่างชาติ กรณีนี้อาจได้แพทย์จากประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมด้อยกว่าไทย

เป้าหมายของการนำเข้าแพทย์ทั้ง 2 กรณีเพื่อให้คงอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรที่เหมาะสมต่อการให้บริการกับประชาชน เช่น เป้าหมาย 4 คนต่อประชากร 10,000 คน ในเดือนกรกฎาคม 2547 กระทรวงสาธารณสุข ประกาศเป้าหมาย เพิ่มปริมาณการผลิตแพทย์อีก 10,000 คน โครงการดังกล่าวใช้งบประมาณเกือบ 2 หมื่นล้านบาท (มติคณะรัฐมนตรี, 15 มิถุนายน 2547) แสดงว่าประเทศยังมีปัญหาการขาดแคลนแพทย์ ดังนั้น การให้ผู้ป่วยต่างชาติเข้ามารักษาในประเทศไทย ควรคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริงที่รวมทั้งการขาดแคลนแพทย์ และการสูญเสียสวัสดิการของประชาชนในประเทศด้วย

สรุป

การประมาณผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสุขภาพต่อประเทศไทย ให้ความสำคัญต่อการค้า 2 โหมด คือ โหมด 2 การส่งเสริมให้ผู้ป่วยต่างชาตินำบริการในประเทศไทย และโหมด 4 การให้แพทย์ต่างชาติเข้ามาให้บริการในประเทศ การให้ผู้ป่วยต่างชาติเข้าประเทศ ทำให้สูญเสียกำลังของแพทย์ไทยดูแลผู้ป่วยกลุ่มนี้ เมื่อแพทย์ในระบบลดน้อยลง จะทำให้คุณภาพของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าลดลง และมีผลต่อเนื่องให้อุปสงค์ต่อบริการภาคเอกชน ของประชาชนในหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพิ่มขึ้น ผลกระทบสุดท้ายคือแพทย์ลาออกจากระบบเพิ่มมากขึ้น การแก้ปัญหาแพทย์ขาดแคลนได้อย่างรวดเร็ว คือ การนำเข้าแพทย์จากต่างประเทศ

5. อภิปรายและสรุป

บทสุดท้าย อภิปรายข้อค้นพบจากการทบทวนวรรณกรรม การคาดการณ์ผลกระทบต่อประเทศไทย และความสอดคล้องเชิงทฤษฎีของการค้าบริการด้านสุขภาพ เพื่อเสนอทางออกที่ควรเป็นสำหรับประเทศไทย

เหตุใดจึงมีการค้าบริการสุขภาพระหว่างประเทศ

ขนาดรายจ่ายด้านสุขภาพที่เข้าข่ายการค้าบริการสุขภาพของประเทศไทยปีละประมาณ 4 หมื่นล้านบาท (ผู้ป่วยในภาคเอกชน 2.6 หมื่นล้านบาท ยาและเวชภัณฑ์นอกโรงพยาบาล 1 หมื่นล้านบาท และผู้ป่วยนอกภาคเอกชนอีกส่วนหนึ่ง จากตารางที่ 4.1) เป็นแรงจูงใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาด (market mechanism) ในบริการสุขภาพดำเนินการอย่างเข้มข้น ข้อเรียกร้องที่ประเทศต่างๆ ขึ้นต่อประเทศไทย คือ ให้เปิดตลาดโรงพยาบาลและบริการสาขาวิชาชีพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยปฏิรูประบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปี 2544 รายจ่ายด้านสุขภาพของประเทศไทย มีอัตราเพิ่มเพียงร้อยละ 1.8 (ปี 2544 จากปี 2543) ต่ำกว่า อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ทำให้ร้อยละของรายจ่ายรวมด้านสุขภาพ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมลดจาก ร้อยละ 3.4 เป็นร้อยละ 3.3 (อย่างไรก็ตาม พบแนวโน้มลดมา ตั้งแต่ปีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ จากร้อยละ 4.0 ของ GDP) อาจกล่าวได้ว่า กลไกของหลักประกัน สุขภาพถ้วนหน้า ช่วยกำกับให้ตลาดการค้าบริการสุขภาพอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้

หลักฐานความเป็นธรรมทางสุขภาพ: การคลัง การรับบริการ

การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้กับประชาชนทุกคน ช่วยปกป้องรายจ่าย สุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะรายจ่ายจากกระเป๋าของครัวเรือนที่ยากจน โดยลดร้อยละ 4.6 ของรายได้ครัวเรือนในกลุ่มที่ยากจนที่สุดในปี 2543 เหลือร้อยละ 2.7 ในปี 2545 (วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียรและคณะ 2547ข, หน้า 19)

ผลกระทบต่อการใช้บริการบริการสุขภาพมากที่สุด คือการเข้าถึงบริการแบบผู้ป่วยใน และมีสัดส่วนการใช้บริการในโรงพยาบาลรัฐขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นมาก จำนวนครั้งการใช้บริการ ผู้ป่วยนอก เปลี่ยนแปลงไม่มากนัก แต่สัดส่วนการใช้คลินิกเอกชนลดลง เป็นการใช้บริการ โรงพยาบาลรัฐขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น

ความแตกต่างของการรับบริการในเขตพื้นที่ต่างกัน เห็นได้ชัดเจนจากการเปรียบเทียบ สภาพใน 5 จังหวัดที่มีอุปทานสูง (ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต ขอนแก่น สงขลา) กับค่าเฉลี่ยของประเทศ หรือการเปรียบเทียบระหว่างหลักประกันที่ต่างกัน ใน 5 จังหวัดนั้น เช่น การใช้บริการร้านยา คลินิกเอกชนและโรงพยาบาลเอกชน ของประชาชนทั้งประเทศต่ำกว่าสถานการณ์ใน 5 จังหวัด และกลุ่มประชาชนที่รับรู้ในสิทธิบัตรทองกับกลุ่มอื่นๆ ใน 5 จังหวัด สัดส่วนการใช้บริการคลินิกและโรงพยาบาลเอกชนต่างกันเกือบ 2 เท่า อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีหลักฐานสนับสนุนชัดเจนว่า การเข้าถึงบริการภาคเอกชนสูงกว่าจะทำให้ผลลัพธ์ทาง สุขภาพดีกว่าหรือไม่ แต่ลักษณะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างระหว่าง 2 กลุ่มที่เห็นชัดคือ รายได้ กลุ่มที่รับรู้สิทธิบัตรทองของตน มีรายได้ต่ำกว่ากลุ่มอื่นๆ มากกว่า 2 เท่า ซึ่งรายได้อาจเป็น ตัวกวนสำคัญของการเลือกใช้บริการสุขภาพ รวมทั้งเป็นตัวกวนสำคัญของผลลัพธ์ทางสุขภาพ

ผลกระทบของการค้าบริการสุขภาพ

การประเมินผลกระทบของการค้าบริการสุขภาพในที่นี้ให้ความสำคัญเพียงด้านความ เป็นธรรมที่จะเกิดกับการค้าในโหมด 2 ผู้ป่วยต่างชาติเข้ามาใช้บริการในประเทศ และโหมด 4

การเปิดให้แพทย์ต่างชาติเข้าประเทศ ส่วนไหนคนอื่น ๆ อาจมีผลกระทบบ้างแต่ไม่เท่าทั้ง 2 ไหมคดังกล่าว

การประเมินผลกระทบต้งบนสมมติฐานปรากฏการณ์ “crowding out” คือผู้ป่วยต่างชาติทำให้แถวคอยแน่น และการรักษาคุณภาพของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

การมีผู้ป่วยต่างชาติเข้ามา ทำให้ทรัพยากรแพทย์ที่มีจำกัด สนใจให้บริการเฉพาะผู้ป่วยต่างชาติที่มีเงิน “ซื้อ”บริการ จนไม่สามารถให้บริการกับประชาชนส่วนใหญ่ ผลกระทบคือ ผู้ป่วยต่างชาติ 100,000 รายต่อปี (ผู้ป่วยใน) ทำให้ประเทศสูญเสียแพทย์สำหรับคนไทยจำนวน 200-400 คนต่อปี ซึ่งมีผลต่อเนื่องให้ระบบใหญ่เหลือแพทย์ลดลง

การที่ระบบใหญ่มีแพทย์ลดลงทำให้คุณภาพของระบบใหญ่สำหรับหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าลดลงด้วย จึงอาจมีผลต่อเนื่องให้อุปสงค์ในภาคเอกชน(นอกหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า)เพิ่มขึ้นด้วย ทำให้เกิดการสูญเสียของแพทย์จากระบบเพิ่มอีก 40-200 คน

ประมาณว่า การสูญเสียแพทย์จากระบบ 240-600 คน เท่ากับการสูญเสียของงบประมาณผลิตแพทย์ 430-1,260 ล้านบาท เป็นเงินไม่น้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณผลิตแพทย์เพิ่มตามแผนล่าสุดในปี 2547 เกือบ 2 หมื่นล้านบาท ทำให้ไม่บรรลุเป้าหมายของการกระจายแพทย์โดยเฉพาะในเขตชนบท

ทางเลือกของการแก้ปัญหาไม่ให้สูญเสียแพทย์ แทนการเร่งผลิตแพทย์ คือการนำเข้าแพทย์ชาวต่างชาติ ซึ่งมีได้ 2 ระดับ คือ นำเข้าแพทย์จากประเทศที่มีระดับเศรษฐกิจสูงกว่า เพื่อทำงานในภาคเอกชนดูแลผู้ป่วยต่างชาติ เป็นการป้องกันไม่ให้แพทย์จากภาครัฐไหลออกไปภาคเอกชนได้ด้วย เพราะตำแหน่งเต็ม ส่วนอีกระดับคือนำเข้าแพทย์จากประเทศที่มีระดับเศรษฐกิจต่ำกว่า เพื่อทำงานในเขตชนบท ทดแทนแพทย์ไทยที่ไหลเข้าสู่เมืองและภาคเอกชน

ความเป็นไปได้ของระบบสุขภาพที่เกื้อกูลระดับสากล

การเคลื่อนย้ายผู้ป่วยหรือผู้ให้บริการมีมานานแล้ว ก่อนที่จะมีข้อดกลงทางการค้าบริการขององค์การการค้าโลก จะเห็นว่าประเทศที่ประชาชนมีทักษะด้านภาษาสากลนอกเหนือจากภาษาแม่ จะมีการไหลออกของทรัพยากรบุคคลออกไปต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง เมื่อ 30 ปีที่แล้ว Bhagwati and Hamada (1974) เสนอระบบภาษีทรัพยากรบุคคลออกนอกประเทศ โดยให้ประเทศปลายทางที่รับบุคคลเหล่านั้นเก็บภาษีเป็นเวลา 10 ปี ส่งภาษีเข้ากองทุนของสหประชาชาติ และเงินนี้จะส่งกลับประเทศผู้ผลิตเพื่อชดเชยการไหลออกและนำกลับไปพัฒนาบุคลากรได้อีกครั้ง

ส่วนประเทศที่เป็นผู้ส่งออกบางประเทศอาจมองว่า การส่งออกทรัพยากรบุคคลเป็นการนำรายได้เข้าประเทศ รวมทั้งพัฒนาระบบการศึกษาให้ผลิตได้เกินความต้องการในประเทศ และพอเพียงกับความต้องการของต่างประเทศ การมองสถานการณ์จึงเปลี่ยนจาก “สมองไหล” (brain drain) เป็น คลังสมอง (brain tank) ของโลก

ประเทศอังกฤษ มีปัญหาผลิตแพทย์ไม่เพียงพอกับการใช้ในประเทศ มีทางเลือกส่งผู้ป่วยไปผ่าตัดในประเศยุโรป โดยรัฐตามจ่ายเงินให้ เพราะเป็นทางเลือกที่ลงทุนน้อยกว่า หรือใช้วิธีนำเข้าแพทย์จากต่างประเทศ เพราะเป็นทางเลือกที่เกือบไม่ต้องลงทุน ปัจจุบันอังกฤษมีข้อตกลงกับประเทศอัฟริกาได้ว่า จะไม่โฆษณาเพื่อดึงดูดให้แพทย์จากอัฟริกาได้ไปทำงานในอังกฤษ (OECD, 2003)

การแข่งขันที่เป็นที่ยอมรับกันในทางทฤษฎีของระบบบริการสุขภาพ คือ การแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการ เพื่อเป้าหมายสุขภาพของประชาชนที่ตนรับผิดชอบ (Porter and Teisberg, 2004, The Economist, 3 June 2004) ไม่ใช่การแข่งขันเพื่อทำกำไรโดยตรงหรือเพื่อมีผลต่อดัชนีในตลาดหลักทรัพย์ แม้ว่าเมื่อเกิดการแข่งขัน จะทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้มีเหลือเงินสำหรับจ่ายเป็นค่าตอบแทน หรือนำไปลงทุนเพิ่มตามกฎเกณฑ์ขององค์กรไม่แสวงกำไร

รัฐบาลควรมีจุดยืนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศอย่างไร

จุดยืนของไทยในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีดังนี้

กระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากองค์การการค้าโลก เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงยาก และจะมีผลกระทบอย่างมากหากไม่หาวิธีป้องกันไว้แต่ต้น

ท่าอย่างไรจึงจะทำให้การตกลงทางการค้าระหว่างกัน เกิดสถานการณ์ ได้ประโยชน์ ทั้ง 2 ฝ่ายที่เป็นคู่ค้า ดังทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของ Ricardo ข้อสมมติฐานภายใต้ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบควรจะเป็นจริง เช่น การพัฒนาความพร้อมของทรัพยากรมนุษย์ ความพร้อมเชิงโครงสร้างของระบบจัดการ กลไกการควบคุมกลไกตลาดในระบบสุขภาพ ฯลฯ

การพัฒนาแนวคิดภายใต้การแลกเปลี่ยนที่เป็นธรรม

ควรกำหนดและยึดมั่นว่า บริการสุขภาพ เป็นบริการไม่แสวงกำไร บริการสุขภาพมีการแข่งขันกันได้ระหว่างผู้ให้บริการ แต่มีใช้เพื่อทำกำไร โดยประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายได้รับความทุกข์ทรมาน บางประเทศ ออกกฎหมายให้บริการสุขภาพเป็นธุรกิจไม่แสวงกำไร

เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย ออกกฎหมายไม่ให้เอกชนแสวงกำไร ทำธุรกิจการประกันสุขภาพ
ขั้นพื้นฐานที่เข้าช้อนกับหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของรัฐบางรัฐในสหรัฐอเมริกา ออก
กฎหมายให้สถานพยาบาลเป็นหน่วยงานไม่แสวงกำไร สำหรับประเทศไทยใน (ร่าง) พระราช
บัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ...มาตรา 71 กำหนดให้ “บริการสาธารณสุข...ไม่เป็นไปเพื่อการ
แสวงกำไรเชิงธุรกิจ” แม้ข้อความดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้เฉพาะการแสดง
ตัวเลขทางบัญชี แต่เป็นกรอบแนวคิดที่เตือนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้คำนึงถึงจุดหมายสูงสุดของ
ระบบบริการสุขภาพ

ประสบการณ์จากต่างประเทศพบการไหลออกของทรัพยากรบุคคล จากประเทศยาก
จน ไปสู่ประเทศที่ร่ำรวย ปรากฏการณ์นี้อาจพบไม่มากนักในประเทศไทย เพราะจุดอ่อนทาง
ภาษาและวัฒนธรรม แต่อาจเป็นปัญหาในอนาคต หากประเทศไทยต้องการได้แรงงาน
บุคลากรวิชาชีพจากประเทศเพื่อนบ้าน ระบบที่ให้เกื้อภาษีปลายทาง เพื่อส่งเงินกลับประเทศ
ผู้ผลิตบุคลากร แม้จะเป็นข้อเสนอแนะที่มีมานานกว่า 30 ปี แต่ไม่ได้ปฏิบัติ ควรได้รับการ
พัฒนาให้เป็นจริง เหมือนกับกองทุนระดับโลก ที่ใช้ในการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าทางยา
หรือวัคซีน เพื่อประโยชน์ของประเทศยากจนทั้งหลาย

การพัฒนาความพร้อมด้านเพื่อบรรลุเป้าหมายความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ

ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ เป็นทฤษฎีประสิทธิภาพที่สามารถบรรลุได้ ถ้าการ
พัฒนาความพร้อมเป็นไปอย่างสอดคล้องกันทั้งสองฝ่าย สิ่งที่ต้องให้ความในส่วนของประเทศ
ไทยได้แก่

พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้พร้อมต่อการแข่งขัน (การแข่งขันเพื่อประชาชนดังได้กล่าว
แล้ว) ดังเช่น ดัชนีโลกาภิวัตน์ ดัชนีพัฒนามนุษย์ สิ่งที่เหมาะสมได้ของการพัฒนาทรัพยากร
มนุษย์คือ มีบุคคลที่เข้าใจประเด็นต่างๆ อย่างถ่องแท้ สามารถรับมือกับข้อมูลข่าวสาร หรือการ
เปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ สามารถป้องกันการถูกเอารัดเอาเปรียบ และไม่ทำตนเป็นผู้เอารัดเอา
เปรียบเสียเอง

พัฒนาความพร้อมด้านระบบข้อมูลข่าวสาร เพื่อเข้าใจสภาพของการค้าบริการสุขภาพ
ว่าเกิดขึ้นในขนาดเท่าไร ที่ใด มีผลกระทบอย่างไร เพื่อสามารถวางแผนการดำเนินงาน หรือแก้
ปัญหาได้อย่างถูกต้อง

การพัฒนาระบบสุขภาพที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

พัฒนาระบบสุขภาพที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ เสริมความเข้มแข็งของบทบาทรัฐในการแทรกแซงกลไกตลาด เพื่อไม่ทำให้กลไกการค้าบิดเบี้ยว เพื่อให้เป้าหมายของระบบสุขภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม

ส่งเสริมระบบบริหารจัดการของระบบบริการสุขภาพ ให้ผู้บริการมีแรงจูงใจในการทำงานอย่างมีความสุข ได้รับค่าตอบแทนที่พอเหมาะพอสม มีสิ่งแวดล้อมเอื้อต่อการทำงาน เพื่อลดแรงขับที่ผลักดันบุคลากรเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ หรือออกนอกระบบสุขภาพ สำหรับประชาชนส่วนใหญ่

พัฒนานโยบายการค้าในหมวด 2 และ หมวด 4

นโยบายเปิดการค้าในหมวด 2 รัฐไม่ควรเห็นว่า การบริการผู้ป่วยต่างชาติที่มีกำลังจ่ายเป็นการค้ากำไร หรือเป็นการหารายได้เข้าประเทศ ในขณะที่ประเทศยังต้องลงทุนผลิตแพทย์เพิ่มอย่างมาก เพื่อให้แพทย์กระจายออกไปสู่ภาคต่างๆ ในการบริการประชาชนอย่างทั่วถึง เพราะการเร่งให้ผู้ป่วยต่างชาติเข้ามา เป็นการทำให้ประชาชนคนไทยยากจนขาดแคลนแพทย์ที่จะดูแลสุขภาพของเขา

หากรัฐต้องการเปิดเสรีการค้าในหมวด 2 ต้องควบคู่กับการเปิดเสรีในหมวด 4 โดยเฉพาะให้บุคลากรทางการแพทย์ต่างชาติปฏิบัติงานในประเทศไทยได้ด้วย โดยมีอัตราส่วนที่เหมาะสมว่า ผู้ป่วยต่างชาติที่เข้ามา จะต้องสมดุลกับจำนวนแพทย์ที่ให้บริการแก่ประชาชนไทย และผู้ป่วยต่างชาติ การให้บุคลากรทางการแพทย์จากต่างชาติเข้ามา องค์กรวิชาชีพต้องมีความพร้อมในการกลั่นกรองคุณภาพ ตลอดจนกลไกควบคุมคุณภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้ประโยชน์ที่แท้จริง ไม่ใช่ก่อให้เกิดปัญหามากยิ่งขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยครั้งนี้ และขอขอบคุณข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการที่ปรึกษาวิชาการของชุดโครงการวิจัย ความเป็นธรรมทางสุขภาพ: องค์กรความรู้และการสร้างเครือข่ายติดตาม ที่ประกอบด้วย ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา ศ.ดร.อมรา พงศาพิชญ์ ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ รศ.ดร.ดาว มงคลสมัย ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์ และน.พ.ประดิษฐ์ วงษ์กณารัตนกุล

เอกสารอ้างอิง

- เกียรติศักดิ์ วัชรนุกุลเกียรติ, 2547. การบริหารทรัพยากรมนุษย์. ใน เอกสารวิชาการ เพื่อนำสู่การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในการประชุมวิชาการ “พลังปัญญา: คู่การพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” 4 การบริหารระบบ. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- พงศธร พัชนะสุภา วิมลพรรณ อาจสม สุมาพร ศรีวัชรานนท์, 2544. ผลกระทบต่อแพทย์และผู้รับบริการในเขตจังหวัดพิษณุโลก กรณีสนับสนุนให้แพทย์ชาวต่างชาติเข้ามาประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามนโยบายเปิดเสรีการค้าด้านบริการสุขภาพในมุมมองผู้ทรงคุณวุฒิในเขตจังหวัดพิษณุโลก. รายงานวิจัยนิสิตแพทย์ มหาวิทยาลัยนเรศวร พิษณุโลก.
- มติคณะรัฐมนตรี, 15 มิถุนายน 2547. โครงการผลิตแพทย์เพิ่มของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามความต้องการของกระทรวงสาธารณสุข. จาก <http://203.113.86.230/SLK/Showlist3.asp> เข้าถึงวันที่ 15 กรกฎาคม 2547.
- วัฒนา สุวรรณแสง จันเจริญ จิตร สิริธรรม ศิริเพ็ญ ศุภกาญจน์กันติ เสาวคนธ์ รัตนวิจิตราศิลป์ กมลสินทร์ พินิจภูวล สติกร พงศ์พานิช รัตนา สำโรงทอง (2542) การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสังคมและระบบสาธารณสุขไทยและการเตรียมความพร้อมจากการเปิดเสรีทางการค้าบริการสาธารณสุข. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการสาธารณสุข จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร จิตปราณี วาศวิท จิตราภรณ์ เมฆกระจำง โสภณ คติยานันท์พงศ์ กมลทิพย์ แซ่เล่า จุฬารัตน์ ชมภูพันธ์ และคณะ 2547ก. บัญชีรายจ่ายสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2537-2544. กระทรวงสาธารณสุข, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร จิตปราณี วาศวิท ภัณฑนา ดิษยาธิคม วลัยพร พัทธนฤมล ภูษิต ประกองสาย, 2547ข. การคลังของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปัจจุบันและอนาคต. ใน เอกสารวิชาการ เพื่อนำสู่การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในการประชุมวิชาการ “พลังปัญญา: คู่การพัฒนาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” 2 กลไกทางการเงินการคลังด้านประกันสุขภาพของประเทศ. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

- สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ พินทุสร เหมพิสุทธิ ศิริวรรณ พิทยรังสฤษฎ์ (2545) ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการต่อการพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ. กรุงเทพมหานคร: อูษาการพิมพ์.
- Akram, N., 2003. GATS and equity in health services in Pakistan: Opportunities, concerns and limitations. Unpublished thesis Master of Science in Health Policy and Management. Aga Khan University, Pakistan.
- Achouri, H., Achour, N., 2002. Health services in Tunisia in the light of World Trade Organization agreements. In Drager, N., (ed.) Trade in Health Services. Washington DC: Pan American Health Organisation.
- Ascher, B., 2002. The case of the United State of America. In Drager, N., (ed.) Trade in Health Services. Washington DC: Pan American Health Organisation.
- Beaglehole, R., Yach, D., 2003. Globalisation and the prevention and control of non-communicable diseases: the neglected chronic disease of adults. Lancet, 362: 903-08.
- Berger, A.N., Buch, C.M., DeLong, G., DeYoung, R., 2004. Exporting financial institutions management via foreign direct investment mergers and acquisitions. Journal of International Money and Finance, 23: 333–366.
- Bhagwati, J., Hamada, K., 1974. The brain drain, international integration of markets for professionals and unemployment: a theoretical analysis. Journal of Developmental Economics, 1(1): 19-42.
- Chanda, R., 2001. Trade in Health Services. Commission on Macroeconomics and Health Working Paper Series WG 4:5, p 2.
- Chanda, R., 2002. Trade in health services. Bulletin of World Health Organization, 80 (2): 158-63.
- Economist, The, 2004. Fistfuls of health dollars. 3 June 2004.
- France, F.H.R., 2000. WHO views on perspectives in health informatics. International Journal of Medical Informatics, 58-59: 11-19.
- Horton, R., 2002. WHO: the casualties and compromises of renewal. Lancet, 359: 1605-11.

- Hovenga, E.J.S., 2004. Globalisation of health and medical informatics education – what are the issues? *International Journal of Medical Informatics*, 73, 101-9.
- Janjaroen, W.S., Supakankunti, S., 1998. Health Services Systems and the Consequences from the General Agreement on Trade in Services (GATS). Paper presented at the conference on A Macroeconomic Core of Open Economy for Progressive Industrialization and Development in Asia in the New Millennium, 16-18 December 1998.
- Janjaroen, W.S., Supakankunti, S., 2002. International trade in health services in the millennium: the case of Thailand. In Drager, N., (ed.) *Trade in Health Services*. Washington DC: Pan American Health Organisation.
- Jansen, M., 2004. Income volatility in small and developing economies: export concentration matters. *WTO Discussion Paper*, Geneva: WTO.
- Labonte, R., Schrecker, T., Sanders, D., Meeus, W., 2004. *Fatal Indifference The G8, Africa and Global Health*. Lansdowne: The University of Cape Town Press.
- Lee, K., Walt, G., Haines, A., 2004. The Challenge to Improve Global Health Financing the Millennium Development Goals. *JAMA*, 291(21): 2636-8.
- McClean, S., 2003. Globalization and health. In Orme, J., Powell, J., Taylor, P., Harrison, T., Grey, M. (eds.) *Public Health for the 21st Century New perspectives on policy, participation and practice*. Maidenhead: Open University Press.
- Nation, The, 2004. Medical-hub plan 'needs quick govt action'. 18 May 2004, p 4B.
- Office for Economic and Cooperation Development, 2003. *Trends in International Migration*. Paris: OECD.
- Pollock, A.M. and Price, D., 2003. The public health implications of world trade negotiations on the general agreement on trade in services and public services. *Lancet*, 362: 1072-75.
- Porter, M.E., Teisberg, E.O., 2004. Redefining Competition in Health Care. *Harvard Business Review*, June, 65-76.
- Stiglitz, J., 2002. *Globalization and Its Discontents*. London: Penguin Allen Lane.

- United Nations, 2003. Manual on Statistics of international trade in services. United Nations, European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations Conference on Trade and Development, World Trade Organization.
- Vellinga, J., 2002. An approach to trade and health at Health Canada. In Drager, N., (ed.) Trade in Health Services. Washington DC: Pan American Health Organisation.
- Widiatmoko, D., and Ascobat Gani, A., 2002. International relations within Indonesia's hospital sector. In WHO. Trade in Health Service. Geneva: WHO.
- Winters, L.A., 1999. Trade and Poverty: Is there a Connection. In Ben-David, D., Nordstrom, H. and Winters, L.A., 1999. Trade, Income Disparity and Poverty. Geneva: WTO.
- World Bank, 2003. World Development Report 2004.
- World Health Organisation, 2002. Annual Report 2001 Essential Drugs and Medicines Policy: Extending the Evidence Base. Geneva: WHO, p 5.
- World Health Organisation and World Trade Organisation, 2002. WTO Agreements and Public Health. A joint study by the WHO and WTO secretariat. Geneva: WHO.
- Yach, D., Hawkes, C., Gould, C.L., Hofman, K.J., 2004. The Global Burden of Chronic Diseases Overcoming Impediments to Prevention and Control. JAMA 291:2616-22.
- Yeo, M.S., 2002. Distance Health Services Under the General Agreement on Trade in Services. Journal of Health Law, vol. 35, no. 1, pp. 83-103.
- Zarrilli, S., 2002. The case of Brazil. In Drager, N., (ed.) Trade in Health Services. Washington DC: Pan American Health Organisation.

การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินไทยภายใต้กรอบ WTO และแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

โดย

ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล

ดร.พฤษภูมิ รอดประเสริฐ

ดร.ดอน นาครทรรพ

ธนาคารแห่งประเทศไทย

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2547

เรื่อง

เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

17 สิงหาคม 2547

การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินไทยภายใต้กรอบ WTO

และแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กอบศักดิ์ ภูตระกูล*
พฤษภูมิ รอดประเสริฐ*
ดอน นาครทรรพ*

บทนำ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา หลายประเทศได้เปิดเสรีการค้าบริการทางการเงิน (Financial Services) มากยิ่งขึ้น ทั้งในระดับพหุภาคี ทวิภาคี ตลอดจนภายใต้แผนการเปิดเสรีที่ริเริ่มขึ้นเอง การเปิดเสรีการค้าบริการทางการเงินเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ด้วยภาคการเงินเป็นหัวใจของระบบเศรษฐกิจ ในฐานะตัวกลางในการระดมและจัดสรรเงินออมจากในและนอกประเทศไปยังการลงทุนด้านต่างๆ ซึ่งสำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน มีผู้ทำงานอยู่ในภาคการเงินประมาณ 300,000 คนและมูลค่าเพิ่มของภาคการเงิน (ไม่นับรวมธุรกิจประกันภัย) ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 15,584 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2523 เป็น 285,977 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2539 (หรือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเป็นประมาณร้อยละ 6.3) ก่อนที่จะเกิดวิกฤตในปี พ.ศ. 2540

* สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

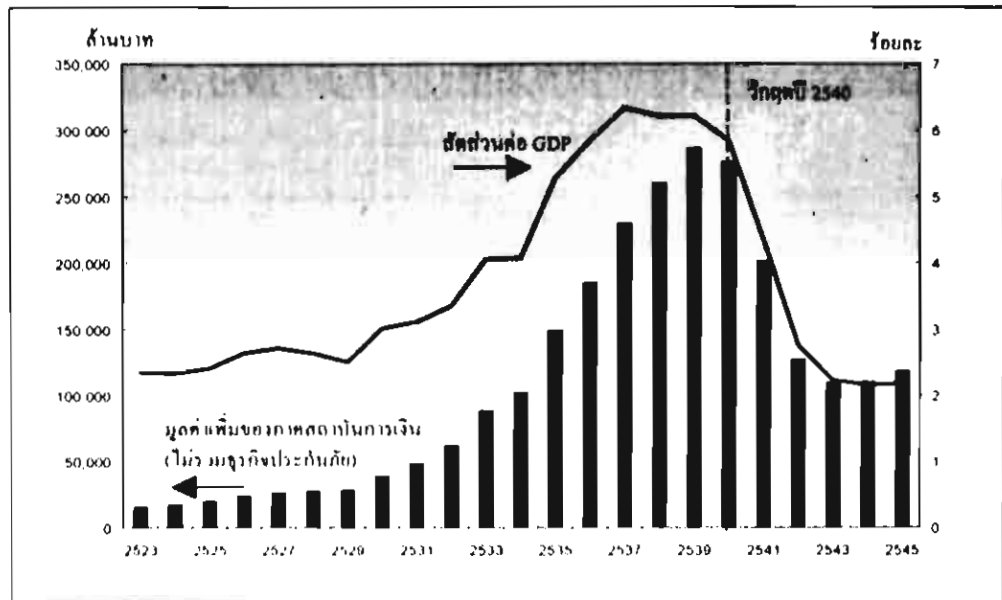
* สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

* สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

** ข้อคิดเห็นซึ่งปรากฏอยู่ในบทความนี้ เป็นความคิดเห็นของผู้เขียนซึ่งอาจจะไม่สะท้อนแนวคิดหรือนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย

*** คณะผู้เขียนขอขอบคุณ คุณอังนา ไวความดี คุณนิศยา พิบูลย์รัตนกิจ คุณอลิศรา มหาสันตนะ และคุณณัทสุดา ทุกขณะสุด สำหรับคำแนะนำและข้อคิดเห็น ตลอดจนขอขอบคุณนางสาวชญาณี ชวะ โนทย์ นักศึกษาฝึกงานจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่เป็นผู้ช่วยวิจัยในการทำรายงานฉบับนี้

แผนภาพที่ 1 : ภาคการเงินในระบบเศรษฐกิจไทย



ที่มา : NESDB

แม้ว่าวิกฤตการเงินในปี พ.ศ. 2540 จะส่งผลให้มูลค่าเพิ่มของภาคการเงินลดลงอย่างเห็นได้ชัดในระยะ 7 ปีที่ผ่านมา (แผนภาพที่ 1) เนื่องจากปัญหานี้เสียในระบบสถาบันการเงินที่ยังคงต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งก่อนจะกลับลดลงไปสู่ระดับเดิมในช่วงก่อนวิกฤต ตลอดจนปัญหาอื่นๆ อันเนื่องมาจากวิกฤต อาทิ การลงทุนภายในประเทศที่ลดลง ฯลฯ แต่เมื่อมองไปในอนาคต ภาคการเงินทั้งด้านสถาบันการเงิน (Banking Services) ธุรกิจประกันภัย ตลาดหลักทรัพย์ ตลาดตราสารหนี้ ยังจะเป็นธุรกิจหลักด้านหนึ่งของประเทศ ซึ่งนับวันจะทวีความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ และการเปิดเสรีการค้าบริการด้านการเงินจะเป็นประเด็นเชิงนโยบายหลักของประเทศ

บทความนี้จึงได้ทำการศึกษาแนวโน้มการเข้ามาประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินต่างชาติ (Foreign Bank Entry) ในระบบเศรษฐกิจโลกและในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา และแนวโน้มการเปิดเสรีการค้าบริการทางการเงิน ทั้งในเวทีของ WTO และภายใต้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ข้อดีข้อเสีย ประเด็นคำถามเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย โดยการศึกษาจะเน้นในส่วนภาคสถาบันการเงิน (Banking Services)¹ เช่น ในประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทของสถาบันการเงินต่างชาติในประเทศไทย ผล

¹ สำหรับบทความนี้ ภาคสถาบันการเงินหมายถึง ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ โดยไม่นับรวมถึงธุรกิจประกันภัยหรือธุรกิจหลักทรัพย์ ทั้งนี้เนื่องจากสำหรับประเทศไทยนั้น ภาคสถาบันการเงิน

กระทบที่อาจจะเกิดขึ้นของการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงิน และแนวโน้มนโยบายที่เหมาะสมในการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินในระยะต่อไป

ทั้งนี้ การค้าบริการทางการเงิน (Financial Services) ระหว่างประเทศได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งสำหรับกรณีประเทศไทย สถาบันการเงินต่างชาติได้เข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินของไทยมากยิ่งขึ้น จากการที่ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก ดังนั้น การเปิดเสรีจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ช้าก็เร็ว ประเด็นสำคัญที่สุดเชิงนโยบายจึงอยู่ที่การกำหนดระยะเวลาในการเปิดเสรีที่เหมาะสมและการเตรียมพร้อมเพื่อให้สามารถรับประโยชน์จากการเปิดเสรีได้อย่างเต็มที่ โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของระบบการเงินและประโยชน์ซึ่งผู้ใช้บริการทางการเงินจะได้รับเป็นสำคัญ

1. แนวโน้มการเปิดเสรีการค้าบริการทางการเงินของโลก²

ในการกำหนดนโยบายการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินที่เหมาะสม นั้น ต้องเริ่มจากการเข้าใจถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก

จากการศึกษาของ OECD - Group of Ten Report on Consolidation in the Financial Sector (2001) พบว่า นับแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา กระแสการรวมกลุ่มของสถาบันการเงินภายในประเทศ G-13³ ซึ่งเป็นแกนหลักของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินโลก นั้น ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องผ่านรูปแบบต่างๆ เช่น Mergers, Acquisitions, Joint Ventures และ Strategic Alliances ทั้งในส่วนที่เกิดขึ้นภายในประเทศและข้ามประเทศ และส่วนที่เป็นการรวมตัวระหว่างสถาบันการเงินประเภทเดียวกัน (เช่น ธนาคารพาณิชย์กับธนาคารพาณิชย์ บริษัท

ประเทศไทย อันเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักของประเทศในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ตลอดจนบริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ (ซึ่งเป็นสถาบันที่รับเงินฝากจากประชาชน) บทความนี้จึงมุ่งศึกษาเฉพาะประเด็นเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงิน (Banking Services) เพื่อที่จะให้สามารถวิเคราะห์ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ในเชิงลึกได้ดียิ่งขึ้น

² ส่วนนี้จะกล่าวถึงงานการศึกษาในอดีต ซึ่งได้มีผู้ทำการศึกษาแล้วอย่างกว้างขวางลึกซึ้ง เกี่ยวกับเรื่อง Internationalization of Financial Services, Foreign Bank Entry, และการเปิดเสรีภาคการเงินในประเทศต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกและนัยต่อนโยบายของไทยได้ดียิ่งขึ้น

³ G-13 ประกอบด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เยอรมนี เบลเยียม ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน สวีเดน เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ และอังกฤษ

ประกันภัยกับบริษัทประกันภัย และบริษัทหลักทรัพย์กับบริษัทหลักทรัพย์) หรือข้ามประเภท ทำให้มีสถาบันการเงินขนาดใหญ่ขึ้นในระบบเศรษฐกิจโลกอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อการศึกษาดังกล่าวนำขนาดของสินทรัพย์ของสถาบันการเงินขนาดใหญ่ของโลกจากทุกประเทศทั่วโลก มาเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของกลุ่มประเทศ G-13 (ซึ่งคิดเป็นประมาณกึ่งหนึ่งของ GDP ของโลก) จะเห็นว่าขนาดสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ใหญ่ที่สุดของโลก 50 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในกลุ่มประเทศดังกล่าว ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากประมาณร้อยละ 35.4 ในปี ค.ศ. 1980 เป็นร้อยละ 71.2 ในปี ค.ศ. 1998 ขณะที่ขนาดสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ใหญ่ที่สุด 20 แห่งแรกได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 19.5 เป็นร้อยละ 39.8 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ตารางที่ 1 : ขนาดสินทรัพย์ของสถาบันการเงินขนาดใหญ่เทียบกับ GDP ของกลุ่ม G-13

ร้อยละ	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Top 20	19.5	31.6	35.2	34.2	36.0	36.5	37.5	36.8	38.1	39.8
Top 30	25.5	40.3	44.4	44.1	46.3	47.0	48.5	49.0	51.1	52.7
Top 40	30.8	47.0	51.5	51.5	54.1	55.1	56.8	56.8	61.4	63.2
Top 50	35.4	52.8	57.6	57.6	60.5	61.9	64.0	66.0	69.0	71.2

ที่มา : Group of Ten Report on Consolidation in the Financial Sector (2001, p. 55)

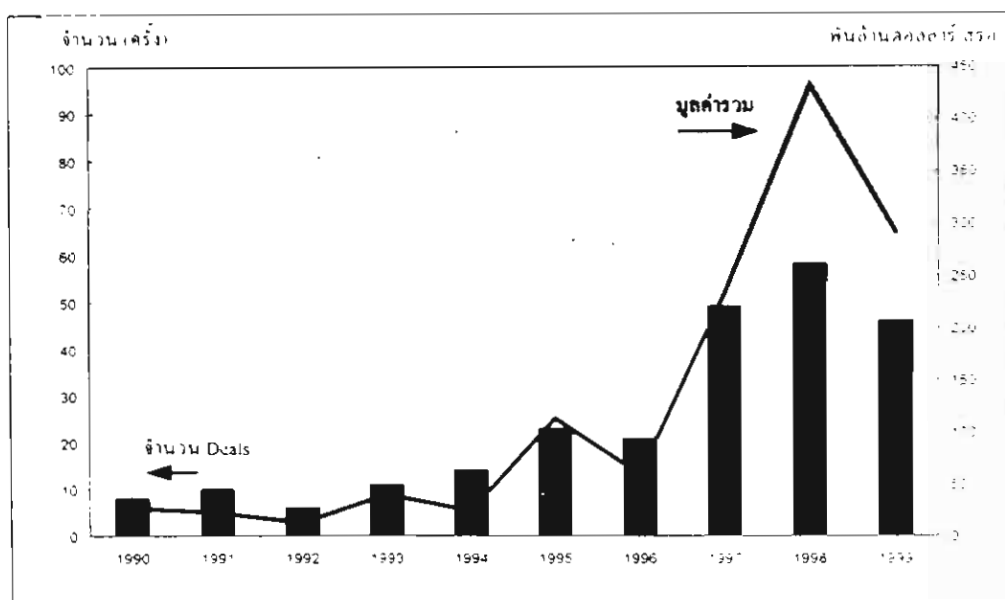
สำหรับด้านการ Underwrite ตราสารหนี้และตราสารทุนในระบบการเงินโลกก็เช่นเดียวกัน แม้จะไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากเท่ากับกรณีของธนาคารพาณิชย์ แต่ในปี ค.ศ. 1999 ประมาณร้อยละ 47 ของธุรกรรมดังกล่าวจะตกอยู่ในมือของสถาบันการเงินหลัก 5 แห่ง และร้อยละ 70 จะอยู่ในมือของสถาบันการเงินหลักเพียง 10 แห่ง เช่น กรณีของการออก International Bonds บริษัทที่มีธุรกรรมใหญ่สุด 10 อันดับแรกของโลก ได้แก่ Merrill Lynch & Co., Morgan Stanley Dean Witter, Deutsche Bank, Salomon Smith Barney Int., Credit Suisse First Boston, Goldman Sachs & Co, Warburg Dillon Read, JP Morgan, Lehman Brothers, ABN AMRO เป็นต้น⁴

กระแสการรวมกลุ่มของสถาบันการเงินในประเทศ G-13 นั้น เกิดขึ้นผ่านธุรกรรม Mergers และ Acquisitions เป็นสำคัญ โดยระหว่างปี ค.ศ. 1990-1999 มีสถาบันการเงินใน

⁴ สำหรับธุรกรรม OTC Derivatives ก็เช่นกัน ในปี ค.ศ. 1999 สถาบันการเงินใหญ่ 10 แห่งแรก มีธุรกรรมคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 60.7 และ 56.2 ของตราสารอนุพันธ์เกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยตามลำดับ

ประเทศ G-13 ถูกซื้อหรือควบรวมมากกว่า 7,300 ครั้ง โดยในจำนวนนี้ Deals ที่มีมูลค่าสูงกว่า 1 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (แผนภาพที่ 2) โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1997-1999 ที่มีการควบรวมระหว่างสถาบันการเงินขนาดใหญ่เฉลี่ยประมาณ 51 ครั้งต่อปี คิดเป็นมูลค่าประมาณ 320 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ต่อปีหรือประมาณ 6.2 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ต่อครั้ง

แผนภาพที่ 2 : Mergers & Acquisitions ใน G-13
(เฉพาะที่มีมูลค่าสูงกว่า 1 พันล้านดอลลาร์ สรอ.)



ที่มา : Group of Ten Report on Consolidation in the Financial Sector (2001, p. 34)

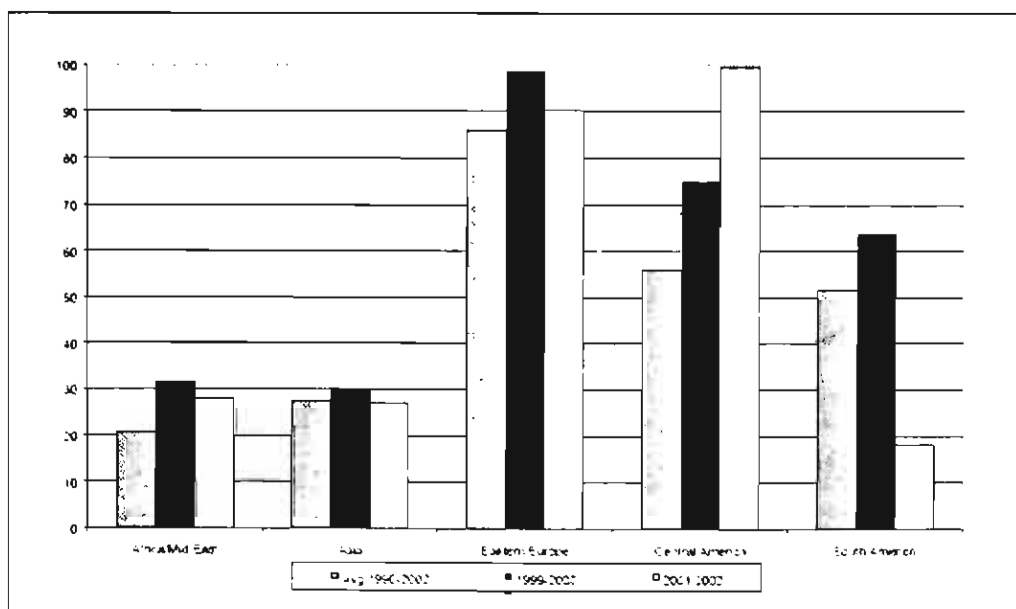
ทั้งนี้ การซื้อ/ควบรวมที่เกิดในกลุ่มประเทศ G-13 นั้น ส่วนมากเกิดจากการซื้อ/ควบรวมภายในประเทศและในประเทศธุรกิจเดียวกันเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในกลุ่มธนาคารพาณิชย์ สำหรับอันดับที่ 2 เป็นการซื้อ/ควบรวมภายในประเทศเดียวกัน แต่ข้ามประเทศธุรกิจ คิดเป็นร้อยละ 15 ของมูลค่าธุรกรรมทั้งหมด อันดับที่ 3 เป็นการซื้อ/ควบรวมข้ามประเทศแต่ในประเทศเดียวกัน ส่วนอันดับสุดท้าย ที่มักจะไม่ค่อยพบและมีเพียงประมาณ 250 Deals (จากกว่า 7,300 Deals ในช่วงระยะเวลา 10 ปี) อันเป็นการซื้อ/ควบรวมในลักษณะข้ามประเทศและข้ามประเภท

สำหรับ Emerging Market Countries การซื้อ/ควบรวมกิจการที่มีสถาบันการเงินในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่เป็นเป้าหมายนั้น เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นเช่นกัน⁵ โดยระหว่างปี ค.ศ.

⁵ Dario Focarelli (2003), The Pattern of Foreign Entry in the Financial Markets of Emerging Countries, p.3

1990-1996 ธุรกิจดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 18 และร้อยละ 9 ของจำนวน Deals และมูลค่าของ Deals ทั้งหมดทั่วโลก และได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 41 และ ร้อยละ 16 ของจำนวน Deals และมูลค่าของ Deals ทั้งหมดทั่วโลกในช่วงปี ค.ศ. 2001-2002 ซึ่งร้อยละ 33 ของจำนวน Deals และร้อยละ 42 ของมูลค่า Deals ในกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่เป็นผลจากการซื้อ/ควบรวมโดยมีสถาบันการเงินจากต่างประเทศเป็นแกนนำ (เป็น Foreign Bank Entry) โดยเป็นการซื้อ/ควบรวมกิจการธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก

แผนภาพที่ 3 : มูลค่าเฉลี่ยของ Cross-border & Acquisitions ในกลุ่มประเทศเกิดใหม่



ที่มา : Dario Focarelli (2003), The Pattern of Foreign Entry in the Financial Markets of Emerging Countries, p.7

ทั้งนี้ เมื่อแบ่งเป็นกลุ่มประเทศตามภูมิศาสตร์แล้ว พบว่าส่วนใหญ่เป็นการเข้าซื้อ/ควบรวมสถาบันการเงินในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา (เช่น เม็กซิโก บราซิล อาร์เจนตินา) และกลุ่มยุโรปตะวันออก (เช่น โปแลนด์ ฮังการี สาธารณรัฐเชค บัลแกเรีย) เป็นหลัก และเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่าในกลุ่มลาตินอเมริกา นั้น มีธนาคารจากประเทศสเปน เช่น Banco Bilbao Vizcaya SA และ Banco de Santander SA, Banco Santander Central Hispanic หรือธนาคารพาณิชย์จากสหรัฐอเมริกา เช่น Citigroup Inc. ตลอดจนธนาคารจากอังกฤษ เช่น HSBC Holding PLC เป็นผู้เข้าไปซื้อกิจการในภูมิภาคดังกล่าว ส่วนกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกนั้น มีธนาคารพาณิชย์จากกลุ่มสหภาพยุโรป เช่น Banca Commerciale Italiana SpA, Investor Group จากประเทศอิตาลี หรือ Erste Bank Der Oesterreichisch จากประเทศออสเตรีย ตลอดจนธนาคาร

พาณิชย์จากสหรัฐอเมริกา เช่น Citigroup Inc., CS First Boston เป็นผู้เข้าไปซื้อกิจการ ทั้งนี้ จากการศึกษาของ Focarelli (2003) พบว่าในภูมิภาคเอเชียระหว่างปี ค.ศ. 1990-2002 ธนาคารพาณิชย์ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้ให้กู้รายใหญ่ (Cross-border Lending) แก่ธนาคารและธุรกิจภูมิภาคเอเชีย มี Deals ที่เกี่ยวกับการเข้าซื้อ/ควมรวมกิจการทางการเงินในประเทศตลาดเกิดใหม่น้อยมาก ซึ่งส่วนหนึ่งอาจจะเป็นผลจากปัญหาสถาบันการเงินภายใน ประเทศญี่ปุ่นเอง ที่ยังคงแก้ไขไม่แล้วเสร็จในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่สถาบันการเงินในภูมิภาคบางแห่งเช่น DBS Bank ของสิงคโปร์ก็ได้พยายามขยายกิจการขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็น Regional Bank

ทั้งนี้ การที่การศึกษาต่างๆ พบว่าการเข้าซื้อ/ควมรวมในประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา และยุโรปตะวันออกเกิดขึ้นมากเมื่อเทียบกับประเทศในเอเชีย ส่วนหนึ่งสะท้อนถึงนโยบายที่เอื้อต่อการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินในกลุ่มประเทศดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาของ Matheison and Rodos (2001) พบว่าระดับของ Foreign Bank Entry หรือการเข้ามาของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในประเทศในแต่ละภูมิภาคมีแนวโน้มที่แตกต่างกันมาก โดยเมื่อนำสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่คนต่างชาติถือมากกว่าร้อยละ 50 มาเทียบกับสินทรัพย์รวมของระบบสถาบันการเงินในประเทศนั้นๆ พบว่าระหว่างปี ค.ศ. 1994 และปี ค.ศ. 1999 ในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก กลุ่มลาตินอเมริกา และกลุ่มเอเชีย⁶ สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9.9 13.3 1.7 เป็นร้อยละ 52.3 44.8 6.0 ตามลำดับ⁷ ซึ่งในบางประเทศฮังการี โปแลนด์ ชิลี สัดส่วนดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 56.6 52.8 53.6 ตามลำดับ ขณะที่ในไทยอยู่ที่ร้อยละ 5.6⁸ ทั้งนี้ จากการศึกษาของ Clarke et. al. (2001) ชี้ว่ามีปัจจัยหลายประการที่เป็นตัวกำหนดระดับการเข้ามาของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ เช่น การติดตามเข้ามาให้บริการบริษัทจากประเทศตน โอกาสเชิงธุรกิจในประเทศนั้นๆ และกฎเกณฑ์ของประเทศเจ้าบ้าน ซึ่งมักจะพบว่า Foreign Bank Entry เกิดในช่วงที่ประเทศเกิดวิกฤต โดยที่กฎเกณฑ์ของประเทศเจ้าบ้านเป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนดรูปแบบการเข้ามาของสถาบันการเงินต่างชาติว่าจะเข้ามาในรูปแบบใด⁹

⁶ กลุ่มยุโรปตะวันออก ประกอบด้วย ประเทศสาธารณรัฐเช็ก ฮังการี โปแลนด์ กลุ่มลาตินอเมริกาประกอบด้วย ประเทศอาร์เจนตินา ชิลี โคลัมเบีย เปรู เวเนซุเอลา และกลุ่มเอเชียประกอบด้วย ประเทศเกาหลีใต้ มาเลเซีย ไทย

⁷ ถ้านับรวมประเทศบราซิลและเม็กซิโกด้วย สัดส่วนการเข้ามาของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในลาตินอเมริกาจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9.7 เป็น 25.0

⁸ ในบางประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ สถาบันการเงินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือต่างชาติ (คือสถาบันการเงินจากประเทศออสเตรเลีย)

⁹ สถาบันการเงินต่างชาติสามารถเข้ามาให้บริการได้ 4 รูปแบบ (1) Merger and Acquisition, (2) การจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นใหม่ (3) การตั้ง Representative office, Agency, Branch หรือ Subsidiary, และ (4) Cross-border Lending

ตารางที่ 2 : Cross Border M&A ที่มีมูลค่าสูงกว่า 300 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ.

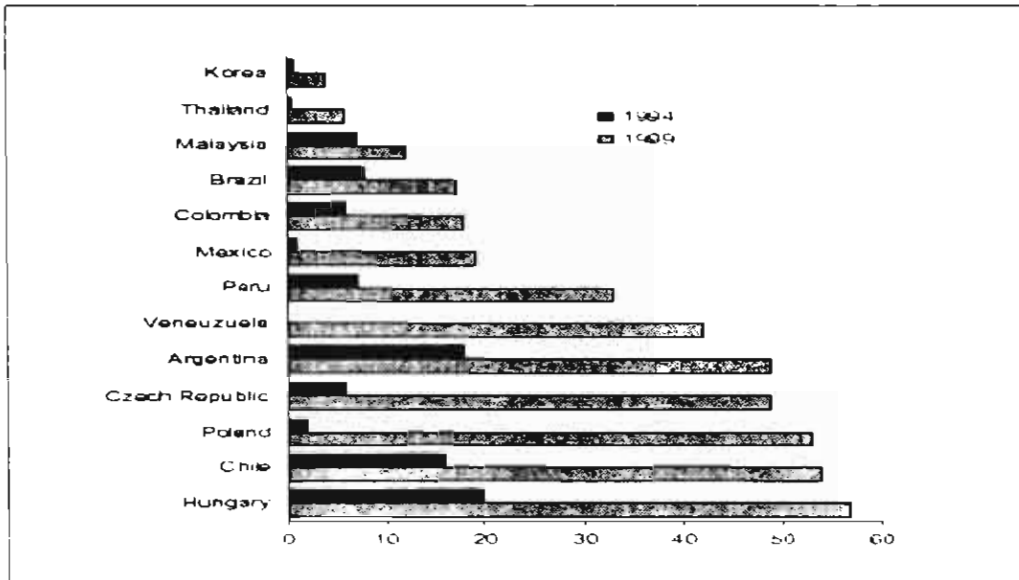
Year	Bidder	Target	Bnat.	Tnat.	Value	Bsect	Tsect	Type
1990	Deutsche Bank AG	Deutsche Bank Kreditbank	WG	GD	424.8	1	1	Acq. Maj. Int
1992	Franklin Resources Inc	Templeton Galbraith & Hanberger	US	BH	913.0	3	3	Merger
1993	Rovtec Investments	World Trade Center Group	HK	HK	464.1	3	1	Merger
1994	CITIC Pacific (CITIC Hong Kong)	Hong Kong Resort Co (HKR Intl)	HK	HK	439.9	1	1	Acq. Maj. Int
1995	Banco Bilbao Vizcaya SA	Grupo Financiero Probursa	SP	MX	350.0	1	1	Acq. Maj. Int
1996	Banco Osorio y la Union	Banco Santander Chile	CE	CE	880.7	1	1	Merger
1996	Banco de Santander SA	Banco de Venezuela SAJCA	SP	VE	338.4	1	1	Acq. Maj. Int
1996	Banco de Santander SA	InverMexico (Banco de Santander)	SP	MX	378.5	1	3	Acq. Maj. Int
1997	American International Group	Unibanco Seguros SA	US	BR	499.1	2	1	Acq. Maj. Int
1997	Assicurazioni Generali SpA	Leumi Insurance Holdings	IT	IS	375.6	2	2	Acq. Maj. Int
1997	Banca Commerciale Italiana SpA	Central European Int'l Bank	IT	HU	365.8	1	1	Acq. Maj. Int
1997	Banco Industrial Colombiano SA	Banco de Colombia SA	CO	CO	418.1	1	1	Acq. Maj. Int
1997	CorpBanca SA	Banco Union Comercial e Indust	VE	AR	347.5	1	1	Merger
1997	HSBC Holding PLC	Roberts SA de Inversiones	UK	AR	688.0	1	1	Merger
1997	Hongkong & Shanghai Banking	Banco Bamerindus do Brasil	HK	BR	999.8	1	1	Merger
1998	Banco Bilbao Vizcaya SA	Banco Excel Economico SA	SP	BR	878.0	1	1	Merger
1998	Banco Bilbao Vizcaya SA	Banco Hipotecario de Fomento	SP	CE	350.0	1	1	Acq. Maj. Int
1998	CS First Boston	Banco de Inversiones Garant	US	BR	675.0	3	1	Merger
1998	DBS Bank	Kwong On Bank	SG	HK	459.9	1	1	Merger
1998	Genbel South Africa Ltd	SANLAM Asset Management (Pty)	SA	SA	1386.7	3	3	Acq. Maj. Int
1998	Newbridge Capital Ltd	Korea First Bank (South Korea)	US	SK	415.0	3	1	Acq. Maj. Int
1999	AIB European Investment Ltd	Bank Zachodni SA (Poland)	IR	PL	583.1	3	1	Acq. Maj. Int
1999	Allianz AG	First Life Insurance Co Ltd	WG	SK	400.0	2	2	Merger
1999	Banca Commerciale Italiana SpA	Privredna Banka Zagreb	IT	CT	307.5	1	3	Acq. Maj. Int
1999	Erste Bank Der Oesterreichisch	Ceska Sporitelna Savings Bank	AS	CC	517.6	1	1	Acq. Maj. Int
1999	Hongkong & Shanghai Banking	Bangkok Metropolitan Bank PCL	HK	TH	1039.2	1	1	Acq. Maj. Int
1999	Investor Group	Bank Polska Kasa Opieki SA	IT	PL	1082.0	3	1	Acq. Maj. Int
1999	KBC Bancassurance Holding NV	Ceskoslovenska Obchodni Banka	BL	CC	1110.1	1	1	Acq. Maj. Int
1999	Maribel Corp	Terra Nova (Bermuda) Holdings	US	BE	1079.4	2	2	Merger
1999	Nedcor Ltd (Old Mutual PLC)	Stanbic	SA	SA	2389.0	1	1	Merger
1999	Standard Chartered Bank PLC	Nakornthon Bank FCL	UK	TH	319.3	1	1	Acq. Maj. Int
1999	UBS AG	Global Asset Management GAM	SZ	BE	675.0	1	3	Merger
1999	United Overseas Bank Ltd	UOB Radanatin Bank Plc	SG	TH	382.5	3	1	Acq. Maj. Int
2000	Banco Santander Central Hispan	Banco Bozano Simonsen SA	SP	BR	1000.0	1	1	Acq. Maj. Int
2000	Banco Santander Central Hispan	Banco Meridional Do Brasil SA	SP	BR	835.0	1	1	Merger
2000	Banco Santander Central Hispan	Banco do Estado de Sao Paulo	SP	BR	1161.8	1	1	Acq. Maj. Int
2000	Banco Santander Central Hispan	Grupo Financiero Serfin SA de	SP	MX	1542.7	1	1	Merger
2000	Citigroup Inc	Bank Handlowy SA	US	PL	610.9	2	1	Acq. Maj. Int
2000	Erste Bank Der Oesterreichisch	Slovenska Sporitelna (Slovak)	AS	SV	367.3	1	1	Acq. Maj. Int
2000	Investor Group	Bulbank AD	IT	BU	316.2	3	1	Acq. Maj. Int
2000	Prudential Insurance Co	CJ Investment Trust & Sec	US	SK	400.0	2	3	Acq. Maj. Int
2001	Banco Bilbao Viz Argent (BBVA)	Grupo Financiero BBVA Bancomer	SP	MX	1094.4	1	1	Acq. Maj. Int
2001	CITIC Ka Wah Bank Ltd	HKCBICH Resources (Hldgs) Ltd	HK	HK	538.4	1	1	Merger
2001	CNP Assurances	Caixa Seguros SA	FR	BR	536.0	2	2	Acq. Maj. Int
2001	Citigroup Inc	Banaco	US	MX	12821.0	2	1	Merger
2001	DBS Group Holding Ltd	Dao Heng Bank Group (Guoco)	SG	HK	5679.7	3	1	Merger
2001	Euroko BV (Topdanbank & others)	PZU (Poland)	NT	PL	652.3	2	2	Acq. Maj. Int
2001	ING Groep NV	Seguros Comercial America SA	NT	MX	791.0	2	2	Acq. Maj. Int
2001	Investor Group	Zagrebacka Banka	IT	CT	404.7	3	1	Merger
2002	Erste Bank Der Oesterreichisch	Ceska Sporitelna Savings Bank	AS	CC	679.1	1	1	Acq. Maj. Int
2002	HSBC Holding PLC (HSBC)	Grupo Financiero Bital SA	UK	MX	1134.7	1	1	Merger
2002	Lone Star Fund	Hanvit Leasing & Finance Co	US	SK	324.0	3	1	Acq. Maj. Int

Source: Thomson Financial. Sectors: banks=1, insurance=2, others=3

ที่มา : Dario Focarelli (2003), The Pattern of Foreign Entry in the Financial Markets of Emerging Countries, p.9

หมายเหตุ : ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ได้เคยทำความตกลงในเบื้องต้นในการเข้าซื้อธนาคารศรีนคร แต่ได้ยกเลิกไปในภายหลัง ซึ่ง Focarelli ผู้จัดทำตารางนี้ ไม่ได้ update การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

แผนภาพที่ 4 : สัดส่วนสินทรัพย์ของ Foreign Banks ในระบบสถาบันการเงินของประเทศต่างๆ



ที่มา : Clarke et. al. (2001), Foreign Bank Entry: Experience, Implication for Developing Countries and Agenda for further Research, p. 2

หากจะสรุปแล้ว แนวโน้มโลกในช่วงที่ผ่านมาคือการเกิดขึ้นของสถาบันการเงินขนาดใหญ่ไม่กี่แห่ง ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่กลุ่มประเทศ G-13 ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรเงินทุนในระบบการเงินโลก การเกิดขึ้นของ Regional Banks การเข้าซื้อควบรวมกิจการสถาบันการเงินจากประเทศตลาดเกิดใหม่ โดยมีสถาบันการเงินต่างชาติในประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นแกนนำ ซึ่งบางประเทศก็ได้เลือกที่จะเปิดรับสถาบันการเงินต่างชาติดังกล่าวมากกว่าประเทศอื่นๆ โดยมีการพัฒนาทางเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการทำธุรกิจสถาบันการเงินขนาดใหญ่ข้ามพรมแดน

2. ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในประเทศไทย

สำหรับกรณีประเทศไทย นั้น ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติได้มีบทบาทสำคัญในระบบการเงินไทยนับแต่ช่วงแรกๆ ที่ได้จัดตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2431 ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ได้รับพระบรมราชานุญาตให้เปิดดำเนินการสาขาในประเทศไทย และต่อมาธนาคารชาร์เตอร์แห่งอินเดีย ออสเตรเลียและจีน ก็ได้ขอเปิดสาขาในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2437 และธนาคารอินโดจีนของฝรั่งเศส ได้เปิดเป็นแห่งที่ 3 ในปี พ.ศ. 2440 ส่วนธนาคารพาณิชย์ของคนไทยแห่งแรก นั้น คือบริษัทแบงก์สยามกัมมาจล ทุนจำกัด เปิดดำเนินการในปี พ.ศ. 2449 หลังจากนั้น ก็ได้มีธนาคารพาณิชย์ไทย และธนาคารพาณิชย์ต่างชาติขกเปิดดำเนิน

กิจการอีกหลายแห่ง เช่น ธนาคารกวางตุ้ง และธนาคารจีนเส็ง จากฮ่องกง ธนาคารเมอร์แคนไทล์ จากอังกฤษ ธนาคารโอเวอร์ซีส์ไชนีส จากสิงคโปร์ ธนาคารโยโกฮามาสเปชิ จากญี่ปุ่น¹⁰ ซึ่งธนาคารพาณิชย์ต่างชาติที่ได้เปิดดำเนินการแล้วบางแห่ง เช่น ธนาคารชาร์เตอร์ได้ขอไปเปิดสาขาที่ต่างจังหวัดคือที่ภูเก็ตอีกด้วย

เป็นที่น่าสนใจว่า ธนาคารพาณิชย์ต่างชาตินั้นมีบทบาทสำคัญในระบบการเงินไทยในระยะแรกๆ แต่ครั้งเมื่อมีสงครามจีน-ญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2480 ธนาคารพาณิชย์ของคนจีนที่จดทะเบียนที่ฮ่องกงเริ่มขาดความมั่นคงและได้ถูกถอนใบอนุญาตต่อมาหลังสงครามมหาเอเชียบูรพาเริ่มขึ้น ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้ ธนาคารชาร์เตอร์ ธนาคารเมอร์แคนไทล์ ธนาคารชิไฮทง และธนาคารกวางตุ้ง ซึ่งเป็นของฝ่ายคู่สงครามกับญี่ปุ่น (ซึ่งไทยเป็นพันธมิตรด้วย) จึงได้ถูกปิดกิจการลง และสาขาธนาคารในประเทศทั้งหมดของอังกฤษและเครือจักรภพจึงถูกเข้าควบคุม โดยผู้จัดการและพนักงานที่เป็นชาวอังกฤษและชาวอเมริกันก็ได้ถูกนำตัวไปควบคุมไว้ที่ท่าพระจันทร์ และเจ้าพนักงานสำนักงานธนาคารชาติไทยก็ได้รวบรวมทรัพย์สินและทยอยคืนเงินผู้ฝากเงินไป จึงนับได้ว่าเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ช่วยลดบทบาทของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในประเทศไทยลงไป

ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในระบบการเงินไทย โดยจัดตั้งกิจการได้ใน 3 รูปแบบ กล่าวคือ

1. สำนักงานผู้แทน (Representative Office) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนติดต่อและแนะนำลูกค้าเพื่อธนาคารแม่ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งให้กับธนาคารแม่ ปัจจุบันมีอยู่ 40 แห่ง

2. สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ (Full Branch) ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการนับแต่ปี พ.ศ. 2431 ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 21 แห่ง สามารถทำการรับเงินฝากและปล่อยสินเชื่อได้ โดยมีขอบเขตการทำธุรกรรมเท่าเทียมกับธนาคารพาณิชย์ไทย เว้นแต่มีสาขาได้เพียงสาขาเดียวและไม่สามารถที่จะเปิด ATM ของตนนอกสถานที่ได้ เนื่องจากการเปิดตู้ ATM นับว่าเป็นเสมือนการเปิดสาขาอีกแห่งหนึ่ง

3. กิจการวิเทศธนกิจ (BIBF) ซึ่งเริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2536 เพื่อทำธุรกิจการเงินระหว่างประเทศ ตามแผนพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาค รวมทั้งช่วย

¹⁰ 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย 2485-2535, หน้า 29-31

อำนวยความสะดวกและลดค่าใช้จ่ายของนักธุรกิจไทยที่จะกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ โดยกิจการวิเทศธนกิจสามารถให้บริการรับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเป็นเงินตราต่างประเทศ การให้กู้ยืมเงินเป็นเงินตราต่างประเทศในประเทศไทยและต่างประเทศ การซื้อขายปริวรรตเงินตราต่างประเทศที่มีใช้เงินบาท การอวัลรับรอง หรือค้ำประกันหนี้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศกับบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ การทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

กิจการวิเทศธนกิจต่างจังหวัด (PIBF) ในปี พ.ศ. 2537 ธนาคารต่างชาติที่ประกอบกิจการวิเทศธนกิจในไทย ได้รับอนุญาตให้สามารถประกอบธุรกิจวิเทศธนกิจสาขาต่างจังหวัด และให้สินเชื่อเป็นเงินบาทได้ไม่เกินสาขาละ 1 พันล้านบาทเป็นการเพิ่มเติม ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้ตลาดการเงินในภูมิภาคเกิดการแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินมากขึ้น รวมทั้งมีการเสนอบริการทางการเงินรูปแบบใหม่ ๆ และพัฒนาคุณภาพของบริการให้เป็นมาตรฐานของระบบสากล เพื่อรองรับและสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค

ตารางที่ 3 : จำนวนธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในไทยในรูปแบบต่างๆ ก่อนเกิดวิกฤต

(จำนวน : แห่ง)	สำนักงานตัวแทน	Full Branch	BIBFs	PIBFs
2536	41	14	23	-
2537	37	14	29	-
2538	44	14	30	26
2539	45	14	30	30
2540	40	20	36	30

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ต่างชาติถูกจำกัดด้านการเปิดสาขา และการเข้าซื้อกิจการธนาคารพาณิชย์ในไทย จึงทำให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติมีข้อจำกัดในการทำ Retail Banking ในช่วงที่ผ่านมาและไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไปได้ จนกระทั่งเมื่อเกิดวิกฤตในปี พ.ศ. 2540 ทางกรจึงได้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติที่สนใจ เข้ามาซื้อและถือครองกิจการสถาบันการเงินไทยได้มากกว่าข้อกำหนดเดิม (ร้อยละ 25) เป็นเวลาไม่เกิน 10 ปี ซึ่งมาตรการดังกล่าวก็ได้ช่วยรัฐในการแก้ไขปัญหาคูณความอ่อนแอของสถาบันการเงินอีกทางหนึ่ง และได้มีธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ 4 ราย เข้ามาซื้อกิจการของธนาคารพาณิชย์ไทยโดยถือครองหุ้นข้างมาก กล่าวคือ

- (1) ธนาคาร ABN Amro จากเนเธอร์แลนด์ ซื้อธนาคารเอเชีย เมื่อเดือนมิถุนายน 2541¹¹
- (2) ธนาคาร DBS จากสิงคโปร์ ซื้อธนาคารไทยธน เมื่อเดือนมกราคม 2541
- (3) ธนาคาร Standard Chartered จากอังกฤษ ซื้อธนาคารนครธน เมื่อเดือนกันยายน 2542
- (4) ธนาคาร UOB จากสิงคโปร์ซื้อธนาคารรัตนสิน เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2542

ธนาคารพาณิชย์ทั้ง 4 แห่งนี้ ซึ่งเรียกกันบางครั้งว่า Hybrid Banks มีสินทรัพย์รวมกัน ณ สิ้นปี พ.ศ. 2546 คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ และมีจำนวนสาขาคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12 และร้อยละ 7 ของจำนวนสาขาของธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบในกรุงเทพ และทั่วราชอาณาจักร ตามลำดับ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 : ยอดสินทรัพย์และจำนวนสาขาของ Hybrid Banks (ณ สิ้นปี 2546)

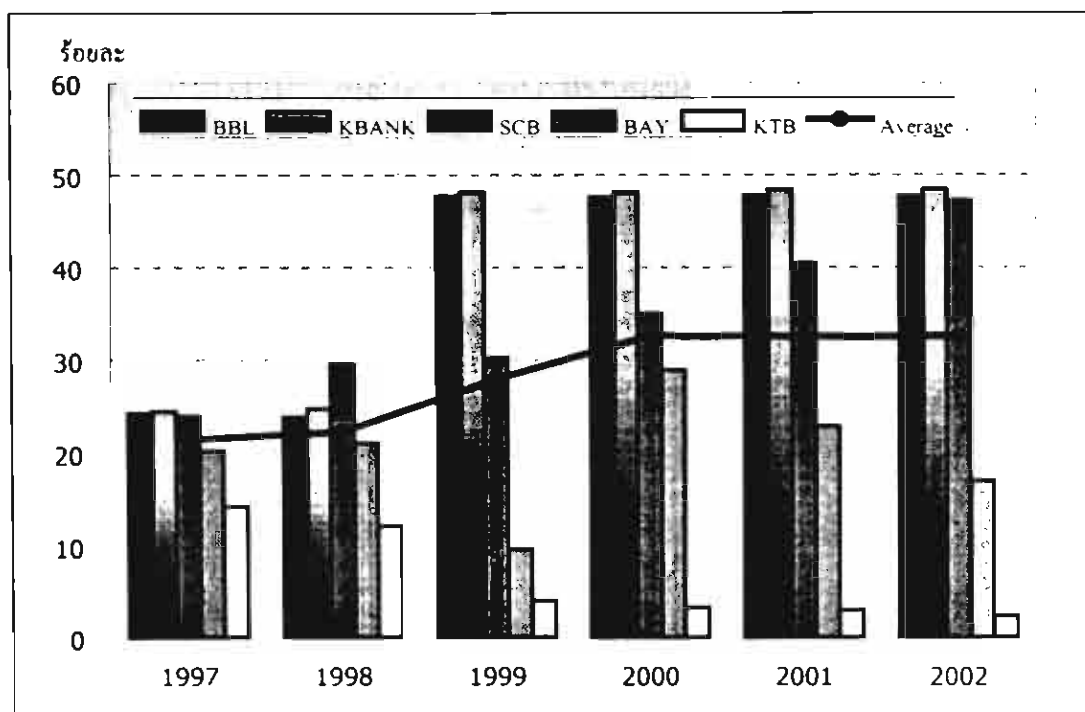
ธนาคารพาณิชย์	สินทรัพย์ (พันล้านบาท)	สาขา (แห่ง)
1. ธนาคารเอเชีย (ABN Amro)	169	127
2. ธนาคาร DBS ไทยธน	101	61
3. ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธน	62	41
4. ธนาคาร UOB รัตนสิน	56	36

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

สำหรับธนาคารพาณิชย์ของไทยแห่งอื่นๆ เช่น ธ. กรุงเทพ ธ. กสิกรไทย ธ. ไทยพาณิชย์ ธ. กรุงศรีอยุธยา แม้จะไม่ได้มีธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในช่วงที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พบว่าหลังจากปี พ.ศ. 2542 ได้มีนักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาซื้อ/ลงทุนในหลักทรัพย์ของธนาคารเหล่านี้ เพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนวิกฤตอย่างเห็นได้ชัด โดยปัจจุบันอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 50 เล็กน้อย (ยกเว้นในกรณีธนาคารกรุงไทยซึ่งเป็นของรัฐ) โดยในกรณีของธนาคารไทยพาณิชย์มีสถาบันการเงินจากญี่ปุ่น คือ ธนาคาร UFJ Bank Limited ถือหุ้นอยู่ประมาณร้อยละ 8.4 และได้มีผู้แทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารของธนาคารไทยพาณิชย์ด้วย

¹¹ ธนาคาร ABN Amro ได้ตัดสินใจขายธนาคารเอเชียให้กับธนาคาร UOB รัตนสิน ในปี พ.ศ. 2547

แผนภาพที่ 5 : สัดส่วนการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติในธนาคารพาณิชย์หลักของไทย



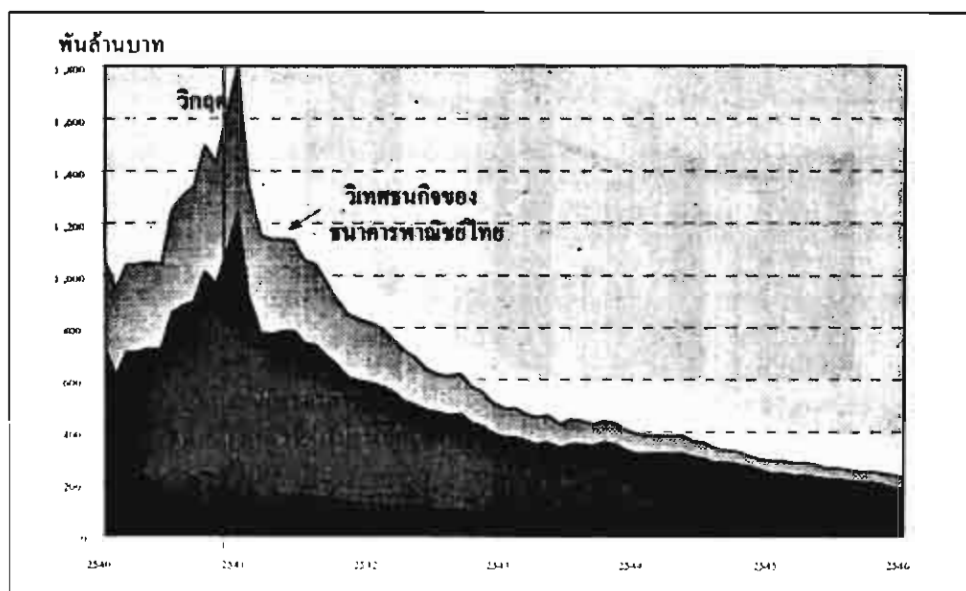
ที่มา : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย – SETSMART

สถาบันการเงินต่างชาติดังได้เข้าซื้อกิจการบริษัทเงินทุนของไทย หลังจากวิกฤตปี พ.ศ. 2540 บริษัทเงินทุนเป็นจำนวนมากได้ถูกควบรวมกิจการหรือถูกปิดกิจการลง ทำให้จำนวนบริษัทลดลงจากเดิมที่มีอยู่ถึง 91 บริษัทในช่วงก่อนวิกฤต เหลืออยู่เพียง 18 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้ มีบางแห่งที่ได้รับอนุญาตให้สถาบันการเงินต่างชาติเข้ามาถือหุ้นเพิ่มเติม เพื่อเป็นการแก้ไขฐานะ ได้แก่ บริษัทเงินทุน จีอี เอเซียไฟแนนซ์ (มหาชน) บริษัทเงินทุนซีทีคอร์ป (ประเทศไทย) บริษัทเงินทุนเอไอจีไฟแนนซ์ (ประเทศไทย) (มหาชน) บริษัทเงินทุนสินเอเซีย (มหาชน) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีบริษัทต่างชาติอื่นๆ ที่เข้ามาให้บริการทางการเงินในประเทศไทยในภาค Non-bank โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริษัทธนสินทรัพย์ (AEON) บริษัท GE Capital บริษัท Cetelem ในกลุ่มธุรกิจเช่าซื้อ สินเชื่อรายย่อย เป็นต้น ซึ่งมีการเข้ามาตั้งและขยายกิจการอย่างรวดเร็วในช่วงที่ผ่านมา เนื่องจากไม่มีข้อจำกัดเช่นเดียวกับกลุ่มสถาบันการเงิน

สำหรับกลุ่มกิจการวิเทศธนกิจที่เคยขยายกิจการขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงก่อนเกิดวิกฤตนั้น ในช่วงที่ผ่านมา ได้มีสำนักงานวิเทศธนกิจหลายแห่งที่ได้ปิดกิจการลง เช่น Credit Lyonnais จากประเทศฝรั่งเศส ING Bank N.V. จากประเทศเนเธอร์แลนด์ FORTIS Bank (BANGKOK) จากเบลเยียม Tokai Bank จากญี่ปุ่น ในขณะที่ Overseas Union Bank รวมกับ UOB และ Fuji Bank รวมกับไค-อิจิ กังเงียว โดยยอดการปล่อยสินเชื่อรวมของกิจการวิเทศธนกิจ ทั้งในส่วนที่เป็นของสำนักงานวิเทศธนกิจต่างประเทศ วิเทศธนกิจของสาขาธนาคาร

พาณิชย์ต่างประเทศ และวิเทศธนกิจของธนาคารพาณิชย์ไทยได้ทยอยลดลงอย่างต่อเนื่อง ด้วยภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศและสภาพคล่องในระบบสถาบันการเงินที่มีอยู่มาก ซึ่งทำให้ดอกเบี้ยภายในประเทศลดต่ำลง และลูกหนี้ทยอยคืนหนี้ต่างประเทศอย่างต่อเนื่องนับแต่ปี พ.ศ. 2540

แผนภาพที่ 6 : ยอดคงค้างสินเชื่อกิจการวิเทศธนกิจ



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

3. การเปิดเสรีการค้าบริการ Banking Services ภายใต้ WTO

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจแนวทางการเปิดเสรีในระดับพหุภาคีในช่วงที่ผ่านมา และจะเป็นกรอบที่รัฐจะต้องพิจารณาประกอบในการกำหนดนโยบายในอนาคต คือข้อผูกพันของประเทศไทย ในการเปิดเสรีการค้าบริการด้าน Banking Services ภายใต้ WTO

3.1 กรอบการเจรจา Banking Services ใน WTO ภายใต้ GATS

การเจรจาเกี่ยวกับ Banking Services ใน WTO เป็นส่วนหนึ่งของการเจรจา Financial Services ภายใต้กรอบของ General Agreement on Trade in Services (GATS) ซึ่งในระหว่างการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ประเทศสมาชิก GATT ได้จัดทำความตกลง GATS ขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบกติกาในการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างกัน ในลักษณะเดียวกับความตกลง GATT ที่ใช้เป็นกรอบกติกาสำหรับการเจรจาเปิดเสรีการค้าสินค้า

GATS มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ กฎระเบียบต่างๆ (Rules) ซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม ทั้ง Articles of the Agreement ซึ่งเป็นมาตราหลัก และ Annexes สำหรับแต่ละสาขาบริการ และตารางข้อผูกพัน (Schedules of Specific Commitments) ซึ่งประเทศสมาชิกต้องจัดทำขึ้น เพื่อแสดงว่าจะสามารถเปิดตลาดการค้าบริการของตนได้มากน้อยเพียงใดในแต่ละสาขาบริการ

GATS ไม่เพียงแต่แบ่งสาขาบริการออกเป็น 12 สาขาหลัก แต่ก็ยังจำแนกรูปแบบในการให้บริการ (Modes of Supply) ในแต่ละสาขา ออกเป็น 4 รูปแบบ กล่าวคือ

- Mode 1 : Cross-border Supply เป็นการขายบริการจากดินแดนของประเทศหนึ่ง เข้าไปยังดินแดนของอีกประเทศหนึ่ง โดยที่ผู้ให้บริการและผู้ซื้อบริการต่างก็อยู่ในประเทศของตน ซึ่งไม่ใช่ประเทศเดียวกัน (เช่น ผ่านทางโทรศัพท์ E-Mail หรือ Internet)
- Mode 2 : Consumption Abroad เป็นการขายบริการในดินแดนของประเทศหนึ่ง ให้แก่ผู้ซื้อบริการของประเทศอื่น โดยที่ผู้ซื้อบริการเป็นผู้เดินทางเข้าไปใช้บริการในดินแดนของประเทศของผู้ให้บริการ
- Mode 3 : Commercial Presence เป็นการขายบริการโดยผู้ให้บริการของประเทศหนึ่งเข้าไปจัดตั้งกิจการให้บริการ (ผ่านสถานประกอบการ) ในดินแดนของประเทศอื่น
- Mode 4 : Presence of Natural Persons เป็นการขายบริการโดยบุคคลธรรมดาของประเทศหนึ่ง เข้าไปให้บริการในดินแดนของประเทศอื่น

ทั้งนี้ โดยปกติแล้วข้อมูลการให้บริการทางการเงินผ่าน Mode ต่างๆ นั้น เป็นข้อมูลที่หายาก จากข้อมูลการให้บริการทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา (ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่เก็บข้อมูลนี้) พบว่าการให้บริการผ่าน Mode 1 : Cross-border Supply นั้น คิดเป็นสัดส่วนน้อย เมื่อเทียบกับการให้บริการผ่าน Mode 3 : Commercial Presence หรือการเข้าไปตั้ง/ซื้อกิจการในประเทศต่างๆ และให้บริการในประเทศนั้นๆ โดยในปี ค.ศ. 1995 สหรัฐอเมริกาให้บริการการเงินผ่าน Mode 1 ในธุรกิจประกันภัยและในธุรกิจธนาคารและหลักทรัพย์เพียง 1.4 พันล้านดอลลาร์ สรอ. และ 6.1 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ตามลำดับ ขณะที่การให้บริการการเงินของสหรัฐผ่าน Mode 3 ในธุรกิจทั้งสองสูงถึง 30.9 พันล้านดอลลาร์ สรอ. และ 14.0 พันล้านดอลลาร์ สรอ. ตามลำดับ (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 : การให้บริการทางการเงินของสหรัฐอเมริกาผ่าน Mode ต่างๆ ในปี ค.ศ. 1995

(พื้นด้านคอลลาร์ ทรอ.)	Mode 1 : Cross-border Supply		Mode 3 : Commercial Presence	
	นำเข้า	ส่งออก	นำเข้า	ส่งออก
ธุรกิจประกันภัย	1.4	4.5	30.9	48.7
ธุรกิจธนาคารและหลักทรัพย์	6.1	1.7	14.0	5.9

ที่มา : USFTC (1997), WTO (1997) Opening Markets in Financial Services and the Role of the GATS, p.14

GATS ครอบคลุมถึงมาตรการต่างๆ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรง หรือเป็นอุปสรรคกีดขวางต่อการค้าบริการระหว่างประเทศ โดยจำแนกมาตรการเหล่านี้ออกเป็น 2 ประเภทหลักๆ กล่าวคือ มาตรการที่เป็นข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด (Limitation to Market Access) ในเรื่องของจำนวนผู้ขายบริการ ปริมาณและมูลค่าของการบริการ สัดส่วนความเป็นเจ้าของและอำนาจจัดการ ตลอดจนรูปแบบของการจัดตั้งทางกฎหมายเพื่อขายบริการ และข้อจำกัดในการให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (Limitation to National Treatment) ซึ่งได้แก่ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่ให้กับผู้ขายบริการของประเทศอื่นที่แตกต่างจากที่ให้กับผู้ขายบริการของตน ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะต้องแจ้งข้อจำกัดและเงื่อนไขเหล่านี้ในแต่ละสาขาบริการไว้ในตารางข้อผูกพันเพื่อแสดงว่าจะรับประกันการเปิดตลาดของตนในระดับหนึ่ง และทุกครั้งที่มีการเจรจาเปิดเสรีก็จะนำไปสู่การปรับลดข้อจำกัดและเงื่อนไขเหล่านี้ โดยยึดหลักการสำคัญซึ่งปรากฏอยู่ในกฎระเบียบของ GATS ดังนี้

1. Most-favored-nation (MFN) Treatment กล่าวคือ ประเทศสมาชิกจะต้องให้การปฏิบัติกับการบริการหรือผู้ให้บริการของอีกประเทศหนึ่ง ไม่ด้อยไปกว่าที่ให้การปฏิบัติกับการบริการหรือผู้ให้บริการของประเทศอื่น อย่างไรก็ตาม GATS ได้อนุญาตให้ประเทศสมาชิกได้รับการยกเว้นจากหลักการ MFN นี้ได้ชั่วคราว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะในช่วงก่อนที่จะมีความตกลง GATS นั้น ประเทศสมาชิกจำนวนหนึ่งได้ทำความตกลงเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างกันในระดับทวิภาคีหรือในระดับภูมิภาค ตามปกติ GATS อนุญาตให้ประเทศสมาชิกนำสงวนการข้อยกเว้น MFN ได้เพียงครั้งเดียว แต่ถ้าหากจำเป็นต้องเพิ่มเติมข้อยกเว้น MFN ก็จะต้องกระทำเป็นกรณีพิเศษผ่านกระบวนการ Waiver ภายใต้ Article 9 ของ WTO และโดยปกติ ข้อยกเว้น MFN จะมีผลใช้ได้ไม่เกิน 10 ปี

2. การเปิดเสรีแบบก้าวหน้าโดยลำดับ (Progressive Liberalization) กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้ว จะต้องไม่รับเพิ่มข้อจำกัดและเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการ จากที่ได้

ผูกพันไว้ เพราะหากกระทำเช่นนั้น จะถือว่าสวนทางกับทิศทางการเปิดเสรี แต่หากประเทศใดตัดสินใจยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงข้อผูกพันในลักษณะที่สวนทางกับการเปิดเสรี จะกระทำได้อีกต่อเมื่อเวลาได้ผ่านไปอย่างน้อย 3 ปี นับจากวันที่ข้อผูกพันเดิมเริ่มมีผลบังคับใช้ และประเทศอื่นซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อผูกพันดังกล่าวสามารถขอให้มีการเจรจาหรือเพื่อตกลงเกี่ยวกับการชดเชยผลกระทบดังกล่าว ซึ่งหากการเจรจาหรือไม่สามารถหาข้อยุติได้ ประเทศซึ่งจะได้รับผลกระทบมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอให้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการเพื่อตัดสินต่อไป

3. ความโปร่งใส (Transparency) กล่าวคือ รัฐบาลของแต่ละประเทศจะต้องเผยแพร่กฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ในแต่ละสาขาบริการ ให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งจัดตั้งศูนย์ข้อมูล (Enquiry Points) เพื่อให้ชาวต่างชาติมีโอกาสดูทราบถึงกฎระเบียบเหล่านี้ และจะต้องแจ้งให้ WTO ทราบหากมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสาขาบริการที่ตนได้ผูกพันไว้

นอกจากนี้ GATS ยังยอมรับสิทธิของประเทศสมาชิกที่จะออกกฎระเบียบใหม่ในการควบคุม (Regulate) การค้าบริการในดินแดนของตนเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของประเทศ (อาทิ เพื่อรักษาความสงบสุข ความมั่นคง ตลอดจนสุขอนามัยของสาธารณชน) ตราบใดที่การออกกฎระเบียบควบคุมดังกล่าว กระทำตามความจำเป็น มีหลักการที่มีเหตุผล ไม่เลือกปฏิบัติ และมีได้กระทำเพื่อหลีกเลี่ยงภาระผูกพันการเปิดตลาดของตนภายใต้ GATS ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการด้าน Financial Services นั้น บทบัญญัติของ GATS อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถออกมาตรการเพื่อแก้ไข หรือป้องกันปัญหาดุลการชำระเงิน กล่าวคือ Article 12 ของ GATS อนุญาตให้ประเทศสมาชิกที่ประสบหรือมีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาดุลการชำระเงิน สามารถออกมาตรการจำกัดหรือกีดกันการค้าบริการระหว่างประเทศได้ชั่วคราว นอกจากนี้ Annex on Financial Services ยังอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถดำเนินมาตรการในลักษณะที่เป็น Prudential เพื่อรักษาความมั่นคงของระบบการเงิน รวมทั้งปกป้องสิทธิทางการเงินของนักลงทุน ผู้ใช้บริการทางการเงิน และเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ แม้ว่า GATS จะมีขอบเขตครอบคลุมบริการอย่างกว้างขวางในหลายสาขาบริการ แต่ก็ไม่ได้ครอบคลุมถึงการให้บริการภายใต้อำนาจของภาครัฐบาล (Services supplied in the exercise of governmental authority) ซึ่งในบริบทของ Financial Services นั้น การให้บริการภายใต้อำนาจของภาครัฐบาลหมายถึง

- กิจกรรมของธนาคารกลาง หรือขององค์กรอื่นในภาครัฐ ซึ่งกระทำเพื่อการดำเนินนโยบายการเงินหรือนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน
- กิจกรรมบริการที่เกี่ยวกับระบบการประกันสังคมหรือการเกษียณอายุราชการ
- กิจกรรมบริการขององค์กรภาครัฐ ซึ่งใช้ทรัพยากรทางการเงินของรัฐบาล หรือที่เกี่ยวกับการค้าประกันโดยรัฐบาล

3.2 ความเป็นมาเกี่ยวกับการเจรจาเรื่อง Financial Services ภายใต้ WTO

เมื่อการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยจบลงในปี ค.ศ. 1993 นั้น การเจรจาเรื่อง Financial Services ยังไม่เสร็จเรียบร้อย แม้ว่ามีประเทศสมาชิกจำนวนหนึ่งได้ยินยอมที่จะผูกพันตนเอง (Commitments) ในการเปิดให้ประเทศอื่นเข้าสู่ตลาดของตน (Market Access) มากขึ้น และให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) มากขึ้นในระดับหนึ่ง แต่ประเทศสมาชิกต่างก็เห็นว่าการผูกพันเปิดตลาดดังกล่าว ยังไม่เพียงพอที่จะปิดการเจรจา อีกทั้งยังมีการเลือกปฏิบัติ โดยมี Broad MFN Exemptions Based on Reciprocity ก่อนที่การเจรจารอบอุรุกวัยจะจบลง ประเทศสมาชิกได้ร่วมกันยกร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับ Financial Services โดยตรงรวมทั้งสิ้น 3 บทบัญญัติ ได้แก่ Annex on Financial Services, Second Annex on Financial Services และ Decision on Financial Services สำหรับบทบัญญัติแรก กล่าวคือ Annex on Financial Services ระบุถึงกรอบความตกลงเบื้องต้น โดยเฉพาะในเรื่องขอบเขตและนิยามของ Financial Services ตลอดจนสิทธิของประเทศสมาชิกในการออกมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน ส่วนอีก 2 บทบัญญัติ กล่าวคือ Second Annex on Financial Services และ Decision on Financial Services ระบุให้มีการเจรจาเพิ่มเติมภายหลังรอบอุรุกวัย ซึ่งมีกำหนดจัดในช่วง 6 เดือนหลังจากที่ GATS ได้เริ่มมีผลบังคับใช้ (กล่าวคือเจรจาดังกล่าวถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1995)

การเจรจาเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1995 จบลงเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 ซ้ำกว่ากำหนดการเดิม ประเทศสมาชิกตัดสินใจเรียกความตกลงที่ได้จากการเจรจาครั้งนี้ว่า Interim Agreement เนื่องจากเห็นว่าผลการเจรยายังไม่เป็นที่น่าพอใจมากนัก จึงมีมติให้เจรจาเพิ่มเติมอีก โดยครั้งต่อไปจะเริ่มขึ้น 2 ปีหลังจาก Interim Agreement กล่าวคือในปี ค.ศ. 1997 แต่การเจรจาในปี ค.ศ. 1995 ก็ได้ทำให้มีประเทศสมาชิกยอมผูกพันตนเองในการเปิดตลาด Financial Services มากขึ้น ตลอดจนเลือกปฏิบัติน้อยลงโดยปรับลด MFN Exemptions Based on Reciprocity ระดับการผูกพัน (Commitments) ที่เพิ่มขึ้นของประเทศสมาชิกปรากฏอยู่ใน Annex ของ Second Protocol to the GATS

ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1997 มีการเปิดการเจรจาอีกครั้ง ตามมติจากครั้งก่อน ในการเจรจาครั้งนี้ ประเทศสมาชิกโดยรวมยินยอมผูกพันเปิดตลาด Financial Services มากขึ้นกว่าครั้งก่อน โดยข้อผูกพันใหม่นี้ ตกลงกันได้ในวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1997 และถูกบันทึกไว้ใน Annex ของ Fifth Protocol to the GATS ซึ่งประเทศสมาชิกเหล่านี้มีเวลาจนถึง 29 มกราคม ค.ศ. 1999 ในการตัดสินใจว่าจะยอมรับให้ Protocol ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายหรือไม่ แต่เนื่องจากมีประเทศสมาชิกบางประเทศซึ่งรัฐสภาไม่สามารถลงมติยอมรับ Fifth Protocol นี้ได้ภายในกำหนดเวลา คณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการ (Council for Trade in Services) จึงมีมติยินยอมขยายเวลาให้กับประเทศสมาชิกที่ยังไม่ได้ยอมรับ Protocol ดังกล่าว ไปจนถึง 15 มิถุนายน ค.ศ. 1999 ทั้งนี้ สำหรับประเทศซึ่งยอมรับ Protocol ดังกล่าวภายหลัง 1 มีนาคม ค.ศ. 1999 นั้น Protocol จะเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ประเทศนั้นยอมรับ Protocol

การเจรจา Financial Services ภายใต้ WTO ซึ่งกำลังดำเนินอยู่ในปี ค.ศ. 2004 นี้ อยู่ในกระบวนการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการรอบใหญ่ ซึ่งได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ช่วงต้นปี ค.ศ. 2000 โดยมีระยะเวลาในการเจรจาในรอบใหญ่นี้รวม 5 ปี กล่าวคือจนถึงต้นปี ค.ศ. 2005 วิธีการเจรจาได้ถูกกำหนดให้เป็นแบบ “Requests and Offers” กล่าวคือมีการยื่นคำขอให้เปิดตลาดและข้อเสนอเปิดตลาดระหว่างประเทศสมาชิก การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการในรอบนี้ เป็นที่รู้จักกันในนามของ “การเจรจารอบโดฮา” เนื่องจากในการประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 4 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ณ กรุงโดฮา ประเทศการ์ตา ที่ประชุมได้รับรอง (Endorse) การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการในรอบนี้ และได้กำหนดตารางเวลาสำหรับประเทศสมาชิกในการยื่นคำขอเบื้องต้น (Initial Requests) และในการยื่นข้อเสนอเบื้องต้น (Initial Offers) สำหรับการเปิดตลาดการค้าบริการในสาขาต่างๆ ตลอดจนยืนยันกำหนดเวลาที่จะเจรจารอบนี้ให้เสร็จภายในต้นปี ค.ศ. 2005

3.3 ข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการ Banking Services ของไทย ภายใต้ WTO

สำหรับข้อผูกพันการเปิดตลาดของไทยภายใต้ WTO ที่จะกล่าวถึงในลำดับต่อไป คือ รายละเอียดตารางข้อผูกพัน (Schedule of Specific Commitments) ในการเปิดตลาดการค้าบริการทางการเงิน ในส่วนที่อยู่ภายใต้การดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวคือในส่วนของการบริการในภาคสถาบันการเงิน (Banking Services) ซึ่งไม่รวมถึงธุรกิจประกันภัย ธุรกิจค้าหลักทรัพย์ ธุรกิจหลักทรัพย์จัดการกองทุน Financial Leasing และ Factoring

ระดับของการผูกพันเปิดตลาด Banking Services ของไทย ภายใต้ WTO ณ เวลานั้นจะขึ้นอยู่กับผลของการเจรจาที่ได้เสร็จสิ้นไปครั้งล่าสุดก่อนหน้านี้ ในปัจจุบัน การเจรจารอบโดฮายังไม่สิ้นสุด (ตามกำหนดจะสิ้นสุดในช่วงต้นปี ค.ศ. 2005) ขณะนี้จึงยังไม่มีข้อผูกพันใหม่จากรอบโดฮา ส่วนข้อผูกพันการเปิดตลาดของไทยล่าสุดซึ่งบังคับใช้ใน WTO ในปัจจุบัน เป็นผลจากการเจรจาในปี ค.ศ. 1997 และออกประกาศเพื่อบังคับใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 โดยข้อผูกพันดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลักๆ กล่าวคือ **ข้อผูกพันทั่วไป (Horizontal Commitments)** ซึ่งมีผลบังคับใช้โดยรวมทุกสาขาบริการ และอีกส่วนหนึ่งคือ **ข้อผูกพันในแต่ละสาขาบริการ** โดยหลักการแล้วนั้น หากข้อผูกพันในสาขาบริการมีการระบุข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่แตกต่างจากข้อผูกพันทั่วไป ก็จะถือให้เป็นไปตามข้อผูกพันในสาขาบริการ นอกจากนี้ ในแต่ละส่วน ก็มีการจำแนกข้อผูกพันตามรูปแบบการให้บริการ (Mode of Supply) กล่าวคือ แบ่งออกเป็นข้อผูกพันภายใต้ Mode 1-4 ซึ่งรูปแบบการให้บริการ 4 รูปแบบนี้เป็นไปตามนิยามของ GATS ดังที่ได้อธิบายก่อนหน้านี้

3.3.1 ข้อผูกพันทั่วไป (Horizontal Commitments)

สำหรับการเปิดเสรีการค้าบริการใน Mode 1 และ Mode 2 ไทยไม่ได้ระบุข้อผูกพันทั่วไป แต่สำหรับ Mode 3 และ Mode 4 ไทยระบุข้อผูกพันทั่วไปไว้ดังต่อไปนี้

ข้อผูกพันทั่วไปภายใต้ Mode 3

เว้นแต่จะระบุเป็นอื่นในแต่ละสาขาบริการ ข้อผูกพันทั่วไปนี้จะอนุญาตให้บุคคลต่างชาติดำเนินธุรกิจบริการ (ผ่านสถานประกอบการ) ภายใต้ Mode 3 นี้ได้ในรูปของบริษัทจำกัด ซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีเงื่อนไขว่า ในแต่ละกิจการ จะมีบุคคลต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของเงินทุนจดทะเบียน และมีจำนวนบุคคลต่างชาติถือหุ้นได้น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมดในกิจการนั้น

ไทยไม่มีข้อผูกพันทั่วไปเกี่ยวกับการให้การประคับคองคนชาติ เว้นแต่จะระบุเป็นอื่นในแต่ละสาขาบริการ

ตามที่กำหนดใน Land Code of Thailand บริษัทต่างชาติหรือบริษัทในประเทศไทยซึ่งเป็นของต่างชาติ จะไม่ได้รับอนุญาตให้ซื้อหรือถือครองที่ดินในประเทศไทย แต่จะสามารถเช่า (lease) ที่ดิน ถือครองอาคาร หรือถือครองบางส่วนของคอนโดมิเนียมภายใต้กฎหมายควบคุมการถือครองคอนโดมิเนียมของไทย

ข้อผูกพันทั่วไปภายใต้ Mode 4

เว้นแต่จะระบุเป็นอื่นในแต่ละสาขาบริการ ไทยมิได้ระบุข้อผูกพันทั่วไปสำหรับการอนุญาตให้บุคคลธรรมดาที่เป็นชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาให้บริการในประเทศไทยภายใต้ Mode 4 ยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้

- บุคคลธรรมดา ซึ่งเข้ามาพำนักอยู่ในประเทศไทยไม่เกิน 90 วัน เพื่อเข้าร่วมประชุมหรือติดต่อธุรกิจ หรือทำสัญญาซื้อขายบริการ หรือเยี่ยมชมกิจการ (Visiting of Business Establishments) หรือเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมอื่นๆ ในลักษณะเดียวกัน
- ผู้ซึ่งถูกย้ายเข้ามาในประเทศไทย ให้มาดำรงตำแหน่งผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้อำนวยการเฉพาะด้าน ภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้ซึ่งถูกย้ายเข้ามานั้น จะต้องเป็นพนักงานของบริษัทดังกล่าวนอกประเทศไทยเป็นเวลาอย่างน้อย 1 ปีก่อนหน้าวันยื่นคำร้องขอสิทธิเข้าประเทศไทย และจะต้องเป็นผู้ซึ่งผ่านเกณฑ์ที่แสดงถึงความจำเป็นในการจ้างผู้บริหารซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวถูกกำหนดโดยกระทรวงแรงงานของไทย ทั้งนี้ ระยะเวลาการเข้ามาดำรงตำแหน่ง จะถูกจำกัดให้อยู่ในวาระไม่เกิน 1 ปี แต่อาจจะต่ออายุออกไปได้อีก 2 วาระ วาระละไม่เกิน 1 ปี

ส่วนในประเด็นเรื่องการถือครองอสังหาริมทรัพย์และที่ดินในประเทศไทยนั้น บุคคลธรรมดาที่เป็นชาวต่างชาติ จะต้องเผชิญข้อจำกัดเช่นเดียวกับที่ได้ระบุไว้สำหรับนิติบุคคลต่างชาติภายใต้ Mode 3 ในข้างต้น กล่าวคือ จะไม่ได้รับอนุญาตให้ซื้อหรือถือครองที่ดินในประเทศไทย แต่จะสามารถเช่า (lease) ที่ดิน ถือครองอาคาร หรือถือครองบางส่วนของคอนโดมิเนียมภายใต้กฎหมายควบคุมการถือครองคอนโดมิเนียมของไทย

3.3.2 ข้อผูกพันในสาขาบริการ Banking Services

ข้อผูกพันในสาขาบริการ Banking Services ภายใต้ Mode 1 และ Mode 2

ไทยระบุข้อจำกัดและเงื่อนไขในการผูกพันเปิดตลาดบริการ Banking Services ภายใต้ Mode 1 และ Mode 2 ด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขชุดเดียวกัน กล่าวคือ ไทยผูกพันเปิดตลาดแต่เฉพาะการบริการให้คำปรึกษาทางการเงิน (Financial Advisory) และการบริการประมวลผลข้อมูลทางการเงิน (Financial Data Processing) ซึ่งไทยเปิดให้ต่างชาติสามารถให้บริการ 2

ประเภทนี้แก่บุคคลไทยภายใต้ Mode 1 และ Mode 2 ได้โดยไม่มีข้อจำกัด แต่สำหรับการบริการประเภทอื่นๆ (ในภาคสถาบันการเงิน) นอกเหนือไปจาก 2 ประเภทนี้ ไทยจะยังไม่ผูกพันเปิดตลาดภายใต้ Mode 1 และ Mode 2

ข้อผูกพันในสาขาบริการ Banking Services ภายใต้ Mode 3

ภายใต้ Mode 3 ไทยระบุข้อจำกัดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้บุคคลต่างชาติเข้ามาดำเนินการธุรกิจบริการ Banking Services (ผ่านสถานประกอบการ) โดยแยกตามลักษณะของกิจการกล่าวคือ

สำนักงานผู้แทนธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ

ไม่มีข้อจำกัดแต่อย่างใด

สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ

ไม่มีข้อจำกัดในกรณีของสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติซึ่งเปิดทำการอยู่แล้วในประเทศไทยภายใต้โครงสร้างการร่วมทุนในปัจจุบัน (Present Shareholding Structure) แต่การเข้ามาจัดตั้งสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติรายใหม่ จะต้องขอใบอนุญาตและได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

อนุญาตให้สาขาธนาคารพาณิชย์เปิดบริการ ATM ได้ โดยร่วมให้บริการ ATM (ATM Pool) กับธนาคารพาณิชย์ไทย หรือให้บริการ ATM เฉพาะในสถานที่ตั้งของตน หรือใช้ที่ร่วมกับธนาคารพาณิชย์แห่งอื่นในประเทศไทย

ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติซึ่งมีสาขาแรกในประเทศไทยตั้งแต่ก่อนกรกฎาคม ค.ศ. 1995 จะได้รับอนุญาตให้เปิดสาขาเพิ่มได้อีกไม่เกิน 2 สาขา

สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติสามารถเข้าร่วมในระบบการหักบัญชีเช็ค และการชำระเช็ค (Cheque Clearing and Settlement System) ได้โดยไม่มีข้อจำกัด

ธนาคารพาณิชย์ซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย (Locally Incorporated Banks)

บุคคลต่างชาติจะเข้ามาดำเนินการธุรกิจบริการ Banking Services ในรูปของธนาคารพาณิชย์ซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทยได้ โดยการเข้ามาถือหุ้นร่วมในกิจการธนาคารพาณิชย์ไทยเท่านั้น (ไม่อนุญาตให้บุคคลต่างชาติเข้ามาจดทะเบียนจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย)

ในแต่ละกิจการ จะมีบุคคลต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินทุนจดทะเบียน โดยที่บุคคลต่างชาติแต่ละรายและผู้ที่เกี่ยวข้อง (Related Persons) กับบุคคลนั้น สามารถถือหุ้นได้รวมกันไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินทุนจดทะเบียน อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้การเสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทย อาจพิจารณาผ่อนคลायข้อจำกัดเกี่ยวกับการถือครองหุ้นนี้ได้ โดยที่การผ่อนคลायข้อจำกัดดังกล่าว จะต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ประกาศ รวมทั้งเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- จะผ่อนคลायข้อจำกัดดังกล่าวเมื่อเห็นว่าจำเป็น เพื่อเสริมสร้างสถานะและความสามารถในการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์
- การผ่อนคลायดังกล่าว จะอนุญาตให้บุคคลต่างชาติถือครองหุ้นได้เกินกว่าข้อจำกัดเดิม เป็นระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี โดยที่บุคคลต่างชาติซึ่งเข้าถือครองหุ้น (ใน ส่วนที่เกินกว่าข้อจำกัดเดิม) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จะได้รับการยกเว้นไม่ต้อง ปรับลดการถือครองหุ้น (ในแง่ของจำนวนหุ้น) ภายหลังจากที่ระยะเวลาการผ่อน คลายสิ้นสุดลง

ผู้อำนวยการ (Directors) จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยไปกว่า 3 ใน 4 ของจำนวน ผู้อำนวยการทั้งหมด อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้การเสนอแนะของ ธนาคารแห่งประเทศไทย อาจพิจารณาผ่อนคลायข้อจำกัดดังกล่าวได้ ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน กับที่ใช้สำหรับการผ่อนคลायข้อจำกัดเกี่ยวกับการถือครองหุ้นในย่อหน้าก่อน

กิจการวิเทศธนกิจ (International Banking Facility: IBF)

การเข้ามาจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติรายใหม่ จะต้องขอใบ อนุญาตและได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

ไม่มีข้อจำกัดสำหรับสำนักงานผู้แทน

มีข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด โดยจะต้องเป็นการเข้ามาถือหุ้นร่วมในกิจการที่ประกอบ การอยู่แล้วเท่านั้น

ในแต่ละกิจการ จะมีบุคคลต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินทุนจดทะเบียน โดยที่บุคคลต่างชาติแต่ละรายและผู้ที่เกี่ยวข้อง (Related Persons) กับบุคคลนั้น สามารถถือหุ้น

ได้รวมกันไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินทุนจดทะเบียน อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้การเสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทย อาจพิจารณาผ่อนคลायข้อจำกัดเกี่ยวกับการถือครองหุ้นนี้ได้ โดยที่การผ่อนคลायข้อจำกัดดังกล่าว จะต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ประกาศ รวมทั้งเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- จะผ่อนคลायข้อจำกัดดังกล่าวเมื่อเห็นว่าจำเป็น เพื่อเสริมสร้างสถานะและความสามารถในการดำเนินธุรกิจของบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์
- การผ่อนคลायดังกล่าว จะอนุญาตให้บุคคลต่างชาติถือครองหุ้นได้เกินกว่าข้อจำกัดเดิม เป็นระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี โดยที่บุคคลต่างชาติซึ่งเข้าถือครองหุ้น (ใน ส่วนที่เกินกว่าข้อจำกัดเดิม) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องปรับลดการถือครองหุ้น (ในแง่ของจำนวนหุ้น) ภายหลังจากที่ระยะเวลาการผ่อนคลायสิ้นสุดลง

ผู้อำนวยการ (Directors) จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยไปกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้อำนวยการทั้งหมด อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายใต้การเสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทย อาจพิจารณาผ่อนคลायข้อจำกัดดังกล่าวได้ ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันกับที่ใช้สำหรับการผ่อนคลायข้อจำกัดเกี่ยวกับการถือครองหุ้นในย่อหน้าก่อน

การให้บริการ Credit, Charge and Debit Cards

องค์กรที่จะให้บริการ Credit, Charge and Debit Cards ในประเทศไทยได้นั้น จะต้องเป็นบริษัท (ซึ่งบุคคลต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49) หรือธนาคารพาณิชย์ซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย (Locally Incorporated Banks) หรือสาขานานาชาติของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ ทั้งนี้ การให้บริการ Credit, Charge and Debit Cards จะต้องขอใบอนุญาตและอยู่ภายใต้กฎระเบียบซึ่งทางการไทยจะเป็นผู้ออกประกาศ

ข้อผูกพันในสาขาบริการ Banking Services ภายใต้ Mode 4

ภายใต้ Mode 4 ไทยระบุข้อจำกัดและเงื่อนไขสำหรับการอนุญาตให้บุคคลธรรมดาที่เป็นชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาให้บริการ Banking Services ในประเทศไทย โดยแยกตามลักษณะของกิจการซึ่งบุคคลธรรมดาเข้ามาปฏิบัติงาน กล่าวคือ

ข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรต่างชาติ ในสำนักงานของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ แต่ละแห่ง

ไม่เกิน 2 คน ในแต่ละสำนักงานผู้แทนธนาคารพาณิชย์ต่างชาติ

ไม่เกิน 6 คน ในแต่ละสาขานาการพาณิชย์ต่างชาติ (สาขาเต็มรูปแบบ : Full-licensed)

ไม่เกิน 4 คน ในแต่ละสาขากิจการวิเทศธนกิจในกรุงเทพฯ (BIBF)

ไม่เกิน 2 คน ในแต่ละสาขากิจการวิเทศธนกิจในต่างจังหวัด (PIBF)

ไม่เกิน 8 คน สำหรับธนาคารพาณิชย์ต่างชาติซึ่งมีทั้งสาขานาการพาณิชย์เต็มรูปแบบ และสาขากิจการวิเทศธนกิจในกรุงเทพฯ

ข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรต่างชาติ ในบริษัทเงินทุน แต่ละแห่ง

ไม่เกิน 2 คน ในแต่ละสำนักงานผู้แทน

จะมีผู้อำนวยการ (Directors) ซึ่งเป็นชาวต่างชาติได้ไม่เกิน 4 คน ในบริษัทเงินทุนแต่ละแห่ง

4. นัยของข้อผูกพันการเปิดเสรี Banking Services ของไทยภายใต้ WTO

ข้อผูกพันการเปิดตลาด Banking Services ของไทยภายใต้ WTO ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันเป็นข้อผูกพันที่กำหนดไว้เมื่อปี ค.ศ. 1998 ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นใน Mode 3 (Commercial Presence) และ Mode 4 (Presence of Natural Persons) ซึ่งเป็นรูปแบบการให้บริการซึ่งผู้ให้บริการต่างชาติจะต้องเข้ามาให้บริการในประเทศไทย มากกว่าใน Mode 1 (Cross-border Supply) และ Mode 2 (Consumption Aboard) ซึ่งผู้ให้บริการต่างชาติให้บริการกับลูกค้าในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องเข้ามาในประเทศไทย

สำหรับใน Mode 1 และ Mode 2 นั้น ไทยไม่ผูกพันเปิดตลาดนอกเหนือไปจากการบริการให้คำปรึกษาทางการเงิน (Financial Advisory) และการบริการประมวลผลข้อมูลทางการเงิน (Financial Data Processing) เนื่องจากการให้บริการ Banking Services ประเภทอื่นนอกเหนือ ไปจาก 2 ประเภทย่อยนี้ เป็นการทำธุรกรรมทางการเงิน ไม่ใช่เพียงให้ข้อมูลหรือคำปรึกษา ซึ่งหากอนุญาตให้ผู้ให้บริการต่างชาติทำธุรกรรมทางการเงินดังกล่าวกับลูกค้าในประเทศไทยภายใต้ Mode 1 หรือ Mode 2 โดยไม่ต้องเดินทางเข้ามาในประเทศไทยนั้น อาจทำให้เกิดอุปสรรคหรือปัญหาในการตรวจสอบ กำกับ และติดตามธุรกรรมเหล่านี้ โดยเฉพาะเมื่อไทยยังไม่มีความพร้อมในเรื่องนี้

สำหรับ Mode 4 นั้น ไทยอนุญาตให้กิจการ Banking Services ของต่างชาติในประเทศไทย สามารถนำบุคลากรต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ เพื่อเป็นช่องทางในการนำเอาความรู้ความชำนาญและประสบการณ์มาสู่ระบบสถาบันการเงินในประเทศ อันเป็นการช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็ได้กำหนดข้อจำกัดในเรื่องจำนวนบุคลากรต่างชาติในกิจการ Banking Services ของต่างชาติแยกตามประเภทของกิจการ เพื่อสร้างโอกาสสำหรับบุคลากรไทยในด้านการจ้างงานและในการเข้าไปเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ในกิจการของต่างชาติเหล่านี้

สำหรับใน Mode 3 ซึ่งไทยมุ่งเน้นกำหนดข้อผูกพันมากที่สุดเมื่อเทียบกับ Mode อื่นๆ นั้น เป็นการเปิดตลาดแบบค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือยังไม่อนุญาตให้บุคคลต่างชาติเข้ามาจดทะเบียนจัดตั้งสถาบันการเงินในประเทศไทยอย่างเต็มรูปแบบ นอกเหนือไปจากการจัดตั้งสำนักงานผู้แทน สาขารณการพาณิชย์ และสาขากิจการวิเทศธนกิจ แต่จะอนุญาตให้บุคคลต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในกิจการธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ในประเทศไทย ได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของกิจการ โดยที่บุคคลต่างชาติแต่ละรายและผู้ที่เกี่ยวข้อง (Related Persons) กับบุคคลนั้น สามารถถือหุ้นได้รวมกันไม่เกินร้อยละ 5 ในแต่ละกิจการธนาคารพาณิชย์ไทย และไม่เกินร้อยละ 10 ในแต่ละกิจการบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ไทย ทั้งนี้ การจำกัดการถือหุ้นของบุคคลต่างชาติแต่ละราย จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการถือครองในส่วนของบุคคลต่างชาติกระจุกตัวอยู่ที่รายใดรายหนึ่ง มิฉะนั้น หากผู้ถือหุ้นต่างชาติรายใดรายหนึ่งเกิดประสบปัญหาหรือต้องการถอนทุน ก็อาจส่งผลกระทบต่อกิจการได้มาก ข้อกำหนดดังกล่าวจึงมีส่วนช่วยกระจายความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอก

นอกจากนี้ แม้จะมีข้อกำหนดให้บุคคลต่างชาติถือครองกิจการได้ไม่เกินร้อยละ 25 แต่การระบุข้อยกเว้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ภายใต้การเสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทย) สามารถผ่อนคลายข้อจำกัดเกี่ยวกับการถือครองหุ้นนี้ได้ชั่วคราว (ไม่เกิน 10 ปี) นั้น ทำให้ไทยมีความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบาย ซึ่งก่อให้เกิดผลดีโดยเฉพาะในช่วงวิกฤตการเงินในปี พ.ศ. 2541 ซึ่งระบบสถาบันการเงินประสบปัญหาและต้องการเงินทุน ไทยได้อาศัยข้อยกเว้นดังกล่าวในการดึงดูดให้บุคคลต่างชาติเข้ามาถือหุ้นเพื่อเพิ่มทุนและฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินไทย โดยที่สัดส่วนการถือหุ้นที่เพิ่มขึ้นของบุคคลต่างชาติในกรณีดังกล่าว เป็นผลจากการใช้ข้อยกเว้น ไม่ใช่เป็นเพราะทางการไทยเพิ่มข้อผูกพันการเปิดตลาด Banking Services ภายใต้ WTO แต่อย่างใด ทั้งนี้ เมื่อช่วงเวลาการอนุญาตให้บุคคลต่างชาติ

ถือหุ้นได้เกินร้อยละ 25 เป็นการชั่วคราวสิ้นสุดลง บุคคลต่างชาติซึ่งได้ถือหุ้นในส่วนที่เกินร้อยละ 25 จะได้รับการคุ้มครองให้ถือครองจำนวนหุ้นได้ตามเดิมต่อไปโดยไม่มีการบังคับให้ต้องขายหุ้นส่วนที่เกินให้กับบุคคลไทยแต่อย่างใด บทคุ้มครองดังกล่าวช่วยสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนต่างชาติ และมีส่วนช่วยให้ไทยสามารถดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาช่วยเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินในประเทศในช่วงวิกฤตที่ผ่านมา ทั้งนี้ เมื่อมีการเพิ่มทุนในสถาบันการเงินใดในประเทศภายหลังจากที่ช่วงเวลาการอนุญาตให้บุคคลต่างชาติถือหุ้นเกินในข้างต้นสิ้นสุดลง ก็จะอนุญาตให้เฉพาะบุคคลไทยเข้ามาเพิ่มทุนในกิจการสถาบันการเงินนั้นจนกว่าสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลต่างชาติในส่วนที่เกินมาจะหมดไป

ดังนั้น ภายใต้ Mode 3 ไทยระบุข้อผูกพันให้บุคคลต่างชาติเข้ามาจัดตั้งกิจการ Banking Services ได้แต่เฉพาะในรูปของ สำนักงานผู้แทน สาขารณการพาณิชย์ และสาขากิจการวิเทศธุรกิจ เท่านั้น และข้อผูกพันดังกล่าวได้กำหนดอีกว่า การที่ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติรายใหม่จะเข้ามาจัดตั้งสาขารณการพาณิชย์หรือกิจการวิเทศธุรกิจในประเทศไทย ก็จะต้องขอใบอนุญาตและได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยที่ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติซึ่งมีสาขาแรกในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 จะได้รับอนุญาตให้เปิดสาขาเพิ่มได้อีกไม่เกิน 2 สาขา จะเห็นได้ว่า ข้อผูกพันดังกล่าว เป็นการเปิดตลาดแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่รีบเร่งที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติรายใหม่เข้ามาแข่งขันในตลาด Banking Services ของไทยมากเกินไป ทั้งนี้ เพื่อให้เวลาให้กับสถาบันการเงินไทยในการเตรียมพร้อมเพื่อแข่งขันกับกิจการของต่างชาติมากขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งของกระบวนการเตรียมพร้อม จะได้กล่าวถึงหลังจากนี้ในส่วนต่อไปเกี่ยวกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของไทย (Master Plan) อย่างไรก็ตาม ข้อผูกพันของไทยเรื่องการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติซึ่งมีสาขาแรกในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 สามารถเปิดสาขาเพิ่มได้อีกไม่เกิน 2 สาขา นั้น เป็นข้อผูกพันซึ่งคาดว่าจะอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดข้อผูกพันชุดใหม่ภายหลังจากการเจรจารอบโดฮา เพราะ Master Plan ของไทย (ซึ่งออกบังคับใช้หลังจากข้อผูกพันของไทยใน WTO ในปัจจุบัน) ได้ระบุข้อกำหนดเรื่องการขยายกิจการของต่างชาติในประเทศไทยในรูปของ Subsidiary มากกว่าในรูปของสาขา (ซึ่งเป็นรูปแบบที่ระบุไว้ใน WTO ในปัจจุบันก่อนที่การเจรจารอบโดฮาจะสิ้นสุดลง) ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดเรื่องการขยายกิจการของต่างชาติในประเทศไทยในรูปของ Subsidiary นั้น จะกล่าวถึงหลังจากนี้ในบทซึ่งวิเคราะห์เรื่อง Master Plan ของไทย

ทั้งนี้ การเจรจารอบโคฮาจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อผูกพันการเปิดตลาด Banking Services ของไทยภายใต้ WTO มากน้อยเพียงใด จะต้องขึ้นอยู่กับผลของการเจรจาในท้ายที่สุด ซึ่งคาดว่าจะการเจรจาจะยังไม่เสร็จสิ้นก่อนต้นปี ค.ศ. 2005

5. แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทย¹²

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่เป็นกรอบสำคัญในการกำหนดนโยบายในอนาคต คือการเปิดเสรีการค้าบริการภาคสถาบันการเงิน (Banking Services) ในส่วนของประเทศไทยเอง (Unilateral liberalization) ซึ่งไม่ได้เป็นการเจรจาแลกเปลี่ยนเรื่องการเปิดเสรีกับประเทศใดๆ แต่เป็นการเปิดเสรีตามที่ทางการเห็นว่าเหมาะสมต่อการพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทยให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสถาบันการเงินไทย ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

- ส่งเสริมการให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึง ปัจจุบันจากการสำรวจล่าสุดพบว่า ร้อยละ 58 ของผู้มีรายได้น้อย และร้อยละ 23 ของ SME (โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อย) ยังไม่ได้รับบริการจากภาคสถาบันการเงินหลัก โดยสำหรับผู้มีรายได้น้อย จะเน้นการส่งเสริมให้สถาบันการเงินให้บริการทางการเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยมากขึ้น และสำหรับผู้อยู่ในชนบท นั้น การยกบทบาทของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรขึ้นเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท โดยขยายกลุ่มลูกค้าเพิ่มจากเดิมที่เป็นเฉพาะกลุ่มเกษตรกรเป็นผู้อยู่ในชนบท รวมทั้งการที่กระทรวงการคลังจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมบริการทางการเงินในระดับรากหญ้า จะมีส่วนช่วยให้ประชาชนได้รับบริการทางการเงินอย่างทั่วถึงมากขึ้น
- ส่งเสริมประสิทธิภาพระบบสถาบันการเงิน เพื่อให้ระบบสถาบันการเงินสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดความซ้ำซ้อนจากการมีสถาบันการเงินหลากหลายประเภทที่ให้บริการแบบเดียว

¹² เนื้อหาในส่วนนี้อ้างอิงจากแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ของ ธปท. ที่ประกาศใช้เมื่อเดือนมกราคม 2547

กัน แก่ลูกค้ากลุ่ม เดียวกันในระบบ และสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน รวมทั้ง แนวโน้มในอนาคต โดยเน้นการจัดระเบียบสถาบันการเงินไทยและสถาบันการเงินต่างชาติในไทย ตลอดจนปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

- **ส่งเสริมการดูแลผู้บริโภค** เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองและความเป็นธรรม โดยส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบริการทางการเงินในลักษณะที่ง่ายต่อการเข้าใจและการเปรียบเทียบของผู้บริโภค ส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลสถานะและผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และส่งเสริมให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งมีกระบวนการร้องเรียนของผู้บริโภคอย่างชัดเจน เป็นต้น

ทั้งนี้ แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินฉบับนี้ มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับเรื่องให้บริการการเงินในประเทศ มากกว่าการที่จะส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาค โดยเน้นเรื่องการพัฒนาสถาบันการเงินที่อยู่ในประเทศไทย ให้สามารถให้บริการแก่ผู้ใช้บริการได้อย่างมีความมั่นคง สามารถแข่งขันได้ ซึ่งได้รวมไปถึงการปรับปรุงรูปแบบการเข้ามาและการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินต่างชาติ ใน 5 ด้านกล่าวคือ

1. กำหนดให้มีสถาบันการเงินต่างประเทศเพียง 2 รูปแบบ คือ ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทย่อยของธนาคารต่างประเทศ (Subsidiary) สามารถประกอบธุรกิจได้เหมือน ธพ. และสามารถขอเปิดสำนักงานสาขาได้ 1 สาขาในกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล และ 3 สาขา นอกกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล โดยจะต้องมีทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 4,000 ล้านบาท และสาขาของธนาคารต่างประเทศ (Full Branch) ซึ่งสามารถประกอบธุรกิจได้เหมือน ธพ. แต่ไม่สามารถมีสำนักงานสาขาได้ โดยมีเงินกองทุนไม่ต่ำกว่า 3,000 ล้านบาท โดยเปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติที่มี Full branch ในปัจจุบันสามารถขออนุญาตปรับสถานะเป็น Subsidiary

2. สำหรับกิจการวิเทศธนกิจนั้น ให้ยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับธุรกรรม Out-in และคงเหลือเฉพาะสิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับธุรกรรม Out-out ที่ดำเนินการภายในสถาบันการเงิน โดยสนับสนุนให้กิจการวิเทศธนกิจ (Stand-alone BIBF) ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมแปลงสภาพเป็น Full Branch หรือ Subsidiary ทั้งนี้ ธนาคารต่างประเทศที่มี

Stand-alone BIBF ซึ่งประสงค์จะยื่นขออนุญาตปรับสถานะเป็น Subsidiary จะต้องเป็นแกน ในการควบรวมกับสถาบันการเงินอื่นอย่างน้อยอีก 1 แห่งด้วย นอกจากนี้ หากสำนักงานวิเทศ ธรณิกที่ขอปรับสถานะเป็น Full Branch และได้รับอนุญาตให้ยกฐานะแล้ว และต่อมาประสงค์ จะยื่นคำขอจัดตั้ง Subsidiary จะต้อง มีเงินกองทุนครบถ้วน และมีแผนการที่จะรับโอนกิจการ ของสถาบันการเงินไทย

3. นโยบายสถาบันการเงิน 1 รูปแบบ (1 Presence) ทั้งนี้ ในปัจจุบันพบว่า มีสถาบัน การเงินซึ่งรับเงินฝากจากประชาชนหลายแห่งอยู่ภายในกลุ่มธุรกิจการเงินเดียวกัน เนื่องจาก ในอดีตทางการได้กำหนดขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน ซึ่งแตกต่างกันตาม ประเภทของสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ อย่างไรก็ดี ภายใต้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินฉบับนี้ ปัญหาดังกล่าวได้หมดไป และเพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพของระบบสถาบันการเงิน เพื่อให้ได้รับประโยชน์จาก Economy of scale อย่างเต็มที่ และลดความซ้ำซ้อนในระบบสถาบันการเงิน จึงกำหนดให้กลุ่มธุรกิจการเงินมี สถาบันการเงินที่รับเงินฝากจากประชาชนเพียง 1 รูปแบบ (One Presence) เท่านั้น ซึ่งจาก นโยบายดังกล่าว สถาบันการเงินต่างชาติบางแห่งที่ได้เข้ามาซื้อธนาคารพาณิชย์ไทยที่ประสบ ปัญหาในช่วงวิกฤต และยังคงมีสาขานาชาตพาณิชย์ต่างชาติอยู่ด้วย จะต้องควบรวมหรือขาย กิจการ เพื่อให้เหลือสถาบันการเงินที่รับเงินฝากเพียงแห่งเดียวแห่งเดียว

4. นโยบายการเปิดเสรีตามลำดับขั้น (Phased liberalization) สำหรับการเปิดให้ สถาบันการเงินต่างชาติ เข้ามามีบทบาทในระบบการเงินไทย นั้น สถาบันการเงินต่างชาติที่ ยกระดับเป็น Subsidiary จะสามารถทยอยเปิดสาขาใหม่ได้ปีละ 1 แห่ง ซึ่งในระยะเวลา 3 ปี ข้างหน้า ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติแต่ละแห่ง จะสามารถมีสาขาในประเทศไทยรวมทั้งสิ้น 5 สาขา โดยภายหลังจาก 3 ปีแรก (นับจากการประกาศใช้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน) และ เมื่อภาวะเศรษฐกิจมีความเหมาะสม ทางกรจะเปิดโอกาสให้ผู้ลงทุนต่างประเทศรายใหม่ สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในระบบ สถาบันการเงิน และกระตุ้นให้สถาบันการเงินพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการทางการเงิน

5. การปรับปรุงเกณฑ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบสถาบันการเงิน จะช่วยเพิ่ม ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันการเงินต่างชาติในไทย เช่น การผ่อนปรนการกำ หนดจำนวนบุคลากรชาวต่างประเทศที่ปฏิบัติงานในธนาคารพาณิชย์ที่ ธปท. จะรับรองต่อ

กองตรวจคนเข้าเมือง ตลอดจนการปรับกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้สถาบันการเงิน ประกอบธุรกรรมใหม่ให้รวดเร็วขึ้น โดยจะอนุญาตเป็นรายกลุ่มธุรกรรม (Product Group) แทนการอนุญาตเป็นรายธุรกรรม เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีความยืดหยุ่นในการ ประกอบธุรกิจมากขึ้น เป็นต้น

ทั้งนี้ สำหรับสถาบันการเงินในประเทศ นั้น แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันการเงินในประเทศ ซึ่งจะเป็นปัจจัย สำคัญที่จะเอื้อต่อการเตรียมความพร้อมที่จะรองรับการแข่งขันจากสถาบันการเงินจากต่าง ประเทศที่จะมากขึ้นในระยะเวลา 3 ปีข้างหน้าและในอนาคตเมื่อมีการอนุญาตให้ผู้เล่นราย ใหม่สามารถเข้ามาได้ โดยประกอบด้วยนโยบายหลัก 4 ด้านดังนี้

1. การปรับรูปแบบการให้บริการของสถาบันการเงินในประเทศ เพื่อสร้าง Level Playing Field โดยสถาบันการเงินไทยในระยะต่อไปจะมีเพียง 2 รูปแบบ คือ ธนาคารพาณิชย์ (ธพ.) ที่สามารถให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้าได้ทุกกลุ่มและทำธุรกรรมการเงินได้เกือบทุก ประเภท ยกเว้นการออกกรมธรรม์ประกันภัยหรือประกันชีวิต การ Underwrite ตราสารทุน และการเป็นนายหน้าและผู้ค้าตราสารทุน ทั้งนี้ ธพ. จะต้องมีเงินกองทุนชั้นที่ 1 ไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท และธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย (ธย.) ที่จะให้บริการทางการเงินแก่ประชาชน รายย่อยและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ภายใต้เงื่อนไขด้านปริมาณการให้สินเชื่อ ต่อรายตามที่ ธพ.กำหนด สามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้เกือบทุกประเภท แต่มีข้อยกเว้น เช่นเดียวกับ ธพ. และยกเว้นธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตราสารอนุพันธ์ เว้นแต่จะเป็น การป้องกันความเสี่ยงสำหรับตนเอง ทั้งนี้ ธย. จะต้องมีเงินกองทุนชั้นที่ 1 ไม่ต่ำกว่า 250 ล้านบาท

2. การควบรวมกิจการสถาบันการเงิน (โดยเฉพาะรายย่อย) ในช่วง 1-3 ปีแรก จะให้ เฉพาะบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่เปิดดำเนินการอยู่ในขณะนี้ และมีคุณสมบัติ เหมาะสม สามารถยื่นขออนุญาตปรับสถานะเป็น ธพ. หรือ ธย. ซึ่งจะทำให้ไม่ติดข้อจำกัด ด้านขอบเขตการประกอบธุรกิจดังเช่นที่ผ่านมา โดยในกรณีที่ยื่นขอจัดตั้ง ธพ. ที่มีใช้ ธย. ผู้ยื่น คำขอจะต้องมีแผนที่จะควบรวมกับบริษัทเงินทุน/บริษัทเครดิตฟองซิเอร์อย่างน้อยอีก 1 แห่ง ด้วย

ทั้งนี้ สำหรับกลุ่มธุรกิจการเงินมีสถาบันการเงินที่รับเงินฝากจากประชาชนหลายแห่ง อยู่ภายในกลุ่มธุรกิจเดียวกัน เนื่องจากขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินที่มีความแตกต่างกันตามประเภทของสถาบันการเงินในปัจจุบัน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เมื่อมีการปรับขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินแต่ละประเภทตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว กลุ่มธุรกิจการเงินแต่ละกลุ่มจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้อง มีสถาบันการเงินหลายประเภทอยู่ภายในกลุ่มเดียวกัน และเพื่อให้ได้รับประโยชน์จาก Economy of scale อย่างเต็มที่ และลดความซ้ำซ้อนในระบบสถาบันการเงิน จึงกำหนดให้มีในแต่ละกลุ่ม ธุรกิจการเงินมีสถาบันการเงินที่รับเงินฝากจากประชาชนเพียง 1 รูปแบบ (One Presence) เท่านั้น

3. การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในระบบสถาบันการเงิน ภายหลังจาก 3 ปีแรกที่ได้ ประกาศใช้แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และภาวะเศรษฐกิจมีความเหมาะสม อาจเปิด โอกาสให้ ธย. ที่เปิดดำเนินการแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ปีและมีความพร้อม สามารถขอยกระดับเป็น ธพ. ซึ่งมีขอบเขตการประกอบธุรกิจกว้างกว่าได้ และอาจเปิดให้ผู้ลงทุนรายใหม่สามารถขอ อนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ได้เป็นลำดับต่อไป

4. นโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของระบบสถาบันการเงิน แผนพัฒนา ระบบสถาบันการเงินได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของสถาบันการเงินในประเทศ เพิ่มเติมจากที่ได้กล่าวไปแล้วในเรื่อง บุคลากรชาวต่างชาติ และการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาอนุมัติธุรกรรมทางการเงินใหม่ กล่าวคือ การยกเลิกหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ที่ต้องการเปิดสาขาในเขตที่มี ธนาคารพาณิชย์หนาแน่นกระจ่ายการเปิดสาขาออกไปยังเขตอำเภอรอบนอก การปรับเงื่อนไข เรื่องการปิดสาขาแห่งสุดท้ายในเขตอำเภอหนึ่งๆ ให้ยืดหยุ่นขึ้น โดยให้ธนาคารพาณิชย์เสนอ ช่องทางการให้บริการทางการเงินช่องทางอื่นทดแทน การยกเลิกเงื่อนไขที่กำหนดให้สาขา ธนาคารพาณิชย์ในภูมิภาคต้องให้สินเชื่อในภูมิกานั้นไม่ต่ำกว่า 60% ของเงินฝาก การยกเลิก เงื่อนไขที่กำหนดให้สาขาธนาคารต่างประเทศให้สินเชื่อและประกอบธุรกิจในประเทศไทยไม่ ต่ำกว่า 70% ของเงินฝากและเงินกู้ยืมในประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้ แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินยังได้ปรับปรุงกฎเกณฑ์เพื่อเพิ่มความเข้ม แข็งของสถาบันการเงิน อาทิ ส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีความยืดหยุ่นในการประกอบธุรกิจ มากขึ้น โดยสถาบันการเงินสามารถเลือกที่จะมีโครงสร้างกลุ่มธุรกิจในรูปแบบ Bank-parent

structure หรือ Holding company structure ก็ได้ และมีขอบเขตการประกอบธุรกิจที่กว้างขึ้น ตลอดจนสนับสนุนให้สถาบันการเงินพิจารณา Alternative Business Model ที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน เช่น Outsourcing, Back-office sharing เป็นต้น และได้ดำเนินการอย่างค้ำประกันเพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในด้านต่างๆ

6. ประโยชน์และความท้าทายของการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงิน

ประเด็นสำคัญประการสุดท้าย ที่ทางเราจะต้องนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดกรอบนโยบายการเปิดเสรีการค้าบริการภาค Banking Services และการกำหนดมาตรการรองรับ คือประโยชน์ของการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ในช่วงที่ผ่านมา ตลอดจนความท้าทายและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจในด้านต่างๆ

6.1 ประโยชน์ในด้านประสิทธิภาพ ราคา และคุณภาพของการบริการ

การเปิดเสรีทำให้มีการแข่งขันในระบบสถาบันการเงินมากยิ่งขึ้น ซึ่งการแข่งขันด้านราคามีส่วนช่วยให้ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝาก (Spreads) ลดลง รวมทั้งสร้างแรงกดดันให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับถ้าระบบสถาบันการเงินมีการแข่งขันน้อย ซึ่งจะช่วยให้ภาคธุรกิจซึ่งกู้จากสถาบันการเงินมีการระดมเงินกู้ยืมเงินกู้ยืมลง อันเป็นผลดีต่อการผลิตและการลงทุนในระบบเศรษฐกิจ ความจำเป็นที่จะต้องดึงดูดลูกค้าท่ามกลางการแข่งขันที่มากขึ้น มีส่วนสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินปรับปรุงคุณภาพในการบริการให้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนพยายามให้ความสนใจและพิจารณาถึงความต้องการของลูกค้ามากขึ้น ซึ่งมักจะนำไปสู่การพัฒนา Packages บริการใหม่ๆ หรือสร้าง Packages บริการให้ตรงกับความต้องการเฉพาะของลูกค้าแต่ละกลุ่มยิ่งขึ้น

การแข่งขันระหว่างสถาบันการเงินยังช่วยสร้างแรงจูงใจให้สถาบันการเงินใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตบริการที่มีอยู่ให้คุ้มค่ายิ่งขึ้น ตลอดจนปรับลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น ส่งผลให้ต้นทุนเฉลี่ยลดลงและสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพในการดำเนินการยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ประสิทธิภาพในภาคสถาบันการเงินยังสามารถเพิ่มขึ้นจากการนำความรู้ ประสบการณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีใหม่สำหรับการให้บริการทางการเงินจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในสถาบันการเงินในประเทศ (ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการให้บริการทางการเงิน การตลาด การจัดการ การ

บริหารความเสี่ยง เป็นต้น) โดยเฉพาะเมื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรต่างชาติจากประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีประสบการณ์สูงได้เข้ามาปฏิบัติงานให้กับสถาบันการเงินในประเทศ นอกจากนี้ ในอนาคต อาจเกิดการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์เหล่านี้ไปสู่บุคลากรไทยมากขึ้น แม้ว่าในขณะนี้อาจจะยังไม่ปรากฏชัดว่ากระบวนการถ่ายทอดดังกล่าวได้เกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ดังนั้น การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินจึงมีประโยชน์ในด้านประสิทธิภาพ คุณภาพของการบริการ และในด้านต้นทุนการกู้ยืมสำหรับภาคเศรษฐกิจจริงของประเทศในระยะยาว ซึ่งจะมีส่วนช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในตลาดการค้าโลก

ผลการศึกษาในต่างประเทศ ก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์ของการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงิน ในด้านประสิทธิภาพ ราคาและคุณภาพในการบริการ งานศึกษาโดย Kiraly, Majer, Matyas, Ocsi, Sugar และ Varhegyi (2000) และ Unite และ Sullivan (2003) ซึ่งศึกษาประสบการณ์จากประเทศฮังการีและฟิลิปปินส์ตามลำดับ ตลอดจน Claessens, Demirguc-Kunt และ Huizinga (2001) ซึ่งศึกษาโดยใช้ข้อมูลจาก 80 ประเทศ ต่างก็พบว่า การเปิดให้ธนาคารต่างชาติเข้ามาแข่งขันในประเทศมากขึ้น มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในระบบ ตลอดจนกระตุ้นให้มีการปรับลดต้นทุนลง และช่วยทำให้ส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย (Spreads) ของธนาคารท้องถิ่นแคบลง

6.2 ความท้าทายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงิน ในด้านต่างๆ

โอกาสในการเข้าสู่ตลาดและการปรับตัวของสถาบันการเงินจากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น

การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินจะเอื้อประโยชน์ (ในด้านการเข้าสู่ตลาด : Market Access) ให้กับสถาบันการเงินต่างชาติ (จากประเทศพัฒนาแล้ว) มากกว่าสถาบันการเงินท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนา เพราะมีความเป็นไปได้น้อยที่สถาบันการเงินท้องถิ่นจากประเทศกำลังพัฒนาจะไปแข่งขันในตลาดของประเทศพัฒนาแล้ว เครือข่ายธุรกิจของสถาบันการเงินต่างชาติที่กว้างขวาง ทำให้สถาบันการเงินต่างชาติมีข้อได้เปรียบ ในด้านความสามารถในการกระจายความเสี่ยงระหว่างลูกค้ากลุ่มต่างๆ และข้ามพื้นที่ การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงิน หากดำเนินการรวดเร็วเกินไป อาจทำให้มีสถาบันการเงินจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขันให้บริการในประเทศอย่างรวดเร็ว จนสถาบันการเงินท้องถิ่นบางส่วนอาจไม่สามารถแข่งขันได้หรือปรับตัวไม่ทัน จนอาจต้องปิดกิจการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานในประเทศ

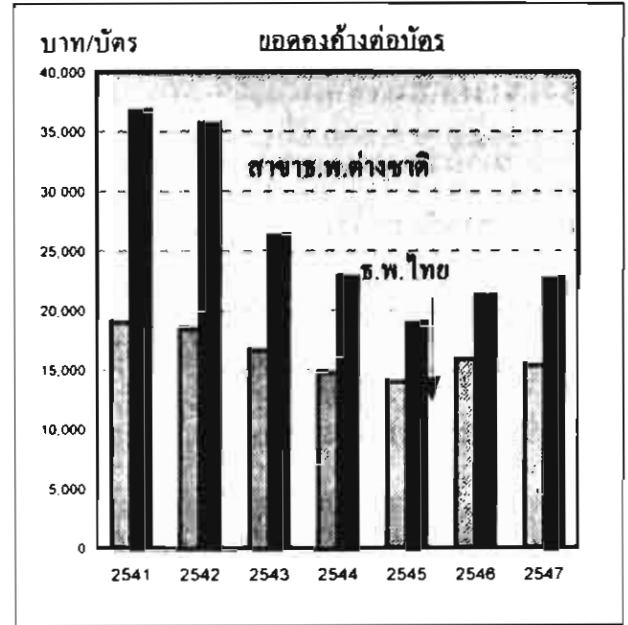
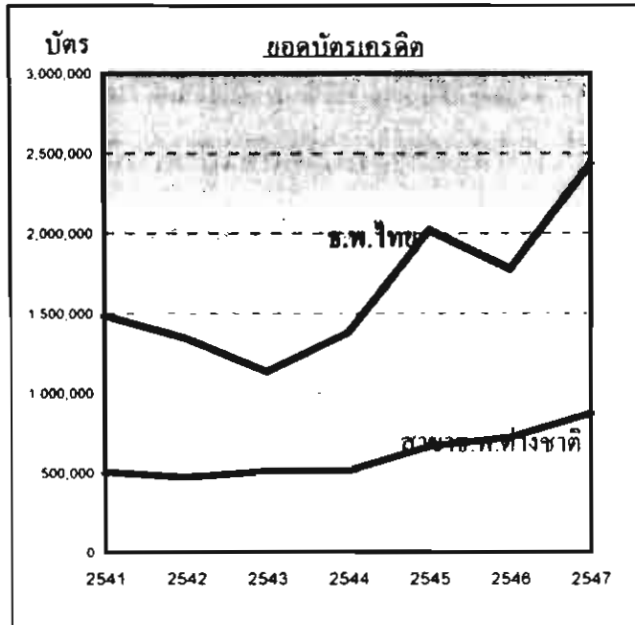
อย่างไรก็ตาม ผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินท้องถิ่นซึ่งต้องปรับตัว จะยังมีน้อยลงหากการเปิดเสรีดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนี้ ประสบการณ์ของประเทศอื่นชี้ให้เห็นว่า ในหลายกรณี สถาบันการเงินต่างชาติอาจเข้ามาแข่งขันในบริการทางการเงินบางประเภทหรือในขอบเขตที่ไม่กว้าง ซึ่งทำให้ผลกระทบต่อสถาบันการเงินท้องถิ่นจะถูกจำกัดอยู่ในวงแคบ งานศึกษาโดย Clarke, Cull, D'Amato และ Molinari (2000) ในกรณีของประเทศอาร์เจนตินา พบว่า ธนาคารต่างชาติไม่ได้แข่งขันกับธนาคารท้องถิ่นในทุกประเภทธุรกิจ ธนาคารท้องถิ่นซึ่งต้องเผชิญการแข่งขันจากต่างชาติ มักจะเป็นธนาคารซึ่งเน้นการปล่อยสินเชื่อแบบ Mortgage Lending และสินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing) เป็นหลัก ในขณะที่ธนาคารท้องถิ่นซึ่งเน้นบริการประเภท Consumer Lending ไม่ได้เผชิญการแข่งขันจากต่างชาติเท่าใดนัก งานศึกษาโดย Denizler (2000) พบว่า ธนาคารต่างชาติซึ่งเข้ามาแข่งขันในประเทศตุรกี มักจะมุ่งให้บริการบางประเภท (Market Niches) ในลักษณะที่เป็น Fee-based โดยเฉพาะบริการประเภท Trade Finance, Corporate Finance และ Derivatives Transactions มากกว่าที่จะให้บริการประเภท Retail Banking

ทั้งนี้ จากกรณีประเทศไทยพบว่า ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในไทย Specialize ในธุรกรรมบางประเภท เช่น ธุรกรรมตลาดอัตราแลกเปลี่ยน ธุรกรรมตราสารอนุพันธ์ที่มีความซับซ้อน ธุรกรรมบัตรเครดิต สินเชื่อรายขนาดกลาง-ใหญ่ ซึ่งจากข้อมูลธุรกรรมบัตรเครดิตพบว่า เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงที่ผ่านมา สถาบันการเงินต่างประเทศและไทยต่างขยายปริมาณบัตรเครดิตอย่างต่อเนื่องนับแต่ช่วงปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา โดยพบว่ายอดคงค้างต่อบัตรของสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติสูงกว่ายอดคงค้างต่อบัตรของสถาบันการเงินไทยอย่างสม่ำเสมอ (แม้ส่วนต่างจะค่อยๆ ลดลง) สะท้อนถึงกลุ่มลูกค้าของสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างชาติที่เน้นผู้ที่มีรายได้สูงกว่าเป็นหลัก

ในด้านพฤติกรรมการปล่อยสินเชื่อไปสู่กลุ่มลูกค้ารายย่อย

หลายฝ่ายกังวลว่า การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินอาจเป็นประโยชน์ต่อเฉพาะลูกค้าในบางกลุ่ม เนื่องจากสถาบันการเงินต่างชาติซึ่งจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้น อาจจะมุ่งเน้นไปที่กลุ่มลูกค้าซึ่งเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีผลกำไรสูง โดยที่ลูกค้าที่ไม่ได้เป็นลูกค้าแหล่งรายได้สำคัญ โดยเฉพาะลูกค้าธุรกิจขนาดเล็ก (SMEs) ลูกค้าเงินฝากรายย่อย ลูกค้าในต่างจังหวัด อาจจะไม่ได้รับบริการดีเท่าที่ควร หรือยากที่ธุรกิจขนาดเล็กจะได้รับอนุมัติสินเชื่อจากสถาบันการเงินต่างชาติ เพราะสถาบันการเงินต่างชาติอาจจะไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจขนาดเล็กเหล่านี้ อย่างเพียงพอ

แผนภาพที่ 6 : ยอดบัตรเครดิตและยอดคงค้างต่อบัตร



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย (ข้อมูลไตรมาสหนึ่งของแต่ละปี ทั้งนี้ มีการปรับการรายงานข้อมูล ณ ไตรมาสที่ 4 ของปี 2545 โดยแยกเอาจำนวนบัตรเครดิตของ ธ.กรุงไทย และ ธ.กรุงศรี ที่มีการจัดตั้ง บ. บัตรเครดิต ขึ้นออกไว้ในกลุ่มดังกล่าว)

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาในหลายประเทศ พบว่ายังไม่อาจสรุปได้ตามข้อกังวลดังกล่าวอย่างแน่ชัดเสมอไป

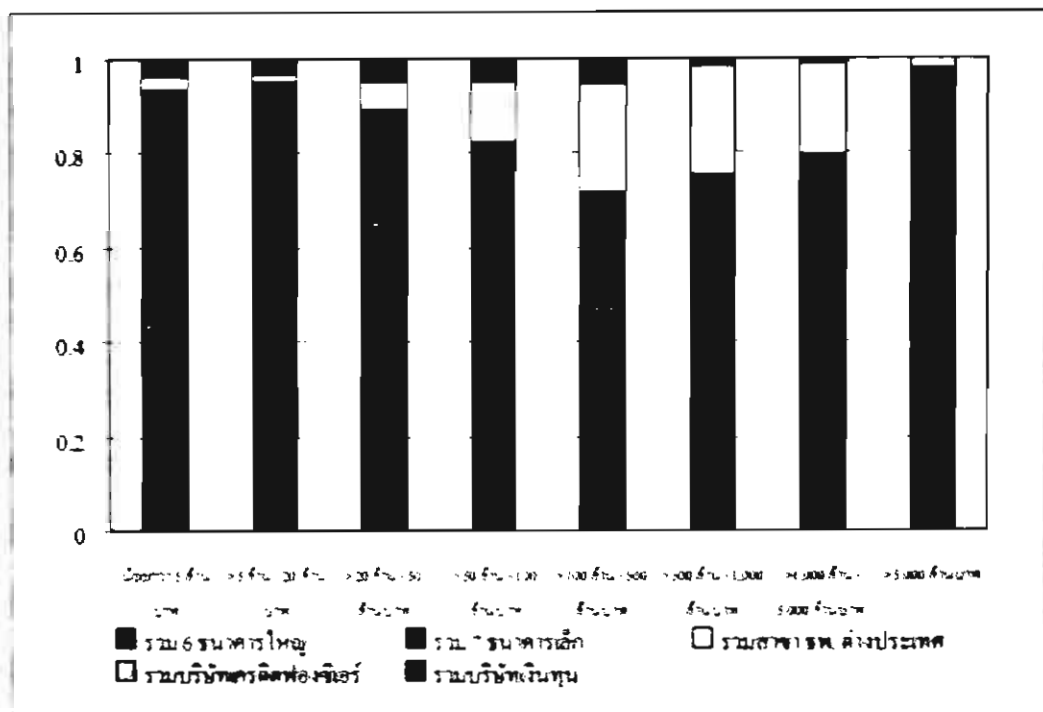
Clarke, Cull, Peria และ Sanchez (2002) พบว่า แม้ว่าโดยรวมธนาคารพาณิชย์ต่างชาติในประเทศอาร์เจนตินา ชิลี โคลอมเบีย และเปรู จะให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดเล็กในสัดส่วนที่น้อยกว่าธนาคารพาณิชย์ท้องถิ่น แต่หากมีการเปรียบเทียบโดยแยกตามขนาดของธนาคารพาณิชย์ พบว่า แนวโน้มดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นผลมาจากพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์ต่างชาติขนาดเล็ก กล่าวคือ ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติขนาดเล็กให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดเล็กในสัดส่วนที่น้อยกว่าธนาคารพาณิชย์ท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นอย่างมาก แต่สำหรับธนาคารพาณิชย์ขนาดกลางและใหญ่นั้น พบว่าสัดส่วนการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดเล็ก โดยธนาคารพาณิชย์ต่างชาติและโดยธนาคารพาณิชย์ท้องถิ่นมีความแตกต่างกันน้อยมาก ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีของประเทศชิลีและโคลอมเบีย ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติขนาดใหญ่กลับมีสัดส่วนการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดเล็ก สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ท้องถิ่นขนาดใหญ่

แม้หากเกิดสถานการณ์ที่สถาบันการเงินต่างชาติเข้ามาเน้นแต่เฉพาะการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดใหญ่โดยแย่งลูกค้าที่เป็นธุรกิจรายใหญ่ไปจากสถาบันการเงินท้องถิ่น ก็เท่ากับเป็นโอกาสที่สถาบันการเงินท้องถิ่นจะหันไปให้บริการแก่ธุรกิจขนาดเล็กได้มากขึ้น ซึ่งธุรกิจขนาดเล็กก็ไม่ได้สูญเสียโอกาสหรือมีโอกาสน้อยลงในการได้รับสินเชื่อภายหลังจากการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงิน ทั้งนี้ การบริการลูกค้าซึ่งเป็นธุรกิจขนาดเล็กอาจต้องอาศัยข้อมูลเฉพาะหรือความสัมพันธ์ใกล้ชิดซึ่งสถาบันการเงินต่างชาติมักจะไม่ได้เปรียบในเรื่องนี้

นอกจากนี้ แม้ว่าหากเกิดกรณีซึ่งระบบสถาบันการเงินโดยรวมให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดเล็กในสัดส่วนที่น้อยลง หรือเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าในเชิงเปรียบเทียบ ภายหลังจากการเปิดเสรี ก็ไม่ได้หมายความว่าปริมาณสินเชื่อหรือประโยชน์ซึ่งธุรกิจขนาดเล็กได้รับจะน้อยลงในเชิงสัมบูรณ์เสมอไป Clarke, Cull และ Peria (2001) ศึกษาโดยการสำรวจข้อมูลจากองค์กรธุรกิจซึ่งเป็นลูกค้าเงินกู้มากกว่า 4,000 แห่ง ใน 38 ประเทศ (รวมทั้งประเทศไทย) พบว่า แม้ว่าการแข่งขันจากธนาคารพาณิชย์ต่างชาติภายหลังการเปิดเสรี มักจะเป็นประโยชน์กับลูกค้าที่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าธุรกิจขนาดเล็ก แต่ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นในระบบอันเนื่องมาจากการเปิดเสรี ทำให้มีการขยายตัวของสินเชื่อ และเพิ่มโอกาสในการระดมเงินทุนแก่ภาคธุรกิจโดยรวม ดังนั้น ปริมาณสินเชื่อที่ปล่อยกู้ให้กับธุรกิจขนาดเล็กจึงเพิ่มขึ้น แม้ว่าสัดส่วนของสินเชื่อที่ปล่อยกู้ให้กับธุรกิจขนาดเล็กจะลดลงก็ตาม

ทั้งนี้ สำหรับกรณีประเทศไทย จากข้อมูลยอดคงค้างสินเชื่อที่มียอดสูงกว่า 5 ล้านบาท เมื่อปี พ.ศ. 2543 พบว่าสถาบันการเงินต่างชาติ มักจะเน้นลูกค้ารายกลาง-ใหญ่ โดยเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของตลาดสินเชื่อ (แผนภาพที่ 7) แล้วพบว่า สำหรับลูกค้าขนาดใหญ่ที่มียอดสินเชื่อสูงกว่า 5,000 ล้านบาทขึ้นไปนั้น ธนาคารพาณิชย์ของไทยเป็นผู้ครองตลาดด้วยสัดส่วนของตลาดมากกว่าร้อยละ 90 ในขณะที่สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศมีส่วนแบ่งของตลาดมากขึ้นสำหรับกลุ่มลูกค้าที่มียอดสินเชื่อระหว่าง 100-5,000 ล้านบาท ทั้งนี้ การที่ ธ.พ.ต่างประเทศยังไม่มีส่วนในตลาดลูกค้าขนาดใหญ่กว่า 5,000 ล้านบาท อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเหล่านั้น มีเงินกองทุนในประเทศรองรับไม่เพียงพอ

แผนภาพที่ 7 : Market share ของสถาบันการเงินในประเทศไทย



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน

การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงิน อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินได้โดยผ่าน 2 ช่องทางหลัก คือ (1) หากสถาบันการเงินต่างชาติมีพฤติกรรมการปล่อยกู้ที่อ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจและการเงิน หรือ (2) หากการแข่งขันจากต่างชาติทำให้สถาบันการเงินในประเทศสูญเสียผลกำไรจนต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่กล้าเสี่ยงยิ่งขึ้น (เช่น อาจเลือกปล่อยสินเชื่อในโครงการลงทุนซึ่งมีผลตอบแทนสูงแต่มีความเสี่ยงสูง) จนอาจเพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และอาจกระทบต่อฐานะทางการเงินของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ สำหรับประเทศซึ่งตลาดทุนยังไม่พัฒนามากนัก และระบบเศรษฐกิจยังต้องพึ่งระบบสถาบันการเงินเป็นแหล่งเงินทุนหลัก (เช่น ประเทศไทย) นั้น เสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินจะมีความสำคัญต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในต่างประเทศ พบว่ายังไม่อาจสรุปได้ว่าการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินจะกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินอย่างแน่ชัดเสมอไป

สำหรับช่องทางแรก (เกี่ยวกับความอ่อนไหวของพฤติกรรมการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินต่างชาติ) นั้น งานศึกษาโดย Goldberg, Dages และ Kinney (2000) พบว่า การปล่อยสินเชื่อของธนาคารต่างชาติในประเทศเม็กซิโกและอาร์เจนตินา มักจะมีความผันผวนน้อยกว่าการปล่อยสินเชื่อของธนาคารท้องถิ่น อีกทั้งธนาคารต่างชาติยังปล่อยสินเชื่อเพิ่มขึ้นแม้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ งานศึกษาโดย Montgomery (2003) ในกรณีของประเทศในเอเชีย (รวมถึงประเทศไทย) ก็ปรากฏผลและได้ข้อสรุปในลักษณะเดียวกัน และยังพบว่าพฤติกรรมการปล่อยสินเชื่อของธนาคารท้องถิ่นมีความอ่อนไหวต่อภาวะเศรษฐกิจมหภาค

สำหรับช่องทางที่สอง (เกี่ยวกับการที่สถาบันการเงินอาจมีพฤติกรรมเพิ่มความเสี่ยงมากขึ้นจากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น) นั้น งานศึกษาโดย Elosegui และ Pinteris (2002) พบว่า ในช่วงที่ประเทศอาร์เจนตินาเปิดให้ธนาคารต่างชาติเข้ามาแข่งขันได้มากขึ้น ธนาคารท้องถิ่นทั้งที่เป็นของเอกชนอยู่แล้วและที่เพิ่งแปรรูปมาเป็นของเอกชน มีพฤติกรรมเพิ่มความเสี่ยงมากขึ้น (Asset Portfolio Risk) ส่วนธนาคารต่างชาติไม่ปรากฏว่ามีพฤติกรรมที่เสี่ยงขึ้นแต่อย่างใด ในขณะที่ ธนาคารท้องถิ่นซึ่งต่างชาติเพิ่งเข้ามาครอบครอง มีเพียงส่วนน้อยที่เพิ่มความเสี่ยงมากขึ้น

นอกจากนี้ งานศึกษาโดย Demirguc-Kunt และ Detragiache (1998) พบว่าการเปิดเสรีทางการเงินโดยทั่วไปมีส่วนเพิ่มความเสี่ยงที่จะกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน แต่ทั้งนี้ก็ยังต้องขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย กล่าวคือ ความเสี่ยงดังกล่าวจะมีมากหากประเทศนั้นไม่สามารถบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคให้มีเสถียรภาพได้ หรือหากความพร้อมในด้านการกำกับ ตรวจสอบ ดูแลสถาบันการเงิน และในด้าน Prudential Regulation ยังมีน้อย อย่างไรก็ตาม งานศึกษาดังกล่าวพิจารณาถึงการเปิดเสรีทางการเงิน ในขอบเขตที่กว้างกว่าการอนุญาตให้สถาบันการเงินต่างชาติเข้ามาแข่งขันในประเทศ กล่าวคือพิจารณาถึงการเปิดเสรีในลักษณะของการผ่อนคลายกฎระเบียบทางการเงิน (Deregulation) ต่างๆ ในประเทศ จึงมีโอกาสมากขึ้นที่จะได้ผลการศึกษาซึ่งบ่งชี้ไปในทิศทางที่เพิ่มความเสี่ยงเนื่องจากขอบเขตนโยบายการเปิดเสรีที่กว้าง

ในทางตรงกันข้าม การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินอาจช่วยเพิ่มโอกาสที่จะกระจายความเสี่ยงในการระดมทุนให้กับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งมีความเสี่ยงสูง โดยมี Pool ของสถาบันการเงินที่จะมาร่วมรับและกระจายความเสี่ยงใน Syndicated Lending ได้มากยิ่งขึ้น

7. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

หากจะต้องสรุปประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญ ที่จะเป็นหัวใจในการกำหนดกรอบนโยบายการเปิดเสรีสถาบันการเงินไทย จากแนวโน้มและการศึกษาด้านต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น คงสามารถสรุปประเด็นหลักๆ แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น คือ

1. บทบาทของ GATS ในการเปิดเสรีการค้าบริการทางการเงินของไทย เมื่อพิจารณาถึงกรอบการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการทางการเงินภายใต้ GATS แล้ว จะพบว่ากรอบความตกลงดังกล่าวได้วางขึ้นบนพื้นฐานที่ว่า การเปิดเสรีการค้าบริการทางการเงินเป็นสิ่งที่มิได้มีประโยชน์ แต่การเปิดเสรีที่เร็วเกินไปอาจจะทำให้เกิดปัญหาด้านต่างๆ ตามมาได้ ดังนั้น GATS จึงให้ความยืดหยุ่นสำหรับประเทศสมาชิก ในการกำหนดแผนการเปิดเสรีภาคการเงินของตนในหลายๆ ด้าน โดย (1) ประเทศสมาชิกสามารถเลือกที่จะ Commit ที่จะเปิดเพิ่มในสาขาที่พร้อมแล้วในลักษณะ Positive list โดยที่ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ (Minimum requirements) ซึ่งจากการศึกษาขององค์การการค้าโลก (1997) พบว่า Schedule of Specific Commitments ของประเทศสมาชิกหลายประเทศในช่วงที่ผ่านมา ก็ได้เสนอข้อผูกพันในการเปิดเสรีที่น้อยกว่าที่ตนเองปฏิบัติอยู่แล้วจริง (2) อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถปรับแก้ข้อผูกพันของตนที่ commit ไว้แล้วได้เป็นการชั่วคราวโดยมีเงื่อนไขเวลาหรือปรับแก้โดยจะต้องชดเชยต่อประเทศสมาชิกอื่นที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งอาจรวมถึงการให้ข้อเสนออื่นเป็นการทดแทน หากมีความจำเป็น (3) การอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถที่จะออกมาตรการต่างๆ เพื่อดูแลความมั่นคงทางการเงิน โดยใช้ Prudential measures หรือ Safeguards for Balance of Payments โดยหลักสำคัญของ GATS คือความโปร่งใสและเท่าเทียมกันของการปฏิบัติต่อประเทศสมาชิกที่เป็นคู่ค้า และ (4) ทั้งนี้ กระบวนการเจรจาภายใต้ GATS เป็นกระบวนการในระดับพหุภาคีซึ่งมีประเทศสมาชิกจำนวนมาก จึงต้องดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งช่วยทำให้การเปิดเสรีไม่ดำเนินไปอย่างรวดเร็วเกินไป

ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกสามารถใช้ Schedule of Specific Commitment ของตนเป็นเครื่องมือในการ Pre-commit กรอบนโยบายในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาระบบการเงิน ระบบเศรษฐกิจมหภาค และการเปิดเสรีด้านเงินทุนเคลื่อนย้ายให้เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ตั้งใจไว้ ซึ่งจากความยืดหยุ่นในด้านต่างๆ ดังกล่าวตามที่ได้กล่าวมาแล้ว GATS จึงไม่ได้สร้างข้อผูกพันที่เป็นภาระจนเกินไป (Undue burden) ในการที่ประเทศสมาชิกจะต้องเปิดเสรี

การค้าด้านบริการการเงินเป็นการเพิ่มเติม และการเปิดเสรีภายใต้กรอบ GATS จึงเป็นการเปิดเสรีที่ทางการสามารถควบคุมได้และสามารถเลือกใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศได้

2. แนวโน้มการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินของประเทศต่างๆ แนวโน้มที่พบในช่วงที่ผ่านมา คือ การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินของประเทศต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการศึกษาต่างๆ ชี้ว่า Foreign Bank Entry ในประเทศกำลังพัฒนานั้น ไม่เพียงแต่นำเอาเทคโนโลยีใหม่สำหรับการให้บริการทางการเงินเข้ามาด้วยเท่านั้น แต่ยังช่วยทำให้เกิดการแข่งขันในระบบสถาบันการเงินมากขึ้น ลด Overhead เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันการเงินในประเทศ ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดต้นทุนในการกู้ยืมสำหรับภาคเศรษฐกิจจริงของประเทศ และช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในตลาดการค้าโลกในที่สุด ดังนั้น จากมุมมองของประเทศโดยรวมแล้ว การที่หลายประเทศได้เปิดเสรีภาคสถาบันการเงินอย่างเข้มข้น เช่น ในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกและลาตินอเมริกา จะเป็นแรงกดดันสำคัญที่ทำให้เกิด Competitive Liberalization ที่ประเทศอื่นๆ ซึ่งยังพยายามปกป้องระบบสถาบันการเงินของตนไว้ จะต้องกลับมาพิจารณาเรื่องการที่จะเปิดเสรีให้มากขึ้น เพื่อที่จะหาทางที่จะนำประโยชน์จากสถาบันการเงินต่างชาติ มาช่วยให้เศรษฐกิจประเทศสามารถพัฒนา และแข่งขันทางการค้ากับประเทศอื่นๆ ได้ดียิ่งขึ้น หรือลดการเสียเปรียบดังกล่าวลง

ด้วยเหตุนี้ แนวโน้มการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินของประเทศต่างๆ ที่เริ่มเข้มข้นมากขึ้น จึงจะเป็นปัจจัยที่ทำให้การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินของไทยเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงได้ยาก

3. ความท้าทายในการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงิน เมื่อการเปิดเสรีเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงได้ยาก คำถามสำคัญเชิงนโยบาย คือ จะเปิดอย่างไรและจะเปิดเท่าไร ซึ่งเมื่อพิจารณาถึง (1) ขนาดของสถาบันการเงินไทยเมื่อเทียบกับสถาบันการเงินในต่างประเทศแล้วนั้น จะเห็นว่าสถาบันการเงินไทยยังมีขนาดเล็กมาก ทั้งเมื่อเทียบกับสถาบันการเงินใหญ่ของโลก เช่น Citibank และ HSBC หรือเมื่อเทียบกับ Regional Banks เช่น DBS ของสิงคโปร์ และ (2) ผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินจากการเปิดเสรีที่เร็วเกินไปตามที่ได้พบจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ทั้งจากปัญหาวิกฤตสถาบันการเงินเอง ผลกระทบที่อาจเกิด

ขึ้นต่อสถาบันการเงินขนาดเล็ก หรือจากความไม่พร้อมของระบบเศรษฐกิจในด้านต่างๆ การจะเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินโดยเร็ว นั้น ผลประโยชน์ที่ได้อาจจะไม่เท่ากับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

ด้วยเหตุนี้ แนวทางที่เหมาะสมของการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินสำหรับประเทศตลาดเกิดใหม่ที่ยังมีความไม่พร้อมในหลายด้าน ทั้งในด้านโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจมหภาค ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน และด้านระบบสถาบันการเงิน¹¹ คือ การค่อยๆ เปิดให้สถาบันการเงินต่างชาติเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในระบบการเงิน เพื่อให้เวลากับสถาบันการเงินของไทยในการปรับตัวเพื่อเตรียมรับสถานการณ์ เพื่อลดผลกระทบจากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันก็เตรียมพัฒนาสถาบันการเงินภายในประเทศให้มีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งไปพร้อมกัน ซึ่งแนวทางนี้เป็นหลักสำคัญของแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทย ที่ประกาศใช้เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2547

การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินในระยะต่อไป

ในระยะต่อไป สำหรับการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินนั้น ทางของไทยควรสงวนสิทธิไม่ผูกพันการเปิดเสรีในส่วน Cross-border Supply (Mode 1) และ Consumption Aboard (Mode 2) โดยเฉพาะการบริการผ่านช่องทาง E-banking จนกว่าจะมีกฎหมายออกมากำกับ E-commerce และจนกว่าไทยจะมีความพร้อมในการบริหารความเสี่ยง จากการให้บริการทางการเงินในรูปแบบดังกล่าว การเปิดเสรีบริการทางการเงินในรูปแบบนี้ในอนาคตควรต้องกระทำด้วยความระมัดระวังยิ่ง เนื่องจากอาจเกิดอุปสรรคหรือปัญหาในการตรวจสอบ กำกับ และติดตามธุรกรรมเหล่านี้ โดยเฉพาะเมื่อยังไม่มีความพร้อมในการควบคุม ดูแลการให้บริการทางการเงินในรูปแบบดังกล่าวอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ การที่จะสงวนสิทธิดังกล่าว สอดคล้องกับการศึกษาขององค์การการค้าโลก (1997) พบว่าประเทศสมาชิกส่วนมากเลือกที่จะ Commit การเปิดเสรีบริการทางการเงินใน Mode 3 : Commercial Presence มากกว่า Mode 1 และ Mode 2 เนื่องจากความกังวลของทางการเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกรรมใน Mode 1 และ Mode 2 (เนื่องจากผู้ให้บริการต่างชาติไม่ได้อยู่ในประเทศเรา และไม่ได้อยู่ใต้การกำกับของทางการไทย) โดยจากประเทศสมาชิก 84 ประเทศที่

¹¹ ความไม่พร้อมต่างๆเหล่านี้ เป็นข้อจำกัดสำคัญ (constraints) ของการที่จะเปิดเสรีภาคสถาบันการเงิน

Commit ข้อผูกพันในการเปิดเสรีบริการทางการเงิน (ตารางที่ 6) มีถึงประมาณ 77 และ 67 ประเทศที่ไม่มี Commitment ในส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดเสรี Mode 1 และ Mode 2 ตามลำดับ โดยจากข้อมูลพบว่าประเทศที่เลือกจะเปิดเสรีอย่างเต็มที่ในธุรกรรมดังกล่าวส่วนมากจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว

ตารางที่ 6 : Market Access Commitments ของประเทศสมาชิก

	Financial Services	Other Services
Mode 1		
Full	9	8
Partial	14	6
No	77	87
Mode 2		
Full	15	11
Partial	18	8
No	67	81
Mode 3		
Full	6	5
Partial	37	16
No	57	79
Mode 4		
Full	1	0
Partial	40	20
No	59	80

ที่มา : WTO (1997) p.45.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของการให้บริการทางการเงินใน Mode 1 เทียบกับ Mode 3 ตามข้อมูลของประเทศสหรัฐ (ตารางที่ 5) ที่พบว่าธุรกรรมผ่าน Mode 3 : Commercial Presence มีปริมาณธุรกรรมมากกว่า Mode 1 : Cross-border Supply มาก ซึ่งหมายความว่า ในการกำหนดกรอบการเปิดเสรีสถาบันการเงินในอนาคต การที่จะให้ความสำคัญและความสนใจกับการเปิดเสรีใน Mode 3 คือ การทยอยอนุญาตให้สถาบันการเงินต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการในประเทศในรูปแบบต่างๆ ได้มากขึ้น เพื่อกระตุ้นให้ระบบสถาบันการเงินในประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม เมื่อเปรียบเทียบประโยชน์ที่จะได้และข้อกังวลและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดเสรี โดยเฉพาะข้อกังวลเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกรรมดังกล่าว

ทั้งนี้ รูปแบบการเข้ามาของสถาบันการเงินต่างชาติเป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากสถาบันการเงินต่างชาติในระบบการเงินไทย จะเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญระหว่างเศรษฐกิจไทยกับระบบการเงิน

โลก ในอดีตการที่ทางการอนุญาตให้สถาบันการเงินต่างชาติเข้ามาได้ ในรูปแบบของกิจการวิเทศธนกิจ ที่ทำหน้าที่เป็นช่องทางหลักที่นำเข้าเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อปล่อยกู้แก่ภาคเอกชนก่อนเกิดวิกฤต โดยกำหนดเกณฑ์ให้กิจการวิเทศธนกิจสามารถปล่อยสินเชื่อได้ ในรูปเงินตราต่างประเทศเท่านั้น ได้ส่งผลให้ความเสี่ยง Market Risk ด้านอัตราแลกเปลี่ยนย้ายจากสถาบันการเงินไปยังภาคเอกชนผู้กู้ยืม ซึ่งได้สร้างความเปราะบางของระบบขึ้นในระดับมหภาค ด้วยเหตุนี้ การที่แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินกำหนดให้สถาบันการเงินต่างชาติในอนาคต เข้ามาในรูปแบบของ Subsidiary หรือ Branch ซึ่งสามารถทำธุรกรรมได้เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ไทย โดยถูกไม่จำกัดขอบเขตธุรกรรมให้ปล่อยสินเชื่อเป็นเงินตราต่างประเทศอย่างเดียวนั้น และสามารถระดมเงินฝากที่เป็นบาทได้ จะช่วยลดปัญหาดังกล่าวลง

การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน และการดูแลและ Manage Risk จากการเปิดเสรี

พร้อมๆ กับการทยอยเปิดเสรีการค้าบริการภาคสถาบันการเงินอย่างค่อยเป็นค่อยไปทางการควรดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อให้ประเทศสามารถได้รับประโยชน์อย่างสูงสุดจากการเปิดเสรีโดย (1) พัฒนาประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของสถาบันการเงินไทย เพื่อเตรียมรับการเข้ามาแข่งขันของสถาบันการเงินต่างชาติที่จะมากขึ้นในอนาคต (2) ลดความเสี่ยงจากผลกระทบเชิงลบในด้านต่างๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการเปิดเสรี ทั้งที่เป็นผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินโดยรวม หรือต่อสถาบันการเงินแต่ละแห่ง (3) พัฒนาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจมหภาคและระบบการเงินของประเทศ เพื่อเพิ่มความพร้อมของประเทศในการรองรับการเปิดเสรีที่จะเปิดกว้างมากขึ้น¹⁴ ทั้งนี้ แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ได้กำหนดแนวทางเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในข้อ (1) และ (2) แล้ว

สำหรับการลดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของระบบการเงินจากการเปิดเสรี นั้น ทางการสามารถดำเนินการได้ โดย

- ทางการจะต้องให้ความสำคัญกับการ Coordinate นโยบายการเปิดเสรีภาคสถาบันการเงิน ให้สอดคล้องกับนโยบายปฏิรูประบบเศรษฐกิจมหภาค นโยบายปฏิรูป

¹⁴ อาทิ สนับสนุนให้มีการพัฒนา Credit Bureau โดยเฉพาะข้อมูลของ SME, นำนโยบายประกันเงินฝากมาใช้, พัฒนาการกำกับดูแลแบบ Risk-based supervision, พัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงและระบบการบริหารสินเชื่อกของสถาบันการเงิน, การดูแลให้มีเงินกองทุนที่พอเพียง, พัฒนามาตรฐานการบัญชี, และส่งเสริม Corporate Governance

ระบบการเงินในประเทศ และนโยบายเปิดเสรีด้านเงินทุนเคลื่อนย้าย ซึ่งโดยรวมแล้วนโยบายทั้ง 4 ด้านเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน และจะต้องทำไปพร้อมๆ กัน ซึ่งการเปิดเสรีด้าน Foreign Bank Entry โดยที่ระบบด้านอื่นๆ ไม่พร้อมมักจะนำไปสู่การเกิดวิกฤต ดังที่พบในหลายๆ ประเทศในช่วงที่ผ่านมา

- ทางของไทยควรสงวนสิทธิในการพิจารณาอนุมัติการทำ หรือการให้บริการธุรกรรมทางการเงินใหม่ในเวลาที่เหมาะสม เหตุผลสำคัญคือ ธุรกรรมทางการเงินมักจะได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ อยู่เสมอ ซึ่งธุรกรรมทางการเงินใหม่อาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงินไทย ซึ่งยังไม่แข็งแกร่งเมื่อเทียบกับระบบการเงินของประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะเมื่อธุรกรรมดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับ ทั้งนี้ การสงวนสิทธิดังกล่าวจะสอดคล้องกับกฎหมายสถาบันการเงินของไทยในปัจจุบัน ที่ระบุว่าธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ต้องขออนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทย ในการที่จะทำธุรกิจอื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกิจธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ประเทศพัฒนาแล้วมักต้องการให้สถาบันการเงินของตนสามารถเข้าไปนำเสนอและให้บริการธุรกรรมทางการเงินใหม่ ในตลาดของประเทศกำลังพัฒนาได้ โดยที่ทางการของประเทศกำลังพัฒนาไม่ต้องออกกฎหมายรองรับธุรกรรมใหม่นี้เพิ่มเติม ในประเด็นดังกล่าว ภายใต้ WTO ประเทศพัฒนาแล้วได้ผลักดันให้มีการยกร่างความตกลงเฉพาะที่เรียกว่า “Understanding on Commitments in Financial Services” ซึ่งประเทศสมาชิก WTO ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ (รวมทั้งประเทศไทย) ยังไม่ได้ลงนามหรือผูกพันรับความตกลงดังกล่าว ซึ่งมีสาระผลักดันให้มีการเปิดเสรีอย่างกว้างขวาง รวมถึงการระบุให้ประเทศเจ้าบ้านต้องอนุญาตให้สถาบันการเงินของอีกประเทศหนึ่งซึ่งอยู่ในประเทศของตนสามารถนำเสนอและให้บริการธุรกรรมทางการเงินใหม่ได้ตลอดเวลา ดังนั้นทางของไทยจึงไม่ควรลงนามรับความตกลงดังกล่าว ไม่ว่า ณ เวลาใดในอนาคต เพราะความตกลงดังกล่าวจะริดรอนสิทธิของทางไทยที่จะใช้เวลาที่จำเป็นในการทบทวนธุรกรรมใหม่ ในการตัดสินใจว่าจะอนุมัติเมื่อใด ตลอดจนออกกฎหมายที่จำเป็นในการกำกับ ดูแล ธุรกรรมใหม่เหล่านั้นเพื่อให้ระบบการเงินของไทยสามารถรองรับธุรกรรมดังกล่าวได้

- ทั้งนี้ สิทธิและความยืดหยุ่นของทางการไทยในการออกกฎระเบียบและมาตรการทางการเงินและในการกำกับดูแลธุรกรรมทางการเงิน ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินโดยรวมอีกทางหนึ่ง ซึ่งสิทธิและความยืดหยุ่นในการดำเนินการดังกล่าว อาจถูกท้าทายในกระบวนการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการทางการเงินในเวทีต่างๆ โดยเฉพาะในการเจรจาในระดับทวิภาคีกับประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้น ทางการไทยจึงควรสงวนสิทธิในการออกกฎระเบียบและมาตรการทางการเงินในระหว่างและภายหลังการเปิดเสรี ในทุกเวทีการเจรจา

8. บทสรุป

ไม่ว่าการเจรจาภายใต้ WTO ในรอบโดฮาจะปรากฏผลออกมาเป็นเช่นใดก็ตาม การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินจะเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ซึ่งแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินไทยที่ประกาศใช้เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 จะเป็นเสาหลักของการเตรียมพร้อมระบบสถาบันการเงินไทยเพื่อรองรับการเปิดเสรีในอนาคต ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญอยู่ที่การกำหนดระยะเวลาในการเปิดเสรีที่เหมาะสมและการเตรียมพร้อมเพื่อสามารถรับประโยชน์จากการเปิดเสรีได้อย่างเต็มที่ โดยยึดหลักการเปิดเสรีแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เวลากับสถาบันการเงินไทยในการเตรียมพร้อมและปรับตัว โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของระบบการเงินและประโยชน์ที่ผู้ให้บริการทางการเงินจะได้รับเป็นสำคัญ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535), 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย 2485-2535, กรุงเทพฯ,
อมรินทร์ พรินต์ติ้งกรุ๊ป

ภาษาอังกฤษ

- Bank for International Settlements (BIS), International Monetary Fund (IMF), and
Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2001), Group
of Ten Report on Consolidation in the Financial Sector, January.
- Claessens, Stijn, Asli Demirguc-Kunt, and Harry Huizinga (2001), “How Does Foreign
Entry Affect Domestic Banking Markets?”, *Journal of Banking & Finance*, Vol. 25,
pp. 891-911.
- Clarke, George, Robert Cull, Laura D’Amato, and Andrea Molinari (2000), “On the
Kindness of Strangers? The Impact of Foreign Entry on Domestic Banks in
Argentina”, in Claessens, Stijn, and Marion Jansen, (eds.) *The Internationalization
of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*, Kluwer Law
International, The Hague.
- Clarke, George, Robert Cull, and Maria Soledad Martinez Peria (2001), “Does Foreign Bank
Penetration Reduce Access to Credit in Developing Countries? Evidence from
Asking Borrowers”, World Bank, September.
- Clarke, George, Robert Cull, Maria Soledad Martinez Peria, and Susana Sanchez (2001),
“Foreign Bank Entry: Experience, Implications for Developing Countries, and
Agenda for Further Research”, World Bank, October.
- Clarke, George, Robert Cull, Maria Soledad Martinez Peria, and Susana Sanchez (2002),
“Bank Lending to Small Businesses in Latin America: Does Bank Origin Matter?”,
World Bank, January.

- Demirguc-Kunt, Asli, and Enrica Detragiache (1998), "Financial Liberalization and Financial Fragility", Paper Prepared for the 1998 World Bank Annual Conference on Development Economics.
- Denizer, Cevdet (2000), "Foreign Entry in Turkey's Banking Sector, 1980-1997", in Claessens, Stijn, and Marion Jansen, (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*, Kluwer Law International, The Hague.
- Elosegui, Pedro, and George Pinteris (2002), "Privatization, Foreign Entry, and Bank Risk in Emerging Banking Systems: Evidence from Argentina", Paper Presented at the University of Illinois and the Midwest Finance Association 2002 Meetings.
- Focarelli, Dario (2003), "The Pattern of Foreign Entry in the Financial Markets of Emerging Countries", Bank for International Settlements.
- Goldberg, Linda (2001), "When is U.S. Bank Lending to Emerging Markets Volatile?", NBER Working Paper, No. 8209.
- Goldberg, Linda, B. Gerard Dages, and Daniel Kinney (2000), "Foreign and Domestic Bank Participation in Emerging Markets: Lessons from Mexico and Argentina", NBER Working Paper, No. 7714.
- Kiraly, Julia, B. Majer, L. Matyas, B. Ocsi, A. Sugar, and E. Varhegyi (2000), "Experience with Internationalization of Financial Services Provision. Case-study: Hungary", in Claessens, Stijn, and Marion Jansen, (eds.) *The Internationalization of Financial Services: Issues and Lessons for Developing Countries*, Kluwer Law International, The Hague.
- Mathieson, Donald, and Jorge Roldos (2001), "The Role of Foreign Banks in Emerging Markets", Paper Prepared for the IMF-World Bank-Brookings Conference on Financial Markets and Development, Held in New York, USA, 19-21 April.
- Montgomery, Heather (2003), "Do Foreign Banks Provide More Stable Credit?", Paper Presented at the Asian Crisis V Conference, Held in Chuncheon, Korea, 9-10 December.

Unite, Angelo, and Michael Sullivan (2003), "The Effect of Foreign Entry and Ownership Structure on the Philippine Domestic Banking Market", *Journal of Banking & Finance*, Vol. 27, pp. 2323-2345.

United States International Trade Commission (USITC) (1997), *Recent Trends in United States Services Trade*, Washington, D.C., USITC Publication.

World Trade Organization (WTO) (1997), "Opening Markets in Financial Services and the Role of the GATS", *Special Studies*.

ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการและการลงทุน
สาขาโทรคมนาคมต่อประเทศไทย

โดย
ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
นายธราธร รัตนนฤมิตสร
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2547

เรื่อง
เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี

จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

17 สิงหาคม 2547

ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการและการลงทุน สาขาโทรคมนาคมต่อประเทศไทย¹

Impacts of liberalizing the telecom market on Thailand

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์²

Somkiat Tangkitvanich

ธราธร รัตนนฤมิตสร³

Taratorn Ratananarumitsorn

1. บทนำ

1.1 ความสำคัญของบริการโทรคมนาคม

บริการโทรคมนาคมถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อย่างไรก็ตาม การแข่งขันในตลาดบริการโทรคมนาคมมักไม่เป็นการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ (effective competition) เนื่องจากมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดทั้งอุปสรรคตามธรรมชาติของธุรกิจ อุปสรรคจากกฎระเบียบของรัฐและพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายใหญ่ (major supplier) หรือผู้มีอำนาจเหนือตลาด (market dominant)

ในกรณีของประเทศไทย บริการดาวเทียม โทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศและวงจรอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศเป็นบริการในตลาดที่ถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียว (monopolistic market) ในขณะที่บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นบริการใน

¹ เป็นการศึกษาย่อยในโครงการวิจัย “เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี (The Thai Economy and Multilateral Trade Negotiations)” นำเสนอในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 17 สิงหาคม 2547

² สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตลาดกึ่งผูกขาด ซึ่งมีผู้ประกอบการน้อยราย (oligopolistic market) โดยผู้ประกอบการรายใหญ่มีอำนาจเหนือตลาด (ดู สมเกียรติและธรราร, 2545)

ประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างการเปิดเสรี (liberalization) ตลาดโทรคมนาคมและการปฏิรูประบบการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (regulatory reform) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งของการปฏิรูปดังกล่าวคือ การให้ข้อมูลทันต่อองค์การการค้าโลกในการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานบางบริการ นอกจากนี้ ในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยยังได้ออกกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และ พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และอยู่ในระหว่างการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ขึ้นเป็นหน่วยงานกำกับดูแล (regulator)

1.2 การศึกษาที่ผ่านมา

ที่ผ่านมา มีการศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมจำนวนหนึ่งในต่างประเทศ จากการทบทวนวรรณกรรม คณะผู้วิจัยพบว่า มีแนวทางที่สำคัญในการศึกษาประเด็นดังกล่าวอย่างน้อย 2 แนวทางคือ การศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีด้วยแบบจำลองเศรษฐมิติ (econometric model) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วน (partial equilibrium) และการศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีด้วยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (general equilibrium)

1.2.1 การศึกษาผลกระทบจากแบบจำลองเศรษฐมิติ

การศึกษาผลกระทบจากการเปิดเสรีโทรคมนาคมโดยแบบจำลองเศรษฐมิติ เป็นการวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วน (partial equilibrium) การใช้แบบจำลองเศรษฐมิติมีข้อดีคือผู้ศึกษาสามารถออกแบบแบบจำลองให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ง่าย โดยใช้ทรัพยากรทั้งในด้านเวลาและข้อมูลน้อยกว่าการทำแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปมาก

ตัวอย่างของการศึกษาผลกระทบจากการเปิดเสรีโทรคมนาคมโดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ คือการศึกษาของ (Manoo et al., 2001) ซึ่งได้ประมาณการผลกระทบจากการเปิด

เสรีในกิจการโทรคมนาคมและตลาดการเงินอย่างเต็มที่ (full liberalization) ต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว (long run economic growth) โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ การศึกษาดังกล่าวพบว่า ประเทศที่เปิดเสรีบริการโทรคมนาคมและการเงินอย่างเต็มที่จะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยสูงกว่าประเทศที่ไม่เปิดเสรีตลาดดังกล่าวร้อยละ 1.5

นอกจากการศึกษาผลกระทบจากการเปิดเสรีโทรคมนาคมโดยตรงแล้ว ยังมีการศึกษาจำนวนมากที่ศึกษาถึงผลกระทบจากมาตรการทางนโยบายต่างๆ ในการปฏิรูปตลาดโทรคมนาคม โดยมาตรการทางนโยบายที่มักจะนำมาทดสอบ คือ การเปิดเสรีตลาดให้เกิดการแข่งขัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ (คูตารางที่ 1)

ตัวอย่างของการศึกษาในกลุ่มนี้ได้แก่การศึกษาของ (Fink et al., 2001) ซึ่งประเมินผลกระทบของนโยบายปฏิรูปการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย 12 ประเทศ โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ ตัวแปรที่ต้องการอธิบายคือ ความแพร่หลายของบริการโทรศัพท์พื้นฐาน ความแพร่หลายของโครงข่ายโทรคมนาคมดิจิทัล และผลิตภาพของแรงงาน (labor productivity) ซึ่งแทนด้วยจำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานที่ให้บริการต่อแรงงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนตัวแปรอิสระที่ใช้คือ รายได้ต่อประชากร ความหนาแน่นของประชากร การแปลงสภาพเป็นบริษัท (corporatization) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) การมีหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ และการเปิดเสรีตลาดโทรศัพท์พื้นฐานให้มีการแข่งขัน ผลการศึกษาชี้ให้เห็นผลดีของมาตรการในการปฏิรูปตลาดโทรคมนาคมหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- การแปลงสภาพเป็นบริษัท (corporatization) ของรัฐวิสาหกิจ ส่งผลบวกต่อการเพิ่มจำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐาน คุณภาพของบริการ และผลิตภาพแรงงานอย่างมีนัยสำคัญ
- การปฏิรูปตลาดโทรคมนาคม โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเปิดเสรีตลาด และการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระควบคู่กันทั้งสามมาตรการจะส่งผลบวกต่อความแพร่หลายของบริการโทรศัพท์พื้นฐาน คุณภาพของบริการ และผลิตภาพของแรงงาน มากกว่าการปฏิรูปโดยไม่ได้ใช้มาตรการครบทั้งสามอย่าง

- การเปิดให้มีการแข่งขันของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบดิจิทัล ส่งผลให้จำนวนโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อประชากรสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ส่วนการศึกษาของ (Fink et al., 2003) ได้วิเคราะห์ผลกระทบจากมาตรการด้านนโยบายปฏิรูปตลาดโทรคมนาคมต่อผลประกอบการของกิจการโทรคมนาคมของประเทศกำลังพัฒนา 86 ประเทศ ทั้งในเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา ในช่วงปี 1985-99 โดยศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างมาตรการด้านนโยบายต่างๆ เช่น การเปิดเสรีให้มีการแข่งขัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแล ว่าส่งผลกระทบต่อตลาดโทรคมนาคมอย่างไร และลำดับของมาตรการต่างๆ ดังกล่าวในการปฏิรูป (reform sequence) มีผลหรือไม่ การศึกษานี้พบว่า

- การปฏิรูปตลาดโทรคมนาคมอย่างเต็มรูปแบบซึ่งหมายถึง การเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมพื้นฐาน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระ จะส่งผลให้อัตราความแพร่หลายของโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร (teledensity) สูงกว่าการไม่ปฏิรูปหรือปฏิรูปตลาดโทรคมนาคมเพียงบางส่วนร้อยละ 8 และช่วยให้ผลิตภาพของแรงงานสูงขึ้นร้อยละ 21
- ลำดับของมาตรการด้านนโยบายในการปฏิรูปตลาดมีความสำคัญ โดยการเปิดเสรีให้มีการแข่งขันในตลาดภายหลังจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะทำให้อัตราความแพร่หลายของโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากรต่ำกว่าการดำเนินมาตรการทั้งสองอย่างไปพร้อมกัน

1.2.2 การศึกษาผลกระทบจากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป

การศึกษาผลกระทบในเชิงปริมาณของการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมโดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป จะให้ผลการศึกษาที่สมบูรณ์กว่าการศึกษาผลกระทบด้วยแบบจำลองเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ดุลยภาพบางส่วน เนื่องจากได้ศึกษาความเชื่อมโยงของสาขาโทรคมนาคมกับสาขาเศรษฐกิจอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปจะมีความยุ่งยากในด้านของการจัดเตรียมข้อมูล และการทำแบบจำลองมาก

ที่ผ่านมา การศึกษาผลกระทบในเชิงปริมาณของการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมโดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปมักประกอบไปด้วยขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอนคือ

1. การวัดขนาดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนในตลาดโทรคมนาคม
2. การแปลงขนาดอุปสรรคในการค้าและการลงทุนให้เป็นอัตราเทียบเท่าภาษี (tax equivalent)
3. การประมาณการผลกระทบของการลดอุปสรรคในการค้าและการลงทุน ซึ่งอยู่ในรูปของอัตราเทียบเท่าภาษี ต่อระบบเศรษฐกิจโดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปที่คำนวณได้ (computable general equilibrium หรือ CGE)

การวัดขนาดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนในตลาดโทรคมนาคมนั้น สามารถทำได้ในหลายแนวทางเช่น การวัดความถี่ของอุปสรรค (frequency measures) การวัดขนาดอุปสรรคในรูปของปริมาณ (quantity-based measures) หรือการวัดขนาดอุปสรรคในรูปของราคา (price-based measures) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ก. การวัดความถี่ของอุปสรรคในการค้าบริการ

ตัวอย่างของการวัดความถี่ของอุปสรรคในการค้าบริการปรากฏขึ้นครั้งแรกในการวิจัยของ (Hoekman, 1995) ซึ่งนำตารางข้อมูลผูกพันการค้าบริการของประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกมานับความถี่ ในการศึกษาดังกล่าว (Hoekman, 1995) ได้แบ่งข้อมูลผูกพันเป็นกลุ่มๆ และกำหนดค่าให้แต่ละกลุ่มตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เช่น หากไม่มีข้อมูลผูกพัน (unbound) ในโหมดการค้าและสาขาบริการใด ดัชนีที่เกี่ยวข้องจะมีค่าเท่ากับ 0 แต่หากมีข้อมูลผูกพันซึ่งมีข้อจำกัดบางประการในโหมดการค้าและสาขาบริการใด ดัชนีที่เกี่ยวข้องจะมีค่าเท่ากับ 0.5 และหากมีข้อมูลผูกพันโดยไม่มีข้อจำกัด (no restriction) สำหรับโหมดการค้าและสาขาบริการใด ดัชนีที่เกี่ยวข้องจะมีค่าเท่ากับ 1

เนื่องจากในข้อตกลงการค้าบริการ (GATS) มีสาขาบริการในรายละเอียดถึง 155 สาขา และการมีโหมดการค้าบริการ 4 โหมด ดัชนีการเปิดเสรีของการค้าบริการของแต่ละประเทศตามวิธีนี้จึงมีถึง 620 ดัชนี ดัชนีดังกล่าวสามารถนำไปคำนวณหาค่าเฉลี่ยอย่างง่ายเพื่อสร้างเป็น “ดัชนีความครอบคลุมสาขาบริการ” (sectoral coverage indicators) หรือที่เรียกกันต่อมาว่า

“ดัชนีโฮคแมน” (Hoekman index) ทั้งนี้ ประเทศที่มีค่าดัชนีสูงถือว่ามีกาเปิดเสรีสูงกว่าประเทศที่มีดัชนีต่ำ ตัวอย่างเช่น หากประเทศหนึ่งมีข้อผูกพันเปิดเสรีร้อยละ 10 ของจำนวนสาขาบริการและโหมคบริการทั้งหมด ค่าดัชนีโฮคแมนของประเทศดังกล่าวจะเท่ากับ 0.1 ผลการศึกษาของ (Hoekman, 1995) พบว่า ประเทศที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มที่จะมีข้อผูกพันในการเปิดเสรีการค้าบริการสูงกว่าประเทศที่มีรายได้ต่ำหรือมีรายได้ปานกลางอย่างมีนัยสำคัญ

ข. การวัดขนาดอุปสรรคของการค้าบริการในรูปของปริมาณ หรือในรูปของราคา

ตัวอย่างการวิจัยในกลุ่มนี้คือ (Warren, 2000) ซึ่งประมาณการขนาดอุปสรรคของการค้าบริการในสาขาโทรคมนาคมออกมาในรูปปริมาณหรือในรูปของราคา โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจ ในการหาความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบของอุปสรรคของการค้าและการลงทุนต่อความแพร่หลายของบริการโทรคมนาคมใน 136 ประเทศ ตัวแปรอิสระที่ใช้ในการศึกษาคือ รายได้ต่อประชากร (per-capita income) คุณภาพของโครงข่าย (quality of networks) จำนวนผู้ใช้ที่รอการติดตั้ง (waiting list) ความหนาแน่นของครัวเรือน (household density) ความหนาแน่นของประชากร (population density) และตัวแปรอุปสรรคของการค้าและการลงทุนซึ่งสร้างจากดัชนีความถี่คล้ายกับดัชนีของโฮคแมน แต่มีการใช้ดุลยพินิจของผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาน้ำหนักของอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนแต่ละอุปสรรคให้เหมาะสมกับความสำคัญ of อุปสรรคนั้น เมื่อสามารถประมาณการอุปสรรคของการค้าบริการออกมาในรูปปริมาณแล้ว เราก็จะสามารถแปลงอุปสรรคดังกล่าวให้เป็นอัตราเทียบเท่าภาษี (tax equivalent) ได้จากค่าความยืดหยุ่นที่เกี่ยวข้อง

อัตราเทียบเท่าภาษี ที่ได้จากการประมาณการดังกล่าว สามารถนำไปใช้เพื่อประมาณการผลกระทบของการลดอุปสรรคด้านการค้าและการลงทุนในตลาดโทรคมนาคมต่อระบบเศรษฐกิจได้โดยใช้แบบจำลอง CGE การศึกษาที่ผ่านมาใช้แบบจำลองและสมมติฐานที่แตกต่างกันในหลายแนวทาง ดังจะกล่าวถึงโดยสังเขป ดังนี้

การศึกษาของ (Dee and Hanslow, 2000) ใช้แบบจำลอง CGE ที่เรียกว่า FTAP (Foreign Direct Investment Trade Analysis Project) ซึ่งมีข้อมูลครอบคลุมหลายภูมิภาค และ

หลายสาขาการผลิต (multi-regional and multi-sectoral CGE)⁴ ผลการศึกษาพบว่า การเปิดเสรีการค้าบริการอย่างสมบูรณ์ (full liberalization) จะทำให้เศรษฐกิจโลกมีสวัสดิการเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น 1.33 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยลัทธิจีนเพียงประเทศเดียวจะมีสวัสดิการเพิ่มขึ้นถึง 1.0 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ประเทศไทยจะมีสวัสดิการเพิ่มขึ้น 1.698 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 7 หมื่นล้านบาท) ส่วนประเทศที่มีสวัสดิการลดลงจากการเปิดเสรีการค้าบริการคือ สิงคโปร์ ใต้หวัน แคนาดา สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถศึกษาการเปิดเสรีในรายสาขาบริการ เนื่องจากรวมสาขาบริการทั้งหมดเป็นสาขาเดียว

การศึกษาของ (Verikios and Zhang, 2000) ได้แก้ไขจุดอ่อนของการศึกษาของ (Dee and Hanslow, 2000) โดยจำแนกสาขาบริการออกเป็น 6 สาขา คือ การก่อสร้าง การค้าส่งและปลีก การขนส่ง การสื่อสาร การเงิน และบริการอื่น ๆ และให้สาขาการผลิตอื่นมี 2 สาขา คือ สาขาการผลิตปฐมภูมิ (primary sectors) และสาขาการผลิตทุติยภูมิ (secondary sectors) การศึกษานี้ได้ประมาณการสวัสดิการที่จะเปลี่ยนแปลงไปจากการเปิดเสรีการค้าบริการในสาขา 2 สาขา คือ โทรคมนาคมและการเงิน โดยคำนวณผลกระทบจากการลดอุปสรรคต่างๆ ทั้งเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาด (market access) และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) ผลการศึกษาพบว่า การเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมจะทำให้เศรษฐกิจโลกมีสวัสดิการเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น 1.2 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ ประเทศที่จะได้รับประโยชน์สูงสุดคือ ประเทศจีนซึ่งจะมีสวัสดิการเพิ่มขึ้น 4.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ประเทศไทยจะมีสวัสดิการเพิ่มขึ้น 452 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 1.8 หมื่นล้านบาท) ส่วนประเทศที่จะมีสวัสดิการลดลงคือ สิงคโปร์ มาเลเซีย ฮองกง สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก ชิลี และสหภาพยุโรป

(Dihel, 2003) ได้ทบทวนการศึกษาผลกระทบจากการเปิดเสรีภาคบริการที่ใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปจำนวนมาก และสรุปไว้ว่าการเปิดเสรีการค้าบริการจะทำให้สวัสดิการเพิ่มขึ้นหรือลดลงนั้นขึ้นอยู่กับแบบจำลองและสมมติฐานที่ใช้ การวิจัยที่ชี้ว่า สวัสดิการจะเพิ่มขึ้นมากนั้นมักมีสมมติฐานว่า ตลาดการค้าบริการมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (imperfect

⁴ แบบจำลอง FTAP แบ่งเป็น 19 ภูมิภาค คือ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลี อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย จีน ฮองกง ใต้หวัน แคนาดา อเมริกา เม็กซิโก ชิลี กลุ่มแครีน (กลุ่ม Cairns เช่น อาร์เจนตินา บราซิล โคลอมเบีย อุรุกวัย) และ อื่นๆ (rest of world)

competition) โดยประเทศที่มีการปกป้องตลาดในระดับสูงจะได้ผลประโยชน์จากการเปิดเสรีสูงกว่าประเทศที่เปิดเสรีอยู่แล้ว

การใช้แบบจำลอง CGE เพื่อศึกษาผลกระทบจากการเปิดเสรีสาขาบริการจึงต้องทำโดยคำนึงถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของแบบจำลอง โดยต้องเลือกแบบจำลองให้เหมาะสมกับความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูล สมมติฐานที่เกี่ยวข้องและวัตถุประสงค์ในการใช้

2. สภาพตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย

2.1 การแข่งขันในตลาดโทรคมนาคม

การศึกษาเมื่อปี 2545 ของ (สมเกียรติและธรร, 2545) ชี้ว่า ตลาดโทรคมนาคมของไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากโครงสร้างของอุตสาหกรรมที่มีการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียว หรือกึ่งผูกขาดโดยผู้ประกอบการน้อยราย กล่าวคือ ในกรณีของบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศและบริการวงจรอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ ตลาดมีลักษณะผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียวคือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันแปลงสภาพเป็นบริษัท กสท.โทรคมนาคม ส่วนในกรณีของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และบริการโทรศัพท์พื้นฐาน ตลาดมีลักษณะกึ่งผูกขาด (oligopolistic market) ตารางที่ 2 แสดงโครงสร้างตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยจากจำนวนผู้ประกอบการและส่วนแบ่งตลาด

การศึกษาดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่า การขาดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพทำให้ อัตราค่าบริการของบริการโทรคมนาคมในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าบริการของประเทศในภูมิภาคเดียวกัน โดยเฉพาะบริการโทรศัพท์ทางไกลและบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ ซึ่งมีค่าบริการสูงกว่าของต่างประเทศถึงร้อยละ 57-83 นอกจากนี้ บริการหลายอย่างยังมีปัญหาด้านคุณภาพและการที่ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมเอาเปรียบจากผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม การศึกษาโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในปี 2547 พบว่า อัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลและโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศที่เคยอยู่ในระดับที่สูงเมื่อปี 2545 ได้ปรับลดลงในปี 2547 เป็นอย่างมาก เนื่องจากบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น และบริษัท กสท. โทรคมนาคม ได้ปรับลดอัตราค่าบริการลงอย่างมาก ในปัจจุบัน อัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่นเดียวกับ อัตราค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของประเทศไทยก็อยู่ในระดับที่เท่ากับของสิงคโปร์ (ดูตารางที่ 3 และ 4)

อย่างไรก็ตาม หากศึกษาในรายละเอียดจะพบว่า การลดอัตราค่าบริการดังกล่าวเกิดจากการสั่งการจากฝ่ายการเมืองเป็นครั้งๆ มากกว่าเกิดจากการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพในตลาด หรือการมีกฎกติกาในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ จึงมีความเป็นไปได้สูงว่า ในอนาคตอัตราค่าบริการในประเทศไทยอาจไม่ได้รับการปรับลดให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับระดับในต่างประเทศอีก

2.2 กฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล

ปรากฏการณ์ที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในตลาดโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาคือ การเกิดขึ้นของหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งแยกตัวเป็นอิสระจากผู้ให้บริการ (separate regulator) ก่อนทศวรรษ 1990 การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ ไม่ได้รับความสำคัญมากนัก เพราะรัฐเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมเอง การกำกับดูแลในช่วงนั้นจึงเป็นการกำกับดูแลตนเองของหน่วยงานรัฐผู้ให้บริการ ในช่วงต้นทศวรรษดังกล่าว มีหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งแยกจากผู้ให้บริการเพียง 10 แห่งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกิดขึ้นทั่วโลกทำให้ประเทศต่างๆ เห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระจากผู้ให้บริการ จำนวนหน่วยงานกำกับดูแลอิสระจึงเพิ่มขึ้นถึงเกือบ 100 แห่งเมื่อช่วงสิ้นปี 2000

กระแสผลักดันที่ทำให้เกิดหน่วยงานกำกับดูแลอิสระที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้อกำหนดข้อที่ 5 ในเอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลก (WTO Reference Paper) ซึ่งระบุให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องแยกออกจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานและไม่ต้องมีความ

พร้อมรับผิดชอบ (accountability) ต่อผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใด นอกจากนี้ การตัดสินใจและกระบวนการที่ใช้ของหน่วยงานกำกับดูแลจะต้องมีความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการทั้งหมดในตลาด (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 1)

ประเทศไทยยังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ขึ้นเป็นหน่วยงานกำกับดูแลอิสระด้านโทรคมนาคม ตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการจัดตั้ง กทช. ที่ผ่านมายังคงมีปัญหาความล่าช้าและมีความไม่โปร่งใสในขั้นตอนของการสรรหา นอกจากนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งจะได้รับการยกฐานะเป็น สำนักงาน กทช. ก็ยังไม่รับการพัฒนาขีดความสามารถในการกำกับดูแลด้านเศรษฐศาสตร์อย่างเพียงพอต่อการทำหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลในตลาดที่มีการเปิดเสรี

ในด้านกฎเกณฑ์การกำกับดูแล ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ 2 ฉบับคือ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และ พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายสำคัญอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเช่น พ.ร.บ.แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวยังมีจุดอ่อนหลายประการ อาทิ

- บทบัญญัติต่างๆ ในพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ยังมีรายละเอียดที่ไม่เพียงพอในหลายประเด็นที่มีความสำคัญ เช่น การเชื่อมต่อโครงข่าย การกำหนดอัตราค่าบริการ การให้บริการอย่างทั่วถึง ความไม่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าวทำให้ กทช. ไม่มีกรอบในการประกาศกฎหมายในระดับรองลงมาเพื่อใช้ในการกำกับดูแล (ดู สมเกียรติและธราธร, 2545)
- กฎหมายป้องกันการผูกขาดที่มีอยู่คือ พ.ร.บ.แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ไม่มีประสิทธิผลในการป้องกันการผูกขาด โดยจะเห็นได้จากการที่ไม่เคยมีผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันหรือการค้าที่ไม่เป็นธรรมรายใด ถูกลงโทษตามกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากรัฐบาลยังไม่

ได้ประกาศจำกัดความของ “ผู้มีอำนาจเหนือตลาด” เลย์แม้ว่าเวลาได้ผ่านมากกว่า 5 ปีแล้ว นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังยกเว้นมิให้ใช้กับรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดโทรคมนาคมอีกด้วย (ดู เคื่อนเคน, 2545)

- พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังไม่ครอบคลุมขั้นตอนการปฏิบัติราชการของกทช. ในหลายด้านเช่น การเปิดส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการออกกฎระเบียบต่างๆ และความโปร่งใสในการติดต่อกับบุคคลภายนอก (ดู เคื่อนเคน และสมเกียรติ, 2545)
- ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ยังไม่มีข้อกำหนดด้านจริยธรรมที่ครอบคลุมเพียงพอ โดยเฉพาะในเรื่องการรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากบุคคลภายนอก ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ให้ครอบคลุมถึงการรับโดยคู่สมรส และไม่มีระบบบันทึกการแจ้งการรับทรัพย์สินและผลประโยชน์ภายในสำนักงานกทช. (ดู เคื่อนเคน และสมเกียรติ, 2545)

นอกจากนี้ ตลาดโทรคมนาคมไทยยังมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดอันเนื่องมาจากกฎเกณฑ์ของรัฐอีกประการหนึ่งคือ การที่บริการโทรคมนาคมพื้นฐานที่สำคัญ 2 บริการได้แก่บริการโทรศัพท์พื้นฐานและบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ถูกรัดกุมโดยกทช. ในอัตราร้อยละ 2 และ ร้อยละ 10 ของรายได้จากการให้บริการ จากอัตราภาษีสูงสุดที่สามารถจัดเก็บได้ตามกฎหมายร้อยละ 50 ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผู้ประกอบการที่รับสัมปทานอยู่ในปัจจุบันจะหักออกจากค่าสัมปทานที่ผู้รับสัมปทานเหล่านี้ต้องจ่ายให้กับรัฐ ในขณะที่ผู้ประกอบการรายใหม่ต้องจ่ายภาษีสรรพสามิตให้แก่รัฐอย่างเต็มอัตรา ภาษีสรรพสามิตจึงเป็นอุปสรรคขัดขวางการที่ผู้ประกอบการรายใหม่จะสามารถเข้าสู่ตลาดได้ ดู (สมเกียรติ, 2546)

3. การเจรจาการค้าระหว่างประเทศเพื่อเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคม

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีกิจการ โทรคมนาคมของประเทศไทย ทั้งการเจรจาในองค์การการค้าโลก และการเจรจาในความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี

3.1 การเจรจาในองค์การการค้าโลก

ประเทศไทยได้ร่วมเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยและเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ตลอดจนร่วมเจรจาตามกรอบของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade and Service หรือ GATS) ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 GATS ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกร่วมเจรจาเพื่อจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการให้มากขึ้นในทุก 5 ปี จนกว่าจะบรรลุเป้าหมายการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ (full liberalization) โดยประเทศไทยได้ลงนามในความตกลงที่จะเปิดตลาด (market access) และการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (national treatment) ในบริการหลายประเภทรวมทั้งบริการโทรคมนาคม ตามความตกลงด้านโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecom Agreement หรือ BTA)

3.1.1 ข้อผูกพันของไทยต่อองค์การการค้าโลก

ในส่วนของการบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานเพียง 4 บริการคือ โทรศัพท์พื้นฐาน (voice telephony) โทรเลข (telegraph) โทรสาร (facsimile) และเทเล็กซ์ (telex) ทั้งนี้ คำว่าบริการโทรศัพท์พื้นฐานดังกล่าวรวมถึงบริการโทรศัพท์ในท้องถิ่นเดียวกัน โทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศ และโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ แต่ไม่ได้รวมบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (cellular) (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 2)

ข้อควรสังเกตก็คือ การเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานของประเทศไทยตามข้อผูกพันดังกล่าวยังไม่ใช่การเปิดเสรีอย่างเต็มที่ (full liberalization) แต่เป็นการเปิดเสรีที่ล่าช้าและมีระดับการเปิดเสรีที่ต่ำมาก โดยต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของเอเปค และของประเทศต่าง ๆ ใน

โลก ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านเช่น สิงคโปร์และมาเลเซีย มีระดับการเปิดเสรีที่สูงกว่า และรวดเร็วกว่าประเทศไทย ดังจะกล่าวถึงต่อไป

1. ข้อผูกพันทั่วไป

ประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขทั่วไปในการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคม โดยระบุว่า ข้อผูกพันในการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมจะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดในกฎหมายโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหมายถึง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และกฎหมายอื่นๆ โดยจะเริ่มให้ข้อผูกพันมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2549

เงื่อนไขในตารางข้อผูกพันทั่วไปของประเทศไทย คือ

- ผู้ประกอบการจะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐก่อนการประกอบการ ทั้งนี้ จำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการอาจมีจำกัด
- ผู้ประกอบการจะต้องมีบริษัทแม่ที่จดทะเบียนและดำเนินการในประเทศไทย โดยมีหุ้นส่วนต่างชาติไม่เกินร้อยละ 20 ของทุนจดทะเบียน และมีจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติไม่เกินร้อยละ 20
- การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีสิทธิเพียงผู้เดียวในการเชื่อมต่อกับ ดาวเทียมอินเทลแซท (Intelsat) และอิมมาร์แซท (Immarsat)⁵

2. ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด

ข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาด (market access) หมายถึง ข้อผูกพันที่จะไม่เลือกปฏิบัติในการเข้าสู่ตลาดระหว่างผู้ประกอบการรายเดิมในตลาด (incumbent) กับผู้ประกอบการรายใหม่ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการในประเทศหรือจากต่างประเทศ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการข้อ 16 (Article XVI) ได้ห้ามการจำกัดการเข้าสู่ตลาด 6 ลักษณะ ยกเว้นแต่จะระบุไว้ใน

⁵ อินเทลแซท หมายถึง องค์กรโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Satellite Organization) ส่วนอิมมาร์แซท หมายถึง องค์กรดาวเทียมทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Satellite Organization)

ตารางข้อผูกพัน ข้อจำกัดที่เป็นข้อห้ามดังกล่าวได้แก่ การจำกัดจำนวนผู้ประกอบการ การจำกัดมูลค่าของการบริการหรือทรัพย์สิน การจำกัดจำนวนการให้บริการหรือปริมาณของผลผลิต การจำกัดจำนวนพนักงาน การจำกัดหรือกำหนดคุณสมบัติโดยเฉพาะของสถานประกอบการตามกฎหมายหรือร่วมลงทุน และการจำกัดจำนวนทุนของต่างชาติ ประเทศไทยได้มีข้อผูกพันการเข้าสู่ตลาดตามโหมดของบริการโทรคมนาคม ดังนี้

- การค้าบริการโหมดที่ 1 (cross-border supply) และโหมดที่ 2 (consumption abroad) จะต้องผ่านเกตเวย์ (gateway) ในประเทศไทยซึ่งให้บริการโดยผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต นอกจากนี้ การจัดหาบริการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตทั้งสองฝ่าย
- การค้าบริการในโหมดที่ 3 (commercial presence) มีข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดตามกฎหมายโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง โดยจะเริ่มมีผลบังคับใช้ใน พ.ศ. 2549 ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 โดยส่วนที่เกี่ยวข้องคือหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตของธุรกิจต่างประเทศ
- การค้าบริการในโหมดที่ 4 (presence of natural persons) ไม่มีข้อผูกพันใดๆ (unbound)

3. ข้อจำกัดของการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) หมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการภายในประเทศและผู้ประกอบการจากต่างประเทศภายหลังจากเข้าสู่ตลาดแล้ว ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ข้อ 17 (Article XVII) ได้กำหนดว่า ธุรกิจต่างชาติจะต้องได้รับความอนุเคราะห์ไม่น้อยกว่าธุรกิจในประเทศ โดยเป็นการปฏิบัติเฉพาะสาขาที่กำหนดในตารางข้อผูกพันไว้ และอาจจะข้อยกเว้นไว้ได้

ประเทศไทยได้มีข้อผูกพันการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามโหมดของบริการ ดังนี้

- การค้าบริการในโหมดที่ 1 (cross-border supply) และโหมดที่ 2 (consumption abroad) ไม่มีข้อจำกัด
- การค้าบริการในโหมดที่ 3 (commercial presence) มีข้อจำกัดตามกฎหมายโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง โดยจะเริ่มมีผลบังคับใช้ในปีพ.ศ. 2549 ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 กฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใดที่เข้าข่ายข้อจำกัดของการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ กล่าวคือ หากผู้ประกอบการต่างชาติสามารถเข้ามาประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยแล้ว จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เช่นเดียวกันกับผู้ประกอบการไทย
- การค้าบริการในโหมดที่ 4 (presence of natural persons) ไม่มีข้อผูกพันใดๆ (unbound)

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้ผูกพันตามเอกสารอ้างอิง (Reference Paper) ซึ่งเป็นกรอบสำหรับกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในเรื่องการคุ้มครองการแข่งขัน การเชื่อมต่อโครงข่าย การให้บริการอย่างทั่วถึง การออกใบอนุญาต ความอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล และการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัด

3.1.2 ข้อเรียกร้องเพิ่มเติมให้ประเทศไทยเปิดเสรี

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบระดับของข้อผูกพันในการเปิดเสรีตามกรอบความตกลงว่าด้วยบริการโทรคมนาคมพื้นฐานขององค์การการค้าโลกของประเทศไทย และประเทศอื่นๆ จากตารางจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีระดับของข้อผูกพันในการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมพื้นฐานในระดับที่ต่ำมาก โดยต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของโลก

การที่ประเทศไทยให้ข้อผูกพันในการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมไว้ในระดับที่ต่ำมาก ทำให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกหลายประเทศเรียกร้องให้ประเทศไทยเพิ่มข้อผูกพันในการเปิดเสรีในกิจกรรมที่ไม่ได้ผูกพันไว้ เช่น บริการข้อมูลแบบแพ็กเก็ตสวิตช์ (packet-switched data) และไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (electronic mail) และเรียกร้องให้ประเทศไทยยกเลิกข้อจำกัดต่างๆ ที่ปรากฏในตารางข้อผูกพันปัจจุบัน โดยเฉพาะข้อจำกัดสำหรับโทรคมนาคมพื้นฐาน โดยญี่ปุ่นและนอร์เวย์เรียกร้องให้ไทยพิจารณาเร่งรัดการปฏิบัติตามข้อผูกพันให้เร็วกว่าปี 2549

นอกจากนี้ จากความไม่ชัดเจนว่าประเทศไทยรับรองเอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกไว้ในระดับใด หลายประเทศจึงเรียกร้องให้ประเทศไทยประกาศรับเอกสารดังกล่าวอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในส่วนที่ระบุให้หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจะต้องแยกออกจากผู้ให้บริการ และส่วนที่กำหนดให้การตัดสินใจของหน่วยงานกำกับดูแลจะต้องโปร่งใสและยุติธรรมต่อผู้ประกอบการทุกรายในตลาด

3.2 การทำความเข้าใจการค้าเสรีแบบทวิภาคี

แม้ว่าหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ให้ข้อผูกพันที่จะเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน และผูกพันที่จะปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลในเอกสารอ้างอิงแล้วก็ตาม การเปิดเสรีที่ผูกพันไว้ของหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำ และการเจรจาเพื่อเปิดเสรีต่อเนื่องในองค์การการค้าโลกในรอบโดฮา (Doha Round) ก็ประสบปัญหาชะงักงัน นอกจากนี้ ข้อผูกพันต่อหลักการกำกับดูแลในเอกสารอ้างอิงก็ยังเป็นข้อผูกพันอย่างกว้างๆ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ในทางปฏิบัติหลายประการ เมื่อพิจารณาจากมุมมองของประเทศที่ลงทุนในบริการโทรคมนาคมในต่างประเทศมากเช่น สหรัฐอเมริกา

สำนักงานตัวแทนการค้าสหรัฐอเมริกา (USTR) ได้ระบุปัญหาหลักในการปฏิบัติตามความตกลงโทรคมนาคมพื้นฐานในมุมมองของสหรัฐ 4 ประการ คือ (USTR, 2004)

1. ปัญหาการบังคับใช้มาตรฐานทางเทคนิค เช่น ประเทศจีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่จะบังคับใช้มาตรฐานทางเทคโนโลยีบริการโทรคมนาคม

ไร้สายเพียงมาตรฐานเดียว ซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการที่ใช้มาตรฐานทางเทคนิคอื่นๆ ในการเข้าสู่ตลาด

2. ปัญหาอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายของโทรศัพท์เคลื่อนที่สูงเกินไปอย่างไม่สมเหตุสมผล โดยเฉพาะการเชื่อมต่อระหว่างโทรศัพท์พื้นฐานกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ (fixed-to-mobile termination) ซึ่งพบในหลายประเทศเช่น สวิตเซอร์แลนด์ เยอรมัน ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์
3. ปัญหาการเชื่อมต่อเข้ากับสายเช่า (leased-line) และเคเบิลใต้น้ำ (submarine cable) ซึ่งในหลายประเทศ ผู้ประกอบการรายใหญ่มีพฤติกรรมที่เลือกปฏิบัติหรือในบางประเทศ เช่น เยอรมัน อินเดีย สวิตเซอร์แลนด์ และสิงคโปร์ หน่วยงานกำกับดูแลไม่สามารถกำกับดูแลให้เกิดการเชื่อมต่อกันได้อย่างราบรื่น
4. ปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการกำกับดูแล การถูกแทรกแซงจากการเมือง และการขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ใช้พฤติกรรมกีดกันการแข่งขันต่างๆ ดังตัวอย่างที่พบในประเทศจีน ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เม็กซิโก และแอฟริกาใต้
5. ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติตามข้อผูกพันในการเปิดเสรีโทรคมนาคมกับองค์การการค้าโลก เช่น แอฟริกาใต้ ซึ่งมีปัญหาความล่าช้าในการเปิดตลาดบริการขายต่อ (resale) สำหรับโทรคมนาคมพื้นฐาน ในขณะที่เม็กซิโกมีความล่าช้าในการให้หลักประกันต่อการแข่งขันในตลาดและการใช้อัตราการเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุน เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น สหรัฐอเมริกาจึงได้ผลักดันให้มีการเปิดเสรีโทรคมนาคมในระดับที่สูงขึ้น (GATS plus) โดยได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อประเทศต่างๆ ผ่านการเจรจาในองค์การการค้าโลก ตลอดจนผลักดันในการเจรจาการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย ทั้งนี้ ในการเจรจาเพื่อเปิดเสรีในกรอบทวิภาคีในแต่ละประเด็นนั้น สหรัฐอเมริกาได้พัฒนาแนวทางที่ชัดเจนซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “กรอบในการเจรจา” (template) กรอบในการเจรจาดังกล่าวได้ถูกใช้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการเจรจากับหลายประเทศเช่น ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐ-สิงคโปร์ สหรัฐ-ชิลี และสหรัฐ-ออสเตรเลีย กรอบการเจรจาใน

สาขาบริการของสหรัฐมีเนื้อหาสำคัญที่แตกต่างจากความตกลงว่าด้วยการค้าบริการขององค์การการค้าโลกหลายประการ อาทิ

- การใช้แนวทางการเจรจาการเปิดเสรีแบบระบุบัญชียกเว้น (negative-list approach) และการไม่จำแนกบริการเป็นรายสาขาหรือรายสาขาย่อย ซึ่งทำให้บริการใหม่ๆ ที่จะมีขึ้นในอนาคต ต้องเปิดเสรีโดยอัตโนมัติ
- การให้การคุ้มครองการลงทุนที่มีขอบเขตที่กว้างมากและมีระดับการคุ้มครองที่สูงมากจากบทบัญญัติด้านการลงทุน (ดู TDRI, 2003)
- การส่งเสริมการไม่กำกับดูแลในกรณีที่ไม่จำเป็น (regulatory forbearance) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นกิจการของเอกชน (privatization)
- การกำหนดหลักการในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่มีเนื้อหาหลายละเอียดมากกว่าเอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกมาก โดยเฉพาะในประเด็นมาตรการการคุ้มครองการแข่งขัน (competitive safeguard) จากผู้ประกอบการรายใหญ่ (major supplier)

4. ผลกระทบของการเปิดเสรีสาขาโทรคมนาคมต่อระบบเศรษฐกิจ

การศึกษาผลกระทบในเชิงปริมาณของการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมต่อระบบเศรษฐกิจไทยในการวิจัยนี้ จะใช้วิธีการตามแนวทางที่กล่าวถึงในหัวข้อ 1.2.2 ซึ่งมีขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอนคือ การวัดขนาดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนในตลาดโทรคมนาคม การแปลงขนาดอุปสรรคในการค้าให้เป็นอัตราเทียบเท่าภาษี และการประมาณการผลกระทบของการลดอุปสรรคในการค้าบริการต่อระบบเศรษฐกิจ โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป

4.1 การวัดอุปสรรคของการค้าและการลงทุนในตลาดโทรคมนาคม

Dee (2004) ได้ประมาณการขนาดอุปสรรคของการค้าและการลงทุนในสาขาโทรคมนาคม โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจ โดยศึกษาถึงผลของอุปสรรคดังกล่าวต่อปริมาณการใช้บริการโทรคมนาคมใน 2 ตลาด คือ บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยใช้ข้อมูลของประเทศต่างๆ 143 ประเทศ ทั้งนี้ ปริมาณการใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐานจะวัดจาก อัตราความแพร่หลายของบริการโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร 100 คน (mainlines per

100 inhabitants) ส่วนปริมาณการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จะวัดจากอัตราความแพร่หลายของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อประชากร 100 คน (cellular phones per 100 inhabitants)

ตัวแปรอิสระที่ใช้ในสมการถดถอยสำหรับบริการโทรศัพท์พื้นฐานคือ

- รายได้ต่อประชากร (per-capita income)
- คุณภาพของโครงข่าย (quality of networks) ซึ่งแทนด้วยร้อยละของเลขหมายที่เชื่อมต่อเข้ากับชุมสายระบบดิจิทัล
- จำนวนผู้รอใช้โทรศัพท์ (waiting lists) ซึ่งคิดเป็นร้อยละของจำนวนคู่สายที่ให้บริการทั้งหมด
- ความหนาแน่นของครัวเรือน (household density)
- ดัชนีอุปสรรคของการค้าและการลงทุนในตลาดโทรศัพท์พื้นฐาน ซึ่งแยกออกเป็นอุปสรรคจากข้อกำหนดด้านการเข้าสู่ตลาด (market access) และอุปสรรคจากข้อกำหนดด้านการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment)

ส่วนตัวแปรอิสระที่ใช้ในสมการถดถอยสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่คือ

- รายได้ต่อประชากร (per-capita income)
- ความหนาแน่นของประชากร (population density)
- ดัชนีอุปสรรคของการค้าและการลงทุนในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งแยกออกเป็นอุปสรรคจากข้อกำหนดด้านการเข้าสู่ตลาด (market access) และอุปสรรคจากข้อกำหนดด้านการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment)

การประมาณการของ (Dee, 2004) พบว่า อุปสรรคทางการค้าและการลงทุนในตลาดโทรคมนาคมไทยมีผลทำให้ความแพร่หลายของบริการโทรศัพท์พื้นฐานและบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทยต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น ร้อยละ 62.7 และร้อยละ 57.6 ตามลำดับ (ตารางที่ 6)

4.2 การประมาณอัตราภาษีเทียบเท่า

เมื่อแปลงผลกระทบต่อปริมาณการใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จากอุปสรรคดังกล่าวเป็นอัตราภาษีเทียบเท่า โดยใช้ค่าความยืดหยุ่นของราคาต่อปริมาณการใช้ 1.2 ตามการศึกษาของ (Warren, 2000) จะพบว่า อัตราภาษีเทียบเท่าของบริการโทรศัพท์พื้นฐานและบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของประเทศไทยอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 109.4 และร้อยละ 92.3 ตามลำดับ หรือคิดเฉลี่ยของทั้งสองบริการจะอยู่ในระดับร้อยละ 112 (ดูตารางที่ 7)

จากอัตราภาษีเทียบเท่าที่ประมาณการได้ (Dee, 2004) ได้ประมาณการผลกระทบจากการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย โดยใช้แบบจำลอง FTAP (Hanslow et. al, 1999) ซึ่งเป็นแบบจำลอง CGE ที่พัฒนาต่อยอดจากแบบจำลอง GTAP (Hertel, 1997) แต่สามารถประมาณการผลกระทบจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ได้ การประมาณการพบว่า การเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมของประเทศไทย โดยการขจัดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนลงทั้งหมดจะก่อให้เกิดสวัสดิการแก่ประเทศไทยประมาณ 3 ล้าน ดอลลาร์สหรัฐ

อย่างไรก็ตาม การประมาณการผลกระทบจากการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย โดยใช้แบบจำลอง FTAP ของ (Dee, 2004) มีข้อบกพร่องที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ หนึ่ง การประมาณการใช้ข้อสมมติว่าชาวต่างชาติมีสัดส่วนการลงทุนในตลาดโทรคมนาคมไทยเพียงร้อยละ 1 ซึ่งต่ำกว่าความเป็นจริงในปัจจุบันมาก⁶ ข้อสมมติดังกล่าวและลักษณะพิเศษของแบบจำลองที่ใช้ทำให้การประมาณการผลกระทบจากการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมได้ค่าที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (underestimate) มาก และต่ำกว่าค่าที่ได้จากผลการศึกษาอื่นๆ ที่ผ่านมามาก (ดูหัวข้อที่ 1.2.2) สอง การประมาณการอุปสรรคจากกฎระเบียบในตลาดโทรคมนาคมในการศึกษาดังกล่าวละเลยอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งคือ การที่บริการโทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ถูกจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ทั้งที่ ภาษีดังกล่าวถูกจัดเก็บโดยเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการที่รับสัมปทานในปัจจุบันและผู้ประกอบการอื่นๆ

⁶ เช่น บริษัท TAC ซึ่งให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีผู้ถือหุ้นต่างชาติรายใหญ่ 4 รายรวมกันถึงร้อยละ 40

เนื่องจาก ปัญหาหลักของการวิจัยของ (Dee, 2004) อยู่ที่ขั้นตอนการประมาณการผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในขั้นตอนสุดท้าย คณะผู้วิจัยจึงจะประมาณการผลกระทบดังกล่าวใหม่ โดยใช้ผลการประมาณขนาดอุปสรรคจากกฎระเบียบและอัตราที่ขบเท้ามาจากการวิจัยของ (Dee, 2004)

4.3 การประมาณการผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจจากการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคม

แนวคิดที่คณะผู้วิจัยใช้ในการประมาณการผลกระทบการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมไทยอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาคที่ว่า การแข่งขันที่ไม่มีประสิทธิผลอันเนื่องมาจากอุปสรรคด้านการค้าและการลงทุน จะทำให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากราคาของสินค้าหรือบริการในตลาดที่ไม่มีการแข่งขันที่มีประสิทธิผลจะสูงกว่าราคาในตลาดที่มีการแข่งขัน ราคาที่สูงขึ้นดังกล่าวทำให้ปริมาณของบริการในตลาดลดลงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งถือเป็นความสูญเสียทางสังคมที่เกิดจากการผูกขาด (social cost of monopoly) หรือที่เรียกกันว่ามี dead weight loss เนื่องจากบริการโทรคมนาคมมีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานของบริการอื่นๆ การแข่งขันที่ไม่มีประสิทธิผลในตลาดโทรคมนาคมจึงก่อให้เกิดต้นทุนแก่ภาคการผลิตอื่นๆ และสังคมโดยทั่วไป

เป้าหมายในการปฏิรูประบบโทรคมนาคมในประเทศไทยน่าจะอยู่ที่การเปลี่ยนตลาดโทรคมนาคมจากตลาดผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด อันเนื่องมาจากอุปสรรคในการค้าและการลงทุนไปสู่ตลาดที่มีการแข่งขันที่มีประสิทธิผล โดยการเปิดเสรีให้เกิดการแข่งขันและสร้างระบบการกำกับดูแลที่ดี เพื่อลดการสูญเสียทางสังคมที่เกิดจากการผูกขาด และโอนถ่ายประโยชน์ที่เกิดจากการแข่งขันไปยังระบบเศรษฐกิจโดยรวม

แบบจำลองที่คณะผู้วิจัยใช้ในการศึกษาผลกระทบของการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทยตามแนวความคิดดังกล่าวคือ แบบจำลองบัญชีเมทริกซ์ทางสังคม (social accounting matrix หรือ SAM) ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้สร้างขึ้นเมื่อปี 2543 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2547) จากบัญชีรายได้ประชาชาติ (national income account) และตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (input-output table) บัญชีเมทริกซ์ทางสังคมจึงเป็นตารางแสดงการหมุนเวียนของผลิตภัณฑ์ รายได้ และรายจ่ายในระบบเศรษฐกิจ

ส่วนรวม ซึ่งมีความสมบูรณ์ของข้อมูลมากกว่าบัญชีรายได้ประชาชาติและตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตที่ใช้กันอยู่ทั่วไป

เราสามารถใช้บัญชีเมทริกซ์ทางสังคมเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ผลกระทบของการปฏิรูประบบโทรคมนาคมต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยรวม โดยใช้สมมติฐานดังต่อไปนี้

1. สาขาโทรคมนาคมของประเทศไทยมีผลิตภาพเพิ่มขึ้นตามการลดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุน ซึ่งแทนได้โดยการลดอัตราภาษีเทียบเท่า ในบริการโทรคมนาคม
2. การแข่งขันที่มีประสิทธิภาพในตลาดโทรคมนาคมทำให้ผลิตภาพส่วนเพิ่มเหล่านี้ทั้งหมดถูกโอนถ่ายไปยังระบบเศรษฐกิจสาขาต่างๆ ในรูปของการลดค่าใช้จ่ายด้านโทรคมนาคม ซึ่งทำให้สาขาต่างๆ เหล่านั้น มีกำไรเพิ่มขึ้น
3. สาขาเศรษฐกิจต่างๆ ที่ได้ประโยชน์จากการลดค่าใช้จ่ายด้านโทรคมนาคม นำกำไรที่เพิ่มขึ้นไปใช้ในการลงทุนเพื่อขยายกิจการ ซึ่งอาจเป็นการขยายกิจการโดยผู้ประกอบการรายเดิม หรือการที่มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาด
4. โครงสร้างการผลิตของเศรษฐกิจต่างๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้นจากการที่ใช้บริการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง (intermediate product) ลดลง แต่ได้ผลผลิตขั้นสุดท้าย (final output) เท่าเดิม
5. ระดับราคาโดยเปรียบเทียบในระบบเศรษฐกิจไม่เปลี่ยนแปลงไปมากซึ่งทำให้เราสามารถใช้ข้อสมมติว่าราคาในระบบเศรษฐกิจคงที่ (fixed price) ได้

สมมติฐานที่อาจมีปัญหาคือ สมมติฐานข้อ 5 ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้กับผลกระทบจากภายนอกซึ่งมีขนาดไม่ใหญ่มากนักเมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจโดยรวม หรือในกรณีที่มีการว่างงานและมีกำลังการผลิตส่วนเกินอยู่มาก ในทางปฏิบัติการปฏิรูประบบโทรคมนาคมขนาดใหญ่อาจมีผลกระทบในการเปลี่ยนระดับราคาในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งต้องศึกษาโดยใช้แบบจำลอง CGE อย่างเต็มรูปแบบ

ในการประมาณการผลกระทบจากการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคม คณะผู้วิจัยได้แบ่ง
ภาพสถานการณ์ (scenario) ในการศึกษาออกเป็น 2 ภาพสถานการณ์คือ

1. ภาพสถานการณ์ที่ 1: การเปิดเสรีโดยขจัดอุปสรรคในการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมไทยทั้งหมด รวมทั้งการยกเลิกการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในบริการโทรคมนาคม โดยสมมติอัตราภาษีสรรพสามิตโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 15 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราที่จัดเก็บในปัจจุบัน แต่ต่ำกว่าอัตราสูงสุดตามกฎหมาย ในภาพสถานการณ์นี้ จะมีการลดอัตราภาษีเทียบเท่าในบริการโทรคมนาคมลงทั้งสิ้นร้อยละ 127 (ร้อยละ 112 + ร้อยละ 15)
2. ภาพสถานการณ์ที่ 2: การเปิดเสรีโดยขจัดอุปสรรคในการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมไทยลงทั้งหมด แต่คงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในบริการโทรคมนาคมไว้ ในภาพสถานการณ์นี้ จะมีการลดอัตราภาษีเทียบเท่าในบริการโทรคมนาคมลงร้อยละ 112 จากอัตราภาษีทั้งหมดร้อยละ 127

ผลการศึกษาพบว่า การเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมของประเทศไทยในภาพสถานการณ์แรกจะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นประมาณ 23,924 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.47 ส่วนภาพสถานการณ์ที่สอง ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) จะเพิ่มขึ้นประมาณ 21,335 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.41

ภาคการผลิตสาขาที่จะได้ประโยชน์จากการปฏิรูปดังกล่าวมากที่สุด 10 สาขาแรกคือ สาขาที่มีองค์ประกอบของโครงสร้างต้นทุนจากสาขาโทรคมนาคมสูงกว่าสาขาอื่นๆ ซึ่งได้แก่ สาขาโทรคมนาคม โรงแรม อุตสาหกรรมสิ่งพิมพ์ การท่องเที่ยว บริการส่วนบุคคลและบริการในครัวเรือน ภัตตาคาร การซ่อมแซม ธนาคารและสถาบันการเงิน เครื่องดื่ม และการให้ความบันเทิงและสันทนาการ (ดูตารางที่ 8)

5. สรุปและบทส่งท้าย

ตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยมีอุปสรรคการค้าและการลงทุนสูง ทำให้ไม่มีการแข่งขันที่มีประสิทธิผล ซึ่งทำให้อัตราค่าบริการโทรคมนาคมของประเทศไทยอยู่ในระดับสูง และมีปัญหาคุณภาพบริการ แม้ว่าในช่วงหลังอัตราค่าบริการของบริการบางประเภทจะลดลงก็ตาม โครงสร้างของตลาดและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ก็ไม่สามารถให้หลักประกันได้ว่า อัตราค่าบริการโทรคมนาคมของประเทศไทยจะอยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อไป

การศึกษาพบว่า การปฏิรูปตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจในระดับที่สูง และทำให้ระบบเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทั้งนี้ การปฏิรูปตลาดโทรคมนาคมควรมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. การลดอุปสรรคด้านการค้าและการลงทุนที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยการเปิดเสรีให้เกิดการแข่งขันทั้งจากผู้ประกอบการภายในและต่างประเทศ โดยเฉพาะการยกเลิกข้อห้ามในการถือหุ้นข้างมากของชาวต่างชาติ
2. การยกเลิกการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตต่อบริการโทรคมนาคม เนื่องจากภาษีดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่
3. การปรับกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล โดยการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม ให้มีความชัดเจน และเอื้อต่อการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม
4. การปรับปรุงกฎเกณฑ์การป้องกันการผูกขาดใน พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า ให้เอื้อต่อการป้องกันการผูกขาดในตลาด
5. การเร่งจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และสร้างความสามารถในการกำกับดูแลด้านเศรษฐศาสตร์และกฎหมายให้แก่ กรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งจะรับหน้าที่เป็นสำนักงาน กทช.

ในประเด็นการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคม ทางเลือกที่ดีที่สุดคือ การเปิดเสรีแบบพหุภาคีโดยอาศัยเวทีขององค์การการค้าโลก อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การเจรจาขององค์การการค้า

ค้าโลกไม่ประสบปัญหาชะงักงัน ประเทศไทยควรใช้เวทีการเจรจาการค้าเสรีแบบทวิภาคี ในการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน และหนุนเสริมด้วยแนวทางการเปิดเสรีแบบฝ่ายเดียว (unilateralism) ให้ผู้ประกอบการจากทุกประเทศเข้ามาแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมไทยได้ เพื่อสร้างหลักประกันว่า ตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยจะมีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการไม่กี่รายทั้งผู้ประกอบการไทยและผู้ประกอบการต่างประเทศ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2545. การสร้างความน่าเชื่อถือของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม (การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (www.info.tdri.or.th).

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และเสาวลักษณ์ ชิวสัทธยานนท์, 2545. การป้องกันการผูกขาดในตลาดโทรคมนาคม (การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (www.info.tdri.or.th).

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธราธร รัตนนฤมิตสร, 2545. สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและประเทศไทย (การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (www.info.tdri.or.th).

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2546. รายงานการวิจัยเฉพาะกิจเรื่อง ผลกระทบของการแปลงค่าสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (www.info.tdri.or.th).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2547. โครงการจัดทำแบบจำลองเศรษฐกิจดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium Model) เพื่อวิเคราะห์ผลจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย. เสนอต่อสำนักงบประมาณ.

ภาษาอังกฤษ

Dee, Philippa and Kevin Hanslow, 2000. *Multilateral Liberalisation of Services Trade*. Productivity Commission Staff Research Paper, Ausinfo, Canberra.

Dee, Philippa, 2004. *Cost of Services Trade Restrictions in Thailand*. A draft report prepared for the World Bank.

Dihel, Nora, 2003. *Quantifying Costs to National Welfare from Barriers to Services Trade: A Review of The Literature*. in Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services, OECD.

Fink, C., A. Mattoo and R. Rathindran, 2001. *Liberalizing Basic Telecommunications: The Asian Experience*. World Bank Working Paper 2718. (www.worldbank.org)

Fink, C., A. Mattoo and R. Rathindran, 2003. *Liberalising Basic Telecommunications: Evidence from Developing Countries*. in Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services, OECD.

Hanslow, K., Phamduc, T. and Verikios, G., 1999. *The Structure of the FTAP Model*. Research Memorandum. Productivity Commission, Canberra.

Hoekman, Bernard, 1995 . *Assessing the General Agreement on Trade in Services*. in Will Martin and L. Alan Winters (eds). *The Uruguay Round and the Developing Economies*. World Bank Discussion Paper No. 307, Washington D.C.

Marko, M., 1998. *An Evaluation of the Basic Telecommunications Services Agreement*. Policy Discussion Paper, Centre for International Economic Studies

Mattoo, A., R. Rathindran and A. Subramanian, 2001. *Measuring Services Trade Liberalization and its Impact on Trade Growth: An Illustration*. World Bank Working Paper 2655.

TDRI, 2003. *A Study on the Impacts of Thailand-US Free Trade Agreement*. Thailand Development Research Institute (www.info.tdri.or.th).

USTR, *Results of 2004 Section 1377 Review of Telecommunications Trade Agreements*, (www.ustr.gov)

Verikios George and Xiao-guang Zhang, 2000. *Sectoral Impact of Liberalising Trade in Services*. paper presented to the Third Conference on Global Economic Analysis, Melbourne, 2000.

Warren T., 2000b. *The Impact on Output of Impediments to Trade and Investment in Telecommunications Services*. in C. Findlay and T. Warren (eds.), *Impediments to Trade in Services Measurement and Policy Implications*, Routledge, London and New York.

ภาคผนวก 1

เอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลกว่าด้วยข้อตกลงเรื่องบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (Basic Telecommunications Services Agreement Reference Paper)

ขอบเขต (scope)

ต่อไปนี้เป็นคำจำกัดความ (definition) และหลักการ (principle) ของกรอบในการกำกับดูแลบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน

คำจำกัดความ (definition)

“ผู้ใช้” (users) หมายถึง ผู้บริโภค (service consumers) และผู้ให้บริการ (service suppliers)

“โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น” (essential facilities) หมายถึง โครงสร้างพื้นฐานที่เป็นโครงข่ายสำหรับการขนส่งสัญญาณ (transport network) ของบริการโทรคมนาคมสาธารณะ ซึ่ง

(ก) มีผู้ให้บริการเพียงรายเดียวหรือน้อยราย โดยผู้ให้บริการมีอำนาจผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาด และ

(ข) ไม่สามารถทดแทนได้ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือเหตุผลทางเทคนิค

“ผู้ให้บริการรายใหญ่” (major supplier) หมายถึง ผู้ให้บริการที่สามารถกำหนดเงื่อนไขของบริการ (ด้านราคาหรือปริมาณการผลิต) ในตลาดบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นผลมาจากการ

(ก) ควบคุมโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น หรือ

(ข) ใช้สถานะ (position) ของตนเองในตลาด

1. การคุ้มครองการแข่งขัน (competitive safeguards)

1.1 การป้องกันพฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขัน (anti-competitive)

ควรมีมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันมิให้ผู้ให้บริการรายเดียวหรือหลายรายที่มีฐานะเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่มีพฤติกรรมใดๆ ที่กีดกันการแข่งขัน

1.2 มาตรการคุ้มครอง (safeguards)

พฤติกรรมที่กีดกันการแข่งขันรวมถึงพฤติกรรมดังต่อไปนี้

(ก) การอุดหนุนไขว้ (cross-subsidization) ที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน

(ข) การใช้ข้อมูลของกลุ่มในลักษณะที่ทำให้เกิดการผูกขาดบริการ

(ค) การไม่ให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้บริการรายอื่นในเวลาอันสมควร ทั้งข้อมูลเทคนิคเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและข้อมูลทางการค้าที่จำเป็นต่อการให้บริการ

2. การเชื่อมต่อโครงข่าย (Interconnection)

1. ส่วนนี้กล่าวถึงการเชื่อมต่อกับผู้ให้บริการซึ่งให้บริการหรือมีโครงข่ายการสื่อสารบริการโทรคมนาคมสาธารณะ เพ่อนุญาตให้ผู้ให้บริการรายหนึ่งสามารถสื่อสารกับผู้ให้บริการรายอื่น ตลอดจนสามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ จากผู้ให้บริการรายอื่นได้ตามพันธกรณีเฉพาะ (specific commitment) ของประเทศสมาชิกแต่ละแห่ง

2. การเชื่อมต่อโครงข่ายจะต้องได้รับการรับประกัน

จะต้องมีการรับประกันการเชื่อมต่อโครงข่ายเข้ากับผู้ให้บริการรายใหญ่ (major supplier) ณ ทุกจุดในเครือข่ายที่เป็นไปได้ในทางเทคนิค (any technically feasible point) ทั้งนี้

- (ก) ต้องไม่มีข้อตกลงหรือเงื่อนไข (รวมทั้งมาตรฐานและข้อกำหนดทางเทคนิค) ในการเชื่อมต่อโครงข่ายที่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้ ต้องมีอัตราค่าบริการและคุณภาพที่ไม่ด้อยกว่าบริการคล้ายคลึงกับที่ผู้ให้บริการรายใหญ่ใช้เอง หรือให้แก่ผู้ให้บริการรายอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกัน หรือบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือ
- (ข) ต้องมีกฎเกณฑ์ เงื่อนไข (มาตรฐานและรายละเอียดทางเทคนิค) และอัตราค่าบริการ (ที่สะท้อนต้นทุน) โปร่งใส สมเหตุสมผล ทันเวลา มีความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ และแยกโครงข่ายออกเป็นส่วน ๆ อย่างเพียงพอ (sufficiently unbundled) เพื่อให้ผู้เชื่อมต่อโครงข่ายไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับองค์ประกอบของโครงข่ายหรือโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่จำเป็นในการให้บริการ
- (ค) ในกรณีที่มีการร้องขอ ผู้ให้บริการรายใหญ่ต้องให้เชื่อมต่อเพิ่มเติมจากจุดปลายของโครงข่าย (network termination point) ซึ่งให้บริการอยู่แล้ว โดยค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจะต้องสะท้อนต้นทุนที่จำเป็นในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติม

3. การเปิดเผยกระบวนการในการเจรจาเชื่อมต่อโครงข่ายต่อสาธารณะ

กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้ให้บริการรายใหญ่จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ

4. ความโปร่งใส (transparency) ของข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่าย

ต้องรับประกันว่าเอกสารข้อตกลงการเชื่อมต่อโครงข่ายหรือข้อเสนอให้เชื่อมต่อโครงข่าย (reference interconnection offer) ของผู้ให้บริการรายใหญ่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะ

5. การระงับข้อพิพาท (dispute settlement)

ผู้ให้บริการซึ่งต้องการเชื่อมต่อโครงข่ายกับผู้ให้บริการรายใหญ่สามารถขอความช่วยเหลือได้

- (ก) ทุกเวลา หรือ

- (ข) ภายในระยะเวลาหนึ่งที่สมเหตุสมผล ซึ่งได้มีการแจ้งอย่างเปิดเผยต่อหน่วยงานกำกับดูแล และต้องจัดให้มีการรับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ เงื่อนไขและอัตราค่าธรรมเนียมต่อโครงข่ายที่เหมาะสมในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล

3. การให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service)

ประเทศสมาชิกมีสิทธิในการให้คำจำกัดความบริการอย่างทั่วถึงที่จะรับประกันแก่ประชาชนของตนโดยอิสระ การรับประกันดังกล่าวไม่ถือเป็นการกีดกันการแข่งขันโดยตัวของมันเอง หากระบบการบริหารที่เกี่ยวข้องมีความโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และเป็นกลางในการแข่งขัน (competitively neutral) ตลอดจนไม่เป็นการระต่อผู้ประกอบการเกินความจำเป็น

4. การเปิดเผยหลักเกณฑ์ในการให้อนุญาตประกอบการต่อสาธารณะ

ในกรณีที่ต้องได้รับอนุญาตประกอบการ ข้อมูลเหล่านี้ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ

- (ก) หลักเกณฑ์ทั้งหมดและระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาให้อนุญาตประกอบการ และ
(ข) เงื่อนไขของใบอนุญาตประกอบการแต่ละราย

ต้องให้เหตุผลในการปฏิเสธการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ขอเมื่อต้องการ

5. ความอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล (independent regulators)

หน่วยงานกำกับดูแลต้องแยกออกจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน และไม่ต้องมีความพร้อมรับผิดชอบ (accountability) ต่อผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใด การตัดสินใจและกระบวนการที่ใช้ของหน่วยงานกำกับดูแลจะต้องยุติธรรมต่อผู้ประกอบการทั้งหมดในตลาด

6. การจัดสรรและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัด

กระบวนการทุกขั้นตอนในการจัดสรรและใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัดซึ่งรวมถึงคลื่นความถี่ (frequency) เลขหมาย (number) และสิทธิในการใช้พื้นที่สาธารณะ (rights of way) จะต้องไม่เลือกปฏิบัติ โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ ต้องเปิดเผยสถานะปัจจุบันของการจัดสรรคลื่นความถี่แก่สาธารณะ แต่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยรายละเอียดของการจัดสรรคลื่นความถี่ในการใช้งานของรัฐ

ที่มา: WTO (<http://www.wto.org/>)

ภาคผนวกที่ 2 ตารางข้อมูลพันธะของไทยในข้อตกลงบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (THAILAND - SCHEDULE OF SPECIFIC COMMITMENTS)

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or subsector	Limitations on market access	Limitations on national treatment	Additional commitments
<u>Commitments undertaken in this offer are subject to the following general conditions:</u> - Each service to be supplied in Thailand requires a specific governmental licence. - Licences are granted only to service suppliers duly constituted according to the Thai legislation, which requires head office and management located in the Thai territory. - Due to scarce resources, the number of licences may be limited. - The services in the Schedule of Specific Commitments shall be on facilities basis. - The service provider shall be a Thai registered company with foreign equity participation not exceeding 20 per cent of the registered capital and the number of foreign shareholders must not exceed 20 per cent of the total number of shareholders of the company. - The Communications Authority of Thailand has exclusive right to link with Intelsat and Inmarsat. - Conditional upon passage and coming into force of all necessary new communication acts, commencing from the year of 2006, commitments on public telecommunication services will be introduced, and carried out in accordance with the implementing regulations to be issued by virtue of those acts.			
2.C. Telecommunication Services Public local, domestic long distance and international services: a. Voice telephone services b. Telex services c. Telegraph services d. Facsimile services	1),2) None, other than - traffic shall be routed through a gateway in Thailand operated by a supplier duly licensed; - the provision of concerned services shall be agreed by the suppliers duly licensed of both ends. 3) Conditional upon passage and coming into force of all necessary new communication acts, commencing from the year of 2006, Thailand will introduce the market access elements as contained in those acts into the relevant parts of its Schedule of Specific Commitments relating to the supply of public telecommunication services. 4) Unbound as indicated in the horizontal section.	1),2) None 3) Conditional upon passage and coming into force of all necessary new communication acts, commencing from the year of 2006, Thailand will introduce the national treatment elements as contained in those acts into the relevant parts of its Schedule of Specific Commitments relating to the supply of public telecommunication services. 4) Unbound as indicated in the horizontal section.	Conditional upon passage and coming into force of all necessary new communication acts, commencing from the year of 2006, Thailand will introduce into its Schedule of Specific Commitments on public telecommunication services its treatment on the subjects relating to competitive safeguards, interconnection, universal service, public availability of licensing criteria, separation of regulatory and operational functions, and the allocation and use of scarce resources.

ตารางที่ 1

การศึกษาทางเศรษฐมิติที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของนโยบายด้านโทรคมนาคม

การศึกษาของ	วัตถุประสงค์	ผลการศึกษา
Wallsten (1999)	วิเคราะห์ผลจากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแข่งขัน และการกำกับดูแล ต่อความแพร่หลายของโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร ความสามารถของโครงข่าย (connection capacity) และราคาค่าโทรศัพท์ กลุ่มตัวอย่าง คือประเทศในทวีปแอฟริกาและลาตินอเมริกา 30 ประเทศ ปี 1984-97	1. การแข่งขันมีผลบวกต่อความแพร่หลายของโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร ความสามารถของโครงข่าย และการลดราคาค่าโทรศัพท์อย่างมีนัยสำคัญ 2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการกำกับดูแลควบคู่กันมีผลบวกต่อความสามารถของโครงข่าย
Ros (1999)	วิเคราะห์ผลจากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการแข่งขันต่อการขยายตัวของโครงข่ายและประสิทธิภาพ กลุ่มตัวอย่าง คือ 110 ประเทศทั่วโลก ปี 1986-95	1. ประเทศที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมจะมีจำนวนและอัตราการขยายตัวของจำนวนโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากรสูงกว่าประเทศที่ไม่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 2. อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้รายได้ต่อหัวต่ำกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ ไม่พบว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทำให้อัตราการขยายตัวของจำนวนโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากรสูงกว่าในประเทศที่ไม่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
Fink et al. (2001)	วิเคราะห์ผลจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแข่งขัน และการกำกับดูแลต่อจำนวนโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร คุณภาพของโครงข่าย และประสิทธิภาพ กลุ่มตัวอย่างคือประเทศในเอเชียใต้และตะวันออก 12 ประเทศ ปี 1985-99	1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการแข่งขันส่งผลให้มีการเพิ่มขึ้นของเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากรอย่างมีนัยสำคัญ 2. ประเทศที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เปิดเสรีตลาด และจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระจะมีจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ต่อประชากร สัดส่วนของโครงข่ายในระบบดิจิทัล และผลิตภาพสูงกว่าประเทศที่ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว
Li and Xu (2000)	วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแข่งขัน การกำกับดูแลอิสระ และนโยบายการเชื่อมต่อโครงข่ายต่อการโทรคมนาคมเคลื่อนที่และโทรศัพท์พื้นฐาน โดยวัดผลกระทบต่อจำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐาน ความสามารถในการทำกำไร และราคาค่าบริการ กลุ่มตัวอย่าง คือ 50 ประเทศในช่วงทศวรรษ 1990	1. ในแบบจำลองที่ไม่มีปฏิสัมพันธ์ของนโยบาย พบว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจส่งผลในทางบวกต่อจำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร 2. ในแบบจำลองที่มีการปฏิสัมพันธ์ของนโยบาย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายที่ดีส่งผลร่วมกันในทางบวกต่อจำนวนโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร 3. การมีหน่วยงานกำกับดูแลอิสระส่งผลกระทบทางลบต่อจำนวนสายโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร ส่วนการเปิดให้แข่งขันไม่มีผลกระทบต่อจำนวนเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเสรีและการมีกฎเกณฑ์การเชื่อมต่อโครงข่ายมีผลกระทบด้านลบต่อจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ต่อประชากร ข้อเสนอแนะจาก Fink et al. (2003) ว่าขัดแย้งกับสิ่งที่ควรจะเป็น

ที่มา : สรุปจาก (Fink et al., 2003)

ตารางที่ 2 โครงสร้างตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทย

บริการ	จำนวนผู้ประกอบการ	ส่วนแบ่งตลาด
โทรศัพท์ภายในประเทศ	2 ราย	<u>เขตนครหลวง</u> ทศท. คอร์ปอเรชั่น - 44% TRUE (เทเลคอม เอเชีย) - 56% <u>ภูมิภาค</u> ทศท. คอร์ปอเรชั่น 59% บมจ. TT&T – 41%
โทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ	รายเดียว	ทศท. โทรคมนาคม 100%
โทรศัพท์เคลื่อนที่	3 รายใหญ่	AIS - 60% TAC - 30% TRUE (Orange) - 8%
บริการอินเทอร์เน็ต	17 ราย	ไม่มีข้อมูลส่วนแบ่งตลาด แต่เชื่อว่าตลาดมีการแข่งขันสูง
บริการสื่อสารผ่านดาวเทียม	ผูกขาดรายเดียว	Shinsat - 100%

ที่มา: คณะผู้วิจัย

ตารางที่ 3 (ก) อัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศของไทยและประเทศในภูมิภาค (2545)

(บาทต่อนาที)

ระยะทาง (กม.)	ทศท.	Telekom Malaysia (มาเลเซีย)	PLDT (ฟิลิปปินส์)
น้อยกว่า 50	3	1.35	2.59
51 – 100	6	3.39	
101 - 150	9		
151 – 200	9	9.67	
201 – 350	12		
351 – 500	15		
มากกว่า 500	18		

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเหตุ : คิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 ริงกิตต่อ 11.28 บาท, 1 เปโซ ต่อ 0.862 บาท

ตารางที่ 3 (ข) อัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศของไทยและประเทศในภูมิภาค (2547)

(บาทต่อนาที)

ระยะทาง (กม.)	ทศท.						Telekom Malaysia (มาเลเซีย)	PLDT (ฟิลิปปินส์)
	วันธรรมดา			วันหยุดและ/หรือ นักชัตฤกษ์				
	07.00-ก่อน18.00	18.00-ก่อน22.00	22.00-ก่อน07.00	07.00-ก่อน18.00	18.00-ก่อน2.00.	22.00-ก่อน07.00		
น้อยกว่า 50	2	1	0.75	1.50	0.75	0.50	1.35	2.14
51-100	4	2	1.50	3	1.50	1	3.39	
101 – 150	6	3	2.25	1.50	2.25	1.50	9.67	
151 – 200	6	3	2.25	1.50	2.25	1.50		
มากกว่า 200	8	4	3	1	3	2		

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเหตุ : คิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 ริงกิตต่อ 11.28 บาท, 1 เปโซ ต่อ 0.714 บาท

ตารางที่ 4 (ก) อัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของไทยและประเทศในภูมิภาค (2545)

(บาทต่อนาที)

ประเทศ ปลายทาง	ไทย		มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ฮ่องกง
	กสท.	Hatari Technology	Telekom Malaysia	PLDT	Singtel	HKIC
อังกฤษ	30	20	22.6	17.15	14.0	27.4
อเมริกา	22	14	22.6		9.3	14.6
ญี่ปุ่น	30	19	33.9		21.4	32.3
ออสเตรเลีย	22	16	22.6		14.3	25.1

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเหตุ: คิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 ริงกิตต่อ 11.28 บาท, 1 เปโซ ต่อ 0.86 บาท, 1 สิงคโปร์ดอลลาร์ ต่อ 23.77 บาท และ 1 ฮ่องกงดอลลาร์ ต่อ 5.49 บาท

ตารางที่ 4 (ข) อัตราค่าโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศของไทยและประเทศในภูมิภาค (มกราคม 2547)

(บาทต่อนาที)

ประเทศ ปลายทาง	ไทย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ฮ่องกง
	กสท.	Telekom Malaysia	PLDT	Singtel	HKIC
อังกฤษ	14	22.6	14.23	14.0	27.4
อเมริกา	9	22.6		9.3	14.6
ญี่ปุ่น	21	33.9		21.4	32.3
ออสเตรเลีย	14	22.6		14.3	25.1

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หมายเหตุ: คิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 ริงกิตต่อ 11.28 บาท, 1 เปโซ ต่อ 0.714 บาท, 1 สิงคโปร์ดอลลาร์ ต่อ 23.77 บาท และ 1 ฮ่องกงดอลลาร์ ต่อ 5.49 บาท

ตารางที่ 5 ระดับการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมตามข้อผูกพันในองค์การการค้าโลก

	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย*	ระดับเฉลี่ยของเอเปก	ระดับเฉลี่ยของโลก
โทรศัพท์พื้นฐาน (Voice Telephony)	1	5	2	2	4	4
โทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Telephony)	3	5	2	0	4	4
โทรพิมพ์ (Teletype)	1	0	2	2	4	4
โทรเลข (Telegraph)	1	0	2	2	4	3
โทรสาร (Facsimile)	0	5	2	2	4	4
วิทยุติดตามตัว (Pager)	3	5	0	0	4	3
การรับส่งข้อมูลผ่านเครือข่ายแพ็กเก็ต สวิตช์ (Packet Switched Data Transmission)	2	5	2	2	5	4
การรับส่งข้อมูลผ่านเครือข่ายเซอร์กิต สวิตช์ (Circuit Switched Data Transmission)	1	5	2	2	5	4
วงจรเช่า (Private Leased Circuit)	0	5	0	0	4	4
บริการสื่อสารข้อมูลผ่านเครือข่าย เคลื่อนที่ (Mobile Data Service)	0	0	0	0	3	3
บริการการสื่อสารส่วนบุคคล (Personal Communication Service)	3	0	0	0	2	3

หมายเหตุ : ระดับการเปิดเสรีสูงสุดคือ 8 (ตัวเลขยิ่งมาก หมายถึง ระดับการเปิดเสรีมาก)

* สำหรับกรณีโทรเลขและโทรสารนั้น Marko (1998) ได้ให้ค่าระดับการเปิดเสรีเป็น 0 ซึ่งตามตารางข้อผูกพัน (schedule of commitment) ที่ประเทศไทยมีต่อองค์การการค้าโลกนั้น ประเทศไทยได้เปิดเสรีบริการโทรเลขและโทรสารในระดับเดียวกับโทรศัพท์พื้นฐานและโทรพิมพ์ ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าระดับการเปิดเสรีของบริการทั้งสองจึงควรเท่ากับ 2 เช่นเดียวกับโทรศัพท์พื้นฐานและโทรพิมพ์

ที่มา : (Marko, 1998)

ตารางที่ 6 ผลกระทบต่อความแพร่หลายของบริการโทรคมนาคมจากข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติ
นิยมคนชาติ (ร้อยละ)

	โทรศัพท์พื้นฐาน			โทรศัพท์เคลื่อนที่		
	MA/FDI	NT/FDI	Total	MA/FDI	NT/FDI	Total
ไทย	25.5	31.1	56.6	23.9	30.5	54.4
จิลี	0.6	0.0	0.6	1.5	0.0	1.5
จีน	>100.0	>100.0	>100.0	>100.0	>100.0	>100.0
อินโดนีเซีย	29.1	53.9	83.0	42.2	52.8	95.0
เกาหลีใต้	3.2	5.7	8.8	5.2	6.9	12.1
มาเลเซีย	1.7	13.1	14.8	4.2	14.7	18.9
ฟิลิปปินส์	0.0	47.8	47.8	0.0	29.9	29.9
สิงคโปร์	1.8	1.5	3.3	1.6	1.5	3.1
ตุรกี	18.9	18.3	37.2	32.6	24.4	57.0
ออสเตรเลีย	0.4	0.0	0.4	0.9	0.0	0.9
ฝรั่งเศส	0.4	3.1	3.5	1.0	3.5	4.4
ญี่ปุ่น	0.3	0.0	0.3	0.6	0.0	0.6
สวีเดน	1.0	0.0	1.0	1.2	0.0	1.2
สหรัฐอเมริกา	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

หมายเหตุ MA/FDI หมายถึง ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดด้วยการลงทุนโดยตรง

NT/FDI หมายถึง ข้อจำกัดในการปฏิบัตินิยมคนชาติในการลงทุนโดยตรง

ที่มา: (Dec, 2004)

ตารางที่ 7 อัตราภาษีเทียบเท่าของข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในตลาดโทรคมนาคม (ร้อยละ)

	โทรศัพท์พื้นฐาน			โทรศัพท์เคลื่อนที่		
	MA/FDI	NT/FDI	Total	MA/FDI	NT/FDI	Total
ไทย	27.0	66.2	89.2	24.9	58.0	82.9
จิลี	0.5	0.0	0.5	1.2	0.0	1.2
จีน	>1000	>1000	>1000	>1000	>1000	>1000
อินโดนีเซีย	32.0	192.3	224.4	54.3	325.5	379.8
เกาหลีใต้	2.7	5.2	7.9	4.6	6.7	11.2
มาเลเซีย	1.4	12.6	14.0	3.6	15.1	18.7
ฟิลิปปินส์	0.0	66.3	66.3	0.0	33.2	33.2
สิงคโปร์	1.5	1.3	2.8	1.3	1.3	2.6
ตุรกี	18.7	26.2	44.9	37.3	53.3	90.6
ออสเตรเลีย	0.3	0.0	0.3	0.8	0.0	0.8
ฝรั่งเศส	0.3	2.7	3.0	0.8	3.0	3.8
ญี่ปุ่น	0.2	0.0	0.2	0.5	0.0	0.5
สวีเดน	0.8	0.0	0.8	1.0	0.0	1.0
สหรัฐอเมริกา	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

หมายเหตุ MA/FDI หมายถึง ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดด้วยการลงทุนโดยตรง

NT/FDI หมายถึง ข้อจำกัดในการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในการลงทุนโดยตรง

ที่มา: (Dee, 2004)

ตารางที่ 8 (ก) ผลกระทบจากการเปิดเสรีและการยกเลิกการเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม

ผลกระทบ	มูลค่าเพิ่มส่วนเพิ่ม (ล้านบาท)	อัตราการขยายตัว (%)
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)	23,924.09	0.47
สาขาที่ได้รับประโยชน์ (มูลค่าเพิ่ม)		
1. สื่อสาร	2,195.41	2.25
2. โรงแรม	2,272.30	2.10
3. อุตสาหกรรมสิ่งพิมพ์	588.39	1.38
4. ท่องเที่ยว	9,904.58	1.31
5. บริการส่วนบุคคลและบริการในครัวเรือน	627.71	1.26
6. กิจการ	5,633.45	1.07
7. การซ่อมแซม	1,816.63	0.93
8. ธนาคารและสถาบันการเงิน	1,486.58	0.92
9. เครื่องดื่ม	1,778.66	0.90
10. การให้ความบันเทิงและสันทนาการ	611.74	0.88

ตารางที่ 8 (ข) ผลกระทบจากการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมโดยไม่ยกเลิกการเก็บภาษีสรรพสามิต

ผลกระทบ	มูลค่าเพิ่มส่วนเพิ่ม (ล้านบาท)	อัตราการขยายตัว (%)
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)	21,335.74	0.41
สาขาที่ได้รับประโยชน์ (มูลค่าเพิ่ม)		
1. สื่อสาร	1,973.48	2.02
2. โรงแรม	2,025.47	1.87
3. อุตสาหกรรมสิ่งพิมพ์	524.51	1.23
4. ท่องเที่ยว	8,830.19	1.16
5. บริการส่วนบุคคลและบริการในครัวเรือน	559.41	1.12
6. กิจการ	5,021.85	0.95
7. การซ่อมแซม	1,620.22	0.83
8. ธนาคารและสถาบันการเงิน	1,325.40	0.82
9. เครื่องดื่ม	1,585.62	0.80
10. การให้ความบันเทิงและสันทนาการ	545.41	0.78

ที่มา: คณะผู้วิจัย

กฎเกณฑ์การแข่งขัน : ทางเลือกของไทยในองค์การ
การค้าโลก และการเจรจาพหุภาคี

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ ฐนิตกุล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาจารย์ ดร.สุภัช สุขลาทัย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2547

เรื่อง

เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

17 สิงหาคม 2547

กฎเกณฑ์การแข่งขัน : ทางเลือกของไทยในองค์การการค้าโลก และการเจรจาพหุภาคี

Competition Rules : Thailand's Option In the WTO and FTAs

ดร. ศักดา ธนิตกุล¹

ดร. สุภัช สุขขลาชัย²

ภายหลังการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 4 ขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่เมืองโดฮา (Doha) เมื่อ ค.ศ. 2001 ได้มีปฏิญญาแห่งเมืองโดฮา (Doha Declaration) ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับนโยบายการแข่งขัน ซึ่งยอมรับความสำคัญของการมีกรอบความตกลงพหุภาคีเพื่อส่งเสริมการค้าและการพัฒนา โดยมีการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ให้คณะทำงานเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับนโยบายการแข่งขัน (the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy : WGTCP) ไปดำเนินการศึกษาโดยเน้นเรื่องหลักเกณฑ์สำคัญของนโยบายแข่งขัน เช่น ความโปร่งใส หลักไม่เลือกปฏิบัติ และความยุติธรรมในกระบวนการพิจารณา บทบัญญัติเกี่ยวกับการร่วมกันจำกัดการแข่งขันอย่างรุนแรง (hardcore cartels) และรูปแบบของความร่วมมือระหว่างประเทศโดยสมัครใจ³

¹ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

³ ปฏิญญาแห่งเมืองโดฮา (Doha Declaration) ดังกล่าวมีเนื้อหาเต็มดังนี้

23. Recognizing the case for a multilateral framework to enhance the contribution of competition policy to international trade and development, and the need for enhanced technical assistance and capacity-building in this area as referred to in paragraph 24, we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations.

24. We recognize the needs of developing and least-developed countries for enhanced support for technical assistance and capacity building in this area, including policy analysis and development so that they may better evaluate the implications of closer multilateral cooperation for their development policies and objectives, and human and institution development. To this end, we shall work in cooperation with other relevant intergovernmental organizations, including UNCTAD, and through

โดยมีการคาดหวังว่า การศึกษาของคณะทำงานจะมีผลคืบหน้าไปอย่างมาก ในการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 5 ที่เมือง Cancun ได้ปรากฏชัดเจนว่า มีความเห็นขัดแย้งเกี่ยวกับผลของการศึกษาของคณะทำงาน กล่าวคือรัฐสมาชิกซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาได้คัดค้านข้อเสนอของประเทศพัฒนาโดยเฉพาะข้อเสนอของสหภาพยุโรป ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่าหากปล่อยให้มีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันแล้ว บริษัทภายในประเทศจะไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ของประเทศอุตสาหกรรมได้ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยกฎเกณฑ์การแข่งขันคือเครื่องมือของประเทศพัฒนาแล้วที่จะใช้ในการเข้าถึงตลาด (to gain market access) ในขณะที่ต้นทุนในการปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ตามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยกฎเกณฑ์การแข่งขันเกือบทั้งหมดจะตกอยู่กับประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาต้องออกกฎหมายแข่งขันมาบังคับใช้ หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแข่งขันที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ จัดตั้งและปรับปรุงองค์กร สถาบันเพื่อการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าเหล่านี้

ประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปซึ่งเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ที่ผลักดันเรื่องการสร้างหลักเกณฑ์สำคัญของนโยบายแข่งขัน (core principles) เข้าไปในความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยกฎเกณฑ์การแข่งขัน ได้หยุดการผลักดันแล้ว ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้กระตือรือร้นในการสร้างความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การแข่งขันเลย โดยมีเหตุผลสำคัญคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ยอมนำเรื่องการตอบโต้การทุ่มตลาด (anti-dumping measure) และเรื่องการร่วมกันกำหนดราคาเพื่อการส่งออก (export cartel) ตามกฎหมายภายในของประเทศตนขึ้นเป็นหัวข้อบนโต๊ะเจรจาด้วย ส่วนประเทศญี่ปุ่นเองก็มีความกังวลเกี่ยวกับพฤติกรรมการกำหนดราคาร่วมกันเพื่อการส่งออกของภาคเอกชนในประเทศตน นอกจากนั้นแล้ว เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายไม่สนใจที่จะ

appropriate regional and bilateral channels, to provide strengthened and adequately resourced assistance to respond to these needs.

25. In the period until the Fifth Session, further work in the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy will focus on the clarification of: core principles, including transparency, non-discrimination and procedural fairness, and provisions on hardcore cartels; modalities for voluntary cooperation; and support for progressive reinforcement of competition institutions in developing countries through capacity building. Full account shall be taken of the needs of developing and least-developed country participants and appropriate flexibility provided to address them. (emphasis added)

ผลักดันเรื่องการสร้างความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยกฎเกณฑ์การแข่งขัน ก็เนื่องจากว่าประเทศพัฒนาแล้วได้หันไปใช้ความตกลงทวิภาคี (bilateral agreement) เพื่อควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูล การแจ้งหลัก negative comity และหลัก positive comity

ผลประโยชน์ในการทำความตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี และระดับพหุภาคีของประเทศพัฒนาแล้ว มี 2 ประการคือ การเข้าถึงตลาด (to gain market access) และการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศ ส่วนผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนามีเพียงประการเดียวคือ ความต้องการที่จะควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันของบริษัทข้ามชาติในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว โดยพฤติกรรมดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา

บทความนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศที่ควรถูกควบคุม องค์การระหว่างประเทศกับความพยายามควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศ การควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศโดยการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันนอกอาณาเขต แนวทางปัจจุบันในการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศและการเข้าถึงตลาด ทางเลือกของไทย : บทเรียนจากคดีเครื่องกำเนิดไฟฟ้า

ส่วนที่ 1 พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศที่ควรถูกควบคุม

พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน (anti-competitive conducts) ของผู้ประกอบการซึ่งกระทำภายในประเทศจะถูกควบคุมโดยกฎหมายแข่งขันภายในประเทศ เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการตรากฎหมาย Sherman Act ออกมาบังคับใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 1890 ประเทศญี่ปุ่นมีการตรากฎหมาย Anti-monopoly Act ออกมาบังคับใช้ ในปี 1947 ประเทศที่พัฒนาแล้ว มีกฎหมายแข่งขัน มีองค์กรสถาบันที่เข้มแข็ง และมีประสบการณ์ที่ยาวนานในการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศไม่มีการตรากฎหมายแข่งขันมาบังคับใช้ แม้ว่าจะมีประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศเศรษฐกิจดาวรุ่งที่ได้มีการตรากฎหมายแข่งขันขึ้นมาบังคับใช้ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ (1981) ประเทศไต้หวัน (1992) ประเทศอินโดนีเซีย (1999) ประเทศไทย (1999) แต่อาจกล่าวได้ว่าประเทศทั้งหลายที่กล่าวมายังมีปัญหา และอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง เนื่องจากองค์กร และสถาบันในการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เข้มแข็ง และมีประสบการณ์ยาวนานเพียงพอ เนื่องจากองค์กรและสถาบันบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในระดับที่จะบังคับใช้กฎหมายแข่งขันให้มีประสิทธิภาพในการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันของผู้ประกอบการภายในประเทศ ดังนั้นจึงเป็นที่ชัดเจนว่า ประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความสามารถที่จะควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันโดยบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ ซึ่งกระทำพฤติกรรมดังกล่าวอยู่นอกประเทศกำลังพัฒนาได้เลย พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันดังกล่าวได้สร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา เช่นใน background paper ฉบับหนึ่งของ World Development Report ได้ระบุว่า ในปี 1997 สินค้า 16 ชนิดที่ประเทศกำลังพัฒนานำเข้าจากต่างประเทศ เป็นสินค้าที่มีการกำหนดราคาขายร่วมกัน (price-fixing cartel) เป็นสัดส่วน 6.7% ของสินค้านำเข้าทั้งหมด และทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องสูญเสียเงินประมาณ 20.25 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็นกำไรเกินควร (supraprofit) ให้กับบริษัทข้ามชาติที่ร่วมกันกำหนดราคาดังกล่าว ซึ่งหากรวมสินค้าชนิดอื่นๆ นอกเหนือจากสินค้า 16 ชนิดที่กล่าวแล้ว ความสูญเสียของประเทศกำลังพัฒนาจะสูงกว่าตัวเลขที่กล่าวมาอีกมากก็ได้ เนื่องจากการกำหนดราคาร่วมกันนั้นจะทำให้เป็นความลับ

พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศซึ่งควรถูกควบคุมโดยความตกลงของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ มีตัวอย่างดังต่อไปนี้⁴

1. นโยบายซื้อสินค้าบริการของประเทศตน ไม่ว่าจะปรากฏอยู่ในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ (เช่น ระเบียบพัสดุของสำนักนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย – ผู้วิจัย) หรือการที่รัฐสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดสินค้าบริการที่ผลิตในประเทศ (เช่น กฎหมาย Buy American ของมรัฐต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา)

2. กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาด และปัญหาเกี่ยวกับการทุ่มตลาดได้ทำให้เกิดประเด็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับนโยบายการแข่งขันในเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายมองการทุ่มตลาดเป็นเรื่องของการใช้ราคาต่ำมากทำลายคู่แข่ง (predatory price discrimination) ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนว่า การทุ่มตลาดมิได้เป็นการใช้ราคาต่ำมากเพื่อทำลายคู่แข่ง ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เองก็ยังไม่สามารถที่จะกำหนดได้ว่าพฤติกรรมใดเป็นลักษณะของการทุ่มตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดราคาว่าจะใช้ราคา ณ จุดใด เป็นตัวกำหนดว่ามีการขายสินค้าในลักษณะที่มีการทุ่มตลาดเกิดขึ้น ดังนั้น จึงทำให้เกิดประเด็นคำถามว่ามาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดควรจะเป็นเช่นใด

3. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา กับกฎเกณฑ์การแข่งขัน ก็เป็นประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการสร้างความตกลงว่าด้วยกฎเกณฑ์การแข่งขัน

4. การจัดทำ และบังคับใช้มาตรฐานสินค้า (product standards) บางกรณีก็ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการใช้มาตรฐานสินค้า เพื่อกีดกันสินค้านำเข้าจากประเทศคู่แข่งได้

5. บริษัทเอกชนอาจใช้สัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการตั้งตัวแทน บริษัทลูก แฟรนไชส์ และการขายโดยมีเงื่อนไข การขายควบ ซึ่งทำให้เป็นการขัดขวางการทำงานของกลไกตลาดได้

6. การค้าสินค้าขั้นปฐมหลายรายการเช่น กาแฟ ดิบูก และโลหะบางอย่างตกอยู่ภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่า ควรใช้กฎเกณฑ์การแข่งขันระหว่างประเทศกับสินค้านี้หรือไม่

⁴ John H. Jackson, "Alternative Approaches For Implementing Competition Rules" In International Economic Relations" Aussenwirtschaft, 49. Jahrgang (1994), Heft II, Zurich Rueggers S XX-XX. ดิพิมพ์ใน John H. Jackson et.al., LEGAL PROBLEMS OF INTERNATIONAL ECONOMIC RELATION CASES, MATERIALS ANDTEXT, 2002 at 1116-7

7. การค้าบริการที่สำคัญหลาย sector เช่น การขนส่งทางทะเล การขนส่งทางอากาศ และการท่องเที่ยว ต่างมีความตกลงเฉพาะ ทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับชาติ และระดับบริษัทเพื่อจำกัดการแข่งขัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่าจะขัดแย้งกับกฎเกณฑ์การแข่งขันหรือไม่

8. รัฐบาลของหลายประเทศใช้ “รัฐวิสาหกิจ” เพื่อการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งในหลายๆ กรณีก็มีเหตุผลความจำเป็นที่รับฟังได้ แต่ในหลายกรณี การใช้รัฐวิสาหกิจประกอบธุรกิจการค้าระหว่างประเทศทำให้เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ และขัดขวางหลักการค้าของตลาด (การค้าโดยรัฐวิสาหกิจไม่ต้องตกอยู่ภายใต้หลักห้ามเลือกปฏิบัติของ GATT – ผู้วิจัย)

9. การใช้เงินอุดหนุนโดยรัฐ (subsidies) อาจมีผลเท่ากับเป็นการจำกัดปริมาณนำเข้าเหมือนระบบโควต้าได้

10. กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความบกพร่องของผลิตภัณฑ์ (product liability law) อาจมีผลต่อการแข่งขันได้ (เพราะทำให้ต้นทุนของผู้ผลิตสูงขึ้น หรือผู้นำเข้าไม่กล้านำเข้าสินค้าจากประเทศที่ไม่มีกฎหมายดังกล่าว – ผู้วิจัย)

11. ในแต่ละประเทศ ระบบการกระจายสินค้าในประเทศ (Distribution System) เป็นอุปสรรคในการที่ประเทศต่างๆ จะนำสินค้าเข้าไปแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีระบบ Keiretsu

ทั้งนี้ในมุมมองของประเทศพัฒนาแล้ว พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่กระทำภายในประเทศกำลังพัฒนาควรจะถูกควบคุมโดยกฎหมายแข่งขันของประเทศกำลังพัฒนาเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การค้าของประเทศพัฒนาแล้วสามารถเข้าถึงตลาดได้ง่ายขึ้น ซึ่งถ้าไม่มีกฎหมายแข่งขันหรือการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันที่มีประสิทธิภาพในประเทศพัฒนาแล้ว จะทำให้การเข้าถึงตลาดอันเกิดจากการเปิดเสรีทางการค้านั้นไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่⁵

⁵ Jackson et.al. อ้างแล้วข้างบน หน้า 1117

ส่วนที่ 2 องค์การระหว่างประเทศกับความพยายามควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศ

ความพยายามขององค์การระหว่างประเทศที่จะควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศ มีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

(ก) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization)

ร่างกฎบัตรขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) ได้มีบทบัญญัติถึง 9 มาตราที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน (restrictive business practices) พฤติกรรมจำกัดการแข่งขันทางธุรกิจที่ตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติของร่างกฎบัตร ITO ได้แก่⁶

- (1) กำหนดราคา ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาเพื่อการขาย หรือให้เช่าซึ่งสินค้าใดๆ
- (2) การแบ่งตลาด หรือลูกค้า กำหนดปริมาณที่จะซื้อหรือจะขาย
- (3) การเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง
- (4) การจำกัด หรือกำหนดปริมาณสินค้าที่ผลิต
- (5) การใช้สิทธิภายใต้สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า หรือลิขสิทธิ์ นอกเหนือเกินเลยไปจากขอบเขตของสิทธิดังกล่าว หรือการกำหนดเงื่อนไข การขาย การใช้ ซึ่งนอกเหนือขอบเขตของสิทธิดังกล่าว

กฎบัตรของ ITO มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการปรึกษาหารือในกรณีที่รัฐสมาชิกใดเห็นว่ารัฐสมาชิกอื่นยอมให้มีพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันเกิดขึ้น ITO มีกระบวนการพิจารณาในกรณีที่รัฐสมาชิกฟ้องร้องกันเอง และหากมีคำตัดสินว่าพฤติกรรมดังที่ถูกล่ามหาและก่อให้เกิดผลเสียหายแก่รัฐสมาชิกอื่นจริง ITO จะขอให้รัฐสมาชิกนั้นดำเนินมาตรการเยียวยาที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหา

เนื่องจากความพยายามที่จะจัดตั้ง ITO ไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้กฎบัตรไม่มีผลใช้บังคับ แต่ความพยายามยังสืบเนื่องต่อมาภายใต้ GATT โดยในปี 1959 the Contracting Parties ของ GATT ได้มีการจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการควบคุม

⁶ Article 46(3) ตีพิมพ์ใน Raj Bhala, INTERNATIONAL TRADE LAW HANDBOOK, Second Edition, 2001, หน้า 134-5

พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันดังกล่าว ซึ่งในท้ายที่สุด คณะผู้เชี่ยวชาญได้สรุปว่า ประเทศสมาชิกของ GATT ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันมากเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว และประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ ประสบการณ์เกี่ยวกับการควบคุม ดังนั้น ในความเป็นจริง การควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันดังกล่าว GATT ยังไม่มีความสามารถที่จะทำได้จริง

แม้ว่าความพยายามของ GATT จะล้มเหลวไปก็ตาม ความพยายามก็ยังกลับมาปรากฏให้เห็นอีกครั้งใน WTO/GATT โดย the General Council ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับนโยบายการแข่งขัน (A Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy : WGTCP) ในปี 1997 เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(ข) OECD

OECD ได้ออกแนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติ (The OECD Guidelines for Multinational Enterprises) ในปี 1976 และได้ทำการปรับปรุงแก้ไขในเดือนมิถุนายน ปี 2000 ซึ่งมีบทบัญญัติหลายมาตราเกี่ยวกับพฤติกรรมการแข่งขัน

สาระโดยย่อคือ บริษัทควรดำเนินธุรกิจในลักษณะของการแข่งขัน และ

1. ควรละเว้นพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันในลักษณะดังนี้
 - การกำหนดราคาร่วมกับผู้ประกอบการอื่น
 - การร่วมกันกำหนดราคาในการเข้าแข่งประกวดราคา
 - การร่วมกันจำกัดปริมาณ
 - การร่วมกันกำหนดขอบเขตตลาด แบ่งลูกค้า ผู้ผลิต ดินแดน หรือธุรกิจ
2. ควรปฏิบัติตามกฎหมายแข่งขัน และคำบังคับกฎหมายแข่งขันของประเทศซึ่งเศรษฐกิจภายในอาจได้รับความเสียหายจากพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันของบริษัทข้ามชาติได้
3. ร่วมมือกันกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของประเทศดังกล่าว ให้ข้อมูลที่สมบูรณ์ถูกต้องและรวดเร็วเมื่อถูกขอร้องจากหน่วยงานรัฐ
4. ส่งเสริมให้พนักงานตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายแข่งขันของประเทศที่บริษัทตนประกอบธุรกิจอยู่

(ค) องค์การสหประชาชาติ

เอกสารที่แสดงให้เห็นถึงความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันในธุรกิจที่มีรายละเอียดมากที่สุดคือ มติขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเรียกว่า The Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices⁷

ซึ่งมติดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ บริษัทควรละเว้นจากพฤติกรรมดังนี้ เพราะเป็นพฤติกรรมจำกัดการเข้าสู่ตลาด และ/หรือจำกัดการแข่งขันโดยไม่ชอบ

- การตกลงกันกำหนดราคา ทั้งในด้านส่งออก และการนำเข้า
- การขึ้นของประกวดราคาโดยมีการตกลงร่วมกันก่อนขึ้น
- การจัดให้มีการแบ่งตลาด หรือลูกค้า
- การตกลงกันแบ่งปริมาณในการขาย หรือการผลิต
- พฤติกรรมร่วมกันกับผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นเพื่อบังคับให้การจัดแจงอย่างหนึ่งอย่างใด เช่นการปฏิเสธที่จะทำธุรกิจด้วย มีผลในทางปฏิบัติ
- ร่วมกับผู้ประกอบการอื่นปฏิเสธที่จะจัดส่งสินค้าให้กับผู้ที่สนใจจะนำเข้าสินค้านั้น
- การปฏิเสธร่วมกันเพื่อมิให้ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งเข้าถึงสมาคมการค้า หรือการจัดแจงอย่างอื่นซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน

นอกจากนั้นแล้ว มติดังกล่าวยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบการใช้อำนาจเหนือตลาดไปในทางที่มีชอบโดยการจำกัดการเข้าสู่ตลาด หรือจำกัดการแข่งขันโดยมิชอบ โดยพฤติกรรมดังนี้

- พฤติกรรมทำลายคู่แข่ง เช่น การใช้ราคาต่ำกว่าต้นทุนเพื่อกำจัดคู่แข่ง
- การใช้ราคา เงื่อนไขต่างๆ ในการทำธุรกรรมกับผู้ประกอบการอื่นซึ่งไม่ได้เป็นบริษัทในเครือของบริษัทตน
- การควบรวมกิจการ การเข้าไปซื้อหุ้น การทำกิจการร่วมค้าหรือเข้าไปซื้อสินทรัพย์เพื่อควบคุมบริษัทอื่น มิว่าจะเป็นการกระทำในแนวนาบ แนวตั้ง หรือควบรวมกิจการกับบริษัทที่ผลิตสินค้าแตกต่างออกไป

⁷ Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules, U.N. Doc. TD/RBP/10 (1980)

- กำหนดราคาขายของสินค้าที่บริษัทส่งออกไปขายยังต่างประเทศ
- ห้ามนำเข้าสินค้าที่มีเครื่องหมายการค้าเหมือนกัน และเป็นสินค้าจริง (ห้ามนำเข้าซ้ำ)
- ตั้งเงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆ โดยปราศจากเหตุผลที่ชอบธรรมทางธุรกิจ เช่น การปฏิเสธที่จะทำธุรกรรมด้วยการขายควบ การตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับสินค้าที่จะถูกส่งออก การตั้งเงื่อนไขว่าให้ซื้อสินค้าจากบุคคลที่ตนกำหนดเท่านั้น

ซึ่งในปัจจุบันนี้ พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่สำคัญๆ น่าจะแยกออกได้เป็น 4 พฤติกรรมใหญ่ๆ ได้แก่

1. พฤติกรรมร่วมกันจำกัดการแข่งขัน (cartel) เช่น ร่วมกันกำหนดราคา หรือการตกลงกันแบ่งตลาด
2. การใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ (abuse of dominant position) หรือการผูกขาด (monopolization)
3. การควบคุมการควบรวมกิจการ (merger control)
4. ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา กับกฎหมายแข่งขัน

ง. คณะทำงานของ WTO (WGTC)

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า The General Council ของ WTO ได้ตั้งคณะทำงานเรียกว่า The Working Group on the Interaction of Trade and Competition Policy (WGTC) ในการประชุมรัฐมนตรีของ WTO ที่สิงคโปร์ (Singapore Ministerial Conference) ในเดือนธันวาคม 1996 เพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับนโยบายแข่งขัน นับตั้งแต่มีการประชุมครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม 1997 คณะทำงานได้ศึกษาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะทำงานได้รับข้อคิดเห็นจำนวนมากจากรัฐสมาชิก WTO ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐสมาชิกของ WTO ให้ความสนใจต่อปัญหาดังกล่าวมาก

ในช่วงปี 1997 – 1998 คณะทำงานได้กลั่นกรองประเด็นที่สำคัญ และเกี่ยวข้องโดยตรง โดยได้จัดทำประเด็นเหล่านั้นออกมาเป็น Checklist of issues ซึ่งได้แก่ประเด็นดังต่อไปนี้⁸

⁸ Jackson et. Al., อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4 หน้า 1123

- ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ หลักการ แนวความคิด ขอบเขต และเครื่องมือ ระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับนโยบายแข่งขัน และความสัมพันธ์ต่อการพัฒนา และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

- ศึกษาและวิเคราะห์เครื่องมือ มาตรฐาน กิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้า และนโยบายแข่งขัน และประสบการณ์ในการบังคับใช้

- ความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับนโยบายแข่งขัน ซึ่งแยกออกเป็นหัวข้อย่อยดังนี้

- (1) ผลกระทบของพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันซึ่งกระทำโดยบริษัทหรือสมาคมผู้ประกอบการที่มีผลต่อการค้าระหว่างประเทศ

- (2) ผลกระทบของการผูกขาดโดยรัฐ สิทธิในการประกอบธุรกิจแต่ผู้เดียว (exclusive rights) และนโยบายการควบคุมการประกอบธุรกิจโดยกฎหมาย (regulatory policy) ที่มีต่อการแข่งขัน และการค้าระหว่างประเทศ

- (3) ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า กับนโยบายการแข่งขัน

- (4) ความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนกับนโยบายแข่งขัน

- (5) ผลกระทบของนโยบายการค้าที่มีต่อการแข่งขัน

คณะทำงานได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับผลการศึกษา และเผยแพร่ในปี 1998 ซึ่งสรุปว่ามีความสัมพันธ์ในเชิงสนับสนุนเกื้อหนุนซึ่งกันและกันระหว่างการเปิดเสรีทางการค้ากับนโยบายแข่งขัน ประเภทของพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบต่อการค้าระหว่างประเทศ และการลงทุนระหว่างประเทศ ประโยชน์ของนโยบายแข่งขันที่อาจมีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ⁹

นอกจากนั้น The General Council ของ WTO ได้มีมติในปี 1999 ให้คณะทำงานฯ ศึกษาหัวข้อ 3 หัวข้อเพิ่มเติม ได้แก่

- (1) ความสัมพันธ์ระหว่างหลักการพื้นฐานของ WTO ได้แก่ หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หลักความโปร่งใส และหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง กับนโยบายแข่งขัน

- (2) วิธีการส่งเสริมความร่วมมือ และการสื่อสารระหว่างรัฐสมาชิก

⁹ Jackson et. al., อ้างแล้วข้างบน

(3) ประโยชน์ของนโยบายแข่งขันในการบรรลุเป้าหมายของ WTO ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ

ช่วงกลางปี 2001 จุดยืนของรัฐบาลสมาชิก ได้แยกออกเป็น 2 กลุ่มอย่างค่อนข้างชัดเจน กลุ่มแรกมีสหภาพยุโรปเป็นผู้นำ ต้องการให้มีความตกลงระหว่างประเทศภายในกรอบของ WTO เพื่อให้สามารถนำกฎเกณฑ์การแข่งขันไปบังคับใช้ให้เกิดผลอย่างจริงจังและลดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลสมาชิกซึ่งมีกฎหมายสารบัญญัติของกฎเกณฑ์การแข่งขันไม่เหมือนกัน ส่วนกลุ่มที่สองไม่ต้องการให้มีความตกลงเกี่ยวกับการแข่งขันระหว่างประเทศในกรอบ WTO แต่ต้องการให้แก้ไขปัญหาโดยใช้ความตกลงระดับทวิภาคี หรือระดับภูมิภาค

ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้มีความตกลงว่าด้วยการแข่งขันระดับประเทศ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้มีการนำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตอบโต้การทุ่มตลาด (ซึ่งสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดมากที่สุดในโลก – ผู้วิจัย) ขึ้นไปบนโต๊ะเจรจา" และเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การร่วมกันกำหนดราคาดเพื่อการส่งออก (export cartel) ถือว่าเป็นพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงแก่ประเทศคู่ค้า (anticompetitive beggar-tiny-neighbor conduct) แต่ไม่ผิดกฎหมายแข่งขันของสหรัฐเนื่องจากได้รับการยกเว้นตามมาตรา 61 – 65 ของกฎหมาย The Webb-Pomerene Act และกฎหมาย The Export Trading Company Act ปี 1982¹¹

ภายหลังการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 4 ขององค์การการค้าโลก ที่เมืองโดฮา ในปี 2001 รัฐบาลสมาชิกได้ตกลงว่าจะเริ่มงานเตรียมการเพื่อนำไปสู่การเปิดการเจรจาเพื่อสร้างกรอบความตกลงว่าด้วยนโยบายแข่งขัน คณะทำงาน (WGTC) ของ WTO ได้ศึกษาโดยเน้นตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากปฏิญญา Doha คือ หลักเกณฑ์สำคัญของนโยบายแข่งขัน (เช่น ความโปร่งใส หลักไม่เลือกปฏิบัติ และความยุติธรรมในวิธีพิจารณา) บทบัญญัติเกี่ยวกับการร่วมกันจำกัดการแข่งขันอย่างรุนแรง (hardcore cartels) และรูปแบบของความร่วมมือระหว่างประเทศโดยสมัครใจ และการช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในเรื่องการสร้างความสามารถ (capacity building) แต่ในการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 5 ที่เมือง Cancun รัฐบาลสมาชิกของ WTO ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาคัดค้านการที่จะเปิดการเจรจาสังเคราะห์ความตกลงระหว่าง

¹⁰ Jackson et. al., อ้างแล้วข้างต้น หน้า 1124

¹¹ Eleanor M. Fox, "Competition Law And The Millennium Round", Journal of International Economic Law, 665, 670 – 678 (1999) ตีพิมพ์ซ้ำใน Jackson, et. al. อ้างแล้วข้างบน หน้า 1109, 1134

ประเทศเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การแข่งขัน ทั้งนี้ประเทศญี่ปุ่นมองว่า ประเทศกำลังพัฒนาต้องการบรรจุหัวข้อใหม่เข้าไปในการเจรจาด้วย เมื่อบรรจุไม่ได้จึงคัดค้าน¹² ประเทศกำลังพัฒนาคัดค้านเนื่องจากว่า ท่าทีของประเทศพัฒนาแล้วซึ่งต้องการเห็นหลักเกณฑ์สำคัญของนโยบายแข่งขัน และบทบัญญัติเกี่ยวกับการร่วมกันจำกัดการแข่งขันอย่างรุนแรงเป็นพันธกรณีบังคับ (mandatory) ซึ่งจะเป็นต้นทุนที่สูงสำหรับประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาซึ่งยังไม่มีกฎหมายแข่งขันใช้บังคับที่จะต้องปฏิบัติตาม และยังมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งอาจจะส่งผลให้มีการแข่งขันน้อยลง เนื่องจากนโยบายดังกล่าวจะเข้าไปคุ้มครองอุตสาหกรรมบางประเภทที่ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นต้องการจะให้การส่งเสริมด้วย นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนายังมองเห็นถึงความยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากการนำเอากฎหมายแข่งขันมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพนั้นทำได้ยาก และจะต้องใช้เวลามาก สหรัฐอเมริกาเองใช้เวลากว่า 100 ปีในการสะสมประสบการณ์ในการปฏิบัติตามกฎหมายแข่งขัน ดังนั้น ท่าทีของประเทศกำลังพัฒนาถึงต้องการให้มีการให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างขีดความสามารถ (capacity building) ในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นพันธกรณีบังคับที่ประเทศพัฒนาแล้วควรจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา

ทางออกของประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ คือการจัดตั้งเครือข่ายว่าด้วยการแข่งขันระหว่างประเทศ (International Competition Network : ICN) ในปี 2001 เป็นองค์การระหว่างประเทศที่วางบนพื้นฐานของความสมัครใจ แม้ว่าจะมีการตกลงกันได้ในเรื่องสารบัญญัติ (substantive) และเรื่องสบัญญัติ (procedural) โดยฉันทามติ (consensus) ก็ตาม ประเทศสมาชิกยังมีดุลพินิจที่จะนำไปปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ ICN ได้กลายเป็นองค์กรในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และมีประโยชน์ต่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแข่งขันของประเทศพัฒนาแล้ว¹³

¹² Industrial Structure Council, METI, JAPAN, 2004 REPORT ON THE WTO CONSISTENCY OF TRADE POLICIES BY MAJOR TRADING PARTNERS, 2004, at 419

¹³ Industrial Structure Council, อ้างแล้วข้างบน หน้า 420

ส่วนที่ 3 การควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศโดยการ บังคับใช้กฎหมายแข่งขันนอกอาณาเขต

ในส่วนที่ 3 นี้ จะกล่าวถึงการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศ โดยการบังคับใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขต โดยในส่วนแรกจะกล่าวถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขต และส่วนที่สองที่กล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันนอกอาณาเขตของประเทศคู่ค้าสำคัญของประเทศไทย และ 2 ประเทศคู่ค้าที่ประเทศไทยกำลังเจรจาจัดทำความตกลงทวิภาคีเรื่องเขตการค้าเสรี (bilateral FTA) อยู่ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และจะรวมถึงสหภาพยุโรป และประเทศไทยเองด้วย

3.1 หลักกฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายภายในและนอกอาณาเขต

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของรัฐ และหลักการใช้เขตอำนาจของรัฐแล้ว มีหลักสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขตดังนี้

() หลักอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (public international law) รัฐอิสระทุกรัฐในโลกย่อมมีอำนาจอธิปไตยโดยเท่าเทียมกัน รัฐที่เป็นชาติมหาอำนาจจะเข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นๆ ไม่ได้ ซึ่งหลักอำนาจอธิปไตยนี้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ

() หลักการใช้เขตอำนาจของรัฐ (jurisdiction) เมื่อรัฐได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจอธิปไตย รัฐย่อมมีอำนาจที่จะบังคับใช้กฎหมายภายในของรัฐตามหลักดังนี้

1. หลักดินแดน (territorial principle) หมายถึงกฎหมายภายในของรัฐอิสระ ย่อมใช้บังคับแก่พฤติกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในขอบเขตดินแดนของรัฐ ดังนั้น พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันซึ่งเกิดขึ้นในประเทศย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแข่งขันของประเทศนั้น

คดีสำคัญที่วางหลักดินแดนได้แก่ คดี The S.S. Lotus ระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับประเทศตุรกี ที่ศาลโลก (Permanent Court of International Justice : P.C.I.J.) ตัดสินในปี 1927 ว่าประเทศตุรกีมีเขตอำนาจศาลที่จะดำเนินคดีฐานฆ่าคนตายโดยไม่เจตนาแก่พนักงานเดินเรือที่

มีสัญชาติฝรั่งเศสได้ แม้ว่าการกระทำผิดจะเกิดบนเรือที่ชักธงฝรั่งเศส เพราะการกระทำผิดเกิดขึ้นในดินแดนของประเทศตุรกี¹⁴

2. หลักสัญชาติ (nationality principle) ได้แก่การที่รัฐมีอำนาจที่จะบังคับใช้กฎหมายภายในแก่บุคคลที่ถือสัญชาติของตนได้ แม้ว่าการกระทำผิดกฎหมายจะเกิดขึ้นในต่างประเทศก็ตาม
3. หลักสากล (universal principle) ได้แก่การที่รัฐมีอำนาจศาลเหนือการกระทำผิดที่เป็นความผิดร้ายแรง แม้ว่าผู้กระทำความผิดดังกล่าวจะไม่มีสัญชาติของรัฐนั้นก็ตาม เนื่องจากกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศยอมรับว่ารัฐมีอำนาจเหนือการกระทำผิดประเภทดังกล่าว ตัวอย่างของการกระทำผิดภายใต้หลักสากลได้แก่ โจรสลัด (pirate) สลัดอากาศ (hijacker) เป็นต้น
4. หลักป้องกัน (protective principle) ได้แก่การที่รัฐอ้างหลักป้องกันเพื่อบังคับใช้กฎหมายภายใน เช่นการจับกุมผู้กระทำความผิดฐานปลอมแปลงเงินตราของรัฐตน แม้ว่าการกระทำผิดจะเกิดขึ้นในต่างประเทศ แต่เมื่อบุคคลผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะมีสัญชาติของรัฐตนหรือไม่เดินทางเข้ามาในประเทศ รัฐมีอำนาจศาลที่จะดำเนินการจับกุม และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้นได้

คดีข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญมากที่เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขต (Extraterritorial Application of Domestic Law) ได้แก่คดีดังนี้

คดี *Tuna – Dolphin I* (1992) ซึ่งคณะผู้ตัดสินของ GATT ได้ตีความมาตรา XX (b), (g) ของความตกลง GATT ว่า มาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกาในการห้ามนำเข้าปลาทูน่าและผลิตภัณฑ์จากปลาทูน่าจากเม็กซิโก เนื่องจากการจับปลาทูน่าทำให้ปลาโลมาติดอวนลือมตายมากเกินไป เป็นมาตรการที่ขัดต่อมาตรา XX (b) เพราะเป็นการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเล (Marine Mammal Protection Act) ของประเทศสหรัฐอเมริกานอกอาณาเขตของประเทศตน

คดี *Tuna – Dolphin II* (1994) ซึ่งคณะผู้ตัดสินของ GATT ตีความมาตรา XX (b), (g) ว่า มาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกานำเข้าปลาทูน่าของและผลิตภัณฑ์จาก

¹⁴ Alan C. Swan and John F. Murphy, CASE AND MATERIALS ON THE REGULATION OF INTERNATIONAL BUSINESS AND ECONOMIC RELATIONS, 1991 at 525 - 9

ปลาหูช้างที่ถูกจับโดยอวนล้อม แม้ว่าผลิตภัณฑ์นั้นจะเป็นผลิตภัณฑ์ของประเทศที่ไม่ได้จับปลาหูช้างก็ตาม เป็นมาตรการที่ขัดต่อมาตรา XX (b) เพราะเป็นการบังคับให้ประเทศอื่นๆ ต้องมีมาตรการคุ้มครองปลาโลมาเหมือนประเทศสหรัฐ

คดี *Shrimp – Turtle* (1998) ซึ่งองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) ของ WTO ตีความมาตรา XX (b), (g) ว่า มาตรการของสหรัฐอเมริกาที่ห้ามนำเข้ากุ้งทะเลและผลิตภัณฑ์จากกุ้งทะเลที่จับโดยเรือประมงในต่างประเทศที่ไม่ติดเครื่องมือปล่อยเต่าทะเล เป็นมาตรการที่ขัดต่อบทนำ (chapeau) ของมาตรา XX (g) ของ GATT 1994 แม้ว่าคำตัดสินจะไม่ได้มีการตัดสินปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขตโดยตรงก็ตาม แต่องค์กรอุทธรณ์เองก็ยอมรับว่าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขตเป็นปัญหาที่ยากมาก

3.2 ประเทศคู่ค้าสำคัญของไทยกับการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันนอกอาณาเขต

(ก) ประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การค้าของโลกได้มีการขยายตัวอย่างมากเนื่องจากธุรกรรมของบริษัทได้กลายเป็นธุรกรรมข้ามชาติ พฤติกรรมของบริษัทในประเทศหนึ่งได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อตลาดในหลายประเทศดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันแก้พฤติกรรมที่เกิดขึ้นในดินแดนของประเทศตนจึงไม่เพียงพอในการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นในต่างประเทศแต่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในของรัฐ ประเทศสหรัฐอเมริกานับว่าเป็นประเทศแนวหน้าของโลกที่ศาลยุติธรรมได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศ โดยมีวิวัฒนาการของการสร้างหลักกฎหมายโดยศาลยุติธรรมสหรัฐดังนี้

คดี *American Banana Company V. United Fruit Company* 213 U.S. 347 (1909)

ซึ่งเป็นคดีที่ตัดสินโดยศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าบริษัท American Banana Company เป็นบริษัทที่มีเจ้าของเป็นคนสหรัฐอเมริกา แต่เข้าไปทำธุรกิจส่งออกกล้วยหอมในประเทศ Costa Rica และได้ลงทุนสร้างทางรถไฟเพื่อส่งออกกล้วยหอม แต่บริษัทคู่แข่งซึ่งมีเจ้าของเป็นคนอเมริกัน และมีอำนาจเงินและอิทธิพลมากกว่า ชักจูงให้รัฐบาลของประเทศ Costa Rica ยึดสวนกล้วยและทางรถไฟ บริษัท American Banana จึงนำคดีมาฟ้องศาลสหรัฐว่า พฤติกรรมของบริษัท United Fruit คือการผูกขาด (monopolization) ซึ่งผิดมาตรา 2 ของ Sherman Act ผู้พิพากษา Olive Holmes (ซึ่งเป็น

ผู้พิพากษาที่มีชื่อเสียงมากที่สุดของศาลฎีกาประเทศสหรัฐอเมริกา) ได้ตัดสินว่าศาลสหรัฐอเมริกาไม่มีอำนาจศาลเหนือคดีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เพราะเหตุผลดังนี้

1. พฤติกรรมจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายของประเทศที่คดีเกิดขึ้น
2. อำนาจนิตินบัญญัติของสหรัฐอเมริกาถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตดินแดนของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น
3. หากมีการบังคับใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขตย่อมเป็นการแทรกแซงอำนาจรัฐอธิปไตยของรัฐอื่นๆ ซึ่งสหรัฐอเมริกาไม่ควรทำ เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศได้

ซึ่งโดยสรุปคือ กฎหมายแข่งขันของสหรัฐอเมริกาได้แก่ The Sherman Act of 1890 ไม่สามารถบังคับใช้ได้กับพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันซึ่งเกิดขึ้นในดินแดนของประเทศอื่น¹⁵

คดี *United States V. Aluminum Company of America* (คดี *Alcoa*) 148 F.2d 416 (2d Cir.1945) ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าบริษัท Aluminum Company of America (บริษัท Alcoa) ซึ่งเป็นบริษัทผลิตอลูมิเนียมที่ใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา และมีสัดส่วนการครองตลาดประมาณ 53% ได้มีการรวมกันกำหนดราคากับบริษัทอลูมิเนียมต่างชาติ กระทรวงยุติธรรมจึงนำคดีมาฟ้องศาล และขอให้มีการบังคับใช้มาตรา 2 ของกฎหมาย Sherman Act กับบริษัทต่างชาติด้วย ผู้พิพากษา Learned Hand (ซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ที่มีชื่อเสียงมากที่สุดคนหนึ่ง) ได้ตัดสินโดยมีการขยายเขตอำนาจศาลสหรัฐอเมริกาออกไปถึงต่างประเทศ โดยแยกการกระทำผิดนอกประเทศ ออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือ การกระทำผิดที่ไม่มีผลกระทบภายในสหรัฐอเมริกา (ซึ่งศาลสหรัฐจะไม่มีอำนาจศาลเหนือคดี) กับการกระทำผิดที่มีผลกระทบภายในสหรัฐอเมริกา ซึ่งศาลสหรัฐจะมีอำนาจตัดสินคดีได้ ซึ่งในคดีนี้ศาลตัดสินว่า ศาลมีอำนาจเหนือการกระทำผิดที่อยู่นอกสหรัฐอเมริกา เพราะการกระทำผิดดังกล่าวมีผลกระทบภายในสหรัฐอเมริกา¹⁶

¹⁵ William R. Andersen and C. Paul Rogers III, ANTITRUST LAW : POLICY AND PRACTICE 1992, at 917

¹⁶ Richard Schaffer et. al., INTERNATIONAL BUSINESS LAW AND ITS ENVIRONMENT, 1996, at 711-3

ในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้พิพากษาสามารถสร้างหลักกฎหมายได้ หลักกฎหมายที่ผู้พิพากษา Hand ได้สร้างคือ หลักกฎหมายที่เรียกว่าหลักผลกระทบ (The Effect Doctrine) ซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ คือ

1. มีผลกระทบภายในสหรัฐอเมริกา
2. ผู้กระทำผิดมีเจตนาที่จะให้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา

หรือ

1. ผลกระทบดังกล่าวเป็นผลโดยตรงของการกระทำผิด
2. ผลกระทบดังกล่าวมีความรุนแรงมาก
3. ผู้กระทำความผิดสามารถคาดเห็นได้ว่าจะเกิดผลกระทบดังกล่าวในสหรัฐอเมริกา

ได้มีการบัญญัติหลักผลกระทบเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรก ใน The Restatement of Foreign Law of the US ในปี 1965 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- (1) การกระทำดังกล่าวขัดต่อกฎหมายอาญาหรือกฎหมายของรัฐที่พัฒนาแล้ว
- (2) ผลคือก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงรุนแรงมาก และผู้กระทำผิดคาดเห็นได้ว่าจะเกิดผลกระทบดังกล่าว¹⁷

หรือหากเข้าองค์ประกอบ (1) และ (2) แล้ว หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย Sherman Act สามารถบังคับใช้กฎหมายนอกอาณาเขตได้

คดี *Westinghouse Electric Corporation v. Rio Algom Ltd.* , 617 F.2d 1248 (7th Cir.) 1980 ข้อเท็จจริงของคดี คือ ในปี 1975 บริษัท Westinghouse Electric ได้ถูกบรรดาผู้สัญญาซื้อขายแร่ Uranium ฟ้องฐานผิดสัญญาซื้อขาย (เพราะบริษัท Westinghouse Electric ไม่ส่งมอบแร่ Uranium ให้ตามสัญญา) ถึงจำนวน 27 คดี ในระหว่างที่กำลังต่อสู้คดีอยู่ บริษัท Westinghouse Electric เองก็นำคดีมาฟ้องศาลในปี 1976 โดยฟ้องผู้สัญญาต่างชาติ ว่าไม่ยอมจัดส่งแร่ Uranium ให้กับตนทำให้บริษัทของตน ไม่สามารถส่งแร่ Uranium ให้กับคู่สัญญาในสหรัฐอเมริกาได้ ซึ่งสาเหตุของการไม่ยอมส่งให้เนื่องจากการทำ international cartel ศาลสหรัฐมีคำสั่งให้จำเลยที่อยู่ต่างประเทศมาสู้คดีในสหรัฐอเมริกา จำเลย 9 ใน 12 บริษัทต่างชาติปฏิเสธอำนาจศาลสหรัฐ โดยให้การไม่ยอมมาขึ้นศาล

¹⁷ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 12 หน้า 918-9

คดี *Westinghouse* เป็นคดีที่สำคัญมากเพราะทำให้เห็นปัญหากฎหมายสำคัญที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนอกอาณาเขต ดังนี้

1. ปัญหาเรื่อง treble damage ซึ่งเป็นเรื่องค่าเสียหายที่ศาลสหรัฐมีอำนาจมีคำสั่งให้ผู้กระทำผิดกฎหมาย Sherman ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนสูงถึง 3 เท่าของความเสียหายที่แท้จริงได้ ซึ่งในกรณีนี้ค่าเสียหายที่ศาลสั่งให้จำเลยต่างชาติที่ไม่มาขึ้นศาลสหรัฐต้องจ่ายมีจำนวนสูงถึง 6 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งค่าสินไหมทดแทนจำนวนนี้สูงมากพอที่จะทำให้บริษัทผลิตแร่ Uranium ในออสเตรเลีย อังกฤษ แคนาดา และแอฟริกาใต้ล้มละลายทันทีหากต้องจ่ายเต็มจำนวน

2. ปัญหาเรื่องการขอเอกสารจากศาลต่างประเทศ กล่าวคือในระบบวิธีพิจารณาความในสหรัฐนั้นก่อนที่จะมีการสืบพยานอย่างเข้มข้นต่อหน้าผู้พิพากษา คณะลูกขุน และคู่กรณีซึ่งเรียกว่า trial (ระบบพิจารณาความของไทยและประเทศส่วนใหญ่ในระบบประมวลไม่มี) นั้น ผู้พิพากษาจะสั่งให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจัดส่งพยานเอกสารให้อีกฝ่ายหนึ่งให้มากที่สุดซึ่งเรียกว่า pretrial discovery เนื่องจากระบบ pretrial discovery ดังกล่าวศาลสหรัฐจึงมีหนังสือแจ้งไปยังศาลต่างชาติให้จัดส่งพยานหลักฐานที่มีอยู่ในต่างประเทศมาให้ศาลสหรัฐ ซึ่งทำให้ศาลต่างชาติเองไม่พอใจอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติตาม และศาลต่างชาติเองก็ไม่มีพยานเอกสารในมือเพราะไม่มีระบบ pretrial discovery เหมือนในสหรัฐ จึงไม่รู้ว่าจะไปหาพยานเอกสารส่งไปให้ศาลสหรัฐได้อย่างไร

3. จำเลยที่ยอมไปขึ้นศาลสหรัฐ อาจจะหลุดภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษา แต่บรรดาจำเลยที่ปฏิเสธไม่ยอมไปขึ้นศาลสหรัฐ (defaulting foreign defendants) จะถูกตัดสินว่ากระทำผิดจริง ตามหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกานี้ว่าการนิ่งเงียบของจำเลยเท่ากับการที่จำเลยยอมรับว่าตนเองกระทำผิดจริง¹⁸

คดี *Timberland Lumber Co V. Bank of America* 549 F.2d 597, 613 (9th Cir. 1976) ซึ่งประเด็นสำคัญของคดี คือมีการกระทำผิดกฎหมายป้องกันการผูกขาดนอกประเทศ สหรัฐอเมริกา แต่มีผลกระทบภายในสหรัฐอเมริกา โจทก์นำคดีมาฟ้องศาลสหรัฐ ประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาคือ ศาลสหรัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายภายในของสหรัฐนอกอาณาเขตประเทศสหรัฐอเมริกาได้หรือไม่ ซึ่งเสียงส่วนใหญ่ของศาลสหรัฐเห็นว่า สหรัฐมีอำนาจที่จะ

¹⁸ อ้างแล้วข้างบนหน้า 930-1

บังคับใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขตได้ หลังจากที่มีการพิจารณาผลได้เสีย (balancing of interest test) ของการบังคับใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขตแล้ว ซึ่งในคดีนี้ศาลสหรัฐได้สร้างหลักกฎหมายเรื่อง balancing of interest test ขึ้นมาใหม่ โดยผู้พิพากษาส่วนใหญ่ของศาล (majority) ได้อธิบายว่า “ปัจจัยสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาคือ ระดับของความขัดแย้งกับกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลต่างประเทศ” ซึ่งหมายความว่า จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ฉันมิตร (comity) กับรัฐบาลต่างประเทศด้วยและเมื่อพิจารณาแล้วศาลเห็นว่ากรณีนี้ ศาลมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายภายในของสหรัฐต่อพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นในประเทศฮอนดูรัส

Professor Hovenkamp ได้วิพากษ์วิจารณ์ว่า คำพิพากษาของศาล 9th Circuit ในคดีดังกล่าวเป็นการใช้ balancing of interest test ซึ่งผิดพลาดอย่างร้ายแรง¹⁹

คดี *Hartford Fire Insurance Co., et.al. V. California et.al* 113 S. Ct. 2891 (1993) ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า ได้มีบรรดาปัจเจกบุคคล 19 ราย ได้นำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลในมลรัฐแคลิฟอร์เนียว่า บริษัทประกันภัยสหรัฐร่วมกับบริษัทประกันภัยต่อ (reinsurer) ทั้งที่เป็นบริษัทสหรัฐและบริษัทต่างชาติซึ่งมีสำนักงานอยู่ในกรุงลอนดอน และบริษัทนายหน้าขายประกันภัยได้ร่วมกันปฏิเสธที่จะทำธุรกรรม (to boycott) กับบริษัทประกันภัยซึ่งไม่ยอมเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของกรมธรรม์ประกันภัย ประเภทความรับผิดโดยทั่วไปทางพาณิชย์ (Commercial General Liability: CGL) ให้สอดคล้องกับมาตรฐานและเงื่อนไขประกันภัยที่ใช้กันอยู่ในกรุงลอนดอน มาตรฐานและเงื่อนไขประกันภัยดังกล่าวไม่ขัดกับกฎหมายแข่งขันของประเทศอังกฤษ แต่ขัดกับกฎหมายแข่งขันของประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากไม่คุ้มครองวินาศภัยหลายประเภท รวมถึงวินาศภัยเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย ศาลล่างของมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีคำสั่งยกฟ้องเพราะไม่ต้องการบังคับใช้กฎหมาย Sherman Act แก่พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันของผู้เอาประกันภัยต่อต่างชาติ เพราะคำนึงถึงสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ (International Comity) โจทก์อุทธรณ์มายังศาลอุทธรณ์ 9th Circuit และศาลอุทธรณ์กลับคำสั่งของศาลชั้นต้นคดีขึ้นมาถึงศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า ศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาไม่จำเป็นต้องยกฟ้องเพราะเห็นแก่สัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศในเมื่อไม่มี

¹⁹ Hervert Hovenkamp, FEDERAL ANTITRUST POLICY : THE LAW OF COMPETITION AND ITS PRACTICE, 1994, at 704

ความขัดแย้งระหว่างกฎหมายแข่งขันของสหรัฐอเมริกากับนโยบายภายในของรัฐต่างชาติ ที่ไม่มีความขัดแย้งก็เนื่องจาก นโยบายของรัฐบาลประเทศอังกฤษ ไม่ได้บังคับ ให้ผู้รับประกันภัย ต้องมีเงื่อนไขตามแนวทางปฏิบัติของ Loyds of London²⁰

อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ชื่อ Scalia ได้เขียนคำตัดสินคัดค้าน (dissenting opinion) ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า รัฐสภาสหรัฐอเมริกา ไม่มีอำนาจออกกฎหมายใช้บังคับนอกอาณาเขตได้ (prescriptive jurisdiction) และการใช้ บังคับกฎหมาย Sherman Act นอกอาณาเขตจะทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงและไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศอื่นๆ

ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันนอกอาณาเขตของประเทศสหรัฐอเมริกา แยกได้เป็น 3 ประเภท คือ

ปัญหาทางกฎหมาย

- ขัดกับหลักดินแดน (territorial limit) กล่าวคือ กฎหมายภายในของประเทศใดก็ ควรจะใช้บังคับได้เฉพาะภายในดินแดนของประเทศนั้น
- ขัดกับหลักสัญชาติ (nationality limit) กล่าวคือ กฎหมายภายในของประเทศใดก็ ควรใช้บังคับได้เฉพาะกับบุคคลที่ถือสัญชาติของประเทศตนเท่านั้น

ปัญหาในทางปฏิบัติ

- ปัญหาเรื่องการลงโทษซ้ำซ้อน กล่าวคือ ผู้ถูกกระทำผิดในกรรมเดียวกัน อาจต้อง รับโทษในสองประเทศซึ่งเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดซ้ำซ้อน
- ปัญหาการแสวงหาพยานหลักฐานก่อนการพิจารณา กล่าวคือ การแสวงหาพยาน หลักฐานที่อยู่ต่างประเทศจะกระทำได้อย่างไร เพราะองค์กรของรัฐอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นศาล หรือ คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องจัดส่งพยานหลักฐานให้กับเจ้าหน้าที่หรือ ศาลของสหรัฐอเมริกา
- การบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาจะกระทำได้อย่างไรมากเพราะศาลในต่างประเทศ ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกา

ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ

ย่อมเป็นที่เห็นประจักษ์ว่า การบังคับใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขตย่อมก่อให้เกิด ความขัดแย้งกับประเทศอื่น เพราะเป็นการเข้าไปแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น

²⁰ Hovenkamp อ้างแล้วข้างบน หน้า 702

(ข) ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ถูกประเทศสหรัฐอเมริกาบังคับใช้กฎหมายแข่งขันแก่พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันของบริษัทญี่ปุ่น จนทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องตกเป็นฝ่ายรับมาโดยตลอด มีคดีที่สำคัญดังนี้

คดี *Matsushita Electric Industrial Co. Ltd. et al V. Zenith Radio Corp. et al.* 475 US 574 (1986) บริษัท Zenith และบริษัทผลิตเครื่องรับโทรทัศน์อื่นๆของสหรัฐอเมริกาได้นำคดีมาฟ้องศาลสหรัฐอเมริกาว่า บริษัท Matsushita และบริษัทผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าของญี่ปุ่นอีก 6 บริษัทได้กระทำความผิดกฎหมาย Sherman Act และกฎหมาย Anti – dumping ของสหรัฐอเมริกา โดยมีการกล่าวหาว่า ประธานบริษัทผลิตเครื่องรับโทรทัศน์สีของญี่ปุ่นได้ประชุมเพื่อร่วมกันกำหนดราคาขาย (price – fixing cartel) ขึ้นในโรงแรมในโตเกียว แล้วส่งออกเครื่องโทรทัศน์สีมาขายในตลาดสหรัฐอเมริกาในราคาที่ต่ำมาก (dumping) ในปี 1968 คดีได้ขึ้นสู่การพิจารณาโดยศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาในปี 1986 ซึ่งเป็นคดีที่ต่อสู้กันในศาลนานถึง 18 ปี ซึ่งท้ายที่สุดศาลฎีกาสหรัฐตัดสินว่า ราคาที่ขายต่ำมากของจำเลยไม่ใช่ราคาฆ่าและทำลายคู่แข่ง (predatory pricing) ตามที่โจทก์อ้าง เพราะมีความเป็นไปได้น้อยมาก (the probability of recoupment test) ที่จำเลยจะยอมขาดทุนเป็นสิบปีเพื่อหวังฆ่าคู่แข่งแล้วขึ้นราคาเพื่อถอนทุนในภายหลัง

คดี *US V. Nippon Paper Indus. Co., Ltd* 109 F.3d 1 cert. Denied กรมป้องกันการผูกขาด (Anti – trust Division) ของกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ (Department of Justice) ได้นำคดีมาฟ้องศาลสหรัฐ โดยกล่าวหาว่า บริษัท Nippon Paper ซึ่งเป็นบริษัทผลิตกระดาษส่งโทรสารประเภทใช้ความร้อน (Thermal paper) ได้รวมหัวกับผู้ผลิตอื่นกำหนดราคาขาย แล้วส่งกระดาษดังกล่าวมายังผู้ซื้อชาวสหรัฐที่เมือง Seattle และ Boston ซึ่งเห็นได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด และการกระทำความผิดทุกอย่างเกิดขึ้นในดินแดนประเทศญี่ปุ่นทั้งสิ้น

ด้วยเหตุนี้ประเทศญี่ปุ่นจึงพยายามที่จะสร้างหลักกฎหมายคล้ายกับ Effect Doctrine มาควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นนอกประเทศ และเพื่อไว้รับมือพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่กระทำโดยบริษัทอเมริกัน และเป็นพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นในดินแดนประเทศสหรัฐอเมริกา แต่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในของประเทศญี่ปุ่น หลักกฎหมายที่ประเทศญี่ปุ่นอ้างอิงได้แก่ หลัก Effect Doctrine ซึ่งได้มีการจัดร่างขึ้นโดย The International Law Association ในปี 1972 โดยได้รับการยอมรับจากที่ประชุมในการประชุม

ครั้งที่ 55 ในการประชุมที่กรุง New York ว่าเป็น หลักกฎหมายระหว่างประเทศ และประเทศ ญี่ปุ่นอ้างมติของ L'Institut de Droit ซึ่งจัดประชุมในกรุง Oslo ปี 1977 ที่ว่า ประเทศสามารถ บังคับใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขตได้หาก พฤติกรรมที่เกิดขึ้นนอกอาณาเขตนั้นผู้กระทำมี เจตนา หรืออย่างน้อยคาดเห็นได้ว่าจะมีผลอย่างมากโดยตรง และทันทีในอาณาเขตของ ประเทศที่ได้ผลกระทบ²¹

นอกจากนั้นแล้วคณะวิจัยของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าของประเทศญี่ปุ่น (The Japanese Fair Trade Commission : JFTC) ได้ศึกษาและจัดทำรายงานยืนยันว่า ประเทศ ญี่ปุ่นมีอำนาจที่จะบังคับใช้กฎหมาย Anti – monopoly Act นอกอาณาเขตได้ตามหลักกฎหมาย Effect Doctrine²²

กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้มอบหมายให้มีคณะศึกษาเรื่อง Study on Extraterritorial Application of Competition Law และคณะศึกษาได้สรุปผลการศึกษาในเดือน มีนาคม 2001 ว่า หากพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นนอกอาณาเขตมีความสัมพันธ์ อย่างใกล้ชิดกับผลที่เกิดขึ้นภายในประเทศญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายนอก อาณาเขตได้²³ และประเทศญี่ปุ่นได้มีการแก้ไขกฎหมาย Anti – monopoly Act ในปี 2002 เพื่อ ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดส่งเอกสารไปยังบริษัทที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศของประมวลกฎ หมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่ทำได้ (mutatis mutandis) ซึ่งได้ให้อำนาจคณะ กรรมการแข่งขันทางการค้าของประเทศญี่ปุ่นในการส่งหนังสือปราม (warning) ไปให้บริษัท Microsoft ซึ่งตั้งอยู่ในเมือง Seattle ประเทศสหรัฐอเมริกา ปรามเพื่อให้รับทราบ ว่า พฤติกรรม ของบริษัท Microsoft ขัดต่อมาตรา 3 ของกฎหมาย Anti – monopoly Act ของประเทศญี่ปุ่น²⁴

(ค) สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปได้ยืนยันว่า กฎหมายแข่งขันของสหภาพยุโรป (Article 85, Article 86 ของ Treaty of Rome ในขณะนั้น) สามารถใช้บังคับนอกอาณาเขตตามหลัก Effect Doctrine ได้ตามแนวคำตัดสินของ Court of Justice of the Communities ในคดี *Euro - pemballage Corp. V. E.C. Commission* (Common Mkt.L.R.199.1973) ซึ่งตัดสินว่า European

²¹ Industrial Structural Council's Report อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 10 หน้า 410

²² อ้างแล้วข้างบน หน้า 411

²³ อ้างแล้วข้างบน

²⁴ อ้างแล้วข้างบน

Commission สามารถบังคับใช้มาตรา 86 ของสนธิสัญญากรุงโรม แก่กรณีควบรวมกิจการที่บริษัท Continental Can ของสหรัฐเข้ามาซื้อหุ้น 85.8% ของบริษัท Schmalbach – Lubec – Werke, A.G ซึ่งเป็นบริษัทเยอรมันได้²⁵

(ง) ประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีคำตัดสินที่ชัดเจนว่าประเทศไทยรับเอาหลัก Effective Doctrine มาใช้บังคับหรือไม่ ด้วยกฎหมายและคำตัดสินที่พอจะเกี่ยวข้องควรแก่การนำมาพิจารณามีดังนี้

หลักดินแดน

มาตรา 4 ของประมวลกฎหมายอาญาของไทย บัญญัติว่า ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร ต้องรับโทษตามกฎหมายพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ใช้บังคับแก่การกระทำความผิดตามมาตรา 25 – 29 ที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรได้ ตามบทบัญญัติของมาตรา 4 ดังกล่าว

มาตรา 5 วรรค 1 ของประมวลอาญา บัญญัติว่า ความผิดที่กระทำ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด กระทำในราชอาณาจักรก็ดี ผลแห่งการกระทำเกิดขึ้นในราชอาณาจักรโดยผู้กระทำประสงค์ให้ผลนั้นเกิดในราชอาณาจักร หรือโดยลักษณะแห่งการกระทำ ผลที่เกิดขึ้นนั้นควรเกิดในราชอาณาจักร หรือย่อมถึงเห็นผลได้ว่าผลนั้นจะเกิดขึ้นในราชอาณาจักรก็ดี ให้ถือว่าความผิดนั้นได้กระทำในราชอาณาจักร

²⁵ Schaffner อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 14 หน้า 716 7

ซึ่งศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ ได้อธิบายว่า ผลของการกระทำเกิดในราชอาณาจักรตามความในวรรคแรกแห่งมาตรา 5 หมายความว่าผลที่ผู้กระทำประสงค์ ให้เกิดให้เกิดในราชอาณาจักรประการหนึ่ง หรือ ผู้กระทำ ย่อมเล็งเห็นผล ได้เช่นนั้นโดยลักษณะแห่งการกระทำประการหนึ่ง หรือเป็นผลที่ควรเกิดในราชอาณาจักรประการหนึ่ง ผลที่ผู้กระทำประสงค์หรือ ย่อมเล็งเห็นได้ในขณะที่กระทำว่าจะเกิดในราชอาณาจักรมิได้ผลของการกระทำผิดโดยเจตนา²⁶

ฎีกาที่ 1671 ถึง 1681/2479 20 รศ.1961 ตัดสินว่า จำเลยอยู่ต่างประเทศขณะเป็นของจำเลยในกรุงเทพฯ ขาดต่ออายุใบอนุญาต จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน²⁷

ฎีกาที่ 1010/2508 ฎ.1636 ผู้ไม่มีเงินในธนาคารเขียนเช็คคนนอกราชอาณาจักรให้มาขึ้นเงินที่ธนาคารในราชอาณาจักรถือว่าเหตุเกิดที่ธนาคารในราชอาณาจักรได้²⁸

หลักสัญชาติ

รัฐมีอำนาจเหนือบุคคลในสัญชาติทั้งในทางคุ้มครองและบังคับ จึงมีอำนาจลงโทษคนในสัญชาติที่กระทำความผิดต่อกฎหมายของรัฐนอกอาณาเขต และมีอำนาจลงโทษคนต่างด้าวที่กระทำความผิดต่อบุคคลในสัญชาติ แม้จะกระทำนอกอาณาเขต แต่รัฐก็ใช้อำนาจนี้โดยจำกัดขอบเขตเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 และ 9

²⁶ จิตติ ดิงศภัทย์ คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2529 หน้า 112-3 และโกเมน ภทธรภิรมย์ “การกระทำความผิดในและนอกราชอาณาจักร” ในวารสารอัยการประจำเดือนกันยายน 2536 ปีที่ 16 ฉบับที่ 186 หน้า 142

²⁷ จิตติ ดิงศภัทย์ อ้างแล้วข้างบน หน้า 112

²⁸ จิตติ ดิงศภัทย์ อ้างแล้วข้างบน หน้า 113

ของประมวลกฎหมายอาญา²⁹ ซึ่งมีเงื่อนไขว่ารัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้นหรือผู้เสียหายได้ร้องขอให้ลงโทษเท่านั้น³⁰

หลักอำนางลงโทษสากล

รัฐอาจลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรได้โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำความผิด หรือผู้เสียหายแต่เฉพาะบางกรณีที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของรัฐเท่านั้น ประเทศต่างๆยังไม่นิยมใช้หลักการลงโทษสากลโดยไม่จำกัดขอบเขต³¹ ซึ่งมาตรา 7 ของประมวลกฎหมายอาญาไทย ไม่บัญญัติถึงความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ศาสตราจารย์ จิตติ ได้สรุปว่า ผลของหลักการลงโทษการกระทำในราชอาณาจักร หรือที่ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักรตามมาตรา 4,5,6 นี้คือ บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างด้าว ถ้าเข้ามาอยู่ในเขตอำนาจศาลไทยเมื่อใดอาจถูกพิจารณาพิพากษาโทษในศาลไทยได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นบางประการ เช่น องค์พระมหากษัตริย์ สมาชิกสภานิติบัญญัติ (ตามรัฐธรรมนูญ) ประมุขแห่งรัฐต่างประเทศ ชุมและบุคคลในขณะชุม บุคคลที่ได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันตามกฎหมายพิเศษ (ตามกฎหมายระหว่างประเทศ)³²

ซึ่งเป็นข้อจำกัดของการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันของไทย นอกอาณาเขต เนื่องจากหากผู้กระทำความผิดไม่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ศาลไทยจะพิจารณาพิพากษาโทษในศาลไทยไม่ได้

²⁹ อ้างแล้วข้างบน หน้า 122

³⁰ อ้างแล้วข้างบน หน้า 122

³¹ อ้างแล้วข้างบน หน้า 120

³² อ้างแล้วข้างบน หน้า 119

ส่วนที่ 4 แนวทางปัจจุบันในการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน ระหว่างประเทศและการเข้าถึงตลาด

คดี *Westinghouse Electric* ซึ่งกรมต่อต้านการแข่งขัน (Anti – trust Division) ของกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ได้บังคับใช้กฎหมาย Sherman Act มาตรา 1 แก่พฤติกรรมร่วมกันกำหนดราคา (price – fixing cartel) ของผู้ผลิตแร่ยูเรเนียมต่างประเทศ โดยผู้ผลิตแร่ยูเรเนียมของสหรัฐได้มีคำร้องขอให้ศาลสหรัฐมีคำสั่งไปยังผู้ผลิตแร่ยูเรเนียมต่างประเทศ ซึ่งมีพยานหลักฐานในมือให้จัดส่งสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวแก่ผู้ผลิตแร่ยูเรเนียมสหรัฐอเมริกา ซึ่งเรียกกระบวนการดังกล่าวว่า discovery ทำให้รัฐบาลของประเทศอื่นที่มีผู้ผลิตแร่ยูเรเนียมอยู่โกรธเคืองว่าการกระทำของศาลสหรัฐเป็นการบังคับใช้นโยบายเศรษฐกิจนอกอาณาเขต ทำให้รัฐบาลของประเทศ Canada, Australia, France, the Netherlands, New Zealand, Switzerland, Germany และประเทศอังกฤษ ออกกฎหมายเรียกว่า blocking legislation เช่น ประเทศอังกฤษออกกฎหมายที่เรียกว่า The Protection of Trading Interest Act ค.ศ. 1980 ซึ่งสาระสำคัญของ blocking legislation คือ มิให้เอกชนที่มีพยานหลักฐานอยู่ในมือจัดทำสำเนาหรือส่งพยานหลักฐานเช่นนั้นให้กับศาลของประเทศสหรัฐอเมริกา (to block the discovery of documents) และมีบทบัญญัติที่จะไม่บังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ นอกจากนั้นกฎหมาย blocking legislation ของบางประเทศยังมีบทบัญญัติที่เรียกว่า (clawback provisions) ซึ่งอนุญาตให้บริษัทของประเทศตามฟ้องยึดทรัพย์สินของบริษัทสหรัฐที่ตั้งอยู่ในประเทศตนเพื่อชดเชยทั้งหมดหรือบางส่วนของค่าสินไหมทดแทนที่ศาลสหรัฐมีคำพิพากษาให้บริษัทต่างประเทศนั้นต้องจ่าย³³ ซึ่งทำให้เกิดสงครามกฎหมายระหว่างประเทศ จนต่อมาทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ต้องใช้วิธีการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายนอกอาณาเขตของสหรัฐอเมริกาในเชิงการทูตและความร่วมมือมากกว่าประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศแรกที่มีมาตรการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายในนอกอาณาเขตของสหรัฐอเมริกา ในเชิงการทูตและความร่วมมือในกฎหมายป้องกันการผูกขาดระหว่างสหรัฐอเมริกากับออสเตรเลีย (The US-Australia Antitrust Cooperation Agreement) ซึ่งหัวใจสำคัญของความตกลงดังกล่าวคือ เมื่อมีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการบังคับ

³³ Schaffer et. Al. อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 14 หน้า 720

ใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด รัฐบาลของสองประเทศจะ “ปรึกษาหารือ” กัน โดยเคารพอำนาจอธิปไตยและความสัมพันธ์ฉันท์มิตรระหว่างกันและกัน

ในปัจจุบันแนวทางในการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศ และการเข้าถึงตลาดของประเทศ พิจารณาแล้ว มีดังนี้

1. แนวทางในการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศ

ประเทศพัฒนาแล้วได้เปลี่ยนจากการใช้หลัก Doctrine Effect เพื่อบังคับใช้กฎหมายแข่งขันนอกอาณาเขตเพราะก่อให้เกิดปัญหากฎหมาย ปัญหาการเมืองและปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามมามากมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในปัจจุบัน ประเทศพัฒนาแล้วใช้วิธีการทางด้านการร่วมมือระหว่างประเทศระดับความตกลงทวิภาคีโดยความร่วมมือดังกล่าวจะอยู่บนหลักการที่สำคัญ 2 ประการคือ หลัก negative comity ซึ่งหมายความว่า หากการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันแล้ว จะทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกับประเทศคู่สัญญา หรือหากมีการงดเว้นการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันในประเทศตนแล้วปล่อยให้ประเทศคู่สัญญามุ่งมั่นบังคับใช้กฎหมายแข่งขันจะดีกว่า เช่นผู้กระทำความผิดรายใหญ่อยู่ในประเทศคู่สัญญาประเทศนั้นก็จงงดเว้น (negative) ที่จะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเห็นแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และลดต้นทุนค่าใช้จ่ายสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว และหลัก positive comity คือประเทศคู่สัญญาได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นในดินแดนของประเทศคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ประเทศที่ได้รับผลกระทบและความเสียหายอาจร้องขอ (requesting party) ให้ประเทศคู่สัญญาที่มีพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันเกิดขึ้น บังคับใช้กฎหมายแข่งขันของประเทศตน แก่พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันดังกล่าว หลัก positive comity มีข้อจำกัดคือ กฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันต้องมีสาระเหมือนกัน กล่าวคือ พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันต้องถือว่าเป็นความผิดทั้งในประเทศที่เป็น requesting party และประเทศที่ถูกร้องขอให้ดำเนินการคือ requested party และอีกประการหนึ่งประเทศที่ถูก requested อาจดำเนินการให้หรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ³⁴ ตัวอย่างของการใช้ positive comity เกิดขึ้นในปี 2000 โดยบริษัท American Airline ได้ร้องเรียนมายังกรมต่อต้านการแข่งขัน กรมต่อต้านการแข่งขันได้ร้องเรียนต่อไปยัง European Commission ให้

³⁴ Committee on Competition Law and Policy, OECD, CLP Report on Positive Comity, June 10, 1999, at 12

ดำเนินการไต่สวนพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันของบริษัท Air France เกี่ยวกับระบบการจองตั๋วเครื่องบิน ทาง European Commission ได้เปิดการไต่สวนบริษัท Air France อย่างเป็นทางการและมีการลงเอยโดยการที่ผู้กรณีได้แก่ ระบบการจองตั๋วเครื่องบิน SABRE กับ Amadeus ตกลงกันได้ที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเกี่ยวกับระบบการจองตั๋วเครื่องบินเพื่อให้พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันหมดไป เป็นที่พอใจของบริษัท American Airlines และบริษัท Air France³⁵

ปัจจุบันความตกลงทวิภาคีเพื่อความร่วมมือกันในการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศมีดังนี้คือ

US – Germany (1970)

US – Australia (1982, แก้ไขปี 1999)

US – Canada (1984, แก้ไขปี 1995)

Germany – France (1984)

US – EU (1991, แก้ไขปี 1999) (มี positive comity)

Australia – New Zealand (1994)

US – Israel (1999)

EU – Canada (1999)

US – Brazil (1999)

US – Japan (1999)

US – Mexico (2000)

Canada – Australia – New Zealand (2000)

Canada – Mexico (2001)

2. แนวทางในการเข้าถึงตลาด

ในบรรดาประเทศสมาชิก WTO จำนวน 146 ประเทศ มีประเทศสมาชิกทั้งที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาที่มีกฎหมายแข่งขันบังคับใช้แล้วจำนวน 50 ประเทศ ประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกที่เป็นชาติมหาอำนาจเช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น

³⁵ Industrial Structural Council's Report อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 10 หน้า 418

ออสเตรเลีย ต่างมีกฎหมายแข่งขันมาช้านาน เพราะกฎหมายแข่งขันเป็นกฎหมายหลักของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ในปัจจุบันการศึกษาของคณะทำงานฯ (WGTCF) ของ WTO เพื่อนำไปสู่การเปิดเจรจาจัดทำกรอบความตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับการแข่งขันได้เกิดหยุดชะงัก (set back) ที่ชัดเจนในการประชุมระดับรัฐมนตรีของ WTO ที่เมือง Cancun ที่ได้กล่าวมาแล้ว การหยุดชะงักของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบ Doha ในขณะที่ความตกลงการเปิดเสรีเศรษฐกิจแบบทวิภาคีมีเพิ่มขึ้นและขยายตัวอย่างรวดเร็ว และในปัจจุบัน มีความตกลงทวิภาคีเรื่อง เขตการค้าเสรีที่แจ้งไว้กับสำนักงานเลขานุการ WTO มากถึง 300 ความตกลง ประเทศพัฒนาแล้วเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ได้นำเอานโยบายการแข่งขันเข้ามาเป็นหนึ่งใน chapter สำคัญต่างๆ ประมาณ 20 chapters เช่น ข้อตกลงการเปิดเสรีแบบทวิภาคีของสหรัฐอเมริกา ในการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีทวิภาคีกับ Singapore Chile CAFTA และ Australia เป็นต้น ซึ่งในการเจรจาจัดทำความตกลงแบบทวิภาคีของประเทศไทยนั้น เรื่องนี้ก็เป็นหนึ่งใน chapter ที่สำคัญเช่นกัน

ส่วนที่ 5 ทางเลือกของไทย : บทเรียนจากคดีเครื่องกำเนิดไฟฟ้า

คดีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเป็นคดีที่เกิดขึ้นจริง และเกิดปัญหาการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่กระทำในดินแดนต่างประเทศแต่มีผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ (ทั้งต่อ end users และผู้บริโภค) และผู้วิจัยเห็นว่า มีบทเรียนที่สำคัญจากคดีดังกล่าวว่า ในปัจจุบันการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันของไทยนอกอาณาเขตเพื่อควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันจะกระทำได้อย่างมากหรือแทบไม่ได้เลย โดยเฉพาะหากการกระทำดังกล่าวผู้กระทำมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแข่งขันเป็นอย่างดีและเกิดขึ้นในดินแดนของประเทศที่ประเทศไทยไม่มีความตกลงทวิภาคีว่าด้วยความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขัน

ข้อเท็จจริง

บริษัท ABC ซึ่งเป็นบริษัทผลิตเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและอะไหล่เป็นบริษัทสหรัฐอเมริกามีสำนักงานใหญ่อยู่ใน New York ได้ตั้งบริษัท XYZ ซึ่งตั้งอยู่ในรัฐ มิสซิสซิปปี สหรัฐอเมริกาเป็นตัวแทนจำหน่าย บริษัท XYZ ได้เข้ามาจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตัวแทนในประเทศไทยชื่อ DEF (ประเทศไทย) โดยบริษัทดังกล่าวจะทำหน้าที่ บอกราคา

กับลูกค้าชาวไทย ซึ่งได้แก่ บรรดาผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าอิสระ (IPP) ส่วนใหญ่ในประเทศไทยบรรดา IPP ไทยจะทำการสั่งซื้อเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและอะไหล่ไปยังบริษัท XYZ ในสหรัฐอเมริกาโดยตรงในระยะหลังราคาอะไหล่ได้เพิ่มสูงขึ้นมากและ IPP ไทย ซึ่งใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าของ ABC อยู่ก็ไม่มีทางเลือกอื่นๆ จำเป็นต้องถูกมัดมือชกให้ซื้อสินค้าอะไหล่ราคาแพง จึงร้องเรียนมายังสำนักแข่งขันทางการค้าให้หาวิธีเยียวยาตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ให้

ประเด็น

มีพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน (anti-competitive behavior) ที่ทำโดยบริษัทสหรัฐอเมริกาในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่มีผลกระทบโดยตรงในประเทศไทย คือ ทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้น และผู้ซื้อคนไทยถูกมัดมือให้ต้องซื้อ ทางคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าของไทยจะบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก่พฤติกรรมที่เกิดขึ้น ในดินแดนของประเทศอื่นที่กล่าวมาได้หรือไม่ ?

พฤติกรรมที่อาจเป็น

พฤติกรรมผิดกฎหมาย

พฤติกรรมของบริษัท ABC และ XYZ ที่อาจผิดกฎหมายแข่งขันของอเมริกาและกฎหมายแข่งขันของไทย ได้แก่ พฤติกรรมดังกล่าวนี

1. การกำหนดราคาขายส่ง (resale price maintenance)
2. การขายควบ (tie-in)
3. การตั้งราคาขายแตกต่างกัน (price discriminatory)
4. การผูกขาดหรือการพยายามผูกขาด (ซึ่งเหมือนการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ คือ กำหนดราคาขายโดยไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า 2542)

ทางเลือกของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

(1) รองนกว่าผู้กระทำผิดเดินทางเข้ามาประเทศไทย จึงดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายไทย เพื่อให้ศาลไทยพิจารณาพิพากษา การกระทำผิดตามหลักดินแดนที่ปรากฏในมาตรา 5 วรรค 2 ของประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย

(2) ขึ้นหนังสือเป็นทางการไปยังกรมต่อต้านการแข่งขัน กระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐ (Fair Trade Commission: FTC) เพื่อดำเนินการไต่สวน ซึ่งแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น คือ หน่วยงานทั้งสองของประเทศสหรัฐอเมริกา จะไม่ทำอะไรให้ประเทศไทยเลย โดยเหตุผล 2 ประการคือ หน่วยงานทั้งสองของสหรัฐเองก็ขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณเช่นกัน โดยเฉพาะการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องใช้ทรัพยากรบุคคลจำนวนมากตรวจสอบการควบรวมกิจการ (merger) ภายในประเทศ และประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีความตกลงทวิภาคีว่าด้วยความร่วมมือบังคับใช้กฎหมายแข่งขันกับประเทศไทย หน่วยงานทั้งสองจึงไม่มีพันธกรณีที่จะต้องเปิดการไต่สวนที่ประเทศไทยร้องขอ

(3) คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าส่งหนังสือสั่งให้ผู้กระทำผิดหยุดพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน ซึ่งผู้กระทำผิดก็จะเพิกเฉยต่อหนังสือดังกล่าว เพราะผู้กระทำผิดทราบว่า คณะกรรมการแข่งขันไม่มีเครื่องมือหรือแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันไทยต่อพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา

(4) คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าดำเนินคดีกับบริษัทตัวแทนในประเทศไทยที่ชื่อบริษัท DEF แต่จะมีปัญหากฎหมายตามมาคือ พฤติกรรมของบริษัท DEF มิได้เป็นพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันเพราะมีหน้าที่แจกใบราคาสินค้าให้กับผู้สนใจเท่านั้นมิได้มีอำนาจกำหนดราคาอะไหล่หรือร่วมกับบริษัท XYZ กำหนดราคาอะไหล่ (resale price maintenance) หรือมีพฤติกรรมขายควบ (tie-in) หรือตั้งราคาขายแตกต่างกัน (discrimination) แต่ประการใด

จากคดีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการยากมากที่คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าของประเทศที่จะบังคับใช้พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าแก่พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยเฉพาะในกรณีที่มีความรู้เกี่ยวกับแข่งขันเป็นอย่างดี เช่น บริษัทผลิตเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ABC และบริษัทตั้งตัวแทนจำหน่าย XYZ ที่กล่าวมาแล้ว

ผลประโยชน์ของประเทศไทยที่เกี่ยวกับความตกลงนโยบายการแข่งขัน คือ (1) การควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อสวัสดิการของผู้บริโภคในประเทศไทย (2) ความช่วยเหลือในการสร้างความสามารถ (capacity building) จากประเทศพัฒนาแล้วที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การแข่งขันทั้งในเรื่องสารบัญญัติและสับัญญัติ ดังนั้น ท่าทีของไทยในการเจรจาสร้างกรอบความตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับนโยบายแข่งขัน (หากจะมีขึ้นในอนาคต) คือ การขอให้การควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศและความร่วมมือด้านนโยบายแข่งขันเป็นพันธกรณีบังคับสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนหลักเกณฑ์สำคัญสำหรับนโยบายแข่งขัน (ซึ่งเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงตลาดของประเทศพัฒนาแล้ว) ควรเป็นเรื่องสมัครใจ (voluntary) หรือต้องมีความยืดหยุ่น (flexibility) สำหรับประเทศกำลังพัฒนามาก ๆ โดยเฉพาะในเรื่อง exemption และ exception (comprehensiveness) ต่าง ๆ

ส่วนในกรอบของการเจรจาพหุภาคีกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นนั้น เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายแข่งขันและองค์กรบังคับใช้กฎหมายอยู่แล้ว แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้ประเทศไทยปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การแข่งขัน (หลักห้ามเลือกปฏิบัติหลักความโปร่งใส หลักกระบวนการพิจารณาคดีเป็นธรรม) เรื่อง comprehensiveness (ให้รัฐวิสาหกิจค่อย ๆ เข้ามาตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า 2542) และเรื่องความเป็นอิสระ (independence) ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ตามแนวทางที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเคยเรียกร้องแก่ประเทศสิงคโปร์และประเทศชิลีมาแล้ว ซึ่งประเทศไทยเองก็ต้องยอมรับว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาแล้วยังประสบปัญหามากมายในการในการนำเอากฎหมายฉบับนี้ไปใช้ รวมทั้งองค์กรรับผิดชอบที่เป็นคณะกรรมการแข่งขันทางการค้านั้น บุคลากรที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความสามารถและต้องเก็บเกี่ยวประสบการณ์อีกมาก ซึ่งทั้งองค์กรต่างๆ และระบบการควบคุมดูแลจะต้องผ่านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอีกมาก ซึ่งการจะยอมตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกานั้นคงจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเหมาะสมและความพร้อมของประเทศไทยด้วย

สำหรับประเทศญี่ปุ่นเรียกร้องน้อยกว่า คือ หลักความโปร่งใสและหลักกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและพร้อมที่ทำความตกลงในเรื่องความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขัน โดยวางอยู่บนหลัก comity กล่าวคือไทยตกลงที่จะร่วมมือกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น โดยวางอยู่บนหลัก positive comity เพราะว่าจะได้สามารถควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา

และประเทศญี่ปุ่นได้บ้าง เพราะพฤติกรรมดังกล่าวน่าจะเกิดขึ้นในประเทศทั้งสองมากกว่าในประเทศไทย เพราะประเทศทั้งสองมีบริษัทขนาดใหญ่จำนวนมาก

สรุปและข้อเสนอแนะ องค์การระหว่างประเทศหลายองค์การได้มีความพยายามที่จะสร้างความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการแข่งขันเพื่อควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งมีผู้กระทำผิดเป็นบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ แต่ความพยายามดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ความพยายามขององค์การการค้าโลก (WTO) ยังประสบภาวะชะงักงันไปหลังจากประชุมระดับรัฐมนตรีที่เมือง Cancun ในปี 2003 ประการที่สอง ความพยายามแบบเอกภาคี (unilateral) ที่จะบังคับใช้กฎหมายแข่งขันเพื่อควบคุม หรือเอาผิดแก่พฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นนอกอาณาเขต แต่มีผลกระทบต่อสวัสดิการผู้บริโภค หรือสวัสดิการผู้ส่งออกในประเทศตน ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศขึ้นมามาก ประสบการณ์ของประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกาได้เป็นอุทธาหรณ์เป็นอย่างดี ดังนั้น แนวทางในปัจจุบันในการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศจึงปรากฏอยู่ในรูปของความร่วมมือระดับทวิภาคีเกี่ยวกับนโยบายการแข่งขันโดยวางอยู่บนหลัก negative comity และ/หรือหลัก positive comity ท่าทีของประเทศไทยในการเจรจาความตกลงระดับพหุภาคี (หากจะมีต่อไปในอนาคต) ควรเดินตามท่าทีของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ คือ ให้หลักสำคัญของกฎเกณฑ์การแข่งขัน (core principle) เป็นพันธกรณีที่น่าสนใจ เนื่องจากการมีกฎหมายแข่งขันและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันนั้นเป็นสิ่งที่ยากสำหรับประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเริ่มแรกของการใช้กฎหมายนี้ เพราะประเทศที่มีการใช้กฎหมายนี้ได้ดีนั้นจะเป็นประเทศที่มีประสบการณ์มาเป็นระยะเวลามากกว่า 1 ศตวรรษ หรือไม่ก็ใกล้เคียงระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้น ความช่วยเหลือในการสร้างขีดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งบทบาทเหล่านี้ควรจะผ่านองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การ การค้าโลก เป็นต้น

สำหรับท่าทีในการเจรจากระดับทวิภาคีกับประเทศพัฒนาแล้วในกรอบ FTAs ของประเทศไทยกับประเทศพัฒนาแล้วนั้น ควรมีความร่วมมือที่วางอยู่บนหลัก positive comity เพราะพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันน่าจะเกิดขึ้นในประเทศพัฒนาแล้วมากกว่าในดินแดนของประเทศไทย เพราะในประเทศเหล่านี้มีบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่จำนวนมาก การมีความตกลงดังกล่าว โดยหลักแล้วน่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในประเทศไทยโดยตรง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

โกเมน ภัทรภิรมย์ “การกระทำความผิดในและนอกราชอาณาจักร” ในวารสารอัยการ ประจำ
เดือนกันยายน 2536 ปีที่ 16 ฉบับที่ 186
จิตติ ดิงศภัทย์ คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ
บัณฑิตยสภา 2529

ภาษาอังกฤษ

Andersen, William R. and C. Paul Rogers III, ANTITRUST LAW : POLICY AND
PRACTICE. 1992
Bhala, Raj, INTERNATIONAL TRADE LAW HANDBOOK. Second Edition, 2001
Committee on Competition Law and Policy, OECD, CLP Report on Positive Comity, June
10, 1999
Fox, Eleanor M. “Competition Law And The Millennium Round”, Journal of International
Economic Law, 1999 ตีพิมพ์ซ้ำใน Jackson, et. al. ข้างล่าง
Hovenkamp, Hervert, FEDERAL ANTITRUST POLICY : THE LAW OF COMPETITION
AND ITS PRACTICE, 1994
Jackson, John H. “Alternative Approaches For Implementing Competition Rules : In
International Economic Relations” Aussenwirtschaft, 49. Jahrgang (1994), Heft II,
Zurich : Rueggers S.XX-XX, ตีพิมพ์ใน John H. Jackson et.al., LEGAL
PROBLEMS OF INTERNATIONAL ECONOMIC RELATION : CASES,
MATERIALS AND TEXT, 2002
Industrial Structure Council, METI, JAPAN, 2004 REPORT ON THE
WTO/CONSISTENCY OF TRADE POLICIES BY MAJOR TRADING
PARTNERS, 2004, at 419
Schaffer, Richard et. al., INTERNATIONAL BUSINESS LAW AND ITS
ENVIRONMENT, 1996
Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules, U.N. Doc. TD/RBP/10 (1980)
Swan, Alan C. and Murphy, John F., CASE AND MATERIALS ON THE REGULATION
OF INTERNATIONAL BUSINESS AND ECONOMIC RELATIONS. 1991

การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร : ความไม่สมดุล ความล้มเหลว
และอนาคตของรอบการพัฒนา (โดฮา)

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร
รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริลักษณ์ คอมนันตร์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2547

เรื่อง

เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

17 สิงหาคม 2547

สารบัญ

การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร : ความไม่สมดุล ความล้มเหลว และอนาคตของรอบการพัฒนา (โดฮา)

หน้า

1. บทนำ.....	5-1
2. การคุ้มครองสินค้าเกษตรในการเจรจาเกดต์.....	5-2
3. ผลการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย.....	5-10
3.1 สารสำคัญของข้อตกลง URAA.....	5-10
3.2 ความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัย.....	5-13
3.3 ช่องโหว่และจุดอ่อนของข้อตกลง URAA : เขตบตาเรื่องการเปิดเสรีสินค้าเกษตรอย่างไร.....	5-14
3.4 ผลลัพธ์ของข้อตกลง URAA : ประเทศกำลังพัฒนา ไม่ได้ประโยชน์อันใด.....	5-18
3.5 ประสบการณ์ของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA.....	5-32
3.6 ผลกระทบของข้อตกลง URAA : ไทยได้อะไรบ้าง.....	5-37
4. การเจรจาสินค้าเกษตรในรอบโดฮากับการพัฒนา: ความล้มเหลว ของการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เมืองแคนนูน.....	5-43
4.1 ทำไมภาคเกษตรยังเป็นสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวที่แคนนูน.....	5-45
4.2 การเมืองกับกระบวนการเจรจา.....	5-57
5. อนาคตของการเจรจารอบโดฮา : มีแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์.....	5-62
5.1 การเมืองเรื่องการคุ้มครอง.....	5-64
5.2 ทำไมประเทศกำลังพัฒนาควรทุ่มเททรัพยากรและความพยายาม ในการเจรจาพหุภาคีมากกว่าการเจรจาแบบทวิภาคี.....	5-80
5.3 การเจรจาให้สำเร็จจะต้องทำอย่างไร.....	5-82
6. บทสรุป.....	5-86
บรรณานุกรม.....	5-87

การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร : ความไม่สมดุล ความล้มเหลว และอนาคตของรอบการพัฒนา (โดฮา)

นิพนธ์ พัวพงศกร
(nipon@econ.tu.ac.th)

สิริลักษณ์ คอมนันตร์
(siri@econ.tu.ac.th)

1. บทนำ

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศและผู้ต่อต้านโลกาภิวัตน์ต่างแสดงความยินดีเมื่อการประชุมรัฐมนตรีในรอบโดฮาที่เมืองแคนคูน เม็กซิโก ต้องยุติลงอย่างกะทันหันโดยปราศจากข้อตกลงใดๆ สำหรับผู้ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ ความล้มเหลวของการประชุมที่แคนคูนเป็นชัยชนะอีกครั้งหนึ่งเหนือกลุ่มผู้สนับสนุนการค้าเสรี แต่ในสายตาของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ความล้มเหลวของการประชุมแคนคูน ไม่ใช่ความพ่ายแพ้ของผู้สนับสนุนการค้าเสรี แต่เป็นชัยชนะเหนือกลุ่มผู้สนับสนุนลัทธิกีดกันทางการค้า บทความฉบับนี้จะอธิบายถึงข้อบกพร่องและความไม่สมดุลของข้อตกลงสินค้าเกษตรในการเจรจารอบอุรุกวัย ความก้าวหน้าของการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในรอบโดฮา และเหตุผลที่การประชุมที่เมืองแคนคูนล้มเหลว หลังจากนั้นจะเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนทิศทาง สาระการเจรจา และกระบวนการเจรจาเพื่อให้การเจรจารอบโดฮาบรรลุเจตนารมณ์ของนานาชาติที่ต้องการให้การเจรจาการค้าพหุภาคีครั้งนี้เป็น "รอบแห่งการพัฒนา"

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของบทความฉบับนี้ คือ การให้ข่าวสารความรู้แก่สาธารณะเกี่ยวกับข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย ตลอดจนนำเสนอผลการวิจัยของนักวิชาการเกี่ยวกับผลการปฏิบัติตามข้อตกลงสินค้าเกษตร และเหตุผลที่ข้อตกลงดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดการเปิดการค้าเสรีตลาดสินค้าเกษตรโลกอย่างจริงจัง

วิธีการศึกษาอาศัยการทบทวนผลงานวิชาการ บทความในหนังสือพิมพ์ในต่างประเทศและข้อมูลที่รวบรวมโดยองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง WTO OECD และธนาคารโลก

ตอนที่ 2 กล่าวถึงการคุ้มครองในภาคเกษตรซึ่งเป็นสาเหตุให้ภาคเกษตรถูกยกเว้นจากกติกาของ GATT ในช่วงครึ่งทศวรรษแรกของการก่อตั้ง และเหตุผลที่มีความพยายามเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรในการเจรจารอบอุรุกวัย

ตอนที่ 3 เป็นการอธิบายข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย ช่องโหว่และข้อบกพร่องของข้อตกลง ทำไมข้อตกลงนี้จึงไม่ก่อให้เกิดผลต่อการเปิดเสรีภาคการเกษตรและผลลัพธ์ที่ประเทศกำลังพัฒนาได้จากข้อตกลง นอกจากนั้นจะกล่าวถึงประสบการณ์ของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลงสินค้าเกษตร

ตอนที่ 4 วิเคราะห์สาเหตุของความล้มเหลวของการประชุมรัฐมนตรีที่เมืองแคนคูน โดยเน้นประเด็นเนื้อหาสาระ กับประเด็นการเมืองเรื่องการเจรจาการค้าและกระบวนการเจรจาการค้าพหุภาคี

ตอนที่ 5 เริ่มต้นจากการเมืองเรื่องการคุ้มครองเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงปัจจัยทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังกระแสการถกเถียงทางการค้า การศึกษาดังกล่าวจะช่วยให้เราเข้าใจอุปสรรคของการเจรจาเพื่อเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตร จากนั้นจะให้เหตุผลโน้มน้าว (ผู้อ่าน) ให้เห็นความสำคัญของการเจรจาการค้าแบบพหุภาคี และลงท้ายด้วยข้อเสนอของนักวิชาการในการปรับเปลี่ยนให้การเจรจารอบโดฮากลายเป็นรอบการพัฒนาตามปฏิญญาโดฮา และตอนสุดท้ายเป็นข้อสรุปสั้นๆ

2. การคุ้มครองสินค้าเกษตรในการเจรจาแกตต์

การศึกษาประวัติการเจรจาเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตร นอกจากจะช่วยให้เข้าใจว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัยมีความสำคัญในประวัติศาสตร์การค้าของโลกอย่างไรแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์ต่อการอธิบายอุปสรรคและความยากลำบากของการเจรจาการค้าขององค์การค้าโลกในรอบปัจจุบัน (รอบโดฮา) อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางกระบวนการกำหนดกติกาการค้าเสรีสินค้าเกษตรในตลาดโลกทั้งในช่วงก่อตั้ง GATT และช่วงเวลา 47 ปีของ GATT ได้แก่ลัทธิกีดกันการค้าและการคุ้มครองปกป้องภาคเกษตรของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว แต่ในที่สุด วิกฤตในภาคเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วก็ทำให้นานาชาตินับว่าประสบความสำเร็จในการวางกติกาโลกเพื่อกำกับการค้าสินค้าเกษตรเป็นครั้งแรกในเดือนธันวาคม 1993

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง นานาชาตินับว่าเห็นความสำคัญที่จะต้องก่อตั้งองค์การโลกบาลขึ้นมาบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจโลก แต่ความพยายามก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) เพื่อวางกติกากำกับการค้าของโลกประสบกับการต่อต้านจากสหรัฐอเมริกา แต่ในที่สุด

ในปี ค.ศ. 1947 ชาติต่างๆ 23 ประเทศจึงบรรลุข้อตกลงการค้าที่เรียกว่า “ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร” (GATT) ซึ่งมีผลบังคับใช้นานถึง 47 ปี ข้อตกลงทั่วไปฉบับนี้มีผลให้การค้าของโลกในสินค้าอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจโลกขยายตัวอย่างรวดเร็วขึ้นเนื่องจากการเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบต่างๆ

แม้ว่าโดยหลักการ ข้อตกลง GATT จะใช้กำกับการค้าสินค้าเกษตรเหมือนสินค้าอุตสาหกรรม แต่มหาอำนาจกลับร่วมมือกันเขียนข้อตกลงให้มีบทกเว้นสำหรับภาคเกษตร (ดูประวัติเรื่องเกี่ยวกับภาคเกษตรในงานของ Josling, Tangermann and Waley 1996) บทกเว้นปรากฏในมาตราสำคัญ 2 มาตรา คือ ความตกลงเดิมมาตรา 11 (ว่าด้วยการจำกัดปริมาณการนำเข้า) และมาตรา 16 (ว่าด้วยการอุดหนุนการส่งออก ซึ่งไม่ผิดกฎหมายตราบใดที่การอุดหนุนไม่ทำให้ประเทศได้ส่วนแบ่งการค้าโลกอย่างไม่เป็นธรรม) ได้เปิดช่องโหว่ให้มีการอุดหนุนการส่งออกและปกป้องภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ แกดต์ไม่มีกติกาเฉพาะเรื่องการห้ามการอุดหนุนภายในสำหรับสินค้าเกษตร จึงเป็นนัยให้มีการอุดหนุนภายในประเทศได้อย่างเสรีถึงแม้จะมีข้อผูกพันให้รัฐบาลละเว้นจากการดำเนินนโยบายการค้าเกษตรในประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อการประโยชน์โดยชอบของประเทศคู่ค้า และส่งเสริมให้มีการหารือปัญหาการค้าเกษตร แต่มาตรการเหล่านี้ก็แทบไม่ส่งผลในทางปฏิบัติ (GATT, 1986)

การที่ประเทศมหาอำนาจร่วมกันร่างกฎข้อบังคับให้ยกเว้นภาคเกษตรจากกติกาการค้าเสรีของ GATT มีสาเหตุมาจากนโยบายคุ้มครองภาคเกษตรและสถานการณ์ในช่วงก่อนการก่อตั้ง GATT กล่าวคือ (1) ตั้งแต่อดีต การค้าระหว่างประเทศด้านสินค้าเกษตรและนโยบายการค้าเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วมีลักษณะของการกีดกันการค้า การคุ้มครอง และการอุดหนุนนโยบายที่ใช้มีตั้งแต่การอุดหนุนผลผลิตและปัจจัยการผลิต อุดหนุนการส่งออก กีดกันการนำเข้าด้วยกำแพงภาษี การจำกัดปริมาณนำเข้า (2) สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองมีส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศต่างๆ ใช้นโยบายการค้าสินค้าเกษตรแบบปกป้องคุ้มครอง เริ่มตั้งแต่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในทศวรรษ 1930 พร้อมกับภาระราคาสินค้าเกษตรตกต่ำเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ก็จำเป็นต้องใช้นโยบายควบคุมภาคเกษตรด้วยการคุมราคา การปันส่วนอาหาร ตลอดจนการวางแผนการผลิต

ด้วยเหตุนี้ ในการก่อตั้งแกดต์ สหรัฐอเมริกาจึงยืนยันให้มีกฎที่มีมาแต่บรรพบุรุษ (Grandfather clause) (หมายถึงว่ากฎหมายต่างๆ ที่ปกป้องการเพาะปลูกในอดีตก่อนข้อตกลงแกดต์ก็ได้รับการยกเว้นจากกฎกติกาที่มุ่งไปสู่การค้าเสรี) เพราะสหรัฐอเมริกามีนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรมาตั้งแต่ปี 1916 โดยอาศัยกฎหมาย Federal Farm Loan Act และให้การ

อุดหนุนเรื่อยมาด้วยกฎหมายหลายฉบับ เช่น Agricultural Credits Act ในปี 1923 Agricultural Adjustment Act (AAA) ปี 1933 เป็นต้น ด้วยเหตุผลเดียวกัน ญี่ปุ่นก็มีการปกป้องการเพาะปลูกข้าวได้โดยอาศัย Staple Food Control Act ปี 1943 และการห้ามนำเข้าข้าวของญี่ปุ่นก็ไม่ละเมิดข้อตกลงของแกตต์อยู่ดีเนื่องจากสินค้าเกษตรได้รับการยกเว้นไว้ในมาตรา 11.2 (c) นั่นเอง ทางด้านยุโรปก็สามารถปกป้องอุดหนุนภาคเกษตรได้ภายใต้สนธิสัญญากรุงโรม 1957 ที่ก่อตั้งประชาคมยุโรป

ช่องโหว่จากกฎดังกล่าวขยายออกไปเรื่อยๆเป็นนโยบายแทรกแซงที่ทวีความสลับซับซ้อนขึ้น และขยายวงกว้างออกไปทั้งในด้านประเภทสินค้าที่ครอบคลุม ตลอดจนเป้าประสงค์ของการแทรกแซง กรณีที่สำคัญ คือ การก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจแห่งยุโรป (European Economic Community – EEC) ในปี 1956 สมาชิก EEC คัดสินใจประกาศนโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy) ซึ่งเป็นนโยบายการเกษตรแบบ “Inward Looking” โดยการกีดกันการค้าและคุ้มครองภาคเกษตรของประเทศสมาชิก วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาคมยุโรปมีอาหารเพียงพอเลี้ยงตัวเองได้ นโยบายนี้ประสบความสำเร็จอย่างสูงเพราะในเวลาเพียงสองทศวรรษ ประชาคมฯเปลี่ยนฐานะจากกลุ่มประเทศที่นำเข้าอาหารโปรตีนมาเป็นผู้ส่งออก

นอกจากนั้น ในปี 1961 ญี่ปุ่นได้ตรากฎหมาย Agricultural Basic Law เพื่อต้องการรักษาความเสมอภาคระหว่างรายได้ในภาคเกษตรกับนอกภาคเกษตร หรือในปี 1985 เมื่อสหรัฐอเมริกาได้รับอนุมัติให้ยกเว้น (Waive) น้ำตาลและผลิตภัณฑ์นมให้รอดพ้นจากทบบัญญัติของ GATT ซึ่งปกติจะห้ามการจำกัดปริมาณการนำเข้า ผลคือมีการทุ่มเงินมหาศาลแข่งกันสนับสนุนภาคเกษตร และเพิ่มการกีดกันการค้าเกษตรอย่างแพร่หลาย

เกษตรกรรมเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รุ่งโรยในระบบเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้ว สหรัฐอเมริกาและยุโรปสามารถส่งออกสินค้าเกษตรบางชนิดได้ก็เพราะรัฐบาลให้เงินอุดหนุนการผลิตภายใน ส่งเสริมให้มีการผลิตเกินความต้องการซึ่งย่อมจะทะลักออกสู่ตลาดต่างประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรเพื่อเพิ่มทุนรายได้ของเกษตรกรโดยใช้มาตรการที่หลากหลาย เช่น การให้เงินกู้ในระยะแรกๆ พัฒนามาเป็นการประกันราคา การรับจำนำ บวกกับการให้การอุดหนุนเพื่อลดพื้นที่การเพาะปลูกเมื่อผลผลิตเกินความต้องการ ขณะเดียวกัน ยุโรปก็ให้สิทธิพิเศษในการซื้อผลผลิตบางชนิด เช่น น้ำตาล จากประเทศกำลังพัฒนากลุ่ม ACP (African Caribbean Pacific) ทำให้ยังมีผลผลิตส่วนเกินเพิ่มมากขึ้น จำเป็นต้องระบายออกสู่ตลาดโลกในราคาต่ำ ย่อมกดดันให้ราคาตลาดโลกลดต่ำลงไปอีก ส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆที่จำเป็นต้องพึ่งพิงรายได้จากการส่งออกสินค้า

เกษตรเป็นสำคัญ ซึ่งถึงแม้ว่าจะได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการผลิต แต่ก็ไม่มีพลังทางการเงินพอที่จะต่อการกับการทุ่มเทอุดหนุนของประเทศมหาอำนาจ ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้จึงต้องจมปลักอยู่กับความยากจนต่อไปไม่สิ้นสุด

การบิดเบือนในตลาดสินค้าเกษตรที่กล่าวมา ทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์นโยบายเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วอย่างกว้างขวางทั้งในและนอกประเทศ ความพยายามนำภาคเกษตรเข้าสู่กติกาการค้าของ GATT เริ่มจากงานวิชาการในสหรัฐอเมริกา งานสำคัญ คือ Haberler Commission Report และงานของคณะกรรมการต่างๆเกี่ยวกับผลของการอุดหนุนภาคเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งการพยายามวัดระดับการคุ้มครองในภาคเกษตรเป็นครั้งแรก งานเหล่านี้มีอิทธิพลสำคัญเพราะช่วยให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกากับประเทศผู้ส่งออกสินค้าสร้างกระแสการเมืองผลักดันให้มีการบรรจุเรื่องการเปิดเสรีสินค้าเกษตรเข้าในวาระการประชุมของการเจรจารอบ Dillon แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในรอบเคนเนดี สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปประสบความสำเร็จในการทำข้อตกลงลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรบางชนิด ในรอบโตเกียว มีการทำข้อตกลงเรื่องการค้าสินค้าเกษตรเมืองหนาว แต่จุดผกผันสำคัญ คือ ในทศวรรษ 1980 เกิดภาวะราคาสินค้าเกษตรตกต่ำครั้งใหญ่ทั่วโลก (สาเหตุหนึ่งมาจากวิกฤติเศรษฐกิจในละตินอเมริกา) รัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้วต้องใช้งบประมาณมหาศาลซื้อสินค้าเกษตรเข้าขังฉาง ต้นทุนการอุดหนุนภาคเกษตรสูงขึ้นจนกลายเป็นปัญหารุนแรงทางการเมือง ยิ่งกว่านั้นยังเกิดข้อพิพาทหลายครั้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป ดังนั้นวิกฤตนโยบายเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วเกือบทุกประเทศจึงทำให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีที่เจนีวาตกลงจัดทำแผนการเจรจาสินค้าเกษตรและก่อตั้งคณะกรรมการการค้าสินค้าเกษตร (CTA) นอกจากนั้น ในปีเดียวกัน OECD ก็ได้จัดทำรายงานวิเคราะห์นโยบายการเกษตรและการค้าโดยอาศัยแนวคิด Producer Subsidy Equivalent และมีการจัดทำแบบจำลองสินค้าเกษตร

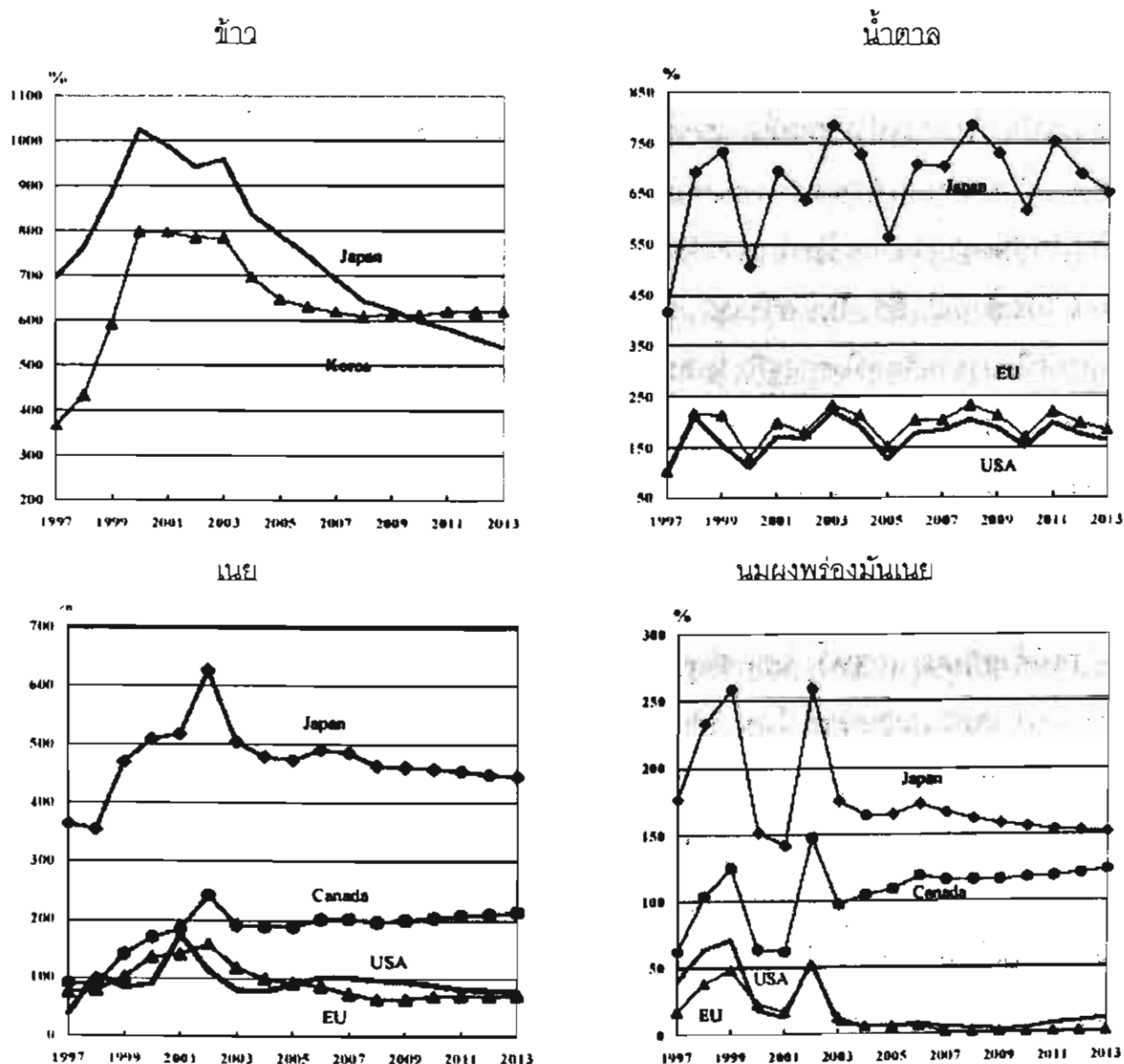
วิกฤตนโยบายเกษตรในกลางทศวรรษ 1980 เห็นได้อีกจากตัวเลขเงินอุดหนุนของประเทศพัฒนาแล้วในช่วงปี 1986-88 รัฐบาลประเทศ OECD อุดหนุนภาคเกษตรประมาณ US\$298 พันล้านต่อปี คิดเป็นร้อยละ 2.3 ของ GDP ในปี 2001 การอุดหนุนได้เพิ่มขึ้นเป็น US\$311 พันล้านต่อปี คิดเป็น ร้อยละ 1.3 ของ GDP โดยร้อยละ 75 ของการอุดหนุนทั้งหมดเป็นการอุดหนุนเกษตรกรโดยตรง รวมเป็นมูลค่าประมาณ 1 ใน 3 ของรายรับทั้งหมด

ระดับการอุดหนุนที่ผู้ผลิตได้รับตาม Producer Support Estimate (PSE) แตกต่างกันไป ในแต่ละประเทศและแต่ละสินค้า โดยที่ร้อยละ 80 เป็น PSE ของ EU ญี่ปุ่น และ US แต่

ในแง่ร้อยละของรายรับเกษตรกร (gross farm receipts) ประเทศที่มี PSE สูงที่สุดได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ เกาหลี ไอซ์แลนด์ และ ญี่ปุ่น ตามลำดับ สินค้าที่ได้ PSE เกิน ร้อยละ 50 ของรายรับ ได้แก่ ข้าว น้ำตาล และนม

การอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ ส่งผลให้ราคาภายในประเทศแตกต่างจากราคาตลาดโลกค่อนข้างมาก ดังเห็นได้จากรูปที่ 2.1 เช่น ในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ราคาข้าวแพงกว่าราคาตลาดโลก 5-6 เท่าตัว

รูปที่ 2.1: ช่องว่างราคาภายในประเทศและราคาตลาดโลก



ที่มา: OECD (2004)

หมายเหตุ: ราคาเปรียบเทียบอาจเปลี่ยนแปลงได้ทั้งที่นโยบายไม่เปลี่ยน เนื่องจากความผันผวนของราคาตลาดโลก

นอกจากนี้ การเจรจาสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัยก็เกิดขึ้นเพราะสถานะของแกตต์จะเริ่มคลอนแคลนมากขึ้นหากไม่บรรจุการเปิดเสรีภาคเกษตรเข้าไป การเจรจาลดการกีดกันสินค้าอุตสาหกรรมเพียงด้านเดียว ทำให้แกตต์เริ่มขาดความชอบธรรม และประเทศมหาอำนาจเองก็สูญเสียความน่าเชื่อถือ และการปกป้องคุ้มครองสินค้าเกษตรยังอาจเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดสงครามการค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจอีกด้วย เพราะยังดำเนินนโยบายคุ้มครอง และอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidy) ราคาตลาดโลกก็ยังตกต่ำ และผันผวน เพราะมาผลิตส่วนเกินที่ทะลักเข้ามาในตลาดโลกจำเป็นต้องมีการแก้ไขในระดับพหุภาคี

อย่างไรก็ตาม ความพยายามเริ่มการเจรจารอบใหม่ในปี 1982 กลับไม่ประสบความสำเร็จ (คล้ายกับการประชุมที่ซีแอตเติล) ประเทศสมาชิกแกตต์ต้องรอจนถึงปี 1986 จึงสามารถเริ่มต้นการเจรจารอบอุรุกวัยที่เมือง Punta Del Este ประเทศอุรุกวัย การประชุมรอบนี้เป็นครั้งแรกที่ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ (ในฐานะสมาชิกของกลุ่ม CAIRNS) เข้าร่วมประชุมเจรจาต่อรองอย่างเต็มที่ ไม่ใช่เจ้าของในฐานะผู้ขอความช่วยเหลือเหมือนในรอบก่อนๆ

แต่การประชุมรอบอุรุกวัยเต็มไปด้วยอุปสรรคนานาประการ และยืดเยื้อยาวนาน เพราะความขัดแย้งด้านการเปิดเสรีภาคเกษตร เช่น ในปี 1988 การประชุมที่มองทรีอัลล่ม ต่อมาในการประชุมปี 1990 ที่บรัสเซล ประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรเดินออกจากที่ประชุม เพราะสหภาพยุโรปไม่ยินยอมเปิดเสรีภาคเกษตร ความขัดแย้งเกิดจากจุดยืนที่ต่างกัน สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ต้องการให้ลดการอุดหนุนภายในที่บิดเบือนการค้า และการอุดหนุนการส่งออกจนหมดในช่วงเวลาหนึ่ง และแปลงอุปสรรคการค้าทั้งหมดเป็นภาษีนำเข้า แต่ในช่วงต้น สหภาพยุโรปและพันธมิตรต้องการเพียงให้ลดค่าใช้จ่ายรวมที่ใช้ในการอุดหนุนภายในและการส่งออก และจำกัดการลดอุปสรรคการค้าเพียงบางด้าน ส่วนญี่ปุ่นมิได้อุดหนุนการส่งออก แต่ไม่ต้องการให้ข้าวจากต่างประเทศเข้าไปแข่งขันในตลาดญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจึงต่อต้านข้อเสนอที่จะยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้า

ท่าทีในการเจรจาที่ต่างกันของ US และ EU เป็นผลมาจากการมีนโยบายด้านการเกษตรที่ต่างกัน โดยสหรัฐอเมริกามีนโยบาย “อาหารราคาถูก” และเน้นการอุดหนุนภายใน ซึ่งภาระตกอยู่กับผู้เสียภาษีมักกว่าผู้บริโภค (โดยผ่านการขึ้นราคา) เกษตรกรอเมริกันได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงเพื่อให้รายได้สูงถึงระดับเป้าหมายโดยระยะหลังสหรัฐใช้โครงการจำกัดการผลิต (deficiency payment) เป็นมาตรการหลัก ซึ่งถือว่าเป็นการอุดหนุนที่บิดเบือนการค้าแต่ยังมีข้อดีที่มีการจำกัดการผลิต นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังจ่ายเงินอุดหนุนเพิ่มเพื่อให้ราคาสินค้าในตลาดภายในและราคาตลาดส่งออกถูกลง ซึ่งมีทั้งเงินอุดหนุน สินเชื่อเพื่อการตลาดและเงิน

อุดหนุนการส่งออกโดยตรง ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะไม่พยายามใช้ มาตรการกีดกันการนำเข้า แต่ในสินค้ากลุ่มที่ต้องนำเข้ามากก็มีการใช้มาตรการอันเป็นอุปสรรคต่อ การนำเข้า เช่น โควต้า ในผลิตภัณฑ์นมและน้ำตาล ซึ่งต้นทุนอยู่แก่ผู้บริโภคมกกว่าผู้เสียภาษี

ทางด้านสหภาพยุโรปมีนโยบาย “อาหารแพง” เน้นการอุดหนุนเพื่อการส่งออกและการกีดกันการค้า สำหรับมาตรการภายในใช้วิธีให้ผู้บริโภคเป็นฝ่ายอุดหนุนผู้ผลิต โดยกำหนดราคาเป้าหมายไว้ในระดับสูง และมีมาตรการการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรให้สูงไว้ วิธีการคือ รัฐบาลจะรับซื้อผลผลิตส่วนเกินและป้องกันการนำเข้าสินค้าราคาถูกจากตลาดโลกด้วยเครื่องมือหลัก คือ ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร (Variable Import Levies) และใช้ภาษีในการอุดหนุนการส่งออกเพื่อระบายอุปทานส่วนเกิน ซึ่งมีผลในการกดราคาตลาดโลก

อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนเป็นภาระที่หนักทางการคลัง ทำให้สหภาพยุโรปพยายามจำกัด รายจ่าย โดยพยายามเก็บภาษีผู้ผลิตเพื่อการอุดหนุนภายในกลุ่ม และใช้มาตรการถอนพื้นที่การผลิต (land set-aside)

เหตุการณ์ประท้วงของประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่จรัสเซลทำให้สหภาพยุโรปเริ่มตระหนักว่าการเจรจารอบอุรุกวัยจะไม่ประสบความสำเร็จครบโดที่ไม่มีเปิดเสรีภาคเกษตร สหภาพยุโรปจึงตัดสินใจดำเนินมาตรการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม (CAP Reform) การเจรจารอบอุรุกวัยจึงต้องหยุดชะงักการปฏิรูปดังกล่าวซึ่งเสร็จสิ้นในปลายปี 1991

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม เกิดจากความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในเรื่องนโยบายการอุดหนุนพืชน้ำมันของสหภาพยุโรป คณะกรรมการของแกตต์มีมติว่านโยบายอุดหนุนนี้ขัดกับกติกาแกตต์ ทำให้สหภาพยุโรปต้องเริ่มปฏิรูปนโยบายพืชน้ำมันและธัญพืช (Oilseed and grain policies) โดยการลดระดับราคาสubsidy ภายในลง แล้วหันมาจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรงแก่เกษตรกรตามพื้นที่เพาะปลูกและจำนวนปศุสัตว์ แต่แม้จะมีการปฏิรูป สหภาพยุโรปก็ยังคงมีการอุดหนุนส่งออกเพื่อระบายผลผลิตส่วนเกินสู่ตลาดโลก เพราะต้นทุนการผลิตของตนแพงกว่า

หลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมการเจรจารอบ UR กลับไม่มีความก้าวหน้า ผู้อำนวยการแกตต์จึงตัดสินใจจัดทำร่างเอกสารที่เรียกว่า Dunkel Text ซึ่งบรรจุประเด็นประนีประนอมข้อขัดแย้งของฝ่ายต่างๆ เพื่อเป็นกรอบในการเจรจา แต่ทันทีที่ร่างนี้ออกสู่สาธารณะ รัฐบาลฝรั่งเศสก็ประกาศไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอต่างๆในร่าง (เหมือนกับที่ประกาศไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอใหม่เรื่องการเกษตรที่ WTO จะนำเสนอในที่ประชุมประเทศสมาชิกใน

ปลายเดือนกรกฎาคม 2004) โดยจะไม่รับรองข้อตกลงรอบ UR หากไม่มีการปรับข้อตกลงสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของ เพราะสหภาพยุโรปไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูปอีก นอกจากนั้น ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ก็ประท้วงเรื่องข้อตกลงที่จะให้แปลงอุปสรรคการค้าทุกประเภทเป็นภาษีนำเข้า (Tariffication)

ประเด็นในร่างคองเกลต์ที่ฝรั่งเศสคัดค้านคือเรื่องการลดปริมาณการส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลง 24% (เรียกว่าหลักการ 'ม้วนกลับ' หรือ Rollback) เรื่องการเปิดตลาดเป็นรายสินค้า (สหภาพยุโรปต้องการเปิดตลาดสำหรับกลุ่มสินค้า) และต้องการให้มีข้อตกลงสันติภาพ (Peace Clause) เพื่อป้องกันการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะมาฟ้องร้องเรื่องนโยบายพืชน้ำมันและมาตรการต่างๆ ในนโยบายการเกษตรร่วม

ปัญหาดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปต้องหันมาเจรจาแบบสองต่อสอง เพื่อยุติข้อขัดแย้งต่างๆ ข้อตกลงจากการเจรจารั้งนี้(หรือผลการชั่วคราว)เรียกว่า Blair House Agreement ตามชื่อเรือนรับรองของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา นอกจากจะเป็นการประนีประนอมข้อขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายเกี่ยวกับประเด็นในร่างคองเกลต์แล้ว ยังมีข้อตกลงเพื่อยุติความขัดแย้งเรื่องนโยบายพืชน้ำมัน ข้อตกลงนี้ไม่ได้พูดถึงประเด็นที่จะกระทบประเทศกำลังพัฒนาเลย และข้อตกลงส่วนใหญ่เป็นไปตามข้อเรียกร้องของฝ่ายสหภาพยุโรป กล่าวคือ การลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกถูกปรับลดจากตัวเลขเดิม 24% เป็น 21% การเปิดตลาดเป็นการเปิดตลาดสำหรับสินค้าทุกชนิดรวมกัน แทนที่จะเปิดตลาดเป็นรายสินค้า และการลดการอุดหนุนภายในก็เปลี่ยนเป็นการลดค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมดแทนการลดเป็นรายสินค้า รวมทั้งมีข้อตกลงสันติภาพ แต่ข้อตกลงสำคัญที่เป็นการชั่วคราวระหว่างสองประเทศเพื่อเอาใจเกษตรกรของตน คือ การตกลงกันว่าการอุดหนุนภายในบางประเภทได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนลง ได้แก่ EU Compensation Payments และ US Deficiency Payments ซึ่งจัดอยู่ใน Bluebox Measures ทั้งๆ ที่สองมาตรการนี้เป็นมาตรการที่บิดเบือนการค้า ประเทศกำลังพัฒนา (โดยเฉพาะกลุ่มแครนส์) ไม่พอใจอย่างยิ่ง แต่ก็ทำอะไรไม่ได้

แต่แล้วการเปลี่ยนประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นปี 1992 ก็ทำให้เกิดความล่าช้าในการเจรจาอีก 1 ปี เพราะรัฐบาลคลินตันต้องการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงบางอย่าง ได้แก่ การกำหนดช่วงเวลาที่ใช้เป็นฐานในการลดการอุดหนุน ซึ่งเดิมตกลงกันไว้ในช่วงปี 1986-90 สหรัฐอเมริกาต้องการให้ประเทศสมาชิกเลือกปีฐานอีกช่วงหนึ่งได้ คือ ปี 1991-92 ผลก็คือ ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปสามารถเพิ่มการอุดหนุนสินค้าส่งออกได้มากขึ้น (เช่น สหภาพยุโรปเพิ่มการอุดหนุนข้าวสาลีได้อีก 8 ล้านตัน สหรัฐอเมริกาเพิ่มได้อีก 7.5 ล้านตัน)

และมีข้อตกลงยกเว้นให้บางประเทศไม่ต้องแปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีสำหรับสินค้าบางชนิด เช่น ข้าวในกรณีของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

ดังนั้น รอบอุรุกวัยซึ่งสรุปลงตัวในเดือนธันวาคม 1993 นอกจากจะเป็นครั้งแรกที่นานาชาติมีกติกากำกับการค้าสินค้าเกษตรแล้ว ยังมีข้อตกลงที่เป็นประวัติศาสตร์ คือ การก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO)

3. ผลการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย

หลังจากใช้เวลาเจรจานานกว่า 7 ปี การเจรจารอบอุรุกวัยก็ได้ข้อสรุปในเดือนธันวาคม 1993 แม้ว่าข้อตกลงสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture หรือ URAA) จะถือเป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์การค้าสินค้าเกษตรโลก เพราะเป็นครั้งแรกที่โลกมีกติกาควบคุมการอุดหนุนและคุ้มครองสินค้าเกษตร แต่ทันทีที่มีการสรุปข้อตกลงการเกษตร นักวิชาการก็เริ่มตระหนักว่าข้อตกลงดังกล่าวมิได้มีผลให้มีการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรตามที่กลุ่มประเทศผู้สนับสนุนให้มีการปฏิรูปกติกการค้าสินค้าเกษตรคาดหวังไว้ (Hathaway and Ingco 1995) ยิ่งกว่านั้นผลการวิเคราะห์ข้อตกลงสินค้าเกษตรและผลการปฏิบัติตามข้อตกลง (สำหรับประเทศพัฒนา) ในช่วง 6 ปีต่อมา (1995-2001) กลับได้ข้อสรุปว่าข้อตกลงไม่ใช่ข้อตกลงที่มีความสมดุลและผลลัพธ์ คือ ความเสียเปรียบของประเทศกำลังพัฒนา (Finger and Nogues 2002 ; Stiglitz and Charlton 2004 ; OECD 2000 and 2001 ; ABARE 1999 ; Finger and Schuler 2000 ; Orden, Paarlberg and Roe 1999)

หลังจากสรุปสาระสำคัญของข้อตกลงสินค้าเกษตรแล้ว เราจะสรุปประเด็นปัญหาช่วงโหว่และจุดอ่อนของข้อตกลง และผลลัพธ์ของข้อตกลงที่ก่อให้เกิดความเสียเปรียบแก่ประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนั้นจะสรุปประสบการณ์ของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลง

3.1 สาระสำคัญของข้อตกลง URAA

URAA มี 21 มาตราและภาคผนวก (Annexes) 5 ตอน ข้อตกลงนี้ใช้กับสินค้าเกษตรและอาหารทุกชนิดยกเว้นผลิตภัณฑ์ประมงและไม้ (สินค้าตามพิกัด HS บทที่ 1-24 ดู Annex I) นอกจากนี้ก็มีเอกสารอีก 3 ฉบับได้แก่ ตารางผูกพันตัวเอง เรื่องการลดการอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนภายใน (Schedules of Commitments) ตารางสนับสนุนข้อผูกพันสินค้าเกษตร (Agriculture Supporting Tables) และ Modalities (รายละเอียดการลดภาษีและการอุดหนุนพร้อมทั้งวิธีคิดการลดภาษีและการลดการอุดหนุน) เอกสารฉบับหลังนี้ ไม่มีผลทางกฎหมาย

แต่ข้อผูกพันการลดภาษีมีผลผูกพันทางกฎหมาย นอกจากนั้นข้อผูกพันในเอกสาร 2 ฉบับหลัง ยังเป็นเรื่องที่ประเทศสมาชิกสามารถต่อรองกันได้ภายหลัง

เสาหลักของข้อตกลง URAA มี 3 ด้าน คือ การเปิดตลาด (มาตรา 4) การอุดหนุนภายใน (มาตรา 6) และการอุดหนุนการส่งออกกับการแข่งขันด้านการส่งออก (มาตรา 8 ถึง 12) ส่วนบทบัญญัติสำคัญอื่นในข้อตกลงนี้ ได้แก่ special safeguard (มาตรา 5) การปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างสำคัญประเทศกำลังพัฒนา (มาตรา 15) Special and differential treatment หรือ S&D) ข้อตกลงสันติภาพชั่วคราว (ไม่ให้สมาชิกฟ้องร้องกันในเรื่องการอุดหนุนภายใน และการอุดหนุนการส่งออกบางประเภท ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องของฝรั่งเศส-มาตรา 13) Marrakech Decision (มาตรา 16 เรื่องข้อกังวลเกี่ยวกับปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาที่สุด และประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าเกษตร) การตั้งคณะกรรมการเกษตร (มาตรา 17) และ มาตรา 20 ที่กำหนดให้มีกระบวนการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรอย่างต่อเนื่อง (กล่าวคือ กำหนดให้เริ่มเจรจาเพื่อปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2543 หรือหนึ่งปีก่อน สิ้นสุดระยะเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลง) นอกจากนี้ก็มีข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตร ได้แก่ ข้อตกลงสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (sanitary and sanitary standards) ข้อตกลงสินค้าเขตร้อน การระงับข้อพิพาท เป็นต้น เนื่องจาก URAA ไม่ได้กำหนดวิธีการในการปฏิบัติในหลายๆเรื่อง การปฏิบัติจึงต้องอาศัยกติกาของ GATT/WTO แต่กรณีที่มีกติกาของ URAA และกติกานั้นขัดแย้งกับกติกาอื่นๆ ก็ให้ปฏิบัติตามกติกาใน URAA

รายละเอียดของข้อตกลงสินค้าเกษตร ปรากฏอยู่ใน web site ของ WTO หรือในกรรมสารสุดท้าย (Final Act) (เราจะสรุปสาระข้อผูกพันของไทยภายหลัง) ในที่นี้จะสรุปเฉพาะเสาหลัก 3 ข้อ

เสาหลักแรก คือ บทบัญญัติเรื่องการเปิดตลาดหรือการเข้าถึงตลาด (market access) เป็นข้อตกลงที่ต้องการให้สมาชิกเปิดตลาดสินค้าเกษตร มาตรการสำคัญมี 2 มาตรการ คือ (ก) การลดภาษีศุลกากร โดยที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดภาษีเฉลี่ยร้อยละ 36 และสินค้าแต่ละรายการต้องลดภาษีขั้นต่ำร้อยละ 15 ภายใน 6 ปี แต่บทบัญญัติ S&D กำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาลดภาษีเฉลี่ยร้อยละ 24 และสินค้าแต่ละรายการต้องลดภาษีขั้นต่ำร้อยละ 10 ภายใน 10 ปี (ข) การแปลงมาตรการจำกัดการนำเข้าที่ไม่ใช่ภาษีทุกประเภทให้เป็นภาษี (เรียกว่า tariffication) โดยกำหนดให้ประเทศต้องเปิดตลาดขั้นต่ำ (ใช้โควตา) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของการบริโภคในปีก่อน (หากปริมาณการนำเข้าในปีก่อนต่ำกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณการบริโภคสินค้านั้นๆ) แล้วเพิ่มปริมาณโควตานำเข้าเป็นร้อยละ 5 เมื่อสิ้นปี 2543 สำหรับประเทศพัฒนา

แล้ว ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้เวลาถึงสิ้นปี 2547 อย่างไรก็ตามมีบางประเทศที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องใช้ tariffication แต่ต้องกำหนดปริมาณนำเข้าขั้นต่ำเป็นกรณีพิเศษ (ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอิสราเอล)

เสาหลักที่สอง คือ เรื่องการอุดหนุนในประเทศ (domestic support) วัตถุประสงค์ คือ ต้องการให้สมาชิกลดการอุดหนุนในประเทศที่มีผลต่อการบิดเบือนการค้า (มาตรการอุดหนุนกลุ่มนี้จัดอยู่ในกลุ่ม Amber Box) ส่วนการอุดหนุนอื่นที่ไม่บิดเบือนการค้าได้รับการยกเว้นไม่มีข้อผูกพันให้ต้องลด (เรียกว่า Green Box ใน Annex 2) อย่างไรก็ตามยังมีบทบัญญัติที่ยกเว้นให้สมาชิกไม่ต้องผูกพันลดการอุดหนุนบางประเภทที่มีผลบิดเบือนตลาด (เรียกว่า Blue Box ตามมาตรา 6.5 ได้แก่ EU compensation (direct) payments และ deficiency payment ของสหรัฐอเมริกา) ข้อยกเว้นนี้เกิดจากการประนีประนอมระหว่างสหรัฐอเมริกากับกลุ่ม EU เพื่อผ่านทางต้นของการเจรจาอบอุรุกวัย (หรือที่เรียกว่า Blair House agreement ที่ตกลงกันที่บ้านพักรับรองของรัฐบาลสหรัฐในเดือนพฤศจิกายน 1992)

การอุดหนุนที่บิดเบือนการค้าที่สมาชิกผูกพันจะลดการสนับสนุนลง จำนวนในรูปของ Aggregate Measurement of Support¹ (AMS ตามมาตรา 6 และ Annex 3-4) ประเทศพัฒนาแล้วผูกพันจะลดการอุดหนุนลง 20% ภายในปี 2543 และประเทศกำลังพัฒนาผูกพันจะลดการอุดหนุนลง 13% ภายในปี 10 ปี ประเทศที่ผูกพันลดการอุดหนุนภายในมี 34 ประเทศ) ส่วนประเทศที่มีได้แจ้งการผูกพันไว้มีสิทธิที่จะให้การอุดหนุนได้ไม่เกิน 5% ของมูลค่าการผลิตสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว (และ 10% สำหรับประเทศกำลังพัฒนา) การอุดหนุนประเภทนี้เรียกว่า non-product specific support นอกจากนั้น การอุดหนุนเป็นรายสินค้า (product specific support) ที่ไม่เกินร้อยละ 5 ของมูลค่าการผลิตของสินค้าแต่ละชนิดในประเทศพัฒนาแล้ว (หรือไม่เกินร้อยละ 10 สำหรับประเทศกำลังพัฒนา) ได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดลง (เช่น

¹ OECD เป็นหน่วยงานแรกที่เสนอวิธีวัด producer support estimate (PSE) และ consumer support estimate (CSE) ซึ่งถูกนำมาดัดแปลงใช้ในการคำนวณ AMS ตามข้อตกลง URAA นิยามการวัด AMS จึงต่างจาก PSE AMS มี 2 ส่วน คือ (1) การอุดหนุนด้านราคาเป็นรายสินค้าหรือส่วนต่างระหว่างราคาอุดหนุนของรัฐบาลกับราคาอ้างอิงในตลาดโลก และ (2) การอุดหนุนอื่นที่ไม่ได้รับการยกเว้นให้ต้องลดการอุดหนุน ซึ่งไม่ใช่การอุดหนุนเฉพาะเป็นรายสินค้า หรือการอุดหนุนโดยตรงเป็นรายสินค้าที่ได้รับการยกเว้น ผู้สนใจหาอ่านรายละเอียดจากบทความ 10 บทในหนังสือเรื่อง Agriculture and the WTO, edited by M.D.Ingco and J.D.Nash, Washington DC : World Bank, 2004. บทความเหล่านี้เป็นการประเมินการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA และเสนอแนวทางการเจรจาสินค้าเกษตรในรอบโดฮา โดยเน้นผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนานอกจากบทวิเคราะห์ข้อตกลง 3 เสาหลักแล้วยังมีบทวิเคราะห์เรื่อง food security S&D ผลกระทบของการเปิดเสรี SPS เทคโนโลยีชีวภาพ ฯลฯ

เดียวกับ non-product specific support) เพราะจัดอยู่ในข่ายการอุดหนุนปริมาณต่ำ (de minimis)

. การอุดหนุนภายในที่บิดเบือนตลาดได้รับการยกเว้นจากบทบัญญัติเรื่องสันติภาพ (peace clause) ไม่ต้องถูกรื้อถอน (หรือถูกฟ้องร้อง) เป็นเวลา 9 ปี (หมดอายุสิ้นปี 2003)

เสาหลักที่สาม ประเทศสมาชิกที่มีการอุดหนุนการส่งออกบางประเภทต้องผูกพันที่จะลดการอุดหนุนลง โดยประเทศพัฒนาแล้วผูกพันจะลดจำนวนเงินที่ใช้อุดหนุนการส่งออกลงเฉลี่ยร้อยละ 36 และลดปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 21 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาได้เต็มต่อให้ลดจำนวนเงินอุดหนุนลง 24% และปริมาณการอุดหนุนลง 14% ใน 10 ปี (1995-2004) มีประเทศที่แจ้งพันธะผูกพันการลดการอุดหนุนเพียง 25 ประเทศ นอกจากนั้นประเทศกำลังพัฒนาได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนการส่งออกบางประเภทในช่วงที่กำลังปฏิบัติตามข้อตกลง URAA ได้แก่ การอุดหนุนต้นทุนการตลาด ซึ่งรวมทั้งการขนส่งภายในและภายนอกประเทศ การขนถ่ายสินค้า และการแปรรูป)

3.2 ความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัย

ข้อตกลง URAA เป็นความสำเร็จครั้งสำคัญในประวัติการดำเนินงานของแกตต์ (GATT) รองจากความสำเร็จในการลดภาษีศุลกากรของสินค้าอุตสาหกรรม ในการเจรจารอบแรกๆ เพราะเป็นครั้งแรกที่ประเทศสมาชิกตกลงที่จะนำภาคเกษตรเข้ามาอยู่ภายใต้กติกาการค้าของโลก หากจะกล่าวว่าการเจรจาสินค้าเกษตรเป็นหัวใจของการเจรจารอบอุรุกวัยคงไม่ผิด² วัตถุประสงค์ของการเจรจาสินค้าเกษตรคือ ต้องการพลิกโฉมหน้าการค้าในตลาดสินค้าเกษตรโลกทั้งระบบ โดยมีการกำหนดระบบการค้าสินค้าเกษตรที่ยุติธรรม และเป็นไปตามกลไกตลาด มีการกำหนดกระบวนการปฏิรูประบบการค้าอย่างต่อเนื่อง โดยภาคีสมาชิกมีพันธะผูกพันที่จะลดการอุดหนุนและการคุ้มครองภาคการเกษตรลงในอัตราก้าวหน้าเพื่อแก้ไขการบิดเบือนในตลาดสินค้าเกษตรโลก และมีกติกาป้องกันมิให้มีการจำกัดการค้าสินค้าเกษตร

² การเจรจาสินค้าเกษตรประสบปัญหาความล่าช้าตั้งแต่แรกเมื่อมีความพยายามที่จะเปิดการเจรจาใหม่ในการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เจนีวาในปี 1982 ล้มเหลว นานาชาติต้องใช้เวลามาก 4 ปี จึงสามารถประเทศการเจรจารอบอุรุกวัยได้ในปี 1986 แต่แล้วการเจรจาสินค้าเกษตรก็เป็นสาเหตุให้การประชุม mid-term review ในเดือนธันวาคม 1988 ธันวาคม 1990 และทำให้ประเทศสมาชิกไม่อาจสรุปผลการเจรจารอบอุรุกวัยได้ในการประชุมรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม 2533 ประเด็นความขัดแย้งเรื่องสินค้าเกษตรทำให้การเจรจารอบ UR ยืดเยื้อกว่ากำหนดถึง 3 ปีเต็ม สถานการณ์นี้คล้ายคลึงกับรอบโดฮามาก

ข้อตกลงถือว่าเป็นความสำเร็จสำคัญที่สุดของ URAA มี 2 เรื่อง คือ การกำหนดให้แปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีทุกชนิดให้เป็นภาษีแล้วจึงลดอัตราภาษีลง (tariffication) และสมาชิกที่เคยเปิดตลาดเกิน 5% ของความต้องการในประเทศ ให้รักษาระดับการเปิดตลาดนั้นไว้ ส่วนประเทศสมาชิกอื่นมีพันธะต้องเปิดตลาดขั้นต่ำร้อยละ 3 ของความต้องการภายในแล้วเพิ่มเป็นร้อยละ 5 เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตาม URAA* ข้อตกลงอื่น คือ ให้สมาชิกผูกพันที่จะกำหนดอัตราภาษีศุลกากรทุกรายการ (tariff lines) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของการปฏิบัติตามข้อตกลง (implementation period) มีการจำกัดการอุดหนุนการส่งออกเป็นรายสินค้าและกำหนดให้ลดการอุดหนุนลงจนต่ำกว่าระดับการอุดหนุนในปี 2529-33 ประเทศที่ไม่มีการอุดหนุนการส่งออกจะห้ามมาให้การอุดหนุนใหม่ไม่ได้และสินค้าใดที่ไม่เคยได้เงินอุดหนุนในปีฐาน ก็จะไม่ได้รับเงินอุดหนุนส่งออกตลอดไป URAA ถือเป็นเอกสารทางการครั้งแรกในประวัติศาสตร์การค้าสินค้าเกษตรที่ประเทศต่างๆ ยอมรับว่าการอุดหนุนภายในก่อให้เกิดการบิดเบือนการค้าและมีการจำแนกนโยบายที่เกิดการบิดเบือนการค้า ผลก็คือในอนาคตเมื่อรัฐบาลของประเทศต่างๆ ต้องการช่วยเหลือเกษตรกร รัฐจะเริ่มแสวงหาและเลือกใช้นโยบายที่ไม่บิดเบือนการค้า ประเทศกำลังพัฒนาได้รับแต้มต่อในการลดภาษีคุ้มครองและลดการอุดหนุน นอกจากนั้นก็มี การปรับปรุงกลไกการระงับข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสมาชิก กลไกดังกล่าวยังสามารถป้องกันมิให้ประเทศมหาอำนาจ (อย่างเช่น สหรัฐอเมริกาใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการบีบบังคับให้ประเทศอื่นๆ ต้องกำหนดกติกาต่างๆ ตามที่ฝ่ายสหรัฐอเมริกาต้องการ โดยใช้การกีดกันการค้าเป็นเครื่องมือข่มขู่

3.3 ช่องโหว่และจุดอ่อนของข้อตกลง URAA : เขาตอบตาเรื่องการเปิดเสรีสินค้าเกษตรอย่างไร

อย่างไรก็ตามทันทีที่ข้อตกลง URAA พิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณะ นักวิชาการก็เริ่มตระหนักว่า URAA จะไม่ก่อให้เกิดการเปิดเสรีการค้าในภาคเกษตรตามที่หลายฝ่ายต้องการ¹ (Hathaway and Ingco 1995 ; Ingco 1995 ; Ammar 1996 ; Martin and Winters 1996) สาเหตุสำคัญก็เพราะข้อตกลงและกติกาดังกล่าวมีช่องโหว่มากมาย (ที่เกิดจากเจตนาของผู้ร่างกติกา) และเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการประนีประนอมระหว่างสหรัฐอเมริกากับกลุ่ม EU

¹ จากสินค้า 7 ประเภทใน 18 กลุ่มประเทศ (รวม 126 รายการ) ปรากฏว่ามีรายการที่ราคาดำเนินการไม่เปลี่ยนแปลงถึง 102 รายการ (Hathaway and Ingco 1995 : Table 1-a)

จุดอ่อนและช่องโหว่ของ URAA มีดังต่อไปนี้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นิพนธ์ 2539 Hathaway and Ingco 1995 ; Siamwalla 1996)

ก) การแปลงอุปสรรคเป็นภาษีแบบสกปรก (dirty tariffication) กล่าวคือ อัตราภาษีใหม่ (ที่เกิดจากการแปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีให้เป็นภาษี) มีอัตราสูงกว่าอัตราภาษีที่คำนวณจากข้อมูลปีล่าสุด (ในเวลานั้น) สาเหตุเพราะว่าอัตราภาษีใหม่เท่ากับราคาในประเทศลบด้วยราคานำเข้า แต่ในการคำนวณ (สมาชิกส่วนใหญ่โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว) ใช้ราคาสินค้าในประเทศที่มีคุณภาพสูง โดยเลือกท้องที่ห่างไกลที่สุดในประเทศและใช้ราคาสินค้านำเข้าที่มีคุณภาพต่ำสุดที่ทำเรื่องที่มีค่าใช้จ่ายต่ำสุด ประเทศพัฒนาแล้วเกือบทั้งหมด (ยกเว้นญี่ปุ่น) ใช้วิธีสกปรกแบบนี้ตัวอย่างเช่น EU ผูกพันภาษีเริ่มต้นในอัตราเฉลี่ยสูงกว่าอัตราภาษีจริง (actual tariff equivalents) ถึง 61% สหรัฐอเมริกากำหนดภาษีผูกพันสูงกว่าภาษีจริง 44% (Ingco 1995).

ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ใช้วิธีประกาศอัตราภาษีผูกพันในอัตราที่สูง (เพราะข้อตกลงไม่บังคับให้ใช้วิธีแปลงอุปสรรคเป็นภาษี) ส่วนประเทศที่เลือกการแปลงอุปสรรคเป็นภาษี ก็ใช้วิธีสกปรกเช่นกัน (เช่นไทยกำหนดอัตราภาษีข้าวผูกพัน (in-quota tariff) ที่ 58% เทียบกับอัตราภาษีที่คำนวณจากตัวเลขจริง 1%)

นอกจากนั้นประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ (ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา) ต่างก็กำหนดอัตราภาษีนอกโควตา (out-of-quota tariffs) ในอัตราที่สูงลิบ (123%) จนไม่มีทางที่จะมีการนำเข้าเกินกว่าปริมาณโควตา (ABARE 1999)

ข) ประเทศส่วนใหญ่เลือกใช้ปี 1986-88 เป็นปีฐานในการแปลงภาษีเพราะช่วงนี้เป็นช่วงที่ราคาสินค้าตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำสุด (เทียบกับราคาประกันภายในประเทศ) ทำให้อัตราภาษีสูงเป็นพิเศษ

ค) วิธีการลดภาษีในอัตราเฉลี่ยแบบไม่ถ่วงน้ำหนัก 36% ช่วยประเทศต่างๆ (โดยเฉพาะในกลุ่ม OECD) สามารถเลือกลดภาษีสินค้าอ่อนไหวในอัตราขั้นต่ำ (15%) แล้วลดภาษีในสินค้าที่ไม่สำคัญ หรือมีอัตราภาษีต่ำอยู่แล้วในอัตราสูงๆ เพื่อให้ได้ค่าเฉลี่ย 36% เช่น สินค้าอีกชนิดเคยมีอัตราภาษี 5% ก็จะลดลง 57% (อัตราภาษีใหม่คือ 2.15%) เมื่อเฉลี่ยกับการลดภาษีนำเข้าสินค้าอ่อนไหว 15% ก็จะเท่ากับ 36% ตามข้อตกลง

ง) ประเทศพัฒนาแล้ว (โดยเฉพาะ EU และสหรัฐอเมริกา) นับโควตานำเข้าที่เคยจัดสรรให้ประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ข้อตกลงพิเศษเรื่อง preferential trade arrangement (ซึ่งมักเก็บภาษีนำเข้าต่ำมาก) รวมเป็นส่วนหนึ่งของปริมาณการนำเข้าภายใต้ข้อตกลงการเปิด

ตลาดปัจจุบัน (current account) ทำให้ปริมาณการนำเข้าจริงหลังข้อตกลง URAA มิได้เพิ่มขึ้นจากเดิม ตัวอย่างสินค้าเหล่านี้ คือ น้ำตาลในกรณี EU ส่วนอเมริกาก็มีน้ำตาล และเนื้อวัว สินค้าชนิดเดียวที่มีการเปิดตลาดมากคือข้าว เพราะญี่ปุ่นไม่ได้ใช้วิธีแปลงอุปสรรคเป็นภาษีสำหรับข้าว แต่ใช้วิธียกเว้นโดยผูกพันจะมีการนำเข้าขั้นต่ำ (ต่อมาญี่ปุ่นเปลี่ยนไปใช้ tariffication)

จ) ข้อตกลง URAA ยินยอมให้รวมสินค้านำเข้าชนิดต่างๆ ตามรหัสภาษี 4 หลัก ในการคำนวณอัตราการเปิดตลาด (aggregation issues) ทำให้ปริมาณการเปิดตลาดในปีสุดท้ายของการดำเนินงานตาม URAA ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากกว่าปีฐาน

ฉ) การอุดหนุนภายในของประเทศ OECD ไม่ลดลงจริง แม้ตัวเลขการอุดหนุนภายใน (AMS) จะลดลง แต่จำนวนเงินที่เกษตรกรในกลุ่ม OECD ได้รับจากรัฐบาลกลับไม่ลดลงเลย สาเหตุก็เพราะ (1) การยินยอมให้คำนวณเงินอุดหนุน โดยใช้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกในปี 2529-31 เป็นฐาน ในช่วงนั้นราคาตลาดโลกต่ำเป็นประวัติการณ์ (เพราะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในลาตินอเมริกา) (2) แทนที่การลดการอุดหนุนจะต้องลดลง 20% สำหรับสินค้าแต่ละรายการ (ตามร่างข้อเสนอในการเจรจาระยะต้นหรือ Dunkel Draft) แต่สหรัฐอเมริกากับ EU กลับประนีประนอมให้ใช้ AMS เป็นเกณฑ์วัดการลดการอุดหนุน คือ สมาชิกสามารถเลือกลดการอุดหนุนสินค้าใดก็ได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วให้เท่ากับร้อยละ 20 ของ AMS (3) แต่วิธีดังกล่าวก็ยังสามารถทำให้การอุดหนุนภายในลดลงได้บ้าง ทว่าหลังจากข้อตกลงที่ Blair House ปรากฏว่า EU และสหรัฐอเมริกาฮั้วกันขอให้รายการอุดหนุนรายการสำคัญของ 2 ประเทศที่บิดเบือนการค้า ถูกจัดให้อยู่ใน Green Box (ซึ่งเป็นการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้า) ทำให้ทั้งคู่ไม่ต้องลดการอุดหนุนภายในบางประเภทลง ได้แก่ การอุดหนุนที่เรียกว่า decoupled support ที่ประกอบด้วย EU compensation payments และ deficiency payment ของสหรัฐนอกจากนั้นยังฮั้วกันว่าการอุดหนุนประเภทที่มีการจำกัดการผลิต (production limiting arrangements) เป็นการอุดหนุนที่สมาชิกไม่ต้องผูกพันที่จะลดลง (โดยจัดการอุดหนุนประเภทนี้อยู่ภายใต้มาตรการพิเศษที่เรียกว่า Blue Box measures) ทั้งการอุดหนุนแบบ decoupled support และ production limiting arrangements ไม่ได้ถูกนับรวมใน AMS (4) มูลค่าการอุดหนุนที่เกิดจากการประกันราคาคำนวณจากส่วนต่างระหว่างราคาประกันในประเทศกับราคาตลาดโลกคูณด้วยปริมาณสินค้าที่ได้รับการสนับสนุน แต่ราคาประกันมิได้สะท้อนราคาจริงในตลาดในประเทศและราคาตลาดโลกที่ได้ก็ไม่ใช้ราคาจริงในตลาดโลก แต่เป็นราคาคงที่เฉลี่ยจากฐานปี 1968-88 ผลก็คือ มูลค่าเงินอุดหนุนที่คำนวณได้สูงกว่าความจริง (5) ยอมให้ทุกประเทศมีการอุดหนุนแบบ deminimis

โดยไม่ต้องลดการอุดหนุนลง ผลคือ ประเทศที่มีการอุดหนุนรวมเป็นจำนวนมากอยู่แล้วก็สามารถให้การอุดหนุนเพิ่มขึ้นอีก

ข) ข้อตกลง Blair House กำหนดให้สมาชิกเลือกใช้ปริมาณการอุดหนุนการส่งออกในปีฐาน 1986-90 หรือปี 1991-92 เป็นปีเริ่มต้นของการลดการอุดหนุนการส่งออกได้ เนื่องจากปี 1992 เป็นปีที่ทั้งอเมริกาและ EU จ่ายเงินอุดหนุนส่งออกสูงกว่าปี 1986-90 จึงทำให้ทั้งคู่สามารถเพิ่มการอุดหนุนได้อีกเป็นจำนวนมาก โดยที่ EU สามารถเพิ่มการอุดหนุนข้าวสาลีได้อีก 8 ล้านตัน เนื้อวัวอีก 0.36 ล้านตัน ส่วนอเมริกาก็เพิ่มการอุดหนุนข้าวสาลีและน้ำมันถั่วเหลืองได้อีก 7.5 และ 1.2 ล้านตันตามลำดับ

ข) ข้อตกลงการลดการอุดหนุนการส่งออกเป็นรายการสินค้าสามารถลบเสียงได้ เช่น ภาษีข้าว อเมริกาอาจลดการอุดหนุนการส่งออกข้าว แต่หันไปใช้วิธีการอุดหนุนภายในแทน (ซึ่งมิได้บังคับให้ลดการอุดหนุนเป็นรายสินค้า) เป็นต้น

สาเหตุสำคัญที่ข้อตกลง URAA มีช่องโหว่และจุดอ่อนต่างๆ จนไม่เกิดการเปิดเสรีการเกษตรในทางปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของกลุ่มแครนส์ (caims) ก็เพราะการคัดค้านของกลุ่ม EU (โดยเฉพาะฝรั่งเศส) แม้สหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้ผลักดันและเสนอให้มีการเปิดเสรีการเกษตรในตอนต้นแต่ขณะเดียวกันการเมืองภายในสหรัฐอเมริกาก็มีกระแสความต้องการให้รัฐบาลดำรงอัตราการคุ้มครองและการอุดหนุนในสินค้าเกษตรบางชนิดระดับสูงต่อไป และเพื่อมิให้การเจรจารอบอุรุกวัยล้ม (ซึ่งจะทำให้อเมริกาไม่ได้ประโยชน์จำนวนมหาศาลจากข้อตกลงเรื่องอื่นๆ โดยเฉพาะทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าบริการ ซึ่งเป็นรายการที่สหรัฐอเมริกามีความสามารถเหนือประเทศคู่ค้าอื่นๆ) สหรัฐอเมริกาจึงตกลงฮั้วกับ EU ปรับเปลี่ยนร่างข้อเสนอ Dunkel Text ให้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของ EU (และแนวการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม หรือ CAP reform ของ EU) เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจในการเจรจาของสหรัฐอเมริกาและ EU ทั้งคู่มีส่วนแบ่งการค้าโลกถึงร้อยละ 40 ดังนั้นเมื่อสหรัฐอเมริกาสถาบันบรรลุข้อตกลง Blair House Agreement กับ EU ได้เมื่อเดือนธันวาคม 2536 กลุ่มแครนส์ (Caims) ซึ่งเป็นหัวหอกสำคัญร่วมกับสหรัฐอเมริกาในการผลักดันการเจรจาให้เปิดเสรีสินค้าเกษตร จึงถูกผลักดันออกจากโต๊ะเจรจา ให้ไปยืนข้างโต๊ะ และต้องยอมก้มหน้ารับข้อตกลงของอเมริกาและ EU โดยปราศจากเสียงคัดค้านใดๆ

3.4 ผลลัพธ์ของข้อตกลง URAA : ประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้ประโยชน์อันใด

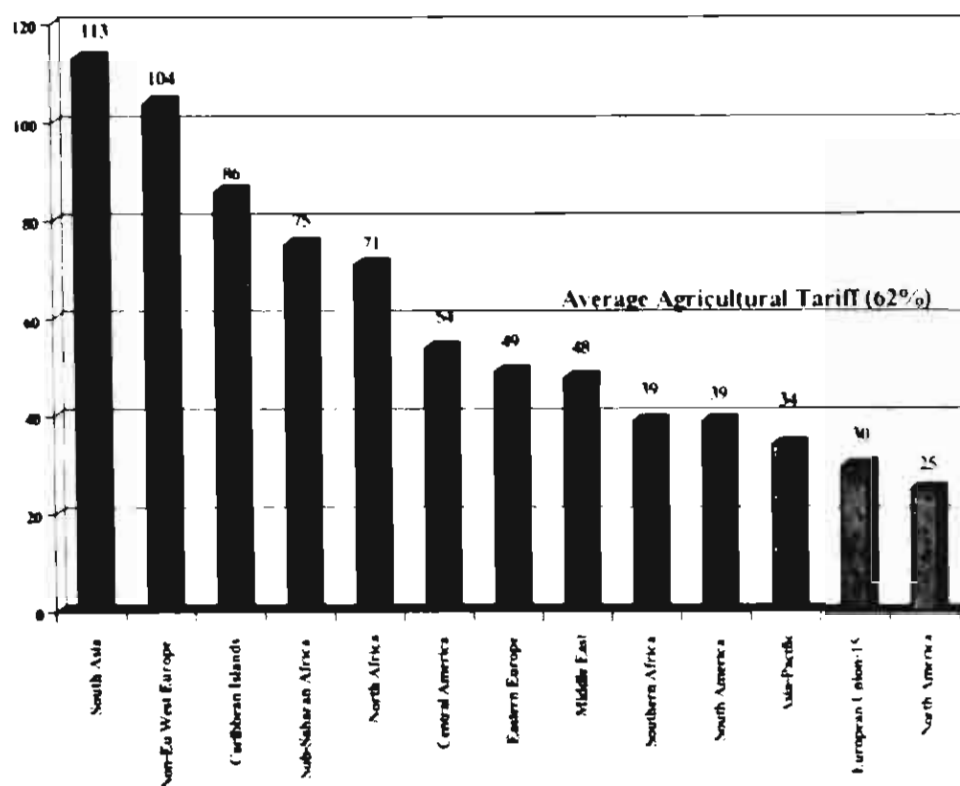
นอกจากช่องโหว่ของกติกาจะทำให้ประเทศพัฒนาไม่ต้องเปิดตลาดให้กับประเทศกำลังพัฒนา (ตามสัญญาหรือตามเจตนารมณ์ของการเจรจา) และยังคงให้การอุดหนุนเกษตรกรของคนในระดับเกือบเท่าเดิมแล้ว ข้อตกลง URAA ยังไม่ได้ให้ประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา มีหน้าซ้ำกลับก่อให้เกิดผลที่ไม่สมดุลกับประเทศกำลังพัฒนา (ดูคำอธิบายเพิ่มเติมในตอนที่ 4 และ Finger and Nogue's 2002 ; Stiglitz and Charlton 2004 ; Finger and Schuler 2000 ; Roberts 1999; และบทความต่างๆใน Ingco and Nash 2004)

คำถามแรก คือ ข้อตกลง URAA มีผลกระทบอย่างไรต่อการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก และผลต่อประเทศกำลังพัฒนา

แม้ว่าการค้าโลกจะเป็นจักรกลสำคัญของการเติบโตของเศรษฐกิจโลก (เพราะอัตราส่วนระหว่างการเติบโตของการค้าโลกของการค้าโลกต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึง 1.1-1.5 ในช่วง 1965-1985 และในช่วง 15 ปีหลัง (1985-2000) สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นถึงระดับ 2.5-3.3 ดู Ingco and Nash 2004) แต่การค้าสินค้าเกษตรกลับเติบโตช้ากว่าการค้าสินค้าอุตสาหกรรมในช่วงปี 1990-2000 มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรของโลกเพิ่มจาก US\$ 274 พันล้าน เป็น US\$ 394 หรือเพิ่มขึ้น 1.4 เท่าตัว ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มสูงถึง 1.8 เท่าตัว สาเหตุหลักก็คือ การค้าสินค้าเกษตรในโลกยังถูกจำกัดด้วยอัตราภาษีศุลกากรและอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี ซึ่งสูงมาก ในปี 2544 อัตราภาษีขาเข้าสินค้าเกษตรทั่วโลกสูงถึง 62% และสูงเป็น 6 เท่าของภาษีขาเข้าสินค้าอุตสาหกรรม (OECD 2001) แม้กระทั่งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วอย่างเช่น EU และอเมริกาเหนืออัตราภาษีผูกพันก็ยังเฉลี่ยสูงถึง 30% และ 25% ตามลำดับ (ดูรูปที่ 3.1)

หลังจากมีข้อตกลง URAA เรื่องการเปิดตลาดแล้ว มูลค่าการค้าสินค้าเกษตร และอาหาร (วัดด้วยราคางross) มีอัตราการเพิ่มขึ้นพอสมควร แต่กลับปรากฏว่ามีแค่กลุ่มแครนส์ (14 ประเทศ) เพียงกลุ่มเดียวที่มีส่วนแบ่งการส่งออกสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 17.6% ในช่วงก่อนรอบอุรุกวัย (1990-94) เป็น 19.7% ในช่วงดำเนินงานตามข้อตกลง URAA (1995-99) และส่วนแบ่งการส่งออกอาหารของกลุ่มแครนส์ก็เพิ่มจาก 17.3% เป็น 18.3% ส่วนประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ และประเทศด้อยพัฒนาดังก็มีส่วนแบ่งการส่งออกลดลงหรือเท่าเดิม (ตารางที่ 3.1)

รูปที่ 3.1 อัตราเฉลี่ยภาษีผูกพันสินค้าเกษตรรายกลุ่มประเทศ 2544 (ร้อยละ)



ที่มา : Gibson and others 2001.

ตารางที่ 3.1 การค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก

กลุ่มประเทศ	ส่วนแบ่งในตลาดโลก (%)		% เปลี่ยนแปลงระหว่าง 2 ช่วงเวลา
	1990-94	1995-99	
มูลค่าสินค้าเกษตรส่งออก (ราคาคงที่)			
ประเทศพัฒนา	58.5	57.3	31
Cairns - 14 ประเทศ	17.6	19.7	50
ประเทศกำลังพัฒนาอื่น	22.1	21.5	30
ประเทศด้อยพัฒนา - 49 ประเทศ	1.7	1.5	24
การส่งออกอาหาร (ราคาคงที่)			
ประเทศพัฒนา	61.0	61.2	24
Cairns - 14 ประเทศ	17.3	18.3	31
ประเทศกำลังพัฒนาอื่น	50.8	19.2	14
ประเทศด้อยพัฒนา - 49 ประเทศ	0.9	0.9	23
ดุลการค้า			
	net exports (\$ bil.)		
ประเทศพัฒนา	-23	-17	6
Cairns - 14 ประเทศ	26	34	8
ประเทศกำลังพัฒนาอื่น	-23	-33	-10
ประเทศด้อยพัฒนา - 49 ประเทศ	-2	-3	-1

ที่มา : FAO 2001.

นอกจากนั้นประเทศกำลังพัฒนายังไม่ได้ได้รับประโยชน์จากรอบ UR มากเท่ากับที่เคยมีการศึกษากันก่อนที่การเจรจาจะยุติ เช่น ในปี 1992-93 ธนาคารโลก OECD และองค์กรต่างๆ ประเมินการว่าการเจรจารอบ UR จะทำให้สวัสดิการของโลกเพิ่มขึ้นปีละ 200 พันล้านเหรียญ โดยประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกแก่ประเทศกำลังพัฒนา และการเปิดเสรีสินค้าเกษตรอย่างเดียว จะทำให้สวัสดิการของโลกเพิ่มขึ้นปีละ 35 พันล้านเหรียญ (Harrison Rutherford and and Tarr 1995 : P 58). แต่ผลการศึกษาหลังการเจรจา UR จบลงแล้ว พบว่า ตัวเลขประมาณการดังกล่าว สูงกว่าความจริงและประโยชน์ส่วนใหญ่ (70%) ตกแก่ประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ใช่ประเทศกำลังพัฒนา ส่วนประโยชน์ที่เหลือก็ตกแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (UNDP HDR 1997) เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ ข้อตกลงจริงแตกต่างจากข้อสมมุติในการศึกษา ตอนต้นที่เชื่อว่าจะมีการเปิดเสรีการค้าต่างๆ แต่เอาเข้าจริงข้อตกลงก็มีได้ก่อให้เกิดการเปิดเสรี การค้าตามที่คาดในตอนต้น เช่น โควตาภาษีมิได้ทำให้มีการเปิดตลาดสินค้าเกษตรเท่าที่คาด ข้อตกลงสิ่งทอ (ATC) ก็มีการแก้ไขการเปิดเสรีให้ชะลอการเปิดเสรีในระยะแรก แล้วมาเปิดเสรีมากในปีท้ายๆ แต่ยังคงให้คณะกรรมการการค้าสินค้าเป็นผู้พิจารณาและให้ข้อเสนอแนะ ภายใน 31 กรกฎาคม 2002 (Panagariya, 2002) นอกจากนั้นการศึกษายังมิได้คำนึงถึงต้นทุนของประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามข้อตกลง (Stiglitz and Charlton 2004 : 5) (ดูเพิ่มเติมในตอนที่ 4)

ก) ประเทศพัฒนาแล้วมีอัตราการคุ้มครองสูงมากสำหรับสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา

การที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่และประเทศด้อยพัฒนาสูญเสียส่วนแบ่งการค้า สินค้าเกษตรในตลาดโลกทั้งๆที่เกษตรมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศยากจนเหล่านั้นเกิดจากสาเหตุหลายประการ

(1) เหตุผลข้อแรก ที่ทำให้อัตราการส่งออกประเทศเหล่านี้เพิ่มช้าเกิดจากการที่ประเทศพัฒนาแล้วไม่มีความจริงใจในการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของตน จึงใช้วิธีแบบขลใน การเขียนกติกาการลดภาษีและอัตราการคุ้มครองในลักษณะที่ทำให้คนสามารถดำรงการคุ้มครองในอัตราที่สูง (ดูตอนที่ 3.2 (ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ก็อาศัยประโยชน์จากข้อตกลง URAA กำหนดอัตราการคุ้มครองในระดับที่สูงเช่นเดียวกัน) วิธีการที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้ในการกีดกันสินค้านำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา คือ การกำหนดภาษีในอัตราสูงสุด (tariff peaks) กับสินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา เช่น น้ำตาล ผักผล

ไม้ ปลา ัญพืช ยาสูบ อุตสาหกรรมอาหารที่มีส่วนผสมน้ำตาล (รวมทั้งเสื้อผ้า) การศึกษาอัตราภาษีนำเข้าใน 4 กลุ่มประเทศ⁴ (Quad economies คือ อเมริกา แคนาดา EU และ ญี่ปุ่น) พบว่าร้อยละ 6-14 ของจำนวนรายการภาษี (tariff lines) ของ Quad มีอัตราสูงกว่า 15% (ตามนิยาม tariff peaks ของ UNCTAD และ WTO) ในอเมริกา EU และญี่ปุ่นมีรายการภาษีที่มีอัตรา สูงสุด 200-300 รายการ ส่วนในแคนาดามีถึง 700 รายการ เฉพาะใน EU และญี่ปุ่นรายการที่มีภาษีอัตราสูงสุดส่วนใหญ่เป็นภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร (EU 91% ญี่ปุ่น 77%) (Olarreaga and Ng 2002 :) แต่ถ้านับเฉพาะรายการภาษีสินค้าเกษตรที่มีอัตราสูงกว่า 50% ปรากฏว่าแคนาดามีรายการภาษีสูงสุด 60 รายการ EU มี 71 รายการ ญี่ปุ่น 14 รายการ และอเมริกามี 8 รายการ (Ingco and Nash 2004 : 8) ตัวอย่างของสินค้าเกษตรที่ถูกประเทศพัฒนาเรียกเก็บภาษีนำเข้าในอัตราสูงลิบ (ดูตารางที่ 3.2 (ก)-3.2(ข)) มีดังนี้ สินค้าที่มีอัตราภาษีสูงสุดสำหรับแคนาดา คือ เนย (ภาษี 340%) ใน EU ภาษีสูงสุด คือ เครื่องในวัว (250%) เนื้อและปลา น้ำตาล และยาสูบ แต่ในปัจจุบัน EU ดำเนินมาตรการ "Everything but Arms" initiation โดยไม่เก็บภาษีนำเข้าสินค้าข้างต้นยกเว้นน้ำตาล ข้าว และกล้วยหอม ญี่ปุ่นเก็บภาษีสูงสุดกับน้ำตาลดิบ (170%) และหนังดิบ อเมริกาก็ภาษีสูงสุดกับน้ำตาล (129%) ถั่วลิสง 120% (Olarreaga and Ng 2002 : 108)

(2) นอกจากข้อตกลง URAA จะมีผลให้อัตราภาษีนำเข้าสูงขึ้นแล้ว (เพราะผลของ tariffication) ยังทำให้ความเบี่ยงเบนของภาษี (dispersion) เพิ่มขึ้นด้วย (ตารางที่ 3.3) สินค้าที่มีค่าการกระจายของอัตราภาษีกว้างมาก ได้แก่ ยาสูบ ผลิตภัณฑ์นมเข้มข้นและเนย สินค้าเหล่านี้มักจะมีอัตราภาษีสูงสุด (tariff peaks) ด้วย ข้อเสียก็คือ ภาษียิ่งสูงยิ่งเกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร เพราะภาษีจะลดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของผู้ผลิตที่มีความสามารถ นอกจากนั้นยังการกระจายของอัตราภาษีสูงเท่าไร ก็ยิ่งเกิดปัญหาการบริหารภาษีที่ขาดประสิทธิภาพรัฐใช้อำนาจการเมืองคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศได้มากขึ้น และเกิดการทุจริตในการจัดเก็บภาษีนำเข้า

(3) สิทธิพิเศษด้านภาษีสำหรับประเทศกำลังพัฒนา⁵ (preferential access เช่น Generalized System of Preferences ตามบทบัญญัติเรื่อง Enabling Clause ของ GATT ตั้งแต่ปี 1979) สิทธิพิเศษด้านภาษีที่ประเทศพัฒนาแล้วให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา เป็นการเพิ่มขีดความ

⁴ ในปี 2542 ร้อยละ 25 ของสินค้าส่งออก (ทุกชนิด) ของประเทศกำลังพัฒนา (มูลค่า 5.5 พันล้านเหรียญ) เป็นการส่งออกไปยังกลุ่ม Quad อัตราภาษีสูงสุดใน Quad จึงกระทบต่อการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา

⁵ ประเทศอุตสาหกรรม 27 ประเทศ มีโครงการ GSP ให้ประเทศกำลังพัฒนาออสเตรเลียเป็นประเทศแรกที่ได้รับ GSP ตาม Enabling Clause

สามารถในการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา เพราะจะทำให้ปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้น ราคาสินค้าสูงขึ้น รายได้และสวัสดิการของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น การศึกษาพบว่าหากมีการขยายสิทธิพิเศษของ EU-Everything-But-Arms หรือ EBA ในประเทศ Quad (คือ ลคกาบีเหลือศูนย์ และไม่มีการจำกัดโควตานำเข้า) จะทำให้การส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นร้อยละ 3-11 (Hoekman, Ng and Olarreaga 2003 ; Vanzetti and Ralf 2002) แต่นักเศรษฐศาสตร์วิจารณ์ว่าผลการคำนวณที่ได้สูงเกินความจริง เพราะอัตราการใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษ (utilization rate) ค่อนข้างต่ำ (77% ในตลาดอเมริกา 34% ในตลาด EU สำหรับสินค้าจากประเทศ non-ACP 59% สำหรับแคนาดา และ 73% สำหรับตลาดญี่ปุ่น) ประเทศกำลังพัฒนามีขีดจำกัดในการขยายการผลิตและส่งออก (Tangermann 2001) นอกจากนั้นยังมีเหตุผลสำคัญอีกบางประการ คือ กลุ่มประเทศ Quad มักจะไม่ยอมให้สิทธิพิเศษกับการนำเข้าสินค้าเกษตรที่อ่อนไหว หรือถ้าให้ก็มักจะจำกัดปริมาณการนำเข้า หรือให้สิทธิพิเศษแก่สินค้าที่ตนเก็บภาษีนำเข้าในอัตราที่ต่ำอยู่แล้ว (Olarreaga 2002 :105, 109 ; Michalopoulos 1999) เหตุผลสำคัญอีกข้อคือ กลุ่ม Quad มักใช้อุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (โควตา มาตรฐานทางเทคนิค มาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช หรือ SPS) เป็นเครื่องมือกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตร การศึกษาพบว่าร้อยละ 42 ของสินค้าเกษตรและประมงจากประเทศกำลังพัฒนาประสบกับปัญหาอุปสรรคดังกล่าวในกลุ่มประเทศ Quad ยิ่งกว่านั้นสิทธิพิเศษด้านภาษี (รวมทั้งการตั้งเขตการค้าเสรี (PTA) ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนการค้า (trade diversion) จากประเทศกำลังพัฒนาที่มีต้นทุนผลิตต่ำแต่ไม่ได้สิทธิพิเศษ ไปยังประเทศกำลังพัฒนาที่ได้สิทธิพิเศษ นอกจากนั้นยังเกิดต้นทุนทางการเมือง เพราะประเทศกำลังพัฒนาที่ได้สิทธิพิเศษทางการค้าไม่กระตือรือร้นที่จะปฏิรูปนโยบายการค้า มีหน้าจั่วประเทศพัฒนาแล้วที่เป็น ผู้ให้สิทธิพิเศษ (โดยเฉพาะ EU) ยังอาศัยเสียงจากประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการต่อรองรอบโคศา โดยให้ประเทศเหล่านี้สนับสนุนข้อเสนอเรื่องภาคเกษตรมีหลายบทบาทของคน (multifunctionality) (ดู Freeman 2004 : 291-313)

ตารางที่ 3.2 (ก) อัตราภาษีในประเทศพัฒนาแล้ว

Country	EU	Japan	US	Aus	Canada	NZ	Norway	Swit.
1. สินค้าที่ภาษีเกิน 15%								
Barley	83	286			58		318	94
Bovine meat	138	50					345	172
Butter	93	24	44		207		343	415
Cheese	60	24	34		246		260	21
Chocolate	26	18	38	17	53	18	301	33
Cigars	38		28					
Citrus fruits	19						162	
Maize	50	23					172	50
Milk, conc.	105	243	29		201		303	283
Oilseeds		70	16				132	67
Pigmeat	30	84					363	30
Poultry	33				96	17	355	292
Rice	72	409					128	20
Sheepmeat	89						429	118
Sugar	135	253	72				41	60
Tomatoes	51						89	121
Vegetable oils							92	83
Wheat	73	325			63		347	71
2. สินค้าที่มีภาษีผูกพันและคุ้มครองจริง								
Wheat								
- Actual protection (1986-88)	106	651	20					
- ผูกพันใน UR (1995)	170	240	6					
- ผูกพันใน UR (2000)	82	152	4					
Sugar								
- Actual protection (1986-88)	234	184	131					
- ผูกพันใน UR (1995)	297	126	197					
- ผูกพันใน UR (2000)	152	58	91					
Meat								
- Actual protection (1986-88)	96	87	3					
- ผูกพันใน UR (1995)	96	93	31					
- ผูกพันใน UR (2000)	76	50	26					

ที่มา : (1) UNCT

(2) Ingco, 1996

ตารางที่ 3.2 (ข) อัตราภาษีศุลกากรที่แท้จริงของประเทศกำลังพัฒนาประเทศอุตสาหกรรม

กลุ่มของผลิตภัณฑ์		EAP	ECA	LAC	MENA	SA	SSA	LIC	LMIC	UMIC	HIC	OECD
สินค้าขั้นต้น	กลุ่มอาหาร											
	สัตว์มีชีวิต	8.1	10.6	8.3	27.2	27.3	16.8	16.5	13.5	12.5	4.8	47.4
	ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์	22.1	21.3	18.4	54.9	45.2	30.9	30.3	31.2	22.7	13.4	7.9
	ผลิตภัณฑ์ขี้ผึ้ง	21.1	22.5	18.5	32.4	33.4	25.8	25.8	23.1	21.8	22.2	45.5
	ผลิตภัณฑ์จากพืช	37	8.9	11.1	12.4	14.7	13.7	14	11.7	10.9	54.1	2.7
	ผลไม้และถั่ว	31.9	15.6	14.7	17.9	34.3	26.4	25.5	20.4	15.3	29.4	3.5
	น้ำตาล และ น้ำมัน	27.3	11.1	17.2	30.6	44.8	30.5	30.7	21.8	17	20	2.5
	Animal feed stuffs	21.9	19.7	16.7	23	42	25.9	25.9	20.4	23.2	13.6	8
	เมล็ดพืชมีน้ำมัน	5.8	5.6	9.3	11.6	22.7	14.4	14.3	9.8	7.4	2.7	0.7
	ไขมัน และ น้ำมัน	20.5	30.4	7.4	13.7	32.2	18.7	18.8	9.8	8.2	23.2	1.2
อาหารแปรรูป	ข้าว	13.1	9.5	14.5	20.8	41.2	20.4	22.8	15.4	13.5	7.3	4.4
	ข้าวสาลี	36.6	16.9	14.8	24.5	33.7	26.5	25.8	20.2	16.9	49.3	8.5
	ผลิตภัณฑ์	22.8	15.6	15.1	24.2	41.2	30.4	29.3	20.5	16.8	16.4	5.8
	ผลไม้แปรรูป	28.5	15.9	17	31	47.1	33.3	32.8	23.1	18.7	23.6	8.7
	กาแฟ เครื่องเทศ	21.1	9.1	15.3	21.7	42.9	30.5	29.6	17.3	15.6	14.3	3.2
	เครื่องดื่ม	46.7	24.2	18	45.1	115.2	34.1	46.4	27.2	37.5	16	7.3
	อื่นๆ	20.2	17.6	16.3	24.7	46.9	30.3	30.6	20.2	19.9	12.2	13
	ยาสูบ และผลิตภัณฑ์	42.9	32.3	18.7	33.9	84.5	36.9	42.5	24	46.3	16	14.7
	หนังสือ และหนังสือพิมพ์	3.9	5.2	8	10.1	30.6	16.4	17.3	7.8	7	0.6	0.1
	ยางธรรมชาติ	5.4	1.4	7.3	8.6	21.8	9.9	10.9	6.9	6.1	0.4	0.2
วัตถุดิบด้านเกษตร	เส้นใยธรรมชาติ	4.1	5.1	6.5	10.7	29.5	11.7	13.2	8.2	5.7	1.1	0.3
	อื่นๆ	10.1	8.4	7.1	12.2	27.7	14.4	15	10.5	8.3	6.3	2

ตารางที่ 3.2 (ข) อัตราภาษีศุลกากรที่เก็บจริงของประเทศกำลังพัฒนาประเทศอุตสาหกรรม (ต่อ)

กลุ่มของผลิตภัณฑ์		EAP	ECA	LAC	MENA	SA	SSA	LIC	LMIC	UMIC	HIC	OECD
กลุ่มของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	แร่	3.4	3.4	6.2	9.4	25	11.4	11.9	6.8	6.1	0.7	0.2
	เชื้อเพลิง	4.2	3	7	10.6	29.3	11.4	12.8	7.2	6.3	2.2	0.9
	ไม้ซุงโลหะ	5.3	5.1	8.2	12.8	31.6	14.5	14.9	9.4	8.6	2.1	2
	ผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม	EAP	ECA	LAC	MENA	SA	SSA	LIC	LMIC	UMIC	HIC	OECD
	เคมี	3.5	3	5.5	8.2	22.3	7.3	9	5.2	5.7	2.8	0.1
	น้ำหอม และสิ่งปรุงแต่ง	14.7	9.6	14.4	22.7	48.2	26.3	26.8	16.7	16	6.6	3.7
	ปุ๋ย	3.2	4.3	3.4	11.8	15.5	3.5	4.6	5.8	5	5.4	0.7
	เหล็ก เหล็กกล้า	6.2	5.9	8.8	11.1	37.1	13.2	14.7	8.7	11.2	3.4	2.9
	เครื่องจักร	5.1	4.4	7.1	10.7	30.1	10.7	12.2	6.7	9.5	3.5	2.1
	เครื่องจักรไม่ใช้ไฟฟ้า	9.4	6.6	11.5	15.7	41.7	20.9	20.7	11.7	14.7	4.4	2.9
อื่นๆ	เครื่องจักรไฟฟ้า	14.4	7.9	11	14.3	41.3	14.7	17.3	12.8	13.3	5.1	3.1
	อุปกรณ์การขนส่ง	11.8	9	14.3	21.6	39.5	26.8	26	16.4	14	3	5.4
	เครื่องหนังและเครื่องใช้สำหรับเดินทาง	13	6.2	11.6	19.4	45.7	20.8	21.3	13.5	15.5	4.9	3.9
	ผลิตภัณฑ์ยางพารา	16.5	8.5	12.8	22.7	43.3	24.6	24.2	17.6	14.4	5.1	3.4
	ผลิตภัณฑ์จากไม้	12.4	7.1	11.7	19.8	47.1	20.6	22	14.3	13.5	4.5	3.3
	ผลิตภัณฑ์จากกระดาษ	17.9	11.9	17.1	28.9	50.7	29.2	30.2	20.8	17.1	8	10
	เสื้อผ้าและสิ่งทอ	12.1	9.6	11.8	19.1	45.9	22.9	24	14.7	13.2	4.5	2.7
	เฟอร์นิเจอร์	20.2	13.7	17.8	27.8	52.1	34	32.4	22.3	20.6	7.6	3.2
	รองเท้า	19.1	11.5	17.6	27.3	47.3	31.3	29.8	20.1	21.6	8.3	11.9
	อุปกรณ์เฉพาะสาขาอาชีพ	7.6	7.5	10.8	13	35.3	19.7	19.8	10.8	11.8	3.4	2.3

Notes: See table 1.4 for description of product categories. Values are simple averages of rates of protection in each country group. EAP = East Asia and Pacific, ECA = Europe and Central Asia, LAC = Latin America and Caribbean, MENA = Middle East and North Africa, SA = South Asia, SSA = Sub-Saharan Africa, LIC = low income countries, LMIC = lower middle income countries, UMIC = upper middle income countries, HIC = high income countries, and OECD = major industrial countries. Darkly (lightly) shaded values

ตารางที่ 3.3 ตัวอย่างสินค้าเกษตรที่มีอัตราภาษีสูงสุด และการกระจายสูง

Product	Standard Deviation	MFN-weighted Average tariff	Maximum MFN tariff	Domestic peaks (percent)	International peaks (percent)
Beef	16.16	12.89	41.35	52.11	29.58
Sheep meat	9.02	0.84	21.25	3.45	3.45
Poultry	33.33	8.16	134.30	2.52	2.52
Milk	56.33	22.70	140.00	17.78	17.78
Milk concentrates	105.02	19.59	308.50	22.15	22.15
Butter	100.54	249.97	336.25	32.47	19.48
Barley	41.73	22.12	101.50	11.43	11.43
Maize	13.19	3.99	50.00	4.00	4.00
Wheat	28.93	39.51	81.50	13.11	9.84
Banana	9.07	4.27	27.95	22.73	13.64
Citrus fruits	7.10	4.62	25.65	6.10	8.54
Other tropical fruits	8.57	10.68	33.25	14.86	8.11
Nontropical fruits	5.60	0.77	17.75	1.45	2.90
Chocolate	40.55	22.72	276.50	34.21	14.33
Tobacco	97.97	44.86	350.00	6.25	6.25
Cigarettes	10.78	2.67	30.00	4.17	4.17
Cigars	6.95	10.14	17.00	0.00	10.00
Other tobacco Products	115.49	168.57	350.00	16.46	17.72
Tea	5.96	3.82	17.75	11.11	11.11
Oilseeds	24.84	9.56	171.00	1.02	1.02
Vegetable oils	4.99	1.40	19.95	3.74	1.15

ที่มา : UNCTAD TRAINS by Cernat, Laird, and Turrini 2002

(4) บันไดภาษี (tariff escalation) ประเทศพัฒนาแล้ว⁶ นิยมตั้งกำแพงภาษีสำหรับสินค้าสำเร็จรูปในอัตราที่สูงกว่าภาษีนำเข้าวัตถุดิบและสินค้ากึ่งสำเร็จรูป วิธีนี้เป็นการกีดกันสินค้าสำเร็จรูปจากประเทศกำลังพัฒนา หรือเท่ากับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา เพราะตนจะส่งสินค้าออกไปยังประเทศพัฒนา ก็จะต้องเป็นสินค้าจำพวกวัตถุดิบและสินค้าเกษตรที่ยังไม่ได้แปรรูป ยิ่งประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ (เช่น สหรัฐอเมริกา)⁷ มีการเก็บภาษีสินค้าจำนวนมาก โดยใช้อัตราภาษีตามสภาพ (specific tax) ก็ยิ่งทำให้สินค้าจำพวกวัตถุดิบจากประเทศกำลังพัฒนาเสียภาษีในอัตราสูงกว่าสินค้าวัตถุดิบที่มีคุณภาพหรือวัตถุดิบแปรรูป⁸ การเก็บภาษี 2 ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการกีดกันสินค้าเกษตรของประเทศกำลังพัฒนา (Ingco and Nash 2004 : 9-10 ตารางที่ 3.4 ซึ่งได้มาจากการงานของ Gorter, Ingco and Ignacio 2004) แสดงให้เห็นว่ากลุ่มประเทศ Quad นิยมใช้ภาษีแบบขั้นบันได ใน EU ญี่ปุ่นและแคนาดา ขั้นภาษีจะกระโดดขึ้นสูงมากในช่วงระหว่างวัตถุดิบกับสินค้ากึ่งสำเร็จรูป แต่ในอเมริกาขั้นภาษีจะกระโดดมากที่สุดระหว่างช่วงสินค้ากึ่งสำเร็จรูปกับสินค้าสำเร็จรูป

(5) ความไม่สมดุลด้านการเข้าสู่ตลาดข้อสุดท้าย คือ แม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาจะลดภาษีนำเข้ากับสินค้าต่างๆ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับประเทศพัฒนาแล้ว แต่ถ้าวัดการลดภาษีในรูปของค่าใช้จ่ายรวมของการนำเข้า (คือ ราคานำเข้าบวกภาษี) ปรากฏว่าขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดภาษีตามข้อผูกพัน (concessions) ลง 1% ประเทศกำลังพัฒนาต้องลดภาษีลงถึง 2.3% (Finger, Ingco and Reincke 1996) นอกจากนั้นประเทศพัฒนาแล้วยังมีการใช้อุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff barriers) มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา (ดูตารางที่ 3.5)

ข) การอุดหนุนภายใน

ข้อตกลง URAA มีได้ทำให้มูลค่าเงินอุดหนุนในประเทศพัฒนาแล้วลดลง (ทั้งๆที่ประเทศเหล่านั้นมีข้อผูกพันในการลดการอุดหนุนลง) รูปที่ 3.2 แสดงว่าการอุดหนุนภายในของกลุ่มประเทศ OECD ในปี 1999 กลับไปอยู่ในระดับใกล้เคียงกับปี 1986-88 (ซึ่งเป็นปีที่มีระดับการอุดหนุนภายในสูงสุดนับตั้งแต่ปี 1965 เป็นต้นมา) ในช่วงปี 2003-04 การอุดหนุน

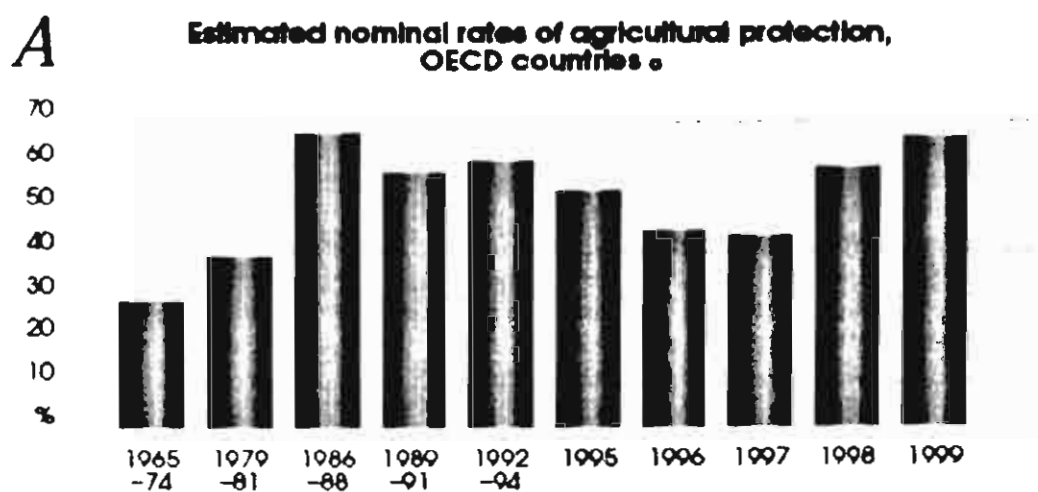
⁶ ประเทศกำลังพัฒนาเอง (รวมทั้งไทย) ก็นิยมใช้ภาษีขั้นบันได โครงสร้างภาษีแบบนี้ จึงเป็นการกีดกันการค้าระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันเอง

⁷ สหรัฐอเมริกามีอัตราภาษีตามสภาพ 746 รายการ ขณะที่ไทยมีเพียง 34 รายการ

⁸ ภาษีตามสภาพ คือ การเก็บภาษีต่อหนึ่งหน่วย (เช่น 300 บาทต่อตัน) สินค้ามูลค่าต่ำจะเสียภาษีในอัตรากว่าสินค้ามูลค่าสูง เช่น ข้าวสาร 25% ราคาตันละ 3000 บาท เสียภาษี 300 บาทต่อตัน อัตราภาษีคือ 10% แต่ถ้าเป็นข้าวหอมมะลิตันละ 6,000 บาท ก็เสียภาษี 300 บาทเช่นกันทำให้อัตราภาษีเท่ากับ 5%

ภายในเริ่มลดลงบ้าง แต่คาดว่าจะทรงตัวอยู่ในระดับ 56-57% ของมูลค่าผลผลิตการเกษตร (OECD 2004) ในปี 2001 มูลค่าเงินอุดหนุนภายในสูงถึง \$ 311 พันล้านเหรียญหรือเท่ากับ GDP ของทุกประเทศใน Sub-Saharan Africa รวมกัน (Ingco and Nash 2001 : 8) การอุดหนุนส่วนใหญ่ (69%) เป็นการประกันราคาและจ่ายชดเชยการผลิต (ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่บิดเบือนตลาด) ผลก็คือราคาสินค้าที่เกษตรกรใน OECD ได้รับสูงกว่าราคาตลาดโลก 31% (เทียบกับ 58% ในปี 1986-88) ด้วยเหตุนี้การอุดหนุนการเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วจึงเป็นต้นตอของการสร้างความบิดเบือนราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก (สองในสามของการบิดเบือนราคาเกิดจากการอุดหนุนของประเทศพัฒนาแล้วดู Roberts, Podury and Hinchey, 2001 : 16) การอุดหนุนนี้เป็นอุปสรรคทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถหันมาปลูกพืชเมืองหนาวได้เลย

รูปที่ 3.2



ที่มา : Roberts, Podury and Hinchey 2001.

สาเหตุที่การอุดหนุนภายในของประเทศ OECD ไม่ลดลงเกิดจากจุดอ่อนของ URAA ดังที่กล่าวไปแล้วในตอนที่ 2.2 ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงทำให้ EU ไม่มีข้อผูกพันต้องลดการอุดหนุนพืชสำคัญบางตัว นอกจากนั้นการปฏิรูปการเกษตร (CAP reform) ของ EU ก็น่าผิดหวังมาก เพราะมีแค่การโยกการอุดหนุนสินค้าบางอย่างจาก Blue Box) ไปไว้ใน Green Box เท่านั้น และมีการตัดสินใจว่าจะคงเงินอุดหนุนระดับเดิมจนถึงปี 2013 อเมริกาเพิ่มการอุดหนุนภายในขั้นสูงเป็นประวัติการณ์ตั้งแต่ปี 1998 เป็นต้นมา การที่อเมริกาเพิ่มการอุดหนุนได้เป็นเพราะข้อตกลงยอมให้ใช้ฐานในปี 1986-88 ในการคำนวณการอุดหนุนในปีฐาน และอเมริกายัง

โยกย้ายการอุดหนุนสินค้าบางรายการจาก Amber Box ไปอยู่ใน Green Box และในปี 2002 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาผ่านกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ (FSRIA) เพิ่มเงินอุดหนุนแก่เกษตรกร มีหน้าที่ยังทำสวนทางกับกฎหมาย FAIR ฉบับเดิม คือ แทนที่จะให้การอุดหนุนโดยมีเงื่อนไขการลดพื้นที่เพาะปลูก กลับให้การอุดหนุนในลักษณะที่จะส่งเสริมการผลิต (Stiglitz and Charlton 2004 : 9 ; Orden 2002) ตัวอย่างสุดท้าย คือ รัฐบาลญี่ปุ่นเพิ่มการอุดหนุนแบบประกันราคา แต่กลับปรากฏว่าญี่ปุ่นสามารถปฏิบัติตามข้อผูกพัน เรื่องการลดการอุดหนุนภายในได้ ทั้งนี้เพราะการคำนวณมูลค่าการอุดหนุนในประเทศ มาจากราคาประกัน และราคาคงที่ในตลาดโลกในปีฐานดังที่กล่าวมาแล้ว ตัวเลขการอุดหนุนในปีฐานจึงสูงเกินความจริง ทำให้ตัวเลขการอุดหนุนจริงต่ำกว่าตัวเลขการอุดหนุนที่ต้องลดลงตามข้อผูกพัน นอกจากนั้นเมื่อเร็ววันนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังกำหนดเป้าหมายพึ่งตนเองด้านการเกษตร (self-sufficiency) ในอัตรา 45% เป้าหมายดังกล่าวอาจมีผลให้การอุดหนุนการผลิตและอุปสรรคต่อการค้าเพิ่มขึ้น

ค) การอุดหนุนการส่งออก

แม้ว่าในระยะแรก ผู้สังเกตการณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าข้อตกลง URAA เรื่องการอุดหนุนการส่งออกน่าจะเป็นข้อตกลงที่มีผลต่อการลดการบิดเบือนในตลาดสินค้าเกษตรโลกได้มากที่สุด แต่ผลการวิจัยปรากฏว่าข้อตกลงเรื่องนี้ได้ผลน้อยกว่าที่คาดการอุดหนุนการส่งออกยังอยู่ในระดับสูงและเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกตกต่ำ ในระหว่างปี 2538-41 มูลค่าการอุดหนุนการส่งออกรวมกันถึง 27 พันล้านเหรียญ (จาก 25 ประเทศที่แจ้งว่าตนผูกพันจะลดการอุดหนุนการส่งออก) ในจำนวนนี้ร้อยละ 90 เป็นการอุดหนุนโดย EU อเมริกามีการอุดหนุนการส่งออกน้อยกว่าหลายประเทศ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ และตุรกี) สินค้าเกษตรที่ได้รับการอุดหนุนมากที่สุด (วัดด้วยร้อยละของปริมาณการส่งออกที่ได้รับการอุดหนุน) คือ ผลิตภัณฑ์นม-เนยประเภทต่างๆ เนื้อหมู เนื้อวัว ัญพืช น้ำตาล และข้าว ประเทศที่อุดหนุนสินค้าเหล่านี้มากที่สุดคือ OECD เนื่องจากสินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา การอุดหนุนจึงสร้างปัญหาต่อรายได้จากการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาค่อนข้างมาก

เหตุผลที่การอุดหนุนการส่งออกยังอยู่ในระดับสูงมีดังนี้ (1) ข้อตกลง URAA เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกไม่ต้องลดการอุดหนุนลงตามข้อผูกพัน เพราะประเทศสมาชิกสามารถเพิ่มการอุดหนุนในช่วงปีแรกๆ ได้ (โดยเพิ่มจากฐานในปี 1986-90) หากมูลค่าการอุดหนุนยังต่ำกว่ามูลค่าในปี 1991-92 แล้วจึงค่อยเริ่มลดการอุดหนุนหลังจากนั้น (front loading flexibility) ยิ่งกว่านั้นประเทศที่มีได้ให้การอุดหนุนในปีที่สองถึงปีที่ห้าสามารถสะสมเงินจำนวน

ตารางที่ 3.4 ปีใดภายใน 4 ประเทศ คือ สหรัฐฯ EU ญี่ปุ่นและแคนาดา (Tariff Escalation, Weighted Average MFN Applied Tariffs in percentage)

Product Group	Canada			Japan			U.S.			European Union		
	Raw	Semifinished	Finished	Raw	Semifinished	Finished	Raw	Semifinished	Finished	Raw	Semifinished	Finished
Meat products	0.11	10.25	18.83	0.88	12.92	10.66	0.60	6.15	3.38	1.53	5.16	12.95
Dairy and egg products	1.94	-	9.00	18.77	-	17.39	2.82	-	11.56	6.27	-	7.70
Fish products	0.01	1.53	0.01	3.91	5.10	11.58	0.15	1.88	1.96	9.34	14.64	13.31
Sugar products	0.00	6.25	5.76	25.50	1.00	15.40	-	5.82	7.48	17.30	-	13.07
Cereal products	2.75	3.85	4.43	6.37	12.86	20.79	0.87	4.32	3.12	1.35	11.56	11.65
Vegetable oils	0.00	3.00	-	0.14	4.20	-	35.42	1.83	-	0.00	1.10	-
Coffee, tea, and spices	0.08	0.00	5.14	1.63	10.60	20.02	0.37	0.07	5.35	0.11	8.63	8.00
Fruits and vegetables	0.89	4.56	3.16	7.07	8.44	17.92	2.94	6.07	3.95	8.12	8.02	19.15
Tobacco	7.79	-	8.17	0.00	-	0.07	68.26	-	350.00	-	-	24.81
Other food	-	5.70	7.90	-	13.43	16.51	-	13.00	6.98	-	8.58	10.47
Animal food	0.01	3.17	0.26	0.00	0.20	0.00	0.61	2.27	0.00	0.71	4.55	0.00
Hides and skins	0.00	0.00	13.05	0.00	0.64	19.47	0.00	0.25	12.49	0.00	0.00	8.54
Average	1.23	3.83	6.88	5.77	6.94	13.62	11.20	4.17	36.93	4.47	6.93	11.79

ที่มา : UNCTAD Trains by Cernat, Laird, and Turrini 2002. คัดลอกจาก Gorter, Ingco and Ignacio 2004 : Table 4.4

ตารางที่ 3.5 จำนวนอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม 1994-98 (เปอร์เซ็นต์)

ประเภท		EAP	ECA	LAC	MENA	SA	SSA	LIC	LMIC	UMIC	HIC	OECD
ผลผลิตขั้นต้น	กลุ่มอาหาร											
	สัตว์มีชีวิต	35.3	3.6	27.4	25.3	0.0	1.2	2.3	18.3	30.2	36.6	28.4
	ผลิตภัณฑ์เนื้อ	26.5	1.9	21.5	16.4	16.2	5.7	6.7	12.8	24.0	33.4	32.1
	ผลิตภัณฑ์นมวัว	28.7	3.2	23.0	30.3	16.0	0.0	2.8	19.9	23.7	28.0	62.1
	ธัญพืช	35.8	7.7	33.8	17.1	0.0	1.9	7.1	20.9	28.9	23.4	39.3
	ผัก	28.0	0.8	29.7	21.6	12.6	4.3	8.0	14.5	32.6	22.4	30.8
	ผลไม้ & ถูกลัด	21.3	0.0	25.7	21.6	11.0	3.6	6.6	12.8	27.3	18.2	27.9
	น้ำตาล & น้ำผึ้ง	10.3	6.5	15.5	8.5	9.2	0.1	3.5	9.0	16.4	3.6	34.3
	อาหารสัตว์	11.7	0.2	20.8	14.1	4.2	0.9	2.1	9.2	25.3	1.6	21.6
	เมล็ดพืชให้น้ำมัน	20.5	0.4	30.8	15.0	11.6	0.0	4.8	16.0	27.5	4.8	23.0
	อาหารแปรรูป											
	ไขมัน & น้ำมัน	21.5	1.5	12.0	9.8	6.4	1.3	3.3	10.3	9.7	18.8	27.6
	ธัญพืช	14.9	1.8	21.9	11.5	16.2	0.6	4.9	10.9	20.7	10.2	27.6
	ผักแปรรูป	9.9	0.0	20.0	7.0	14.2	3.1	6.2	8.0	17.1	8.0	20.8
	ผลไม้แปรรูป	9.9	4.3	20.7	1.6	14.2	2.9	5.2	9.7	17.6	7.8	22.8
	กาแฟ, ชา & เครื่องเทศ	11.8	2.2	21.6	12.1	7.4	0.1	3.2	11.5	19.9	2.8	21.5
	เครื่องดื่ม	18.6	9.2	18.3	31.6	26.4	2.9	7.3	17.7	27.4	0.2	33.3
	อื่นๆ	4.7	2.2	17.5	8.0	12.6	0.9	2.7	8.7	16.6	1.2	27.4
	วัตถุดิบการเกษตร											
	ยาสูบ และผลิตภัณฑ์	9.5	0.0	14.8	29.1	13.2	1.4	5.2	7.8	23.6	0.0	16.9
	หนังสือพิมพ์ & หนังสือพิมพ์	7.8	0.0	18.5	6.8	0.0	0.0	1.1	3.9	21.9	10.0	25.4
	ยางธรรมชาติ	7.3	0.0	1.0	0.0	14.0	0.0	4.7	0.7	0.0	0.0	0.0
	เส้นใยธรรมชาติ	15.0	0.0	15.7	3.6	2.0	0.0	1.2	6.5	14.5	17.8	12.1
	อื่นๆ	16.0	0.0	2.0	19.4	2.2	0.9	3.5	12.2	24.1	16.2	14.4

ที่มา : Ingco and Nash 2004 . Table 1.3

ดังกล่าวเพื่อไปอุดหนุนในปีหลังๆได้ (rollover) เพียงแต่มีเงื่อนไขว่าจำนวนการอุดหนุนที่สะสมจนถึงปี 2000-01 ต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนดให้ปฏิบัติตาม นอกจากนี้บางประเทศยังเลือกที่จะแปลงการอุดหนุนการส่งออกมาเป็นการอุดหนุนภายใน เพราะข้อตกลงเรื่อง AMS มีจุดอ่อนมาก (Gorter, Ruiz and Ingco 2004 ; Gorter, Ingco and Ignacio 2004).

3.5 ประสิทธิภาพของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA

ไทยผูกพันอะไรบ้าง : ประเทศไทยเข้าร่วมการเจรจารอบอุรุกวัยด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ ไทยต้องการให้มีกติกาการระงับของพิพาทที่สามารถป้องกันการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของมหาอำนาจในการบังคับข่มขู่ให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา และไทยต้องการให้มีกติกาการค้าสินค้าเกษตรที่สามารถจำกัดการอุดหนุนสินค้าส่งออกของประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวสหรัฐอเมริกาอุดหนุนข้าวส่งออกของตนมาแข่งกับข้าวไทย วิธีการอุดหนุนของสหรัฐฯ แฝงมาในรูปของการให้อาหารช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา (Poapongsakorn and Ungphakorn 1995) ดังนั้นไทยจึงเข้าร่วมกับกลุ่มแครนส์ในการผลักดันให้มีกติกาการค้าเสรีสินค้าเกษตร

การที่ไทยทุ่มเทกำลังคน (ในกระทรวงพาณิชย์) และทรัพยากรในการเจรจารอบอุรุกวัยทำให้ไทยได้รับข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับกลยุทธ์ในการเจรจา ตลอดจนเข้าใจความหมายและนัยของกติกาที่กำหนดขึ้นใหม่ นอกจากนั้นผู้เจรจาฝ่ายไทยก็คงได้รับทราบเรื่องข้อตกลง Blair House ที่สหรัฐอเมริกา กับสหภาพยุโรปตกลงกันที่จะยังดำรงอัตราการคุ้มครองและการอุดหนุนภาคการเกษตรในระดับสูงต่อไป อีกทั้งกระทรวงเกษตรฯไทยก็ไม่ต้องการให้มีการเปิดเสรีภาคการเกษตร ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่าข้อผูกพันของไทยใน URAA และตารางข้อผูกพันต่างๆ ล้วนมุ่งคุ้มครองและให้การอุดหนุนภาคเกษตรเหมือนกับในประเทศพัฒนาอื่นๆ นอกจากจะตัดสินใจผูกพันภาษีขาเข้าในอัตราที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนแล้ว (ดู Poapongsakorn 2003) ไทยยังมีโควตาภาษีสินค้าเกษตร 23 รายการ และกำหนดอัตราภาษีนอกโควตาในระดับที่สูงลิบ (เฉลี่ยเกิน 108.9% และต่ำสุด 40% สำหรับมะพร้าว ดู Poapongsakorn 2002) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดโควตาภาษีสำหรับสินค้าที่ไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (ซึ่งแทบไม่มีโอกาสนำเข้าเลย) ได้แก่ ข้าว อ้อย พริกไทย เป็นต้น ในด้านการอุดหนุนภายในก็ปรากฏว่ามูลค่า AMS ที่ไทยแจ้งผูกพันต่อ WTO มีมูลค่าสูงถึง 21,816 ล้านบาทในปี 2538 ทั้งๆที่ผลการคำนวณการอุดหนุนด้วยวิธี PSE ปรากฏว่าค่า AMS สูงกว่า PSE ถึงเกือบ 3 เท่าตัว

เราจะสรุปข้อผูกพันและประสิทธิภาพของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA แต่เพียงสังเขป รายละเอียดขอให้อ่านใน Nipon Poapongsakorn (2003) และเว็บไซต์ของ WTO และกรมเจรจาการค้า

ก) การเปิดตลาด (Market access)

ไทยได้ตกลงจะลดอัตราภาษีสินค้า 740 รายการภาษี โดยเฉลี่ยร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี (1995-2004) และแต่ละรายการต้องลดภาษีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ทั้งนี้อัตราภาษีโดยเฉลี่ยของไทยก่อนลดอยู่ในระดับร้อยละ 49 แต่จะลดให้เหลืออยู่ที่ระดับร้อยละ 36 ในปี 2004 ไทยผูกพันภาษีรายการสินค้าเกษตร 994 รายการ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 100 ของรายการอัตรา นอกจากนี้ไทยได้เปลี่ยนมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรเป็นมาตรการโควตาภาษี จำนวน 23 รายการ โดยเก็บภาษีในโควตาในอัตราร้อยละ 20-65 และไทยขอสงวนสิทธิ์ในการใช้ SSG ในสินค้าเกษตร 111 รายการ หรือ ร้อยละ 11 ของสินค้าเกษตร 994 รายการภาษี

การลดภาษี ไทยได้ปฏิรูประบบภาษีศุลกากรก่อนการเจรจาอนุสัญญาจะสิ้นสุดและหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ส่งผลให้อัตราภาษีที่ใช้จริงในสินค้าเกษตรต่ำกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันไว้กับ WTO เกือบทุกรายการสินค้า อัตราภาษีเฉลี่ยของสินค้าเกษตรลดลงจากร้อยละ 43.1 ในปี 1995 เป็นร้อยละ 32.1 ในปี 1999 และเหลือร้อยละ 28 ในปี 2000 อย่างไรก็ตามอัตราภาษีเฉลี่ยในหมวดสินค้าเกษตรก็ยังคงสูงกว่าหมวดสินค้าอุตสาหกรรมซึ่งลดลงจากร้อยละ 20.7 ในปี 1995 เหลือร้อยละ 13 ในปี 2000 นอกจากนั้น อัตราภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรของไทยก็ยังสูงกว่ากลุ่มประเทศอาเซียน และมีค่าการกระจายสูงกว่า

อย่างไรก็ตามอัตราภาษีที่เก็บจริงส่วนใหญ่จะต่ำกว่าอัตราภาษีผูกพัน (เรียกว่ามี water in tariffs) (ดู Podbury and Roberts 2003) และอัตราภาษีสินค้าเกษตรหลายชนิดไม่มีความหมายต่อการคุ้มครองเกษตรกรเพราะไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่มีต้นทุนต่ำ เช่น ข้าว น้ำตาล เป็นต้น

โครงสร้างภาษีของไทยยังมีลักษณะแบบขึ้นบันได (tariff escalation) ที่ประกอบด้วยอัตราภาษี 6 อัตรา รัฐบาลโดยพยายามปฏิรูปภาษีให้เหลือ 3 อัตรา แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ

โควตาภาษี ในบรรดาสินค้าเกษตรของไทย 23 รายการภายใต้โควตาภาษี (tariffication) ไทยนำเข้าจริงสูงกว่าโควตาผูกพัน 8 รายการ ได้แก่ นมผง ถั่วเหลืองและกาก มันฝรั่ง ข้าวโพด หัวหอม เมล็ดพันธุ์หัวหอม น้ำมันปาล์ม ไม่มีการนำเข้าเลย 6 รายการ คือ มะพร้าว น้ำมันมะพร้าว และนม เพราะปัญหาด้านทุนการขนส่ง ส่วนลำไยแห้งไม่นำเข้าเพราะไทยเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ กระเทียมมีการลักลอบนำเข้า ไหมมีการนำเข้าจากจีน (ซึ่งเพิ่งเป็นสมาชิก WTO ในปี 2002) จึงไม่มีการแจ้ง WTO และสินค้าที่นำเข้าไม่เต็มโควตามี 9 รายการ ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (ได้แก่ ข้าว น้ำตาล พริกไทย) หรือมีการส่งออกหรือผลิตในประเทศ (ได้แก่

มะพร้าว กาแฟ ชา น้ำมันถั่วเหลือง) นอกจากนั้นไทยยังมีการจัดเก็บภาษีในโควตาในอัตราต่ำกว่าภาษีผูกพัน 6 รายการ เช่น ข้าวโพด ถั่วเหลือง นมผง เป็นต้น⁹

ส่วนการบริหารโควตาของไทยมี 4 วิธีหลัก วิธีสำคัญที่สุด คือ การจัดสรรโควตาตามประวัติให้แก่สมาคมผู้ผลิต หรือบริษัทเอกชน (เช่น ข้าวโพด กากถั่วเหลือง มะพร้าว นมผง กาแฟ ชา) วิธีที่สอง คือ จัดสรรโควตาให้ผู้นำเข้าเพียงรายใด ซึ่งอาจมีการจำกัดเวลานำเข้า (เช่น น้ำมันปาล์ม น้ำตาล) หรือไม่จำกัดเวลานำเข้า (เช่น กระเทียม มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่) ประดิษฐ์ที่ได้สิทธินำเข้ารายเดียวมักเป็นองค์การคลังสินค้า หรือสมาคมผู้ผลิตที่มีเพียงสมาคมเดียว นอกจากนั้นก็มีการจัดสรรแบบ global quota ให้นิติบุคคลที่มีใบอนุญาต การจัดสรรอาจมีการกำหนดเวลานำเข้าเพื่อไม่ให้กระทบผู้ผลิต เช่น ข้าว หรือไม่จำกัดเวลานำเข้า เช่น พริกไทย ลำไยแห้ง

การบริหารโควตานำเข้ามีปัญหาบางประการ กรณีจัดสรรโควตาให้ผู้นำเข้ารายเดียว เช่น องค์การคลังสินค้า หรือสมาคมผู้ผลิต ผู้ได้รับจัดสรรอาจไม่มีแรงจูงใจนำเข้าเพราะต้องการคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ การจัดสรรโควตาส่วนใหญ่มีปัญหาความล่าช้าและความโปร่งใสในการจัดสรร แต่ผลที่สำคัญ คือ การจัดสรรโควตาตามประวัติจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอุตสาหกรรม ขณะที่ผู้ได้รับจัดสรรมักเป็นบริษัทใหญ่ที่มีประวัตินำเข้าจำนวนมาก บริษัทเล็กและบริษัทใหม่มักไม่ได้รับการจัดสรรทั้งๆที่อาจเป็นผู้มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น การที่โควตานำเข้าจริงสูงกว่าโควตาผูกพันและภาษีนำเข้าจริงต่ำกว่าภาษีโควตาผูกพัน ก็เป็นการบิดเบือนตลาดโดยให้สิทธิประโยชน์กับเฉพาะผู้นำเข้าบางราย

มาตรการอื่นที่ไม่ใช่ภาษี: ไทยมีมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีที่ใช้กับสินค้าขั้นปฐมในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเอเซียใต้และเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ (Panagariya, 1999 p. 356) ถ้าไม่นับสินค้าเกษตร 23 รายการที่อยู่ในระบบโควตาภาษี ไทยมีมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีคิดเป็นร้อยละ 1 ของรายการสินค้าเกษตรทั้งหมด สินค้าที่ใช้มาตรการไม่ใช่ภาษี ได้แก่ เมล็ดข้าว น้ำมันพืช น้ำตาล และผลิตภัณฑ์ปรีโตเลียมซึ่งจะต้องเสียภาษีสรรพสามิตในการนำเข้า นอกจากนี้ ไทยมีการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับข้าวโพดที่นำมาเลี้ยงสัตว์ กากถั่วเหลือง สินค้าหลายตัวต้องได้รับการอนุญาตให้นำเข้าได้ก่อนจึงสามารถนำเข้าได้ ได้แก่ ปลาป่น (ซึ่งมีโปรตีนน้อยกว่า 60%) กระสอบป่าน ปอกระเจา เส้นไหม ในบางครั้งรัฐบาลอาจจะมีการห้ามนำเข้าเป็นครั้งคราวด้วยเหตุผลทางด้านสุขภาพและความปลอดภัย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

⁹ การที่อัตราภาษีเก็บจริงต่ำกว่าภาษีผูกพัน และโควตานำเข้าจริงสูงหรือต่ำกว่าโควตาภาษี มีผลกระทบต่อปริมาณการค้า ประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากร ค่าเช่าเศรษฐกิจ และรายรับภาษี ดูรายละเอียดการวิเคราะห์แนวทางการเปิดเสรีใน Gorter, Ingo and Ignacio 2004

ความมั่นคงของประเทศ ความสงบสุขและความเป็นระเบียบของสังคม ไทยห้ามนำเข้าเนื้อเพอร์ และคู่เย็นที่ใช้สาร CFC

ไทยเคยใช้มาตรการกำหนดการใช้วัตถุดิบภายในประเทศในสินค้าเกษตร (local-content requirements: LCR) บางชนิด เช่น กากถั่วเหลือง น้ำมัน และไหม แต่ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมาไทยใช้มาตรการใช้วัตถุดิบภายในประเทศกับน้ำมันเท่านั้น โดยผู้นำเข้าน้ำมันจะต้องซื้อน้ำมันดิบในประเทศ 20 เท่าของน้ำหนักการนำเข้าน้ำมัน สำหรับน้ำมันดิบจะอยู่ที่อัตราส่วน 2 ต่อ 1 ไทยจะต้องยกเลิกมาตรการการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภายในปี 2542 แต่รัฐบาลไทยได้ขอเลื่อนการยกเลิกต่อ WTO ออกไปก่อน จนถึงสิ้นปี 2546 เพราะแรงกดดันจากเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม

มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้าระหว่างประเทศ (TBT): ไทยได้แจ้งต่อ WTO (ว่าได้ประกาศมาตรการ SPS) จำนวน 90 มาตรการ และมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า 90 รายการ ในช่วงปี 1996-2001 สินค้าภายใต้มาตรการ SPS ได้แก่ ผลิตภัณฑ์อาหาร ผลิตภัณฑ์ประมง ผลิตภัณฑ์อาหาร วัตถุอันตราย สัตว์มีชีวิต พืช เมล็ดพืช

อย่างไรก็ตาม ไทยยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้มาตรการ TBT และ SPS เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือที่เพียงพอในการตรวจสอบสินค้านำเข้าที่ต้องตรวจสอบด้วยมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และอุปสรรคทางเทคนิค

ข) การอุดหนุนการผลิตภายในประเทศ

รัฐบาลไทยได้แจ้งการอุดหนุนการผลิตภายในประเทศทุกประเภทตามข้อตกลงสินค้าเกษตร ยกเว้นการอุดหนุนภายใต้โครงการจำกัดการผลิตภายใต้มาตรา 6.5 ของ URAA (Blue Box) และการอุดหนุนการส่งออก โปรดสังเกตว่าไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ให้การอุดหนุนการเกษตรสูงที่สุดประเทศหนึ่ง (ตารางที่ 3.6)

ตารางที่ 3.6 อันดับประเทศกำลังพัฒนาในการใช้เงินอุดหนุน

การอุดหนุน	เงินอุดหนุน (ล้าน US\$)	ลำดับของประเทศ ไทยใน 41 ประเทศ	ประเทศที่มีการอุดหนุนมากที่สุด
- ยอดเงินอุดหนุนทั้งหมด (AMS)	486	3	(1) เกาหลี, (2) เม็กซิโก
- ยอดเงินอุดหนุนทั้งหมดต่อ GDP เกษตร	(11.6 ร้อยละ)	7	(1) เกาหลี (2) ทรินิแดด (3) เวเนซุเอล่า
- Green Box subsidy	1,290	4	(1) เกาหลี, (2) บราซิล, (3) อินเดีย
- S&D subsidy	247	3	(1) อินเดีย, (2) ตุรกี
- De minimis	12	10	(1) อินเดีย, (2) ตุรกี, (3) เกาหลี
- การอุดหนุนทั้งหมด	2,035	4	(1) อินเดีย, (2) เกาหลี, (3) บราซิล

ที่มา: รวบรวมจาก ABARE, "Domestic Support of Agriculture", Current Issues, May 2002

หมายเหตุ : บางประเทศไม่ได้มีการแจ้งถึง S&D, de minimis and AMS subsidies.

ไทยผูกพันการลดการอุดหนุนภายในที่บิดเบือนตลาดไว้สูงสุด 21.8 พันล้านบาทในปี 1995 และจะต้องลดลงเหลือ 19 พันล้านบาท ในปี 2004 (ดูตารางที่ 3.7) โดยทั่วไปรัฐบาลไทยให้การอุดหนุนภายในที่บิดเบือนตลาดต่ำกว่าที่ไทยผูกพันไว้ แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 72 ในปี 1995 เพิ่มเป็นร้อยละ 84 ในปี 1999 และเกือบเพิ่มเป็นร้อยละ 100 ในปี 2000 ถึงแม้ว่าข้อมูลจำนวนเงินอุดหนุนที่บิดเบือนตลาดของไทยในปี 2001 ยังไม่สมบูรณ์ แต่ดูเหมือนว่าจำนวนเงินอุดหนุนที่ใช้จะมากกว่าจำนวนเงินอุดหนุนที่ไทยผูกพันไว้ เนื่องจากรัฐบาลเพิ่มงบประมาณที่ใช้ในโครงการรับจำนำข้าว (ซึ่งใช้เงินประมาณ 19.22 พันล้านบาท) มากกว่าจำนวนเงินที่ใช้ในปี 1998 ถึงสองเท่า

ตารางที่ 3.7 จำนวนเงินอุดหนุนการผลิตภายในประเทศที่ผูกพันระหว่างปี 1995–2004 และ
จำนวนเงินที่ใช้จ่าย ระหว่างปี 1995–1999 (ล้านบาท)

ปี	จำนวนเงินอุดหนุนที่ผูกพันจะลดลง			จำนวนเงินอุดหนุนที่ไม่ผูกพันว่าจะลดลง		
	เพดานเงิน อุดหนุนที่ ผูกพันไว้ (1)	เงินอุดหนุน จริง (2)	สัดส่วนเงิน อุดหนุนจริงต่อ เงินอุดหนุนที่ ผูกพันไว้ (1) / (2)	Green box	การอุดหนุน ในวัตถุประสงค์ การผลิต (S&D)	อุดหนุนการ ลงทุน (S&D)
1995	21,816.41	15,773.25	72.3	33,594.33	4,310.38	1,051.51
1996	21,506.64	12,932.47	60.1	41,145.31	9,323.35	2,893.96
1997	21,196.87	16,756.58	79.1	47,595.87	4,999.69	1,902.23
1998	20,887.10	16,402.10	78.5	42,826.82	4,600.43	529.28
1999	20,577.33	17,303.37	84.1	35,948.93	3,058.70	78.22
2000	20,267.56	(20,846.08) ²	(100.0)	-	-	-
2001	19,957.79	N.A.	(>100 ร้อยละ) ³	-	-	-
2002	19,648.02	N.A.	-	-	-	-
2003	19,338.25	N.A.	-	-	-	-
2004	19,028.48	N.A.	-	-	-	-

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ สถิติเป็นข้อมูลเบื้องต้น

² ประมาณโดยผู้เขียนจากกองทุนช่วยเหลือเกษตรกร (5,189.1 พันล้านบาท), ธ.ก.ส. (9,872.96 พันล้านบาท) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (บาท 5,784.01) ตัวเลขยังเป็นการประมาณการที่เกินความจริง

³ จากข้อมูลที่มีชี้ว่าการอุดหนุนจริงอาจจะมากกว่าการอุดหนุนที่ตกลงไว้อย่างมาก งบประมาณที่เสนอคือ 5.2 พันล้านบาท จากธนาคารแห่งประเทศไทย, 6.18 พันล้านบาทจาก FAF และ 19.95 พันล้านบาทจาก ธ.ก.ส.

3.6 ผลกระทบของข้อตกลง URAA : ไทยได้อะไรบ้าง

ข้อมูลการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศของไทยไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่า URAA มีส่วนกระตุ้นการค้าสินค้าเกษตรของไทย เราเปรียบเทียบสถิติการค้าสินค้าเกษตรระหว่างช่วงเวลาก่อน URAA (พ.ศ. 1988-94) กับช่วงเวลาที่มีการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA (พ.ศ. 1995-01) ผลปรากฏว่าอัตราการขยายตัวของการส่งออก (วัดในรูปเงินบาท ณ ราคาปี 1995) ในช่วงหลังขยายตัวช้ากว่าในช่วงแรกเล็กน้อย (6.9% ต่อปี เทียบกับ 8% ต่อปี ดูตารางที่ 3.8) อย่างไรก็ตามเนื่องจากการขยายตัวของการนำเข้าในช่วงหลัง URAA (7.3% ต่อปี) มีอัตราต่ำกว่าการขยายตัวในช่วงก่อน URAA มาก (13%) ผลก็คือไทยได้ดุลการค้าสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว (เพิ่มจาก 5,706 ล้านบาท เป็น 11,947 ล้านบาท) แต่ถ้าพิจารณาในรูปเงินดอลลาร์ปรากฏว่าทั้งอัตราการขยายตัวของการส่งออกและการนำเข้าในช่วงปี 1995-01 กลับมีค่าติดลบ สาเหตุเกิดจากการลอยตัวค่าเงินบาทในปี 2540 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามดุลการค้าในรูปเงินดอลลาร์ก็ยังเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

หากแบ่งช่วงเวลาหลัง URAA ออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ (1995-97) ซึ่งเป็นช่วงฟองสบู่ กับช่วงหลังเกิดวิกฤติ (1997-01) ปรากฏชัดว่า การลอยตัวค่าเงินบาทมีผลสำคัญต่อการเพิ่มอัตราการขยายตัวของการส่งออกจาก 4.9% ในช่วงก่อนวิกฤติเป็น 7.2% ในช่วงหลังวิกฤติ แต่การลดค่าเงินบาทก็ทำให้มูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นมากในช่วงหลังวิกฤติ เช่นเดียวกัน ส่วนมูลค่าการค้าในรูปเงินดอลลาร์ ในช่วงหลังวิกฤติกลับลดลงมากกว่าช่วงก่อน วิกฤติทั้งๆที่ปริมาณการนำเข้าและส่งออกกลับเพิ่มขึ้นในช่วงหลัง แสดงว่าราคาสินค้าเกษตรส่งออกและนำเข้ามีแนวโน้มลดลง โดยสรุปการที่มูลค่าส่งออก (วัดด้วยเงินบาท) ในช่วงหลัง URAA มีอัตราต่ำกว่าช่วงก่อน URAA ทั้งๆที่ไทยลดค่าเงินบาทในปี 1997 (ซึ่งทำให้ปริมาณส่งออกเพิ่มขึ้น) คือ ราคาสินค้าเกษตรโลกลดลง นอกจากนั้นอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจโลกในปี 1997-01 ยังต่ำกว่าช่วงปี 1995-97 (จึงทำให้มูลค่าส่งออกในราคาตลาดในช่วงปี 1997-01 เพิ่มขึ้นช้ากว่าปี 1995-97)

ตัวเลขมูลค่าการค้าสินค้าเกษตรโดยรวมอาจซ่อนเร้นการเปลี่ยนแปลงสำคัญของสินค้าเกษตรบางตัว เราจึงต้องพิจารณาการค้าของสินค้าเกษตรสำคัญ 4 ชนิดของไทย ได้แก่ ข้าว น้ำตาล ไข่ และมันสำปะหลัง

ตลาดสินค้าเกษตรที่สำคัญของไทยอยู่ในเอเชีย (ร้อยละ 62 ของการส่งออกของไทย ในปี 2543-44) รองลงมาคือ ทวีปอเมริกา ออสเตรเลีย ยุโรป และแอฟริกา ตามลำดับ ข้าว น้ำตาล และไข่ เป็นสินค้าส่งออกสำคัญไปเกือบทุกทวีป แต่ตลาดสำคัญ คือ เอเชีย

แม้ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียจะมีกำแพงภาษีสินค้าเกษตรสูงมาก (Nipon 2003 : 522) แต่เมื่อใดก็ตามที่ผลผลิตในประเทศ (โดยเฉพาะข้าว และน้ำตาล) ลดลงจนไม่พอเพียงต่อการบริโภค รัฐบาลในประเทศเอเชียก็จะลดอัตราภาษีที่เรียกเก็บ (applied rate) ให้ต่ำกว่าอัตราผูกพันใน WTO (bound rate) ในกรณีที่มีการเปิดตลาดแบบโควตาภาษี (tariffication) รัฐบาลก็จะใช้วิธีเพิ่มโควตานำเข้า (in-quota import) และลดภาษีในโควตาดังกล่าว (in-quota tariffs) เช่น ภาษีนำเข้าข้าวของมาเลเซีย เท่ากับ 40% แต่ในปี 1999 มาเลเซียลดภาษีเรียกเก็บเหลือศูนย์ เช่นเดียวกับอินโดนีเซียที่ลดภาษีในโควตาลงเหลือศูนย์จากภาษีในโควตาอัตรา 90% รวมทั้งการเพิ่มโควตานำเข้าข้าวให้สูงกว่าโควตาผูกพันในปี 1995 ด้วย นอกจากนี้ในปี 1995 มาเลเซียก็เพิ่มโควตานำเข้าน้ำตาลด้วย

ตารางที่ 3.8 อัตราการขยายตัวของการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตร

การค้า	ก่อนข้อตกลง รอบอุรุกวัย	หลังข้อตกลงรอบอุรุกวัย		
	1988-94	1995-2001	1995-97	1997-2001
ส่งออก (ร้อยละต่อปี)				
บาท (ราคาปี 1995)	7.98	6.87	4.92	7.21
ดอลลาร์ (ราคาปี 1995)	0.24	-9.54*	-5.30	-8.70**
ปริมาณ	2.63	2.93	-0.45	-
นำเข้า (ร้อยละต่อปี)				
บาท (ราคาปี 1995)	12.99	7.33	6.09	11.40
ดอลลาร์ (ราคาปี 1995)	8.47	-8.75*	-0.97	-7.84**
ปริมาณ	14.41	6.84	2.73	-
ดุลการค้า (ล้าน)				
ล้านบาท (ราคาปี 1995)	5,706.0	11,947.0	-	-
ล้านดอลลาร์ (ราคาปี 1995)	150.8	153.8	-	-

หมายเหตุ : (1) มูลค่าคงที่ในรูปเงินบาทคำนวณจากดัชนีราคาสินค้าเกษตร

(2) ใช้ G-S manufacturing unit value index ในการหามูลค่าส่งออกคงที่ในรูปดอลลาร์

(3) อัตราการเติบโตทั้งหมดถูกประมาณค่าโดยใช้ regression

* 1995-2000 (**) 1997-2000

ที่มา : (1) มูลค่าการค้าในรูปเงินบาทและปริมาณมาจากกรมเจรจาการค้า

(2) มูลค่าการค้าในรูป ดอลลาร์มาจาก FAO

แม้มูลค่าการส่งออกข้าวหลัง URAA (ปี 1995-98) จะเพิ่มมากกว่าช่วงก่อน URAA (1985-94) (ดูตารางที่ 3.9) แต่การวิเคราะห์ทางสถิติ (โดยใช้ regressions) ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ข้อตกลงการเปิดตลาดใน URAA ทำให้ตลาดข้าวไทยขยายตัว¹⁰ ปัจจัยสำคัญน่าจะเป็นความสามารถของผู้ส่งออกในการดำรงส่วนแบ่งตลาดในตลาดหลายๆแห่ง และปรับปรุงคุณภาพข้าว หลังการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่น และ EU ภายใต้อัตราการส่งออก URAA ส่วนแบ่งของไทยในตลาดข้าวทั้งสองตลาด (ดูตารางที่ 3.9) ส่วนแบ่งในญี่ปุ่นลดเพราะไทยมิได้ผลิตข้าวญี่ปุ่น และไทยมีต้นทุนแพงกว่าข้าวเวียดนาม ใน EU ไทยสูญเสียตลาดให้อินเดีย และ Guyana ซึ่งได้สิทธิพิเศษภาษี แต่ไทยก็อาจได้ประโยชน์ทางอ้อมจาก URAA โดยการเพิ่มการส่งออกข้าวคุณภาพส่งไปอเมริกา (เพราะอเมริกาเพิ่มการผลิตและส่งออกข้าวญี่ปุ่น และข้าวไทยมีคุณภาพดีกว่าข้าวเม็กซิโกของสหรัฐฯ) และตลาดอื่นๆ มีข้อสังเกตว่าอัตราการคุ้มครองข้าวใน OECD สูงกว่าสินค้าเกษตรอื่นๆ (ดู Gorter Ingco and Ignacio 2004)

แม้การส่งออกน้ำตาลจะยังเพิ่มขึ้นหลัง URAA (ปริมาณเพิ่ม 2.9% ต่อปี มูลค่าเพิ่ม 3.5% ต่อปี) แต่อัตราการเพิ่มต่ำกว่าช่วงก่อน URAA การวิเคราะห์ทางสถิติพบว่าปัจจัยสำคัญที่อธิบายการส่งออก คือ ปริมาณการผลิตในประเทศ¹¹ ส่วนการลดค่าเงินบาทและข้อตกลงการเปิดตลาดของ URAA (วัดด้วยอัตราภาษีขาเข้า) ไม่มีผลต่อการส่งออก แต่ที่สำคัญ คือ ข้อตกลงเรื่องโควตาภาษีสำหรับอ้อยของผู้นำเข้ารายใหญ่ของโลก 2 ราย คือ อเมริกา และ EU ไม่ได้ให้ประโยชน์แก่ไทยเลย เพราะการจัดสรรโควตาของทั้งสองกลุ่มใช้หลักเกณฑ์ทางการเมือง นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังกำหนดอัตราภาษีนำเข้าน้ำตาลในอัตราสูงมากเพื่อคุ้มครองโรงงานน้ำตาลของตน ยิ่งกว่านั้นไทยก็ยังเสียส่วนแบ่งตลาดน้ำตาลในญี่ปุ่นให้ออสเตรเลีย สาเหตุน่าจะมาจากปัญหาความแปรปรวนของผลผลิตอ้อยของไทย

มูลค่าการส่งออกไก่หลัง URAA เพิ่มขึ้นเร็วกว่าช่วงก่อน URAA ทั้งๆที่ปริมาณส่งออกเติบโตในอัตราที่ช้าลง การเปิดตลาด URAA มิได้มีผลสำคัญต่อการส่งออกเนื้อไก่ของไทย เพราะตลาดเนื้อทั่วโลกมีอัตราการคุ้มครองสูงมาก (อัตราภาษีผูกพันของเนื้อแช่แข็งเฉลี่ย 91% เป็นอัตราที่สูงกว่าสินค้าเกษตรทุกชนิด ซึ่งมีค่าเฉลี่ย 6.2% ดู Gibson and other 2001) และไทยได้รับโควตาภาษีไก่จาก EU ในปริมาณน้อยมาก สาเหตุสำคัญที่การส่งออกเนื้อไก่เพิ่มขึ้น

¹⁰ ผู้สนใจสามารถผลการศึกษาดัชนีสมบูรณ จาก นิพนธ์ พัวพงศกร (Nipon @econ.tu.ac.th หรือ Nipon@tdri.or.th)

¹¹ ปีที่ไทยมีการผลิตมากขึ้น ก็จะดันผลผลิตส่วนเกินออกนอกประเทศ เพราะไทยมีระบบแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่กับโรงงาน โดยพุงราคาน้ำตาลในประเทศ ทำให้จำเป็นต้องมีการจำกัดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ

เกิดจากการลดค่าเงินบาทในปี 1997 และปัญหาโรควัวบ้า (SBE) ในยุโรป แต่หลังจากโรควัวบ้าสงบลง ราคาเนื้อวัวสดสู่ปรกติ EU ก็เริ่มเข้มงวดกับการใช้มาตรการ SPS กับเนื้อไก่ที่นำเข้า (นอกจากนี้ปัญหาไข้หวัดนกก็ทำให้ไทยไม่สามารถส่งออกเนื้อไก่แช่แข็งได้ตั้งแต่ต้นปี 2004 เป็นต้นมา)

แม้ว่าตลาดมันสำปะหลังอัดเม็ดที่สำคัญจะเป็นตลาด EU และไทยได้โควตาภาษีจาก EU (ตามการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม) แต่ปริมาณการส่งออกกลับต่ำกว่าปริมาณโควตาที่ได้รับ สาเหตุสำคัญก็เพราะการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของ EU ทำให้ราคาธัญพืช (ที่ใช้ทดแทนมันอัดเม็ด) ใน EU ลดลงเมื่อเทียบกับราคามันสำปะหลัง นอกจากนั้นยังเกิดจากปัญหาด้านนโยบายการจัดสรรโควตาส่งออกที่มีผลกระทบต่อตลาดการส่งออกของไทย จนผู้ประกอบการอาหารสัตว์ในยุโรปเริ่มขาดความเชื่อมั่นในการสั่งซื้อมันอัดเม็ดจากไทย อย่างไรก็ตามในระยะหลังไทยสามารถเพิ่มการส่งออกแป้งมันสำปะหลัง โดยเฉพาะ modified starch ซึ่งเป็นแป้งอุตสาหกรรม การขยายตัวของเศรษฐกิจจีนก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การส่งออกมันของไทยเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามอัตราภาษีการนำเข้าแป้งมันของประเทศพัฒนาแล้วยังคงค่อนข้างสูงเพื่อคุ้มครองเกษตรกรมันฝรั่ง เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่าในการเจรจารอบ UR กับเกาหลีใต้ ผู้เจรจาไทยขอให้เกาหลีใต้นำเข้ามันสำปะหลัง 1 ล้านตัน แลกกับการที่เกาหลีขอยกเว้นไม่แปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีเป็นภาษีสำหรับข้าว แต่ไม่ปรากฏไทยได้ประโยชน์จากข้อตกลงนี้เท่าใด

ส่วนหนึ่งของข้อตกลงรอบอูรุกวัย คือ ข้อตกลงเรื่องสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช วัตถุประสงค์ของข้อตกลงนี้ คือ ความพยายามปรับปรุงกติกการค้าสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อป้องกันมิให้ประเทศสมาชิก WTO บางประเทศใช้มาตรฐาน SPS เป็นเครื่องมือกีดกันการค้า แต่ขณะเดียวกันก็เป็นข้อตกลงที่ยอมรับความจำเป็นที่จะต้องให้การคุ้มครองกับสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืช ยิ่งในระยะหลังมีปัญหาเรื่องโรคระบาดสัตว์ที่สำคัญ เช่น โรควัวบ้า (BSE) โรคไข้หวัดนก และปัญหาสารพิษตกค้างในอาหาร ก็ทำให้ประเทศต่างๆเห็นความสำคัญของมาตรการ SPS

แม้ปัญหาความปลอดภัยของอาหารและภัยจากโรคระบาดจะเป็นความสำคัญที่สำคัญ แต่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่กลับกังวลว่าประเทศพัฒนาแล้วจะใช้ข้ออ้างเรื่องมาตรฐาน SPS เป็นมาตรการสำหรับการกีดกันทางการค้า ข้อกังวลนี้เป็นเรื่องที่มีเหตุผลและมีน้ำหนัก เพราะปัญหาสำคัญของการใช้มาตรการ SPS ก็คือการแยกแยะว่ากรณีใดเป็นการใช้มาตรการเพื่อป้องกันความเสี่ยงอย่างแท้จริง โดยมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์อย่างเพียงพอ กับการใช้มาตรการที่มีวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นเพื่อคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ

ตารางที่ 3.9 การส่งออกสินค้าเกษตรสำคัญก่อนและหลังรอบอุทกภัย

	ข้าว	น้ำตาล	มันสัมปะหลัง		เนื้อไก่
			อัดเม็ด	แป้ง	
ปริมาณการส่งออก(ล้านตัน)2001	7.69	3.26	4.68	0.86	0.31
อัตราการเติบโตของการส่งออก (%)					
1985-94	4.15	4.93	0.67	4.56	15.24
1995-2001	3.88	2.91	3.00	6.18	12.65
อัตราการเติบโตของมูลค่าการส่งออก(ราคาปี 1995) (%)					
1985-94	1.50	4.87	0.47	7.13	11.36
1995-2001	5.11	3.48	1.92	3.66	13.73
ส่วนแบ่งในตลาดสหรัฐ (%)					
1994	77.20	0.83	-	-	none
2000	78.50	5.19	-	-	none
อันดับในปี 1994-2000	1 st	11 th 10 th	-	-	-
ผู้แข่งขันหลัก	อินเดีย	กัวตามา, เม็กซิโก, บราซิล	-	-	-
ส่วนแบ่งในตลาดสหภาพยุโรป (%)					
1994	30.10	0.04	> 90	na	1.54
2000	23.60	0.02	> 90	na	3.05
อันดับในปี 1994-2000	2 nd	10 th 15 th	1 st	na	4 th
ผู้แข่งขันหลัก	สหรัฐอเมริกา, อินเดีย	สหภาพยุโรป, ฟิจิ	อินโดนีเซีย	na	สหภาพยุโรป, สหกริ, บราซิล
ส่วนแบ่งในการนำเข้าของญี่ปุ่น (%)					
1994	30.70	41.58	-	na	25.64
2000	19.60	31.62	-	na	22.00
อันดับในปี 1994-2000	2 hd	1 st 2 nd	-	na	3 rd
ผู้แข่งขันหลัก	สหรัฐอเมริกา, ออสเตรเลีย	ออสเตรเลีย, แอฟริกาใต้	-	na	จีน, บราซิล, สหรัฐฯ

หมายเหตุ: na = not available

ที่มา: (1) Thailand's Department of Business Economics

(2) WITS รวบรวมโดย FAO.

จากประสบการณ์การส่งออกสินค้าอาหารและสินค้าเกษตรของไทยปรากฏว่าสินค้าส่งออกของไทยที่ประสบปัญหาด้าน SPS มีทั้งกรณีที่สินค้าไทยมีปัญหา SPS จริง และกรณีที่ประเทศผู้นำเข้าอาจมีเจตนาซ่อนเร้นต้องการกีดกันสินค้าจากประเทศไทย กรณีที่สินค้าไทยมีปัญหา SPS จริง ได้แก่ กรณีการส่งออกไก่แช่แข็งไปยังเชคโกสโลวาเกียที่มีปัญหาเรื่อง VRE แต่หลังจากมีการหารือกับประเทศนำเข้า ผู้ส่งออกไทยก็ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวในที่สุดก็สามารถส่งออกได้ตามปกติ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544)

แต่การส่งออกหลายกรณีที่ติดปัญหา SPS น่าจะเกิดจากเจตนาการกีดกันสินค้าไทย อาทิเช่น กฎของ EU ที่กำหนดว่าอุณหภูมิในเนื้อไก่แช่แข็งจะต้องต่ำกว่า 4 องศาเซลเซียส หรือเยอรมันมีข้อกำหนดเรื่องสารตกค้าง (Nitrofurantoin) ในเนื้อสัตว์และสัตว์น้ำว่าต้องไม่เกิน 0.3 PPM ทั้งๆที่ญี่ปุ่นกำหนดค่า MRL ต้องไม่เกิน 30 PPM และในขณะนั้นยังไม่มีเครื่องมือวัด Nitrofurantoin ได้ ขายในราคา \$ 350,000 (ดู Scudamore 2004). นอกจากนั้นก็มีกรณีรัฐบาลออสเตรเลียกำหนดให้ไก่ต้มสุกของไทยต้องต้มด้วยอุณหภูมิไม่ต่ำกว่า 70-80 องศาเซลเซียส เพราะไก่ไทยมีปัญหาโรค IBDV และออสเตรเลียยังสุ่มตัวอย่างทุเรียน 60 เปอร์เซ็นต์ของปริมาณนำเข้าที่เกิน 1,000 ลูก เพราะข้อกล่าวหาเรื่อง Seed Borer และ Root and Fruit Rot กรณีรัฐบาลฟิลิปปินส์ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจโรงงานฆ่าสัตว์ของไทย แต่ไม่เปิดเผยรายงาน และกรณีรัฐบาลเกาหลีใต้ไม่เปิดเผยข้อมูลจำนวนไก่ที่ถูกกล่าวหาว่าตรวจพบแบคทีเรีย รวมทั้งกรณีการส่งออกข้าวไปยังเม็กซิโกที่มีปัญหาแมลง Klapa Beetle และปัญหา Telletia Barclayna ข้อกล่าวหาเหล่านี้ในบางกรณีขาดการประเมินความเสี่ยงหรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์รองรับ

โดยรวมแล้วมาตรการ SPS มิได้ส่งผลกระทบทางลบต่อไทย ยิ่งกว่านั้น ผู้ส่งออกไทยส่วนใหญ่เชื่อว่าไทยมีขีดความสามารถในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าอาหาร และอาจมีความได้เปรียบประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ความเชื่อดังกล่าวได้รับการยืนยันจากงานวิจัยของ P.C. Athukorala (forthcoming)

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลง SPS ได้ก่อให้เกิดต้นทุนแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีความจำเป็นต้องลงทุนสร้างห้องทดลอง เครื่องมือและกระบวนการทดสอบ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรในด้านความปลอดภัยของอาหาร เพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิต และการส่งออกให้เท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนามีเงินทุนจำกัด การลงทุนดังกล่าวอาจไม่คุ้มค่า นอกจากนั้นบางประเทศก็ไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการลงทุน ทำให้สูญเสียโอกาสการส่งออก และผลประโยชน์สุดท้าย คือ การบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องกำหนดมาตรฐาน

ตามมาตรฐานสากลทำให้สวัสดิการของผู้บริโภคทั่วโลกลดลง ยิ่งกว่านั้นในการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศเช่น OIE ปรากฏว่าประเทศพัฒนาแล้ว จะเป็นผู้ครอบงำการกำหนดกติกา โดยที่ประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนแทบไม่ได้มีส่วนร่วม หรือแม้แต่ประเทศที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมก็มักมีความรู้ความสามารถทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิคไม่เพียงพอที่จะเข้าใจถึงนัยและผลที่ตามมาจากการกำหนดมาตรฐานสากล (Scudamore 2004)

โดยสรุป แม้มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรของไทยยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร การส่งออกที่เพิ่มขึ้นมาจากข้อตกลง URAA เพราะทุกประเทศยังคงกำหนดอัตราการคุ้มครองในระดับสูง และจะลดการคุ้มครองลงเฉพาะเมื่อจำเป็น มูลค่าการอุดหนุนในประเทศพัฒนาแล้วยังอยู่ในระดับสูงมาก และมีได้ลดลงอย่างแท้จริง เงินอุดหนุนที่เกษตรกรในประเทศพัฒนาแล้วได้รับจริงยังไม่ได้ลดลงเลย การลดการอุดหนุนการส่งออกก็ยังมีได้เกิดผลอย่างแท้จริงต่อตลาดสินค้าเกษตรของโลก นอกจากนั้นผู้บริโภคของไทยยังไม่ได้ประโยชน์จาก URAA เพราะนอกจากรัฐบาลจะผูกพันอัตราภาษีนำเข้าและอัตราภาษีโควตาในระดับที่สูงมากแล้ว รัฐบาลไทยยังใช้เงินภาษีจำนวนมากในการประกันราคาพืชผลต่างๆที่นโยบายเหล่านั้นไม่สามารถยกระดับราคาพืชผลทั่วประเทศ และมีปัญหาการทุจริตในเกือบทุกโครงการทำให้ประโยชน์ส่วนใหญ่ไม่ได้ตกแก่เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ

4. การเจรจาสินค้าเกษตรในรอบโดฮากับการพัฒนา: ความล้มเหลวของการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เมืองแคนนูน

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ของ WTO เริ่มต่อเค้าวัยความยุ่งยากตั้งแต่แรก เริ่มจากการประชุมรัฐมนตรีที่ Seattle ล่ม ทำให้สมาชิก WTO ไม่สามารถเริ่มต้นการเจรจาพหุภาคีรอบใหม่ได้ หลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 WTO ก็สามารถประกาศปฏิญญาโดฮา ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเจรจารอบใหม่ได้ในเดือนพฤศจิกายน 2001¹² แต่แล้วการประชุมรัฐมนตรีที่เมืองแคนนูน ประเทศเม็กซิโกเมื่อวันที่ 8-13 กันยายน 2545 กลับล้มอย่าง

¹² ความกังวลเรื่องปัญหาความมั่นคงหลังเหตุการณ์ 9-11 และการจัดประชุมในประเทศที่ยังเป็นการปกครองดั้งเดิมแบบ shiek อาจเป็นปัจจัยสำคัญทำให้กลุ่มต่อต้านโลกาภิวัตน์ไม่สามารถต่อต้านการประชุมที่โดฮาได้ (Bhagwati, WallStreet Journal, July 2, 2003) นอกจากนี้ Panagariya (2002) ให้เหตุผลเพิ่มเติมเรื่องความสำเร็จของการเริ่มรอบโดฮาว่าเป็นเพราะสหรัฐอเมริกาขอมให้มีการแก้ไขกฎกติกา compulsory licensing ในการผลิตยาต้านไวรัสเอดส์ กล่าวคือ ในกรณีฉุกเฉิน ประเทศสามารถใช้ compulsory licensing ได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากบริษัทที่เป็นเจ้าของสิทธิบัตร

ไม่เป็นทำอีกครั้ง แต่ครั้งนี้กลุ่มผู้ต่อต้านโลกาภิวัตน์ไม่ใช่ตัวการที่ทำให้การประชุมล้มเหลว ตัวการกลับเป็นบรรดารัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากประเทศสมาชิก WTO ที่เข้าร่วมประชุม¹³ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของ WTO เอง หลังจากประธานที่ประชุม (นาย Luis Enesto Derbez รัฐมนตรีต่างประเทศของเม็กซิโกที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม) ประกาศยุติการประชุมอย่างกะทันหัน ทุกฝ่ายต่างก็สาคน้ำลายเข้าใส่กันเพื่อหาแพะรับบาป หลังสงครามน้ำลายยุติ ดูเหมือนว่าจะไม่มีใครไม่ถูกกล่าวหาเลย (ดูบทความการกล่าวหา และการวิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งที่รวบรวมโดย Pradeep S. Mehta (2003)) แม้ว่าทุกคนจะมีส่วนผิด แต่รัฐมนตรีต่างประเทศของอาเจนติน่ากล่าวว่า "บางคนนำถูกตำหนิมากกว่าผู้อื่น" โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ความล้มเหลวเกิดจากการที่ทั้งคู่ไม่ยอมปฏิรูปภาคการเกษตรของตนเอง เรื่องการประชุมระดับรัฐมนตรีล้มเป็นครั้งที่เคยเกิดมาแล้วหลายครั้ง ถ้านับเฉพาะการประชุมรัฐมนตรีเก้าครั้งตั้งแต่การเจรจารอบอุรุกวัยเป็นต้นมา ปรากฏว่ามีการประชุม 4 ครั้งที่ล้มหรือต้องยุติลงโดยไม่ได้ข้อสรุป¹⁴ ความล้มเหลว 2 ครั้งแรก (คือ การประชุมในเดือนธันวาคม 1989 และธันวาคม 1990) มีสาเหตุหลักมาจากความขัดแย้งด้านการเกษตรจนทำให้การเจรจารอบอุรุกวัยต้องล่าช้าออกไปอีกถึง 3 ปี เพราะต้องรอให้สหภาพยุโรปกลับไปปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของตนก่อน แต่ในที่สุดการประชุมรอบอุรุกวัยก็สำเร็จลงได้ แม้ความสำเร็จเกิดจากการที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปรวมหัวกันไม่เปิดเสรีภาคเกษตรตามข้อเสนอในร่าง Dunkel ก็ตาม

แต่แล้วความขัดแย้งเรื่องการเปิดเสรีภาคเกษตรก็กลับกลายมาเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การประชุมรัฐมนตรีที่เมืองโคชาล้มเหลวอีกครั้ง นอกจากจุดยืนแข็งกร้าวของสหภาพยุโรปที่ไม่ต้องการเปิดเสรีภาคการเกษตรมากไปกว่าแนวทางการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมแล้วประเทศพัฒนาแล้ว (สวิสเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา) ยังยื่นข้อเสนอเรื่องภาคเกษตรมีหลายบทบาท (multifunctionality) ส่วนสหรัฐอเมริกาก็เพิ่มผ่านกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ทีนอกจากจะเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนแก่เกษตรกรแล้ว มาตรการอุดหนุนใหม่

¹³ ร่วมคิดการประชุมเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2545 สะท้อนให้เห็นความไม่เป็นกลางของเลขานุการในที่ประชุม ซึ่งเขียนสรุปมติตามความต้องการของประเทศมหาอำนาจโดยไม่แยแสกับความเห็นของสมาชิกส่วนใหญ่ ดู Mehta, "Prologue and Epilogue" *We've Have Been Here Before*, 2004.

¹⁴ การริเริ่มรอบการเจรจาการค้าด้านเกษตรครั้งแรกในการประชุมที่เจนีวาปี 1982 ก็ล้มเหลวกับความพยายามเริ่มการเจรจาใหม่ที่ Seattle แต่เหตุการณ์ 11 กันยายน ทำให้สามารถเริ่มรอบโคชาได้ในเดือนพฤศจิกายน 2001 ซึ่งรวดเร็วกว่าการเปิดรอบอุรุกวัยที่ใช้เวลานานถึง 4 ปี

ยังเป็นมาตรการที่มีลักษณะบิดเบือนการค้ามากขึ้น ซึ่งนับเป็นการสวนทางกับแนวทางในอดีต (ตามกฎหมายการเกษตรฉบับเก่าที่หมดอายุไป) มีหน้าจั่วร่างเอกสารประกอบการประชุมที่ ฝ่ายเลขานุการจัดทำขึ้นก็ได้บรรจุความเห็นของประเทศกำลังพัฒนา ประเด็นเหล่านี้ทำให้นัก เจริญจากประเทศกำลังพัฒนาเริ่มไม่เชื่อใจว่าประเทศพัฒนาแล้วมีความจริงใจที่จะเปิดเสรี ตลาดการเกษตรของตนให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพียงใด เมื่อไม่ยอมเปิดตลาด มีหรือที่ ประเทศพัฒนาแล้วจะสนใจปัญหาการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา?

นอกจากนั้นในครั้งนี้นี้ยังมีสาเหตุสำคัญอื่นๆ ที่ทำให้การประชุมล้มเหลว ได้แก่ (1) ประเด็นใหม่จากการประชุมที่สิงคโปร์ (Singapore issues) (2) รัฐบาลอเมริกาไม่เอาใจใส่กับ การร้องเรียนของประเทศอาฟริกาเรื่องฝ้าย และ (3) กลับไปทบทวนเรื่องการเจรจาการค้าเสรี ระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ประเด็นนี้ Bhagwati วิเคราะห์ว่านอกจากความพยายามดังกล่าวจะ ไม่เป็นประโยชน์แล้ว ยังเป็นผลเสียร้ายแรงต่อระบบการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีอีกด้วย

ประเด็นสิงคโปร์มี 4 เรื่อง ได้แก่ การเปิดเสรีด้านการลงทุน นโยบายแข่งขันทางการค้า (competition policy) การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล (government procurement) และการอำนวยความสะดวกด้านการค้า (trade facilitation) ทั้งสี่ประเด็นนี้เป็นความต้องการของสหภาพ ยุโรป (ดูการวิเคราะห์ด้านการเมืองข้างล่าง) ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ต่อต้าน ประเด็นสิงคโปร์อย่างรุนแรง (ยกเว้นเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้าที่ประเทศกำลัง พัฒนาจำนวนมากเริ่มมองเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ตนค่อนข้างมาก และเป็นเรื่องที่มีการ เตรียมตัว และเจรจาทันทีอย่างกว้างขวางในเวที APEC และ OPEC-OECD มาเป็นเวลาหลายปี แล้ว

บทความฉบับนี้มีสมมุติฐานว่าความล้มเหลวที่แคนคูน ตลอดจนความล่าช้าและยุ่ง ยากในการเจรจารอบโดฮาในอนาคตเกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ สาระของการเจรจา และการเมืองกับกระบวนการ/ระบบการเจรจาของ WTO แบบเก่าที่ไม่ได้ปรับตัวตามการ เปลี่ยนแปลงของดุลอำนาจและองค์ประกอบของสมาชิก WTO ที่ส่วนใหญ่มาจากประเทศ กำลังพัฒนา

4.1 ทำไมภาคเกษตรยังเป็นสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวที่แคนคูน

แม้ว่าจะมีผู้สังเกตการณ์บางคนเห็นว่าความขัดแย้งเรื่องการเปิดเสรีภาคเกษตรไม่ใช่ เหตุผลสำคัญที่ทำให้การประชุมที่แคนคูนล้มเหลว (Lehman and Thompson 2003) แต่ใน ทรรศนะของผู้เข้าร่วมประชุมจากประเทศกำลังพัฒนาและนักวิชาการหลายท่านเชื่อว่าประเด็น

การเจรจาภาคเกษตรเป็นสาเหตุสำคัญ (Alec Erwin, 2003 ; Stiglitz and Charlton 2004) ในการประชุมที่โคฮา ประเทศต่างๆ ตกลงที่จะเปิดรอบการเจรจาเพื่อแก้ไขเยียวยาความไม่สมดุลที่เกิดจากผลการเจรจารอบอุรุกวัย แต่แล้วเหตุการณ์ต่างๆทำให้ประเทศกำลังพัฒนา รู้สึกว่า สหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา กำลังเบียดเบียนสัญญาเพราะในข้อเสนอของประเทศพัฒนาแล้วไม่ปรากฏว่ามีความก้าวหน้าเรื่องการเปิดเสรีภาคเกษตรของประเทศพัฒนาเลย

ก) ความไม่สมดุลของผลการเจรจารอบอุรุกวัย

ในตอนที 3 เราได้กล่าวถึงจุดอ่อนของกติกาการค้ากับการค้าสินค้าเกษตรใน URAA และการที่ประเทศกำลังพัฒนาแทบจะไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA แต่ปัญหาใหญ่ที่เกิดจากผลการเจรจารอบอุรุกวัยคือ "ผลลัพธ์ที่ไม่สมดุล" ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องเปิดเสรีในสาขาใหม่ๆ เพื่อให้ประเทศพัฒนาเข้าไปแสวงหาประโยชน์ (โดยเฉพาะเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา และภาคบริการ) ประเทศพัฒนาแล้วกลับเบียดเบียนไม่ยอมเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรและสิ่งทอตามสัญญา เพราะใช้วิธีเขียนกฎกติกาให้มีช่องโหว่และทางเลี่ยงกฎหมายดังกล่าวแล้ว ตัวอย่างเช่น (1) ประเทศพัฒนาแล้วสัญญาว่าจะ "ลดภาษีลง x% สำหรับสินค้านำเข้า Y%" กติกาดังกล่าวใช้ภาษาที่ฉ้อฉลได้ ข้อตกลงสินค้าเกษตร (และสิ่งทอ) เต็มไปด้วยข้อยกเว้นประเภทนี้ทั้งสิ้น (2) ประเทศพัฒนาแล้วเกือบทั้งหมดยังใช้เทคนิค "dirty tariffication" ทำให้อัตราการคุ้มครองสูงขึ้น (3) ข้อผูกพันการลดภาษีลง (36% ในเวลา 6 ปี สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว) หรือลดการอุดหนุนในตารางผูกพันไม่มีสภาพบังคับกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่คู่ค้าต่างต้องมาเจรจาขอให้อีกฝ่ายลดภาษี/หรือลดการอุดหนุนลงตามตาราง Finger and Nogues (2003) เรียกการต่อรองนี้ว่า negotiating politics ข้อตกลงที่มีช่องโหว่และมีความสลับซับซ้อนเหล่านี้ จึงทำให้เกิดผล 2 ประการ (ก) ประเทศพัฒนาแล้วสามารถเพิ่มเงินอุดหนุนการเกษตรได้ โดยไม่ผิดข้อตกลงรอบอุรุกวัย เช่น ระหว่างปี 2540 กับ 2544 การอุดหนุนภาคเกษตรของกลุ่ม OECD เพิ่มขึ้นจาก 31% ของรายรับจากฟาร์ม เป็น 40% เป็นต้น (ข) ประเทศพัฒนาแล้วกู้ตัวเลขการอุดหนุนปีฐานทำให้เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA ระดับการอุดหนุนในปี 2544 ยังใกล้เคียงกับตอนต้น (ดูตารางที่ 4.1)

ขณะเดียวกันสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาให้เป็นข้อแลกเปลี่ยน (concessions) กลับกลายเป็นภาระทางการเงินที่จะต้องปฏิบัติตาม เช่น ข้อตกลง SPS การออกกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา และการประเมินราคาสกุลการ ประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้จ่ายเงินสร้างห้องทดลอง มีระบบติดตามและเอาผิดกับผู้ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา การศึกษา Finger and Schuler (2000)

ตารางที่ 4.1 การปกป้องภาคเกษตรก่อนและหลัง URAA

	PSE-based		CSE-based		Producer Support Estimate				Special safeguards		TRQ [c]
	NPCs [a]		NPCs [b]		per full time farmer equivalent, in '000 USD				1995-99	price	
	1986-88	1999-01	1986-88	1999-01	1986-88	1999-01	1999	2000	2001	volume	1995-99
Protectionists											
Korea	236	181	195	166	8	23	23	24	21	3	18
Japan	151	142	139	119	14	25	25	26	23	78	17
Norway	238	150	173	115	27	35	37	33	35	--	--
European Cty	87	38	84	51	10	16	18	15	16	120	52
Hungary	14	10	13	9	2	3	4	4	2	--	7
Poland	0	14	1	13	0	1	1	0	1	3	116
Czech	74	10	71	11	5	4	5	3	4	--	--
Switzerland	285	176	293	172	33	29	32	29	27	--	7
Middle of the road											
United States	19	16	19	13	16	21	22	20	20	6	221
Canada	40	13	32	17	8	9	8	10	9	--	--
Turkey	15	25	18	28	--	--	--	--	--	--	--
Mexico	-9	16	-9	20	--	1	1	1	1	--	--
Free traders											
Australia	5	1	8	1	3	2	3	2	2	--	--
New Zealand	2	1	10	4	4	1	1	1	0	--	--
OECD	58	35	62	43	10	11	11	11	12	210	438
											--

ที่มา: OECD (2001, 2002), Messerlin (2004)

พบว่าข้อตกลงทั้งสามนี้ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้เงินสร้างระบบเฉลี่ยประเทศละ 150 ล้านเหรียญ ซึ่งสูงเท่ากับงบพัฒนาของประเทศยากจนบางประเทศ ยิ่งกว่านั้นการใช้ทรัพยากรลงทุนทำตามข้อตกลงดังกล่าวอาจไม่คุ้มค่าแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพราะเงินทุนเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด (scarce) ควรนำไปลงทุนในกิจกรรมที่เกิดประโยชน์มากกว่าการทำตามข้อตกลง (เช่น การซื้อรถคอนเทนเนอร์มาทำสายสินค้าที่ล่อเลียนแบบยี่ห้อต่างๆ แทนที่จะเอาเงินไปสร้างถนน เป็นต้น)

ข) ร่าง *modalities* และข้อเสนอของ EU ไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา

ความล้มเหลวของการเจรจาสินค้าเกษตรที่เมืองแคนคูนสะท้อนให้เห็นตั้งแต่สมาชิกส่วนใหญ่ (โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา) แสดงความไม่พอใจกับร่างข้อเสนอ *modalities* ของประธานคณะกรรมการด้านการเกษตรของ WTO (คือ นาย Stuart Harbinson) ข้อเสนอดังกล่าวเป็นความพยายามประนีประนอมข้อเสนอของสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป แต่กลับไม่สามารถสะท้อนข้อเสนอและความเห็นของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ได้จัดทำข้อเสนอจำนวนมากมา ประเด็นที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาคัดค้านร่าง Harbinson ก็คือร่างข้อเสนอดังกล่าวมิได้เป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา แต่กลับเป็นประโยชน์ต่อประเทศพัฒนาแล้ว งานวิจัยของ UNCTAD (Vanzetti and Ralf, 2003) ที่ใช้แบบจำลอง Agricultural Trade Policy Simulation Model (ATPSM)¹¹ ยืนยันความเชื่อของประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ ข้อเสนอของสารีบีนสันจะทำให้สวัสดิการของโลกเพิ่มขึ้น 17 พันล้านเหรียญ เทียบกับ 26 พันล้านเหรียญในข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา และ 12 พันล้านเหรียญตามข้อเสนอ EU แต่ปัญหาก็คือ ขณะที่ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกทำให้ประเทศกำลังพัฒนาได้สวัสดิการเพิ่มขึ้น 6 พันล้านเหรียญ ข้อเสนอของสารีบีนสัน และสหภาพยุโรปกลับทำให้สวัสดิการของประเทศกำลังพัฒนาลดลง (ดูตารางที่ 4.2) คงไม่มีประเทศใดยอมเจรจาการค้าหากทราบว่าผลการเจรจาจะทำให้ตนแย่ลง

¹¹ ATPSM เป็นแบบจำลองดุลยภาพบางส่วนในเชิงสถิติ มีสินค้าเกษตร 36 ชนิด และมีประเทศ 176 ประเทศ

ตารางที่ 4.2 การเปลี่ยนแปลงในสวัสดิการจากข้อเสนอเปิดการค้าเสรีภาคเกษตร 3 ข้อเสนอ

ประเทศ	ข้อเสนอของ		
	สหรัฐฯ	สหภาพยุโรป	อาร์บินตัน
ประเทศพัฒนาแล้ว	19,394	12,262	17842
ประเทศกำลังพัฒนา	5,516	96	67
ประเทศไทย	245	107	156
ประเทศด้อยพัฒนา	856	-262	-415
ผลรวมทั้งโลก	25,766	12,096	17495

ที่มา : David Vanzetti and Ralf Peters, 2003.

ค) การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมและกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกา

นอกจากความล่าช้าในการประกาศการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม (CAP reform) ของสหภาพยุโรป (ดูรายละเอียดของการปฏิรูปครั้งใหม่ปี 2546 ในภาคผนวก 2) ประเทศกำลังพัฒนายังผิดหวังกับมาตรการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม แม้การปฏิรูปจะมีข้อดีในลักษณะของการอุดหนุนที่บิดเบือนตลาดน้อยลง (หรือ decoupling) แต่มาตรการที่เสนอ คือ การย้ายมาตรการอุดหนุนใน Blue Box (มาตรการจำกัดการผลิต ซึ่งบิดเบือนตลาดน้อยกว่าประกันราคา) ไปอยู่ใน Green Box (ซึ่งควรเป็นมาตรการที่ไม่บิดเบือนราคา) เพราะการอุดหนุนภายใต้ Green Box ไม่มีข้อผูกพันต้องลดการอุดหนุน นอกจากนี้ระดับการอุดหนุนรวมก็ยังคงอยู่ในระดับสูงเกือบเท่าเดิม คือ จะลดจาก 57% มาเหลือ 56% (OECD 2004) ยิ่งกว่านั้นการปฏิรูปก็แทบจะไม่แตะต้องการอุดหนุนการส่งออกและกำแพงภาษีรวมทั้งอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี ซึ่งล้วนเป็นเรื่องที่ประเทศผู้ส่งออกต้องการให้สหภาพยุโรปลดลง (Stiglitz and Charlton 2004)

ขณะเดียวกันกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกาในปี 2545 กลับเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนแก่เกษตรกรเป็น \$ 190 พันล้านเหรียญในช่วง 10 ปีข้างหน้า (เพิ่มขึ้นจากเดิมของสหรัฐฯ 83 พันล้านเหรียญ) แต่ปัญหาสำคัญก็คือ กฎหมายนี้สวนทางกับแนวทางการสนับสนุนภายในเดิม และสวนทางกับการปฏิรูปการเกษตรของสหภาพยุโรป กล่าวคือ มาตรการใหม่จะมีผลต่อการสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตทางการผลิต ซึ่งหมายความว่าเกษตรกรอเมริกันจะได้รับการอุดหนุนให้เพิ่มผลผลิต (Orden 2002 และ Stiglitz and Charlton 2004) ผลที่จะตามมา คือ ผลผลิตการเกษตรที่เพิ่มขึ้นจะทะลักสู่ตลาดโลกทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลง

การกระทำของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปดังกล่าวจึงทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเริ่มมั่นใจว่าทั้งคู่กำลังเบียดเบียนที่ให้อำนาจใน "ปัญญาโคชา"

ง) ปัญหาการอุดหนุนฝ้าย (cotton issue)

การอุดหนุนฝ้ายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่กลุ่มประเทศอาฟริกาตะวันตก 4 ประการ (คือ เบนิน เบอร์กินาฟาโซ แซกและมาลี)¹⁶ ยกขึ้นในการประชุมที่แคนคูนเป็นชนวนที่ทำให้การประชุมล่ม เพราะกลุ่ม 90 จากอาฟริกาแคริบเบียนและแปซิฟิก (Group of 90) ตัดสินใจเดินออกจากห้องประชุมหลังจากที่สหรัฐอเมริกาปิดข้อเรียกร้องของกลุ่ม

ฝ้ายเป็น "ชีวิต" ของ เกษตรกรในอาฟริกา ประเทศอาฟริกาตะวันตกทั้งสี่ต่างร้องเรียนปัญหาราคาฝ้ายตกต่ำ อันเนื่องจากการอุดหนุนฝ้ายของรัฐบาลสหรัฐมานานในแต่ละปี รัฐบาลสหรัฐให้เงินอุดหนุนเกษตรกรฝ้ายของตนปีละ 3-4 พันล้านเหรียญ (เฉลี่ยปอนด์ละ 0.7 เหรียญ ขณะที่ราคาในตลาดโลกเท่ากับ 0.4 เหรียญ) เงินจำนวนนี้มากกว่ารายได้ประชาชาติของเบอร์กินาฟาโซ และมีผลสร้างความยากจนและความทุกข์ระทมให้เกษตรกรอาฟริกา นับล้านๆคน

เมื่อเรื่องฝ้ายถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการประชุม ผู้แทนการค้าของสหรัฐอเมริกา (Robert Zoellick) กลับให้ข้อเสนอแนะแก่อาฟริกาว่าประเทศเหล่านั้นควรกู้เงินธนาคารโลก และ IMF เพื่อนำไปช่วยเหลือผู้ปลูกฝ้าย หนังสือพิมพ์ The Financial Express ของอินเดียลงบทบรรณาธิการ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2003 วิจารย์ว่าคำตอบของนาย Zoellick ช่างละม้ายคล้ายคลึงกับคำตอบของพระนางมารีอังตัวเนทเรื่องคนยากจนไม่มีอาหารกินว่า "ถ้าคุณไม่มีขนมปัง ก็กินขนมเค้กซิ"

นอกจากข้อเรียกร้องของอาฟริกาแล้ว บราซิลยังได้นำเรื่องการอุดหนุนฝ้ายของสหรัฐอเมริกาฟ้องร้องต่อ WTO จนได้รับชัยชนะ (ดู WTO website เรื่องการระงับข้อพิพาท)

¹⁶ แต่ประเทศอาฟริกาที่เป็นหัวหอกต่อสู้กับการค้าที่ไม่ยุติธรรมของประเทศพัฒนาแล้ว คือ ไนจีเรียกับอาฟริกาใต้ ส่วนบุคคลสำคัญที่ปลุกเร้าประเทศอาฟริกาตะวันตกทั้งสี่กล้าลุกขึ้นท้าทายสหรัฐอเมริกา ได้แก่ รัฐมนตรีการค้าของเคนยา (Mukhisa Kituyi) คูบทความของ Sanjaya Baru ใน The Financial Times Express, September 19, 2003. และ Public Agenda (สื่อของกานา) November 17, 2003. ทั้งสามบทความปรากฏในหนังสือของ CUTS (2004).

จ) กระแสนับสนุนการเปิดเสรีภาคเกษตรจากกลุ่มผู้บริโภค

กระแสการสนับสนุนการเปิดเสรีภาคเกษตรทั้งในประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศลดลง ในประเทศพัฒนาแล้ว สัดส่วนของอาหารต่อรายจ่ายครัวเรือนนั้น ลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ ทำให้ความสนใจของกลุ่มผู้บริโภคที่จะต่อต้านการปกป้องน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผลประโยชน์จากการปกป้องนั้นกระจุกตัว แต่การแบกรับต้นทุนของการปกป้องนั้นกระจายไปยังคนจำนวนมากที่อาจมองว่าไม่เป็นภาระที่หนัก นอกจากนี้เมื่อมีการให้การอุดหนุนสำหรับดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การยกระดับคุณภาพและรักษาความปลอดภัยด้านอาหาร สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องการของประชาชนในประเทศพัฒนาแล้ว แรงด้านการอุดหนุนลักษณะนี้จึงมีน้อย ในขณะเดียวกัน ประเทศกลุ่มรายได้ระดับกลาง เช่น ฮังการี โปแลนด์ เม็กซิโก ตุรกี กลับเพิ่มสัดส่วนของเงินอุดหนุนในมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรตามรูปแบบที่เห็นทั่วไปเมื่อประเทศพัฒนาถึงระดับหนึ่งและมีรายได้สูงขึ้นก็จะเริ่มปกป้องภาคเกษตรสำหรับประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนจากการเก็บภาษีภาคเกษตรมาเป็นการให้เงินอุดหนุน เมื่อราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลงเป็นประวัติการณ์ในกลางทศวรรษ 1980 และประเทศไทยก็มีการประกันราคาพืชผลมากขึ้น ดังเช่นประเทศพัฒนาแล้ว

ฉ) ข้อวิจารณ์ *Derbez Text (DT)*: จุดเด่น จุดอ่อน และผลกระทบต่อไทย

เนื่องจากประเทศสมาชิกยังมีความเห็นแตกต่างกันมากเกี่ยวกับร่าง modalities ของนายฮาร์บินสัน ประธานการประชุมรัฐมนตรีที่แคนาดาจึงต้องจัดเตรียมเอกสารเพื่อใช้ในการประชุม เอกสารเรื่องการเกษตรที่จัดทำขึ้นเรียกว่า *Derbez Text* ตามชื่อของรัฐมนตรีต่างประเทศของเม็กซิโก เนื้อหาของเอกสารนี้ใกล้เคียงกับข้อเสนอ (position paper) ของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปที่นำเสนอเมื่อเดือนสิงหาคม 2003 หนึ่งเดือนก่อนการประชุม

เพื่อให้เข้าใจว่า ทำไมประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่เห็นด้วยกับ *Derbez Text (DT)* (ดูสรุปสาระในภาคผนวกที่ 1) เราจะสรุปข้อดีข้อเสียของ DT เฉพาะประเด็นสำคัญที่แสดงว่าร่างดังกล่าวจะไม่สามารถทำให้มีการเปิดเสรีภาคเกษตรในประเทศพัฒนาแล้ว การสรุปนี้ได้มาจากบทความวิเคราะห์ร่าง DT ของ Podury, Hirad, Andrews and Gordon (2003) ทั้งสี่ท่านเป็นนักวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและทรัพยากรแห่งออสเตรเลีย (ABARE)

การอุดหนุนการส่งออก เมื่อเทียบกับข้อเสนออีก 2 ด้าน (การเปิดตลาดและการอุดหนุนภายใน) ข้อเสนอการอุดหนุนการส่งออกของ DT เป็นข้อเสนอที่น่าพอใจที่สุด เพราะ

มีการกำหนดให้จัดการอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนสินเชื่อบริการส่งออกที่กระทบผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา ประเทศสมาชิกต้องลดการอุดหนุนลงและทยอยการลดการอุดหนุนจนหมดไปในที่สุดไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนในด้านงบประมาณหรือปริมาณสินค้าส่งออก (ดูภาคผนวกที่ 1) อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาการจัดการอุดหนุนเป็นประเด็นที่ต้องมีการเจรจาต่อรอง

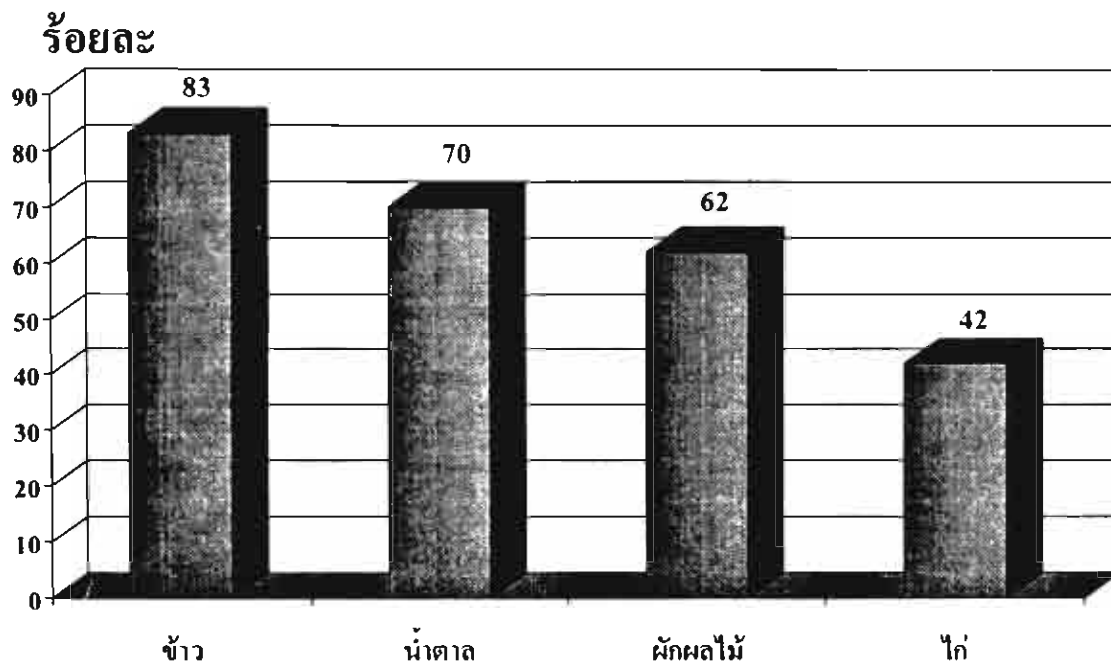
ข้อดี การจำกัดปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนจะมีประสิทธิภาพกว่าการลดเงินอุดหนุน เพราะในปัจจุบันปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนหลายชนิด (ของประเทศพัฒนาแล้ว) มีจำนวนเต็มพิกัดการอุดหนุนตามข้อตกลงสินค้าเกษตรรอบอุรุกวัย (UR) เช่น EU มีสินค้าที่อุดหนุนใกล้เต็มพิกัดถึง 7 ชนิดแล้ว ได้แก่ ข้าว ไข่ น้ำตาล ผลไม้สดและผักไวน์ เนยและผลิตภัณฑ์นม สินค้า 4 ชนิดแรกเป็นสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาและไทย (รูปที่ 4.1)

นอกจากนี้ DT ยังจำกัดโอกาสการที่สมาชิกจะเพิ่มการอุดหนุนสินค้าต่างๆ ที่ไม่เคยได้รับการอุดหนุนมาก่อน

จุดอ่อนของ DT คือ ไม่มีรายละเอียดวิธีการปฏิรูปการลดการอุดหนุนสินเชื่อบริการส่งออกและความช่วยเหลือด้านอาหาร เพราะ (ก) สินเชื่อบริการส่งออกสำหรับฝ่ายเป็นสินเชื่อบริการที่สำคัญและมีแนวโน้มการอุดหนุนเพิ่มขึ้น (ดูคิธีระหว่างสหรัฐอเมริกากับบราซิลเพิ่มเติมใน WTO website และการร้องเรียนของแอฟริกาข้างบน) (ข) ข้อเสนอ DT เรื่องสินเชื่อบริการส่งออกมีแต่การกำหนดระยะเวลาการชำระคืน แต่ไม่มีข้อกำหนดเรื่องอัตราดอกเบี้ยที่ใช้คิดลด (ค) ไม่มีข้อเสนอชัดเจนเรื่องการแก้ปัญหาที่เกิดจากการที่บางประเทศขาดปริมาณผลผลิตอาหารส่วนเกินโดยวิธีให้ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ประเทศกำลังพัฒนา (วิธีนี้คือ การอุดหนุนการส่งออกแฝง) หากมีข้อเสนอการลดการอุดหนุนสินเชื่อบริการส่งออกที่ชัดเจน ไทยจะได้ประโยชน์ เช่น อเมริกาไม่สามารถนำเข้าส่วนเกินหุ้มตลาดประเทศกำลังพัฒนาได้ ทำให้ไทยขายข้าวได้ แต่ขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารส่งออก-นำเข้า ก็จะต้องหาทางลดการอุดหนุนสินเชื่อบริการส่งออกสินค้าเกษตร เช่นกัน (แต่ข้อดี คือ รัฐประหยัดเงินภาษีได้)

การอุดหนุนภายใน ข้อความใน DT กำหนดให้ลดการอุดหนุนภายในทุกประเภทเป็นจำนวนมาก (substantial reduction) ลดการอุดหนุนเป็นรายสินค้าปรับปรุงกติกาการอุดหนุนใน Green Box ให้เข้มงวดขึ้นเพื่อป้องกันการให้การอุดหนุนแฝง (ดูภาคผนวกที่ 1)

รูปที่ 4.1 ส่วนแบ่งตลาดส่งออกในโลกของประเทศกำลังพัฒนา

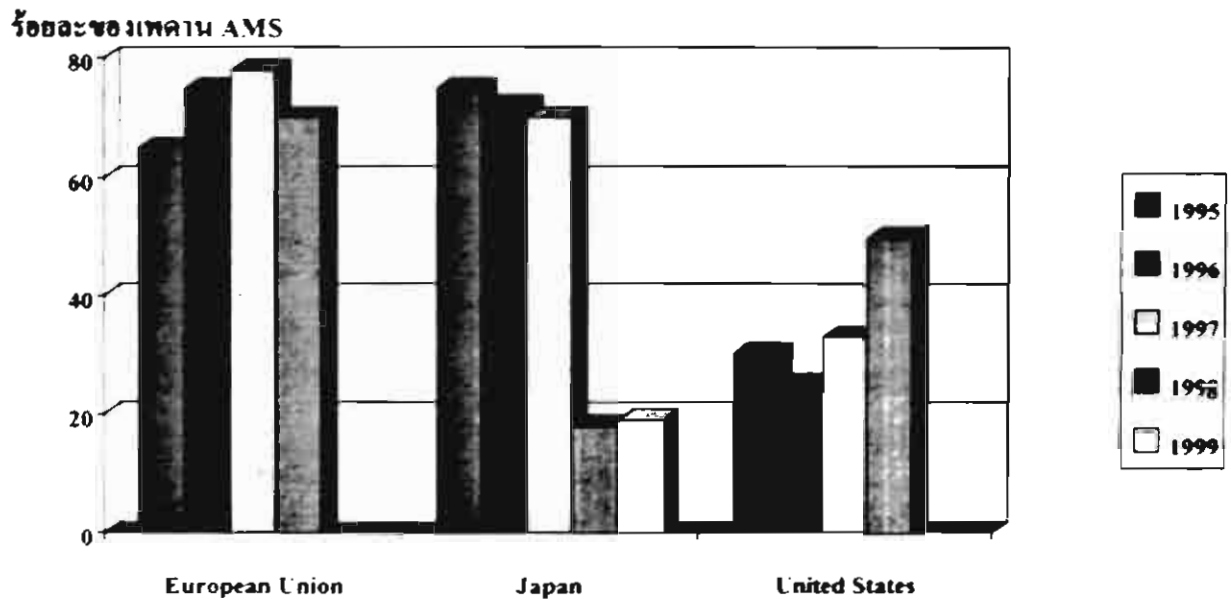


ที่มา : Podbury, et.al. 2003

ข้อดีของการกำหนดเพดานการอุดหนุนแบบ product specific ตามประวัติการอุดหนุน คือ การอุดหนุนประเภทนี้จะไม่เพิ่มขึ้นอีก (แต่จุดอ่อน คือ การอุดหนุนนี้อาจไม่ลดลงก็ได้ เพราะภายใต้กติกา URAA สมาชิกสามารถเพิ่มการอุดหนุนประเภท product specific support ได้ตราบดีที่ AMS ของสินค้าทุกชนิดไม่สูงกว่า AMS ที่ผูกพันไว้) นอกจากนั้นสมาชิกไม่อาจให้อุดหนุนแก่สินค้าชนิดใหม่ที่ยังไม่เคยได้รับการอุดหนุนมาก่อน ดังนั้น กติกาการอุดหนุนจะเข้มแข็งขึ้น การบิดเบือนตลาดจะลดลงบ้าง

จุดอ่อน คือ (ก) ไม่ได้แก้ไขข้อบกพร่องของนิยาม market price support ดังกล่าวมาแล้ว (ข) แม้จะมีการเปลี่ยนวิธีคิด AMS เพื่อให้มีการลดเงินอุดหนุนแท้จริงที่จ่ายให้แก่เกษตรกร แต่ถ้าจะให้การลด AMS เกิดขึ้นจริงในรอบโดฮา สมาชิกจะต้องตกลงลดการอุดหนุนเป็นจำนวนมาก (เช่น ลดลงร้อยละ 70-80 ของระดับปัจจุบัน) ในกรณีของอเมริกาและยุโรป ทั้งคู่ต้องลดการอุดหนุนลงจากปัจจุบันถึงร้อยละ 30-50 ก่อน หลังจากนั้นการลดการอุดหนุนจึงจะมีผลให้เกษตรกรได้เงินอุดหนุนน้อยกว่าปัจจุบัน (ดูรูปที่ 4.2) ดังนั้นโอกาสที่จะเจรจาสำเร็จคงยากมาก

รูปที่ 4.2 การใช้ประโยชน์จาก AMS



Source : Podury. et.al. 2003

(ก) แม้ DT จะกำหนดเพดานการอุดหนุนภายใต้ Blue Box แต่เพดานนี้คำนวณจากมูลค่าสินค้าเกษตร แทนที่จะคำนวณจากมูลค่าอุดหนุนแท้จริงภายใต้ Blue Box ดังนั้นเพดานก็อาจไม่มีผลให้การอุดหนุนแท้จริงภายใต้ Blue Box ลดลง ยิ่งกว่านั้นประเทศที่เคยใช้ Blue Box ในระดับต่ำ ก็อาจหันมาขยายการอุดหนุนภายใต้ Blue Box ได้ เช่น ในปี 1996-98 สหรัฐอเมริกาไม่เคยใช้ Blue Box support ภายใต้กติกาใหม่ใน DT สหรัฐอเมริกามีสิทธิ์ที่จะอุดหนุนเกษตรกรตามมาตรการ Blue Box เป็นจำนวน US\$ 10 พันล้าน (หรือสี่แสนล้านบาท) แต่ถ้ากำหนดเพดานจากการอุดหนุนจริงในอดีต อเมริกาอาจไม่มีสิทธิ์ใช้ Blue Box support เลย

(ง) ข้อกำหนด DT มิได้กำหนดเงื่อนไขว่าการอุดหนุนภายใต้ Blue Box ต้องมีการลดปริมาณการผลิตพร้อมๆ กัน เมื่อไม่มีเงื่อนไขนี้ ก็เป็นไปได้ว่าสมาชิกอาจให้การอุดหนุน Blue Box ที่มีผลให้ผลผลิตเกษตรเพิ่มขึ้น ทำให้การบิดเบือนตลาดสินค้าเกษตรโลกรุนแรงขึ้น

การเปิดตลาด (market access) ปฏิญญาโดฮา (Doha mandate) กำหนดให้สมาชิก WTO ต้องเปิดตลาดเพิ่มขึ้นอย่างมาก (substantially improve market access) การจะบรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ได้จะต้องมีการลดอัตราภาษีศุลกากรลงมาก และหรือต้องเพิ่ม tariff quota เป็นจำนวนมาก แต่ข้อความใน DT ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของปฏิญญาโดฮาได้

ก) ภาษีศุลกากร DT กำหนดให้ใช้วิธีลดภาษีแบบสูตรผสม 3 แบบ (blended approach) โดยให้สมาชิกแบ่งรายการภาษีเป็น 3 กลุ่ม แต่ละกลุ่มให้ลดภาษีตามสูตรที่ต่างกัน (ดูภาคผนวกที่ 1) สูตรนี้คือสูตรที่ใช้ในรอบอุรุกวัย วิธีที่สอง คือ ให้ใช้สูตรสวิส ซึ่งจะมีผลให้รายการที่มีอัตราภาษีสูงมาก ต้องลดภาษีลงมาก (ดูภาคผนวกที่ 2) วิธีที่สาม คือ tariff lines ที่เหลือให้ลดอัตราภาษีเป็น 0 นอกจากนั้นยังวางเงื่อนไขว่าผลรวมของการลดอัตราภาษีจะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราเป้าหมาย

จุดอ่อน คือ ข้อกำหนดของ DT เรื่องเปอร์เซ็นต์ของ tariff lines ที่ต้องลดอัตราภาษีลง กับอัตราการลดภาษีขั้นต่ำจะเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดในทางปฏิบัติ ซึ่งทำให้สมาชิกเบี่ยงได้ กล่าวคือ แม้สมาชิกจะมี tariff lines สินค้าเกษตรหลายร้อยรายการ (ไทยมี tariff lines เกินพัน อัตรา) แต่มีภาษีเพียงบางรายการที่มีผลกระทบต่อการค้า สินค้าจำนวนมากไม่มีการนำเข้าเลย (เช่น ไทยไม่ได้นำเข้าข้าว มันสำปะหลัง ยาง ฯลฯ) ฉะนั้นประเทศอาจเลือกลดภาษีขั้นต่ำ โดยการลดภาษีสินค้าที่ไม่มีการนำเข้าเลย แต่ไม่ลดสินค้าสำคัญที่มีการนำเข้า หรือที่จะมีผลกระทบต่อเกษตรกรในประเทศ ตัวอย่างเช่น อเมริกามีภาษี 1,400 รายการ EU มี 2,000 รายการ แต่อัตราภาษีที่ครอบคลุมสินค้านำเข้าที่อ่อนไหวมีไม่กี่รายการ เช่น น้ำตาล (มีไม่เกิน 10 รายการ) ผลิตภัณฑ์นม ดังนั้นถ้าจะใช้สูตร UR ให้ได้ผล ข้อตกลงรอบใหม่จะต้องกำหนดให้สมาชิกลดภาษีกับสินค้าที่มีการนำเข้ามากที่สุดก่อน เช่น กรณี EU มีรายการภาษี 10% ที่คิดเป็นมูลค่านำเข้าเท่ากับ 80% ของมูลค่านำเข้าในปี 2544

ยิ่งกว่านั้นผลการวิจัยพบว่าหากใช้สูตร UR การลดภาษีต้องลดมากกว่า 36% เพราะถ้าลดเพียง 36% เหมือนในรอบ UR ก็จะไม่มีผลต่อการขยายตลาดสินค้าเกษตรเลย เหตุผลสำคัญที่จะทำให้การเจรจาลดภาษีในรอบโดฮาไม่เกิดผลในทางปฏิบัติต่อการเปิดตลาด คือ การลดภาษีเป็นการลด "อัตราภาษีผูกพัน" (bound rate) ไม่ใช่การลด "อัตราภาษีที่เรียกเก็บจริง" (applied rate) ประเทศส่วนใหญ่มักกำหนด อัตราภาษีผูกพันในระดับที่สูงลิบ ขณะที่อัตราเก็บจริงจะต่ำกว่าอัตราผูกพันมาก ดังนั้นหากจะให้การลดภาษีเกิดผลต่อการนำเข้าจริง จะต้องลดภาษีผูกพันในอัตราที่สูงมาก เช่น หากจะให้ EU นำเข้าข้าวสาลีจริง EU ต้องลด "ภาษีอัตราผูกพัน" ลงอย่างน้อย 77% คงไม่มีประเทศใดยอมรับเงื่อนไขข้อตกลงการลดภาษีในอัตราที่สูงขนาดนี้

จุดอ่อนของ UR อีกประการหนึ่ง คือ มีข้อตกลงเรื่อง special safeguard ที่ยอมให้สมาชิกขึ้นภาษีสูงกว่าอัตราผูกพันหากปริมาณนำเข้าเพิ่มสูงกว่าปริมาณที่กำหนดหรือราคานำเข้าลดต่ำกว่าราคาเป้าหมาย ผลก็คือ ประเทศพัฒนาแล้วอย่างยุโรปกำหนดให้ประเทศผู้ส่งออก

ขายน้ำตาลใน EU เท่ากับราคาภายใน EU ถ้าใครขายน้ำตาลใน EU ในราคาตลาดโลก EU ก็จะ
ใช้ SSG เก็บภาษีนำเข้า ดังนั้นภายใต้โครงสร้างภาษีและระบบ SSG ในปัจจุบัน ราคาน้ำตาล
ในตลาดโลกต้องลดเหลือ 0 ก่อนที่จะมีการนำเข้าน้ำตาลเกินกว่าปริมาณ quota tariff

ข้อจำกัดของ DT คือ ยังเปิดโอกาสให้มีเจรจาเรื่องการใช้ SSG และระยะเวลาของการ
ใช้ SSG ตราบใดที่มีการใช้ SSG ตราบนั้นการเปิดตลาดสินค้าเกษตรก็จะไม่มีโอกาสขยายตัว
(ไทยมี SSG แต่ไม่เคยประกาศใช้)

จุดอ่อนอีกข้อ คือ DT ขอมให้สมาชิกไม่ต้องกำหนดเพดานภาษีขาเข้า (tariff peaks)
สำหรับสินค้าบางอย่างด้วยเหตุผลด้านข้อกังวลที่ไม่เกี่ยวกับการค้า (non-trade concerns) เช่น
ข้าวและนมผงพร้อมไขมันของญี่ปุ่นที่มีอัตราภาษีสูงลิบ

จุดอ่อนข้อสุดท้าย คือ นอกจากการใช้สูตรผสมแล้ว DT ยังกำหนดให้สมาชิกทุก
ประเทศต้องลดภาษีตามอัตราเฉลี่ยขั้นต่ำ ถ้าจะให้วิธีนี้ใช้ได้ผล การลดอัตราเฉลี่ยขั้นต่ำต้องลด
ในอัตราที่สูงมาก จากข้อมูลภาษีของ WTO ในปี 2544 พบว่าถ้าลดอัตราภาษีเฉลี่ยลง 50%
อัตราภาษีถ่วงน้ำหนักของ EU จะลดลงเพียง 0.3% และลดประมาณ 1% สำหรับสหรัฐอเมริกา

สำหรับไทยหากใช้ข้อตกลง DT ไทยสามารถทำตามข้อตกลงได้ไม่ยาก และการทำ
ตามข้อตกลงจะไม่มีผลต่อการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยมากนัก เพราะไทยสามารถเลือก
ลดภาษีในบางรายการที่ไม่มีการนำเข้า ฯลฯ แต่ถ้าทำตามกรอบ DT ผู้บริโภคไทย และอุตสาหกรรม
ที่ใช้วัตถุดิบบางอย่างจากต่างประเทศก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากการเจรจา

ข) โควตาภาษี (Tariff quotas) ข้อเสนอ Derbez Text มิได้มีข้อความที่ชัดเจนที่จะให้
สมาชิก WTO ต้องขยายโควตาภาษี (tariff quotas) นี่ก็ คือ จุดอ่อนใหญ่หลวงของ DT เพราะเรา
ทราบมาแล้วว่ากรอบข้อเสนอการลดภาษียังมีข้อบกพร่องมาก ดังนั้นถ้าจะให้มีการเปิดตลาด
สินค้าเกษตรเกิดขึ้นจริง จะต้องมีข้อตกลงชัดเจนเรื่องการขยายโควตาภาษี

ในรอบ UR มีข้อตกลงให้แปลงมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเป็นโควตาภาษีโดยกำหนดให้มีการ
เปิดตลาดขั้นต่ำ (minimum access) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของการบริโภคในประเทศ (ดู
ปัญหาการคำนวณปริมาณบริโภคในประเทศในนิพนธ์ พัวพงศกร 2539) ในรอบนี้อเมริกา
เสนอให้ขยายโควตาอีก 20% ของปริมาณเดิมหรือเท่ากับ 1% ของการบริโภค ข้อเสนอนี้ต่ำ
เกินไปสำหรับประเทศผู้ส่งออกอย่างไทย

ประเด็นอื่นๆ เช่น non-trade concerns

DT มีมาตราที่เกี่ยวกับสมาชิกใหม่ สัญญาสันติภาพ (peace clause) และประเด็นอื่นๆ
ภายใต้หัวข้อ "ประเด็นที่ยังไม่ได้ตกลงกัน"

ประเด็นสำคัญอื่น คือ ข้อกังวลที่ไม่เกี่ยวกับการค้า (non-trade concerns) และ สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (geographical indications) ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตร non-trade concerns ที่ประเทศพัฒนาบางประเทศหยิบยกมาใช้เป็นข้อต่อรอง ได้แก่ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สวัสดิการของสัตว์ การจ้างงานชนบท และการพัฒนาชนบท นักวิชาการจำนวนมากเห็นว่าการแก้ไขข้อกังวลที่ไม่เกี่ยวกับการค้าควรใช้มาตรการทางตรงอื่นๆ ดีกว่า การใช้มาตรการทางการค้าที่นอกจากจะบิดเบือนการค้าแล้ว ยังจะถูกประเทศพัฒนาใช้เป็นเครื่องมือกีดกันสินค้าจากประเทศอื่น หรือใช้เป็นข้ออ้างในการอุดหนุนภาคเกษตรของตน

4.2 การเมืองกับกระบวนการเจรจา

ก) การเมืองเรื่องกระบวนการเจรจา

องค์การการค้าโลก ได้ชื่อว่าเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นประชาธิปไตยที่สุด เนื่องจาก ประเทศสมาชิกทุกประเทศมีสิทธิมีเสียงเสมอกัน ไม่มีประเทศใดมีสิทธิยับยั้ง (veto) เหมือนเช่น สหประชาชาติ ไม่มีกลุ่มประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกถาวรหรือไม่ถาวรในองค์กรย่อยอย่างเช่น มன்றิ์ด้าน ความมั่นคง (Security Council) ขององค์การสหประชาชาติ การตัดสินใจใดๆ ต้องได้รับความเห็นชอบ จากสมาชิกทั้งหมด ข้อตกลงใดๆต้องเป็นผลที่เกิดจากฉันทามติ (consensus) สร้างความเสมอภาค ให้แก่บรรดาประเทศสมาชิกละเลียด และเปิดโอกาสให้ประเทศเล็กสามารถขัดขวางข้อตกลงต่างๆได้

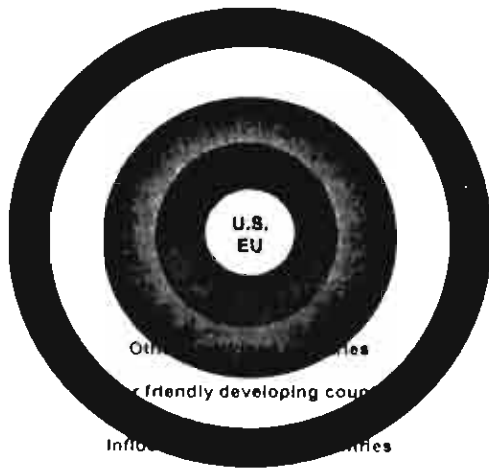
นอกจากนี้ องค์การการค้าโลกยังได้ชื่อว่าเป็นองค์กรที่ตั้งอยู่บนกฎระเบียบที่ชัดเจน (rules-based organization)

ทว่า ในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ องค์การการค้าโลก หาได้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย หรือมีกฎระเบียบที่ชัดเจน ดังกล่าวข้างต้นไม่ และตราบไคที่ยังเป็นเช่นนี้ ประเทศกำลังพัฒนา และ ประเทศด้อยพัฒนา ก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จในด้านการเจรจา สินค้าเกษตร หรือ ในการเจรจาเรื่องใดๆ

การวิเคราะห์การเมืองในกระบวนการเจรจาจะแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ 1) เรื่องการ “ผลิต” ฉันทามติ และ 2) เรื่องการขาดกฎระเบียบซึ่งทำให้เกิดความไม่โปร่งใส

1) การ “ผลิต” ฉันทามติ มาตรา IX.1 ของสัญญามาราเกช (Marrakesh Agreement) ระบุว่า การตัดสินใจใดๆ จะต้องได้รับฉันทามติ และหากไม่สามารถหาฉันทามติได้ ก็ให้ตัดสินด้วย การลงคะแนนเสียง ในทางปฏิบัติ การลงคะแนนเสียง ไม่เคยเกิดขึ้นใน WTO ในทางทฤษฎี ฉันทามติ หมายถึงว่าทุกๆประเทศเห็นชอบและเห็นด้วยกับการตัดสินใจ แต่ในทาง

ปฏิบัติ ที่ประชุมจะสรุปว่าได้ฉันทามติแล้ว หากไม่มีใครคัดค้านอย่างเป็นทางการ ฉะนั้น ฉันทามติจึงไม่ได้หมายความว่าประเทศสมาชิกทั้งหมดให้ความเห็นชอบ แต่หมายความว่าไม่มีเสียงคัดค้านการนิ่ง คือการเห็นด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเทศมหาอำนาจก็จะมีวิธีการ “ผลิต” ฉันทามติ โดยมีกลยุทธ์หลากหลายที่มุ่งให้ประเทศสมาชิกที่คัดค้านนั้น “นิ่งเสีย”



กลยุทธ์ดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกันคือ หนึ่ง การเจรจากรอบ สอง กระบวนการประชุมที่ทำให้ประเทศส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วม และสาม การข่มขู่ประเทศที่ไม่เห็นด้วย

ในการเจรจากรอบ ประเทศมหาอำนาจมักจะใช้วิธีการที่อาจเรียกว่า วงกลมซ้อน ดังรูป กล่าวคือ สหรัฐและยุโรปจะหารือกันเพื่อหาจุดยืนร่วมกันหลังจากนั้น ก็จะ

ขยายวงไป ยังญี่ปุ่นและ แคนาดา สี่ประเทศนี้ ได้สมญานามว่า Quad หลังจากนั้น ก็ดึงเอาประเทศพัฒนา แล้วอื่นๆมาร่วมวง (โดยเฉพาะ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน) ตามด้วย ประเทศกำลังพัฒนาที่พอจะเป็นมิตร เช่น อัฟริกาใต้ อาเจนตินา บราซิล ชิลี สิงคโปร์ กลุ่มหลังนี้ บางครั้งจะเรียกว่า ประเทศเพื่อนประธานการประชุม¹⁷ (Friends of the Chair) และอันดับสุดท้าย ก็จะเชิญประเทศกำลังพัฒนาที่สำคัญ อาทิ จีน อินเดีย และมาเลเซีย ซึ่งมีอาจ หลีกเลียงได้ ส่วนประเทศกำลังพัฒนา และด้อยพัฒนาอื่นๆทั้งหลาย ซึ่งเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของ WTO ก็จะไม่สามารถเอียงกรายเข้าใกล้ “วงใน” ของการเจรจานี้ ซึ่งโดยปกติจะมีจำนวนประมาณ 20-30 ประเทศ การเจรจากรอบนี้ เรียกว่าการเจรจาแบบ green room

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการเจรจาวงเล็กมักจะอ้างว่าการประชุมกลุ่มเล็กนั้นมีประสิทธิภาพมากกว่า อีกทั้งการเจรจากลุ่มย่อยมิได้กำหนด หรือตัดสินใจอะไร เป็นลักษณะการเจรจาปลายเปิด และการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับที่ประชุมใหญ่อยู่ดี แต่ประเทศเล็กหลายประเทศก็เห็นพ้องต้องกันว่า green room นี้แหละเป็นสถานที่ที่จุดยืนขั้นสุดท้ายถูกกำหนด และจุดยืนนั้น ก็จะเสนอให้ที่ประชุมใหญ่รับรองและได้มาซึ่งฉันทามติ ยิ่งใช้หลักการว่าจะต้องให้ทุก

¹⁷ ในกรณีกลุ่มเจรจาสินค้าเกษตรรอบโตฮานี ประธานคือนาย Stuart Harbinson

ประเด็นคืบหน้าไปพร้อมกันทั้งคู่ (single undertaking) ด้วยแล้ว ก็ยังเพิ่มแรงกดดันให้การคัดค้านกระทำได้อย่างขึ้น เมื่อมีร่างสำเร็จรูปมาจาก green room แล้ว

กระบวนการประชุม ที่ทำให้ประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้แสดงความเห็นหรือไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ก็ทำให้เกิด “ฉันทามติ” ที่ประเทศมหาอำนาจต้องการได้ เริ่มต้นตั้งแต่ส่งเอกสารซ้ำ ส่งเอกสารจำนวนมาก ไม่มีรายงานการประชุมจากการเจรจากรอบ ไม่มีรายงานการประชุมล่วงหน้า และการเร่งรัดให้ตัดสินใจในเวลาอันสั้น บ่อยครั้งมีการเสนอร่างในตอนเช้า และเร่งรัดให้ รับรองในตอนบ่าย ประเทศกำลังพัฒนานั้น เสียเปรียบอยู่แล้วในเรื่องกำลังคน¹⁸ และความสามารถในการเข้าใจประเด็นทางเทคนิค แต่ก็ถูกรบเร้าให้เห็นด้วยกับร่างข้อตกลง ที่กำหนดมาก่อนหน้าแล้วจาก green room แม้แต่เรื่องที่ไม่ซับซ้อน เช่น กรณีการจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาการค้า (Trade Negotiating Committee: TNC) เพื่อผลักดันการเจรจารอบโดฮา และการเลือกประธาน TNC ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้ง TNC เนื่องจากมี WTO General Council ทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว นอกจากนี้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศก็คัดค้านการที่จะให้ ผู้อำนวยการ WTO เอง มาเป็นประธาน TNC เนื่องจากประเทศต่างๆ กลายเป็นว่าต้องมาเจรจา ต่อรองกับ Secretariat ซึ่งน่าจะวางตัวเป็นกลาง อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการ WTO ในขณะนั้น (Mike Moore) ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธาน TNC ทั้งนี้ ผู้แทนจากหลายประเทศ เช่น บูลกาเรีย ก็ได้ประท้วงเรื่องนี้อย่างแรง (WTO, 2002) โดยระบุว่า ได้รับเอกสารแบบกระชั้นชิด และมิได้มีส่วนร่วมในการประชุมอย่างไม่เป็นทางการก่อนหน้านี้ นั่นทั้งๆที่ร้องขอ

นอกจากนี้ การประชุมระดับรัฐมนตรีสองปีครั้ง ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องหรือมีกลไก ที่ทำให้ประเทศเล็กๆ มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เมื่อข้อตกลงส่วนใหญ่เจรจากันนอกกรอบ ซึ่งบางประเทศไม่เคยได้เข้าร่วม ทำให้ยากลำบากที่ประเทศเล็กๆ จะเข้าใจประเด็นหรือคัดค้านได้

ที่สำคัญคือ ร่างข้อตกลงมักจะไม่ได้สะท้อนความเห็นที่หลากหลาย แต่มักจะถูกร่างโดย ประธาน ร่างข้อตกลงด้านเกษตรที่นำเสนอที่เมืองแคนนูนก็มีลักษณะเช่นนี้

การข่มขู่ประเทศที่ไม่เห็นด้วย เป็นกลยุทธ์สำคัญในการ “ผลิต” ฉันทามติประเทศใดที่ขัดขวางฉันทามติก็จะถูกกดดันอย่างแรง ที่เจนีวา และที่เมืองหลวงประเทศเล็กๆ หลาย

¹⁸ ในปี 2000 มี 24 ประเทศที่ไม่มีผู้แทนถาวรที่กรุงเจนีวา โดยเฉลี่ยแล้ว ประเทศกำลังพัฒนามีเจ้าหน้าที่ประจำเพียง 3.5 คน ซึ่งต้องดูแลองค์การระหว่างประเทศในกรุงเจนีวาทั้งหมด ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วมีเจ้าหน้าที่ 7.4 คน โดยเฉลี่ย ทำหน้าที่เกี่ยวกับ WTO เท่านั้น โดยทั่วไป WTO มีการประชุมสัปดาห์ละ 40-50 ครั้ง

ประเทศจะ “นิ่งเสีย” เพราะแรงกดดันซึ่งมีหลายลักษณะ กล่าวคือ ผู้แทนเจรจาของประเทศใด “คือมัน” ก็อาจถูกรัฐบาลสหรัฐ หรือตัวแทนในสถานทูตอเมริกันในประเทศนั้นเข้าหาผู้นำ โดยคำทนายว่าผู้แทนคนนั้นกำลังทำลายความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศทั้งสอง¹⁹ ซึ่งก็มีโอกาส ทำให้ผู้แทนคนนั้นถูกเรียกกลับหรือโยกย้าย²⁰ นอกจากนี้ ประเทศที่ไม่เห็นด้วยยังถูกขู่ เรื่อง การตัดสิทธิพิเศษ GSP การถอนเงินกู้คืน การถอนการลงทุน และการเพิกถอนสิทธิพิเศษ อื่นๆทางการค้า ผู้แทนประเทศหนึ่งถึงกับออกปากว่าในประเทศของตน มีอำนาจอยู่ 4 อย่างด้วยกัน คือ อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และอำนาจของสถานทูตอเมริกัน (Kwa, 2003, p.43) ยิ่งภายหลังเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน ซึ่งผู้นำสหรัฐได้ประกาศว่าประเทศใด ไม่เห็นด้วยกับสหรัฐถือว่าเป็นศัตรู ก็ยิ่งทำให้การได้มาซึ่งฉันทามติทำได้ง่ายขึ้น การขัดขวางการเจรจาการค้าตามแนวทางของสหรัฐ ถือเสมือนการไม่ร่วมมือกับการต่อต้านผู้ก่อการร้าย ภายใต้บรรยากาศเช่นนี้ โอกาสที่ประเทศกำลังพัฒนาจะผลักดันเรื่องการลดการปกป้องและการอุดหนุนสินค้าเกษตรก็ยิ่งทำได้ยากยิ่งขึ้น การยึดอายุ Farm Act ของสหรัฐอเมริกาในปี 2002 ซึ่งหมายถึงการเพิ่มการอุดหนุนไปอีกร้อยละ 63 ก็อาจแสดงถึงท่าทีที่ไม่สนใจที่จะรักษาระดับภายใต้ความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรด้วย นอกจากนี้ การขยายของสหภาพยุโรป ซึ่งทำให้การอุดหนุนเพิ่มขึ้นจนถึงปี 2006 และคงระดับนั้นจนถึงปี 2013 น่าจะนำไปสู่การทุ่มตลาดสินค้าเกษตรต่อไป อย่างมีฉันทามติ

2) การขาดกฎระเบียบซึ่งทำให้เกิดความไม่โปร่งใส

ในเรื่องการเจรจานอกรอบ ไม่มีการประกาศให้ทราบว่าจะมีการเจรจาเมื่อไร และไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ ที่ระบุว่าประเทศใดควรจะได้เข้าร่วม เมื่อบางประเทศแสดงความสนใจ ก็ยังมีกรณีที่ถูกห้ามไม่ให้เข้าร่วมเจรจาเสียอีก หลายๆประเทศ ไม่รู้ด้วยซ้ำว่า มีการปรึกษาหารือ นอกรอบต้องสืบแสวงหาข้อมูลเอาเอง นอกจากนี้ ก็ขาดกฎระเบียบเกี่ยวกับบทบาท และหน้าที่ของประธานการเจรจาแต่ละกลุ่ม และไม่มีระบบที่ตรวจสอบได้ ประธานการประชุมแต่ละเรื่อง สามารถใช้วิจารณญาณของตนเอง ในอันที่จะรับฟังหรือไม่รับฟังความเห็นของประเทศใดก็ได้ ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ว่าความเห็นของทุกประเทศ จะต้องบันทึกไว้ หรือความเห็นที่

¹⁹ ผู้แทนการค้าอเมริกัน นาย Robert Zoellick กล่าวตำหนิเอกอัครราชทูตปาเกีสถานว่าไม่สนใจรักษา ประโยชน์ให้กับประชาชนของตนเอง (Inside US Trade, 2002)

²⁰ ตัวอย่างเช่น เอกอัครราชทูตประเทศอียิปต์ ไม่ได้กลับคืนสู่ตำแหน่งที่เงินบาทหลังจากการประชุมที่โดฮา และเอกอัครราชทูตประเทศอเมริกากลางประเทศหนึ่งก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน (Kwa, 2003)

เป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องแจ้งในที่ประชุมไม่มีหลักเกณฑ์ว่าจุดยืนของทุกๆ ฝ่ายจะต้องแจ้งให้ที่ประชุมทราบไม่มีหลักเกณฑ์ว่าประธานจะต้องหารือกับประเทศ ที่ต้องการแสดงจุดยืน และให้บันทึกผลการหารืออื่นๆ ไว้ ซึ่งอาจทำเป็นตารางว่าได้หารือกับ ก็ประเทศ และผลการหารือเป็นเช่นไร มีความเห็นสอดคล้องกันหรือ ขัดแย้งกันอย่างไร ในการเจรจาสินค้าเกษตร นั้น มีแต่ประธาน (Stuart Harbinson) เท่านั้นที่มีข้อมูลว่าทำอะไรหรือไม่ได้ทำอะไรบ้าง ไม่มีหลักฐานว่าได้มีการหารือ และไม่มีเอกสารยืนยันว่าทุกฝ่าย ได้ตกลงเห็นด้วยไม่มีเอกสาร บันทึกประวัติความเป็นมา ซึ่งผู้แทนการเจรจารุ่นต่อไป จะได้อาศัยศึกษา หากกำหนดให้มี เอกสารหรือขั้นตอนดังกล่าว ก็จะช่วยให้เกิดความ โปร่งใสมากขึ้น (ซึ่งก็อาจจะไม่ใช่สิ่งที่ ประธานต้องการ)

ข) เกมของประเทศมหาอำนาจ

มีผู้กล่าวว่าประเทศมหาอำนาจเล่นเกมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในลักษณะ Machiavelli Game (Jonquieres, 2003) กล่าวคือประเทศมหาอำนาจจะใช้วิธีการทุกวิธีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ รวมทั้งการหลอกล่อและใช้กลลวง การนำเรื่อง Singapore Issues เข้าไปเป็นข้อต่อรอง ถูกมองว่าเป็นการเล่นเกมเพราะว่าภาคธุรกิจ EU แท้จริงแล้วมิได้ใส่ใจประเด็นนี้มากนัก และเมื่อการเจรจาเข้าสู่จุดวิกฤต EU ก็ถอนเรื่องนโยบายแข่งขันและการลงทุนได้ การที่ประธานกรรมการสหภาพยุโรปผลักดันเรื่อง Singapore Issues เข้ามาในเวที การเจรจาแต่แรก ก็เพื่อหลอกประเทศฝรั่งเศสซึ่งต่อต้านการเปิดเสรีสินค้าเกษตรให้ร่วมวงด้วย โดยคาดว่าฝรั่งเศสเห็นแล้วว่า Singapore Issues จะไม่เป็นที่ยอมรับซึ่งจะมีผลจาก Single Undertaking ทำให้การเปิดตลาดเกษตรไม่คืบหน้าไปด้วย EU คาดว่าด้วยเล่ห์เพทุบายนี้ จะทำให้ฝรั่งเศสตกบันพลอยใจ เพื่อสามารถร่วมมือกับ US ข่มขู่ประเทศเล็กให้ยอมรับได้ แต่ผลลัพธ์ไม่เป็นไปอย่างที่ EU คาดการณ์ไว้ เพราะการถ่วงดุลอำนาจได้เปลี่ยนไป ประเทศกำลัง พัฒนารวมตัวกันเป็นกลุ่มพันธมิตรที่เข้มแข็งในการต่อต้าน

ค) ความล่าช้าของการเตรียมประชุมแคนทอน

ร่าง modalities มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการเจรจาการค้า ในรอบ UR ร่าง Dunkel เป็นร่างที่ทำให้ประเทศสมาชิกมีกรอบที่ใช้ยึดในการเจรจา ในการเจรจารอบโดฮา ผู้อำนวยการ WTO จึงมอบหมายให้นาย Stuart Harbinson จัดทำร่าง modalities โดยรวบรวม จากข้อเสนอของประเทศต่างๆ ในทำนองเป็นร่างที่ประนีประนอมข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ ร่าง แรกออกเผยแพร่ให้สมาชิก WTO ในเดือนกุมภาพันธ์ 2003 แต่ถูกกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่าง

รุนแรง นายฮาร์บินสันจึงนำความเห็นในที่ประชุมกลับไปปรับปรุงเป็นร่างที่สอง ร่างฉบับใหม่ออกเผยแพร่เมื่อเดือนเมษายน 2003 แต่ประเทศสมาชิกก็ยังคงมีความเห็นแตกต่างกันมาก

เนื่องจากร่างข้อเสนอครั้งที่สองของฮาร์บินสันออกมาในเดือนเมษายน 2003 ซึ่งใกล้เคียงกับกำหนดการประชุมรัฐมนตรีที่แคนาดานำขึ้นในเดือนกันยายน 2003²¹ ประเทศสมาชิกจึงไม่มีเวลาพอจะหาข้อยุติ เมื่อประเทศสมาชิกไม่ยอมรับร่างดังกล่าว ประธานจัดการประชุมที่แคนาดาจึงมีความจำเป็นต้องจัดเตรียมร่างข้อเสนอเพื่อให้รัฐมนตรีมีมติ ทว่าร่างข้อเสนอของนาย Derbez กลับทำผิดเป็นซ้ำสองกล่าวคือ เนื้อหาส่วนใหญ่ในร่างข้อเสนอมาจากข้อตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป²² แม้ร่าง Derbez จะหลีกเลี่ยงปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องขนาดการเปิดเสรีตลาดและไม่กำหนดระยะเวลาการทำตามข้อตกลง) แต่นั่นไม่ใช่ประเด็นสำคัญในสายตาของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ปัญหาอยู่ที่ประเทศกำลังพัฒนาทราบดีว่าร่าง Derbez text เป็นร่างฉบับ "ร่างทรง" ของสหรัฐอเมริกา-สหภาพยุโรป ซึ่งสะท้อนว่าทั้งคู่ไม่มีความจริงใจที่จะเปิดเสรีภาคการเกษตรในประเทศของตน แต่กลับมาเรียกร้องให้ประเทศอื่นๆ เปิดเสรีภาคเศรษฐกิจสาขาอื่นๆ

5. อนาคตของการเจรจารอบโดฮา : มีแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์

บทความนี้ได้อธิบายถึงข้อบกพร่องและความไม่สมดุลของข้อตกลง URAA ผลลัพธ์จากการเจรจาที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเสียเปรียบ ตลอดจนความกลัวว่าการเจรจารอบโดฮาจะยิ่งสร้างความเสียเปรียบมากยิ่งขึ้น จึงไม่น่าแปลกใจที่หลายประเทศต่างก็แสดงความยินดีเมื่อการประชุมแคนาดาประสบความสำเร็จพอสมควร นักการทูตของประเทศกำลังพัฒนาต่างเชื่อว่า "การไม่มีข้อตกลงดีกว่าการมีข้อตกลงที่เลว"

อย่างไรก็ตามข้อบกพร่องและผลลัพธ์ที่ไม่สมดุลของรอบอุรุกวัยไม่ใช่เกิดจากการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร การที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องยอมรับกติกาใหม่ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาหรือมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ก็ไม่ใช่เรื่องของนโยบายการค้าเสรี แท้ที่จริงแล้วตลาดสินค้าเกษตรโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดในประเทศพัฒนาแล้วยังเป็นตลาดที่มีการอุดหนุนคุ้มครองในระดับสูงอันเนื่องจากการมีข้อตกลง URAA ที่ไม่ดี การที่

²¹ นอกจากนั้นความล่าช้าของการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปที่เพิ่งได้ข้อสรุปในเดือนมิถุนายน 2546 ก็ทำให้การเตรียมตัวประชุมที่แคนาดาไม่ทัน อีกทั้งการปฏิรูปน้อยมากด้วย

²² ทั้งสองประเทศอาจคิดว่าการตกลงกันครั้งนี้ก็เหมือนกับข้อตกลง Blair House Agreement ในเดือนธันวาคม 2536 ซึ่งครั้งนั้น สมาชิก WTO ยอมรับข้อเสนอส่วนใหญ่ของ Blair House Agreement

ประเทศกำลังพัฒนาต้องยอมรับกติกาใหม่ๆ ทำให้คนยากจนที่ป่วยเป็นเอดส์ต้องซื้อยาในราคาแพง คือ ความยุติธรรมของกติกาใหม่ แต่กติกานี้ไม่ใช่กติการ้าเสรี กติกาดังกล่าวถูกผลักดันโดยบริษัทข้ามชาติผ่านอำนาจทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจ การเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรยังคงเป็นหนทางที่ดีที่สุดในการลดปัญหาความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นผลดีกับประเทศเล็กๆ ที่เป็นผู้ส่งออกของไทย แม้กระทั่งข้อเสนอของสหภาพยุโรปและฮาร์บินสันที่จะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเสียประโยชน์ แต่ผลผลการศึกษายืนยันว่าไทยยังคงจะได้ประโยชน์จากข้อเสนอดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นข้อเสนอที่มีได้ก่อให้เกิดการเปิดเสรีที่มากพอก็ตาม (คูตารางที่ 4.1)

แต่จะทำอย่างไรการเจรจาและผลการเจรจารอบโดฮา จึงจะสัมฤทธิ์ผลก่อให้เกิดการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาตามปฏิญญาโดฮา ทำอย่างไรการเจรจาจึงจะเป็นการเจรจาที่ยึดหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์แทนการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ ทำอย่างไรการเจรจาจึงจะเป็นการสร้าง "ความยุติธรรมในสังคมโลก" (justice) แทนการเจรจาเพื่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม (Stiglitz and Charlton 2004) แม้คำตอบจะไม่ง่าย แต่ในเวลานี้ผู้เขียนเชื่อว่าเรายังมีแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์ นอกจากการเปลี่ยนแปลงในดุลอำนาจในกระบวนการเจรจาที่เกิดจากแกนนำของกลุ่ม G21 (ได้แก่ อินเดีย บราซิล และจีน) และการผ่อนปรนจุดยืนที่แข็งแกร่งเรื่องการไม่เปิดตลาดสินค้าเกษตรในสหภาพยุโรปมากกว่าข้อเสนอเดิม การเปลี่ยนท่าทีเรื่องการลดเงินอุดหนุนฝ่ายของสหรัฐอเมริกาตลอดจนการที่พลังทางการเมืองของกลุ่มเกษตรกรในญี่ปุ่นลดน้อยลง เนื่องจากจำนวนเกษตรกรลดลงเพราะการนำเข้าทำให้ราคาสินค้าเกษตรลด และเกษตรกรส่วนใหญ่มีอายุมาก (ดู Fackler 2004) มีนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจำนวนมากที่ "เป็นเพื่อนแท้" ของประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นในรอบ 3 ปี ที่ผ่านมา เราจึงเห็นงานวิชาการจำนวนมากที่พยายามศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการเจรจาการค้าพหุภาคีในมุมมองของประเทศกำลังพัฒนา (ตัวอย่างเช่น Stiglitz, Finger, Rodrik, Hathaway, Anderson, Gorter, Podbury, Merlinda, Verdier, Vanzetti ฯลฯ)

ก่อนที่จะสรุปแนวทางที่เป็นข้อเสนอแนะของนักวิชาการดังกล่าว เราจะสรุปงานวิชาการเกี่ยวกับการเมืองว่าด้วยการคุ้มครองก่อน งานวิจัยเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบ่งชี้และวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยที่สนับสนุนการค้าเสรี ตามด้วยเหตุผลว่าทำไมประเทศกำลังพัฒนา (รวมทั้งไทย) ควรทุ่มเทเอาใจใส่กับการเจรจาพหุภาคีมากกว่าการเจรจาเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคี จากนั้นจึงจะสรุปข้อเสนอแนะของนักวิชาการทั้งในเรื่องการปรับเปลี่ยนวาระการเจรจาให้เน้นเรื่องการพัฒนา ผลกระทบของการเปิดเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งงาน

วิจัยใหม่เรื่องผลกระทบต่อกระจายรายได้ และในท้ายที่สุดเราจะเสนอความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับแนวทางการปรับกระบวนการและระบบการเจรจาภาคี

5.1 การเมืองเรื่องการคุ้มครอง

เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่านโยบายการค้าเสรีก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศคู่ค้า เนื่องจากนโยบายนี้ส่งเสริมประสิทธิภาพในระยะยาว เมื่อมีนักคณิตศาสตร์ขอให้ Paul Samuelson นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ระบุข้อเสนอของวิชาเศรษฐศาสตร์ที่เป็นจริงและมีความสำคัญมาหนึ่งข้อ Paul Samuelson ยังตอบว่า “specialization according to comparative advantage” (Verdier 2004, p.2) ซึ่งเป็นข้อสรุปพื้นฐานของวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ที่ส่งเสริมการแบ่งงานกันทำตามความถนัดเพื่อแลกเปลี่ยนในการค้า แต่ในความเป็นจริง รัฐบาลทุกประเทศกลับเพิกเฉยต่อข้อเสนออันนี้ และทำการแทรกแซงกีดกันการค้า ดำเนินนโยบายคุ้มครองอุดหนุนภายใน ขัดกับแนวทางการค้าเสรี

เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น การตอบคำถามนี้ จำเป็นต้องเข้าใจถึงข้อเท็จจริงสี่ประการ คือ ประการที่หนึ่ง นโยบายการค้าเสรี อาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศคู่ค้า ถ้ามีการบิดเบือนรูปแบบต่างๆ ในตลาด (market distortions) ซึ่งประเด็นนี้ได้รับการวิเคราะห์เจาะลึกโดยศาสตราจารย์กวางดี ประมาจารย์ทางด้านการค้าระหว่างประเทศมานานกว่าสามทศวรรษแล้ว (Bhagwati, 1971) กล่าวคือ หากตลาดมีการบิดเบือนไม่ว่าจะเป็นเพราะอำนาจผูกขาดของประเทศยักษ์ใหญ่ หรือเพราะผลกระทบภายนอกทางด้านการผลิตหรือการบริโภค (production and consumption externalities) หรือโครงสร้างตลาดสินค้าหรือตลาดปัจจัยที่ไม่สมบูรณ์ (imperfect goods and factor markets) หรือมีความไม่แน่นอน (uncertainty) ในกรณีเช่นนี้ การแทรกแซงโดยรัฐ เป็นนโยบายที่เหมาะสม โดยสรุปได้ 2 ประการ คือ (1) ถ้าความล้มเหลวของตลาดมีต้นตอในประเทศ นโยบายที่ดีที่สุดคือให้แก้ปัญหาค้นคองของการบิดเบือน และยังคงดำเนินนโยบายการค้าเสรีต่อไป (2) ถ้าต้นคองของการบิดเบือนเกิดขึ้นในต่างประเทศ นโยบายการค้าเสรีไม่ใช่หนโยบายที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม นโยบายการแก้ปัญหาต้องพิจารณา ข้อเท็จจริง 2 ประการ คือ การแทรกแซงอาจไม่คุ้มค่า และรัฐก็มีโอกาสล้มเหลวเช่นกัน (Bhagwati, 2000) นอกจากนี้แล้ว แม้ว่านโยบายการค้าแบบปกป้องคุ้มครองจะไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ปัญหาเหล่านี้ แต่ก็อาจเป็นมาตรการที่รัฐสามารถใช้ได้โดยมีต้นทุนธุรกรรม (transaction cost) ต่ำกว่ามาตรการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐเองก็มีข้อจำกัดทางด้านข้อมูลข่าวสาร (information constraints) ที่อาจทำให้มองไม่เห็นนโยบาย

แทรกแซงที่เหมาะสมที่สุด ในจังหวัดที่เหมาะสมที่สุดด้วย นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์การค้าก็ทราบดีว่าประเทศใหญ่ ก็สามารถใช้นโยบายปกป้องคุ้มครองเพื่อทำให้อัตราแลกเปลี่ยนทางการค้า (terms of trade) เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศของตนได้แม้ว่าจะเสี่ยงต่อการตอบโต้จากประเทศใหญ่ด้วยกันก็ตาม

ประการที่สอง การตอบคำถามข้างต้นจำเป็นต้องคำนึงถึงโครงสร้างทางสถาบัน และพิจารณาผลได้ผลเสียของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคม เนื่องจากกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายของรัฐ อาจมิได้ยึดวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุถึงสวัสดิการสูงสุดในองค์รวมของสังคม (aggregate welfare maximization) เป็นสำคัญ นโยบายการค้าระหว่างประเทศถูกกำหนดภายใต้บริบททางการเมืองและสังคม เป็นผลลัพธ์ของแรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่อาจประกอบกิจกรรมแสวงหากำไรที่ไม่สร้างสรรค์ผลผลิตโดยตรง (directly unproductive profit-seeking : DUP) นโยบายการค้าจึงเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดโดยปัจจัยอิสระที่ไม่เกี่ยวข้องกับการค้าโดยตรง (endogenous trade policy)

ประการที่สาม ภายใต้บริบทของการค้าระหว่างประเทศที่มีการลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment: FDI) และบรรษัทข้ามชาติมีความสำคัญที่ทำให้เกิด production sharing และ fragmentation ที่กระจายกิจกรรมการผลิตไปยังหลายประเทศ (Feenstra (1998), Arndt and Kerkowsky (2001), Hummels, Isshii and Yi (2001)) มีการตัดแบ่งกระบวนการผลิตและ outsourcing อย่างกว้างขวาง ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงการค้าในสินค้าขั้นกลาง และ “กิจกรรมการผลิตขั้นกลาง” ซึ่งเป็นไปได้ว่าใช้ปัจจัยที่เข้มข้นต่างกันทำให้เกิด factor intensity ที่ต่างกันภายในอุตสาหกรรมเดียวกัน ประเทศพัฒนาแล้ว (Developed country:DC) อาจชำนาญในกิจกรรมที่ skill-intensive เช่น วิจัย พัฒนา และการตลาด ส่วนประเทศกำลังพัฒนา (เรียกรวมว่า LDC) ผลิตและส่งออกสินค้าขั้นกลางจำนวนมากที่เน้นหนักไปทางแรงงานที่มีทักษะต่ำกว่า หากจะได้ประโยชน์จาก comparative advantage ดังกล่าว กิจกรรมการผลิตที่ถูกเคลื่อนย้ายจาก DC ไปยัง LDC อาจเป็น กิจกรรมที่เป็น skill-intensive น้อยกว่าใน DC แต่มี skill-intensive มากกว่าใน LDC ผู้รับทุน ดังนั้น คีมานต์ต่อแรงงานมีฝีมือจึงเพิ่มขึ้น (โดยเปรียบเทียบ) ทั้งใน DC และ LDC ทำให้ค่าจ้างแตกต่างกันเพิ่มขึ้นทั้งใน DC และ LDC นั่นเอง นอกจากนี้ ประเทศ DC จะเลือกลงทุน หรือ outsource ในประเทศ LDC ที่มีแรงงานฝีมือระดับกลางเท่านั้น เนื่องจากต้องเลือกกิจกรรมการผลิตขั้นกลางที่เหมาะสมกับแรงงาน ดังนั้นหากระดับทักษะของแรงงานมีความต่างกันมากๆ โอกาสของการ match อาจจะไม่ มี ทำให้ประเทศที่ด้อยพัฒนามากๆ ซึ่งมีแรงงานไร้ฝีมือมากหรือทักษะต่ำมากจะถูกละ

เลข (marginalize) ในกระบวนการโลกาภิวัตน์อย่างที่เราเห็นในปัจจุบัน ดังนั้น ถึงแม้ว่าการค้าระหว่างประเทศจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศคู่ค้า แต่ก็ก่อให้เกิดการเหลื่อมล้ำแปลกแยกในประเทศและในสังคมโลกมากขึ้น เป็นเหตุให้มีความขัดแย้งทางการเมืองมากขึ้น

ประการที่สี่ การค้าระหว่างประเทศมีทั้งผลดีและผลเสียจาก²³ การค้าเสรี ทำให้มีทั้งผู้ได้และผู้เสียภายในประเทศ ผู้เสียจะต้องทำการปรับตัว ซึ่งตำราเศรษฐศาสตร์มักสมมุติว่ารัฐจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือ หรือในทางทฤษฎีคือว่าหากว่าผู้ เสียหาย จะได้รับการชดเชยด้วย lump sum transfer จากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการค้า ซึ่งมีขนาดใหญ่พอที่จะทำให้ทุกฝ่ายดีขึ้นได้ หลังจากการกระจายผลประโยชน์รอบสองแล้ว

แต่ในความเป็นจริง Lump sum transfer นั้นไม่มี เพราะไม่มีวิธีใดที่จะโอนถ่ายผลประโยชน์ในลักษณะที่ไม่มีผลกระทบต่อแรงจูงใจ กอปรกับรัฐบาลประเทศยากจนมักไม่มีเครื่องมือทางการคลังที่จะสามารถถ่ายโอนผลประโยชน์จากผู้ได้ให้ผู้เสียได้โดยให้สังคมโดยรวมดีขึ้น ในเวทีเจรจาการค้าโลก pain นั้นเห็นได้ชัดจากผลการเจรจารอบอุรุกวัย ประเทศ DC ผูกพันที่จะเปิดตลาดเกษตรและสิ่งทอ แต่ก็ไม่ได้เปิดจริงจึงเพราะไม่ ยินดีที่จะจัดการกับความเจ็บปวดของการปรับตัวอย่างจริงจัง ในส่วนกลับกัน ประเทศ LDC กลับต้องแบกรับความเจ็บปวดจากการปฏิบัติตามกฎกติกาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property: IP) และมาตรฐาน สุขอนามัย (Sanitary and Phytosanitary standards: SPS) มีต้นทุนมหาศาล ซึ่งทำให้ LDC สูญเสียโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านั้นในการพัฒนาโดยตรง เช่น เรื่อง การศึกษา หรือ อนามัยเด็กการเยียวยาทั้งปัญหาความเจ็บปวดในระดับประเทศและภายในประเทศ จำเป็นต้องมีกลไกกระจายผลประโยชน์ (redistribution) ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจหมายถึงพลังทางการเมือง หรือเครื่องมือทางเศรษฐกิจในการกระจายประโยชน์ ไม่เฉพาะเรื่องภาษีและเงินโอน แต่ในรูปของทั้ง safety net และ opportunity net การฝึกอบรม หางาน และอื่นๆ

การเมืองเรื่องเกษตรมีความสลับซับซ้อนมากเพราะความหลากหลายของสินค้า และความหลากหลายของผู้ผลิต ประเทศใดประเทศหนึ่งอาจมีความถนัดในการผลิตพืชบางชนิดและไม่ถนัดในการผลิตพืชอื่นๆ การสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการค้าเสรีจึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองหรือพลังทางการเมืองของแต่ละฝ่าย อย่างไรก็ตาม เราอาจจัดกลุ่มประเทศต่างๆ อย่างหายาๆ ได้ตามตาราง 5.1

²³ Sapir (2000) อ้างใน Verdier (2004)

ตารางที่ 5.1 จัดกลุ่มประเทศตามผลของการเปิดเสรีการค้าเกษตร และพลังทางการเมือง

	ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรี*	เสียประโยชน์จากการเปิดเสรี
ภาคเกษตรมีพลัง หรือรัฐมีเครื่องมือกระจายผลประโยชน์ที่ดี	ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ US	ประเทศพัฒนาแล้วที่ไม่มีความกดดัน เช่น EU
ภาคเกษตรไม่มีพลัง หรือรัฐไม่มีเครื่องมือกระจายผลประโยชน์ที่ดี	ประเทศกำลังพัฒนาผู้ส่งออก ประเทศไทย (บางรายการ)	ประเทศกำลังพัฒนาผู้นำเข้า อาหาร

ดัดแปลงจาก Verdier (2004) * ยังไม่คำนึงถึงปัญหาการกระจายผลประโยชน์ภายใน

ผู้ที่สนับสนุนการค้าเสรีอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ ผู้มีส่วนได้โดยตรงกับการค้า และ นักวิชาการ ตลอดจนผู้นำที่สนับสนุนการค้าเสรีโดยหลักการ ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่คัดค้านการค้าเสรี ประกอบด้วย ผู้ที่เสียหายโดยตรงเป็นธรรมดาเนื่องจากได้รับการปกป้องคุ้มครองมานาน นักวิชาการ (กระแสรอง) และกลุ่มสำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง คือกลุ่ม NGO (Non-government organizations) ซึ่งมุ่งเน้นเรื่อง civil society ความยุติธรรมในสังคมโลก การปกป้องผู้ยากไร้ และภัยคุกคามจากกระแสโลกาภิวัตน์²⁴ เป็นที่น่าสนใจว่าความเห็นของสาธารณชนแทบทุกประเทศก่อนไปทางตรงกันข้ามกับแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ (ส่วนใหญ่) อย่างไม่ควรมองข้าม การสำรวจของ Mayda and Rodrik (2002) ใน 23 ประเทศ โดยมีตัวอย่าง 28,456 ราย พบว่า มีผู้ต่อต้านการค้าเสรีมากกว่าผู้สนับสนุนแทบทุกประเทศ²⁵ และโดยเฉลี่ยแล้ว สาธารณชนน้อยกว่าร้อยละ 25 เห็นด้วยกับนโยบายการค้าเสรี

หากตัดผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงออกก่อนให้เหลือแต่กลุ่มผู้ที่ขัดแย้งทางอุดมการณ์ ความแตกต่าง ระหว่างฝ่ายที่ผลักดันการค้าเสรี กับกลุ่มต่อต้าน อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นด้วยกัน คือ (ก) ระดับ aggregation (ข) ช่วงเวลา (ค) ผลกระทบทางการเงินหรือมิติอื่น และ (ง) มาตรฐานแบบสัมบูรณ์ (absolute) หรือโดยเปรียบเทียบ (relative) (Verdier, 2004)

ในเรื่องระดับ aggregation งานศึกษาต่างๆ ที่คาดการณ์เกี่ยวกับผลประโยชน์ของการเปิดเสรี จะพิจารณาประโยชน์ระดับโลก ระดับประเทศ หรือภูมิภาค โดยดูผลกระทบโดยเฉลี่ย ในทางกลับกัน ฝ่ายต่อต้านจะสนใจผลกระทบในระดับบุคคล ท้องถิ่น หรือชุมชน ยกตัวอย่างเช่น

²⁴ กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ แยกแขนงออกไปมากมาย แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงกลุ่มใหญ่ๆ เท่านั้นเพื่อชี้ประเด็นให้ชัดเจน

²⁵ ยกเว้นญี่ปุ่น กับเนเธอร์แลนด์

เรื่องความยากจน กลุ่มแรกอาจมองว่า การค้าทำให้จำนวนผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่าเส้นความยากจน ลดน้อยลง แต่ฝ่ายต่อต้านจะมองว่ากลุ่มที่ยังจนอยู่นั้นอาจจนมากขึ้น ฉะนั้น จึงอาจต้องใช้แนวปรัชญาแบบ John Rawls ที่ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกแก่คนที่เสียเปรียบที่สุดในสังคม

เรื่องของช่วงเวลาก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งเพราะนักวิชาการมักมองช่วงเวลาระยะกลาง (5-10 ปี) ที่เปิดโอกาสให้มีการปรับตัว ส่วนผู้ต่อต้านจะมองผลกระทบในทันที เรื่องมิติอื่น และผลโดยเปรียบเทียบ ก็เช่นกัน ผู้ต่อต้านจะมองสังคมในลักษณะกว้าง ทั้งทางด้านการศึกษาอนามัย รวมถึงวัฒนธรรม ประเพณีและจริยธรรมโดยอาจเหมารวมเอาว่าความเสื่อมโทรมทางด้านต่างๆเหล่านี้ ล้วนเป็นผลพวง ของการค้าเสรี (แต่ Bhagwati (2000) ให้เหตุผลได้ว่าการค้าเสรีไม่ใช่ต้นเหตุของความเสื่อมทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการค้า

ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆในสังคมเป็นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดนโยบายของรัฐในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งนโยบายการค้าระหว่างประเทศ การแยกแยะปัจจัยที่มีอิทธิพล เพื่อวิเคราะห์ความสำคัญของแต่ละกลุ่มปัจจัยจะทำให้เข้าใจกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายของรัฐได้ชัดเจนขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการคาดการณ์ และการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับสถานการณ์ หรือปฏิบัติการในเชิงรุก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองภายในของประเทศคู่ค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อ เนื่องจากเหตุการณ์สำคัญหลายประการ ในประเทศคู่ค้าหลักของประเทศไทย อาทิ การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐ การรับสมาชิกใหม่เข้าสู่สหภาพยุโรป แนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจญี่ปุ่น เป็นต้น

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายการค้าระหว่างประเทศ ที่สำคัญ แนวการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นที่น่าสนใจของประเทศที่มีเศรษฐกิจแบบเปิดกว้างอย่างประเทศไทยเพื่อพยากรณ์สิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อการถ่วงดุลหรือพลังทางการเมืองและสังคมในสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนไป คำถามก็คือว่า มีหลักฐานหรือไม่ว่านโยบายการค้าถูกกำหนดภายใต้บริบทของการเมืองและสังคมในลักษณะทั่วไปที่กว้างขวางกว่ากรณีเฉพาะที่อาจหยิบยกมาอ้างได้ (anecdotal evidence) การที่จะอธิบายได้ว่าเหตุใดกิจกรรมการผลิตบางกิจกรรม จึงได้รับสิทธิประโยชน์หรือการ ปกป้องคุ้มครองภายใต้นโยบายของรัฐมากกว่ากิจกรรมอื่นนั้นมีสมมติฐาน (hypothesis) หลายประการ ซึ่งอาจจัดกลุ่มได้ดังนี้

1) สมมติฐานกลุ่มผลประโยชน์ (Pressure Group (PG) Hypothesis) ระบุว่า ผู้ผลิตที่ต้องแข่งขันกับสินค้านำเข้ามากจะวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งกำแพงภาษี หรือสิ่งกีดขวางการนำเข้า

แบบอื่น ตลอดจนการต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งในการนี้กลุ่มผู้ผลิตจะต้องสามารถแก้ ปัญหาตัวฟรี (free rider) ได้สำเร็จเพราะเมื่อวิ่งเต้นได้การคุ้มครองที่ต้องการแล้ว ผู้ผลิต ทั้งหมดจะได้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งผู้ผลิตรายอื่นที่มิได้ร่วมแบกรับภาระหรือต้นทุนของ การวิ่งเต้นด้วย งานของ Olsen (1965), Stigler (1971), Peltzman (1976) และ Pincus (1975) เป็นงานแรกๆ ที่ศึกษาความแตกต่าง ระหว่างอุตสาหกรรมต่างๆ ในอันที่จะแก้ปัญหา free rider และรวมพลังในการวิ่งเต้น (lobby) ได้สำเร็จ ปัจจัยที่คาดว่าจะมีความสำคัญประการ หนึ่ง ได้แก่ จำนวนผู้ผลิตยังมีจำนวนน้อยและกระจุกตัว การประสานความร่วมมือน่าจะ กระทำได้ง่ายขึ้นในการเกษตรจะเห็นได้ว่าในประเทศพัฒนาแล้ว เกษตรกรมีจำนวนลดลง อย่างต่อเนื่อง พื้นที่เพาะปลูกก็กระจุกตัว และบริษัทผู้ผลิตสินค้าเกษตรรายใหญ่ก็ทวีความ สำคัญ ขึ้นเป็นลำดับ ทำให้การต่อต้านการเปิดเสรีหรือการลดการอุดหนุนภายในกระทำ ได้ง่ายขึ้น จะเห็นได้จากตารางที่ 5.2 ว่าเงินอุดหนุนเกษตรกรทั้งใน US และ EU กระจุกตัวที่ ฟาร์มขนาดใหญ่ นอกจากนี้ การรวมตัวน่าจะบรรลุผลง่ายขึ้น หากผู้ผลิตต้องเผชิญกับ “อันตราย” เฉพาะหน้า เช่น ภาวะเศรษฐกิจถดถอยการขยายตัวของภาคการผลิตอื่นๆ ชลotted หรือการเจาะตลาดของสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้น (Olsen, 1983) เป็นที่คาดการณ์ได้ว่าระดับการ คุ้มครองกิจกรรมการผลิตจะผูกพันกับอัตราการขยายตัวของผลผลิตและการจ้างงานใน กิจกรรมการผลิตนั้น นอกจากนี้ หากปัจจัยการผลิตมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (specific factors) มีความสามารถในการปรับตัวหรือเคลื่อนย้ายตนเองไปสู่กิจกรรมอื่น ได้จำกัดก็จะมีแรงจูงใจให้ วิ่งเต้นเพื่อได้ระดับการคุ้มครองที่สูงเช่นกัน และการวิ่งเต้นก็จะเป็นในลักษณะที่กลุ่มทุนและ กลุ่มแรงงานทุกประเภทจะผนึกกำลังกันเป็นรายอุตสาหกรรม ในทางกลับกันหากปัจจัยการ ผลิตเคลื่อนย้ายได้ง่าย การวิ่งเต้นก็น่าจะไม่เกิดในลักษณะอุตสาหกรรม แต่จะเป็นการวิ่งเต้น ผนึกกำลังในกลุ่มอาชีพมากกว่า

2) สมมติฐานเครื่องบวกเลข (Adding Machine (AM) Hypothesis) เน้นความสำคัญ ที่ จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะผู้แสวงหาคะแนนเสียงย่อมจะต้อง เอาใจอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานสูง (Caves, 1976) ดังนั้น อุตสาหกรรมใดที่มีการจ้างงานมาก ก็มี โอกาสที่จะวิ่งเต้นสำเร็จเพื่อได้ระดับการคุ้มครองที่สูงขึ้นด้วย

3) สมมติฐานคงสภาพเดิม (Status Quo (SQ) Hypothesis) ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าเจ้า หน้าทีของรัฐบาลไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจนำมาซึ่งความไม่แน่นอน (Corden 1974: Lavergne, 1983) และรัฐบาลส่วนใหญ่จะไม่ประสงค์ที่จะรับภาระจัดการกับการปรับตัวของ ภาคการผลิต ซึ่งจำเป็นต้องเกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายโดยตรงการปรับ

ตัวที่จำเป็นนี้ อาจมีต้นทุนสูงทั้งทางเศรษฐกิจระยะสั้น และทางการเมือง เพราะกระแสเรียกร้องการ “รับผิดชอบ” จะมีเป้าที่ชัดเจน ดังนั้น ระดับการคุ้มครองปกป้องในปัจจุบันจะแปรตามและสะท้อนระดับการคุ้มครองในอดีต คาดได้ว่าจะพบความสัมพันธ์ในเชิงบวกระหว่างอัตราการเปลี่ยนแปลงของระดับการคุ้มครองกับ (ก) อัตราการเปลี่ยนแปลงของการเจาะตลาดของสินค้านำเข้า (import penetration) และ (ข) ความสามารถในการปรับตัวของกิจกรรมการผลิตนั้นๆ ซึ่งอาจวัดด้วยสัดส่วนของแรงงานสูงอายุแรงงานไร้ฝีมือ ที่มีอยู่ในกิจกรรมนั้นๆ เป็นต้น

4) สมมติฐานการเปลี่ยนแปลงสังคม (Social Change (SC) Hypothesis) มองรัฐในลักษณะ กลไกการเปลี่ยนแปลง (Ball, 1967; Constantopoulos, 1974) โดยผู้นำพยายามก่อให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม (social justice) ซึ่งนำไปสู่นโยบายที่มุ่งยกฐานะของผู้ยากไร้ ดังนั้น ระดับการคุ้มครองจะสูงและการลดการอุดหนุนจะเป็น ไปได้ยากในภาคการผลิตที่มีแรงงานไร้ฝีมือรายได้ต่ำ ในประเด็นปัญหาภาคเกษตรในปัจจุบันอาจถือว่าเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับแนวคิดนี้ เพราะประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศได้หิบบกเอาประเด็นที่ไม่ใช่เรื่องการค้า (non-trade issues) มาเป็นเหตุผล เพื่อปกป้องเกษตรกรมิให้เปลี่ยนแปลง คือการนำเอาเรื่อง multi-functionality มาจัดตั้งจัดขวางกระแสการค้าเสรี

5) สมมติฐานต้นทุนเปรียบเทียบ (Comparative Cost (CC) Hypothesis) ระบุว่า กิจกรรมการผลิตใดที่มีต้นทุนเปรียบเทียบต่ำจะมีการคุ้มครองต่ำด้วย เนื่องจากกิจกรรมการผลิตเหล่านี้ มีประสิทธิภาพ ฉะนั้นทั้งรัฐ ตัวแทนอุตสาหกรรม หรือ ตัวแทนกลุ่ม แรงงานในกิจกรรมนั้นๆ จะไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการโอบอุ้มคุ้มครองผู้ผลิตภายใน หรือกีดกันสินค้านำเข้า หากเป็นเช่นนี้ อัตราการคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ ก็คาดว่าจะต่ำ หากการส่งออกมีส่วนสูงเมื่อเทียบกับการผลิตทั้งหมด หรือการเจาะตลาดของสินค้า นำเข้ามีส่วนต่ำ

6) สมมติฐานนโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy (FP) Hypothesis) ให้ความสำคัญกับ ความสามารถและอำนาจต่อรองในเวทีการเจรจาการค้า ซึ่งจะกำหนดผลลัพธ์ทางนโยบาย (trade policy outcomes) ตัวอย่างเช่น ในช่วงระยะเริ่มแรกที่มีการเจรจาการค้าหลังสงคราม โลกครั้งที่สอง ซึ่งในขณะนั้น ประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปจะได้รับการยกเว้นมิต้องปฏิบัติตามหลักการต่างตอบแทน (reciprocity principle) ดังนั้น ภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา ก็คาดว่าจะสูงกว่าสินค้าส่งออกของประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วมีสิ่งแลกเปลี่ยนมีอำนาจต่อรอง นอกจากนี้ประเทศผู้ส่งออกทุนอาจมีแนวโน้มที่จะขอมลดย่อนภาษีให้กับสินค้าที่มาจากประเทศคู่ค้าที่เป็นแหล่งรับทุน เนื่องจากประเทศรับทุนอาจมีนโยบายที่ให้โทษแก่ผู้ลงทุนต่างชาติได้ เช่น อาจจำกัดการไหลคืนของผลตอบแทนจากการลงทุน หรือ ยึดกิจการที่เป็นการลงทุนโดยตรงได้

ตารางที่ 5.2 การกระจุกตัวของเงินอุดหนุนภาคเกษตรในสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา

Farm size	Gross margin ('000 euros)	Nbr of farms (share %)	Support (share: %)	Percent of EC average wage	[a]	Farm size	Sales ('000 dollars)	Nbr of farms (share: %)	Support (share: %)	Percent of US average income	[b]
European Community, 1996						United States, 1997					
Very small farms	<5	20	3	20		Small farms	<100	81	34	19	
Small farms	5-10	19	5	30							
Medium small farm	10-19	21	14	48		Medium farms	100-250	10	25	..	
Medium large farm:	19-160	23	28	70							
Large farms	160-400	13	29	110		Large farms	250-500	5	21	206	
Very large farms	>400	4	21	210		Very large farms	>500	4	20	403	

ที่มา: ABARE (2000), Blandford (2000)

[a] ครัวเรือนเกษตรเริ่มต้นจนหารด้วยค่าจ้างเฉลี่ยใน EC

[b] ครัวเรือนเกษตรเริ่มต้นหารครัวเรือนเกษตรในสหภาพยุโรป

ตารางที่ 5.3 แสดงผลการทดสอบความสัมพันธ์อย่างง่าย ๆ โดยใช้ข้อมูลตัดขวาง ซึ่งผลส่วนใหญ่ ยืนยันความสำคัญของประเด็นทางด้านอิทธิพลการวิ่งเต้นและการเมือง

ตารางที่ 5.3: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกา

ปัจจัย	ภาษีศุลกากร (1)	(2)	การลดภาษีศุลกากร (3)	(4)	NTB (5)
1. การกระจุกตัว					
1.1 การกระจุกตัวของผู้ขาย	0.0002		-.00065		.53**
1.2 จำนวนหน่วยผลิต	-.0000046**	-.0000032**		-.000014	-.22*
1.3 ขนาด (ผลผลิต/หน่วยผลิต)					-1.83**
1.4 การกระจุกตัวของผู้ซื้อ					1.13**
1.5 จำนวนผู้ซื้อ					-.06**
1.6 การกระจุกตัวแหล่งผลิต					0.11
2. การค้า					
2.1 สัดส่วนการเจาะตลาด ของสินค้านำเข้า		-.02			0.17
2.2 อัตราการเปลี่ยนแปลงของ (2.1)			.26	.03**	3.31**
2.3 ln (2.1)			.0054	-.03**	
2.4 มูลค่าส่งออก/มูลค่าเพิ่ม					-1.82**
2.5 มูลค่าส่งออก/ยอดจำหน่าย	0.034				
3. กลุ่มทุน					
3.1 Capital stock			.0000062		-.27**
4. กลุ่มแรงงาน					
4.1 ค่าจ้าง	-.016**			-.13***	
4.2 สัดส่วนค่าจ้างไร้ฝีมือต่อ ค่าจ้างรวม		.14*	.97***		
4.3 แรงงานในการผลิต/มูลค่าเพิ่ม		.03***			
4.4 การรวมตัวเป็นสหภาพ					0.1
4.5 การจ้างงาน	.000094*			.00051***	0.08
4.6 ความมั่นคง (tenure)					-.01
4.7 % การเปลี่ยนแปลงของ 4.5	.0084			-0.11*	
4.8 % วิศวกร/นักวิทยาศาสตร์					1.63*
4.9 % white collar					0.4
4.10 % แรงงานมีฝีมือ					-0.31
4.11 % แรงงานกึ่งฝีมือ					0.15
4.12 % แรงงานไร้ฝีมือ					0.9
4.13 % ว่างาน					1.22**
4.14 ความเข้มข้นในการใช้แรงงาน	.019				

ตารางที่ 5.3: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

ปัจจัย	ภาษีศุลกากร		การลดภาษีศุลกากร		NTBs
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
5. ปัจจัยอื่นๆ					
5.1 การขยายตัวของอุตสาหกรรม					0.03
5.2 Foreign Tax credits/Assets		1.1	9.90**		
5.5 Change in (VA-Wages)/K Stock			-.02		
5.6 VA/Shipments			-.13		
5.7 NTB Indicator	.0046**	.0061*	.03*		
5.8 Constant	0.26	.015	-.81	-.11	
Adjusted R ²	0.39	0.51	0.1	0.18	
N	292	292	292	292	322

ตัวแปรตามคอลัมน์ (1) และ (2) คือ ระดับภาษีศุลกากรก่อนการเจรจาการค้ารอบโดเกียว และ ในคอมมอน (3) และ (4) คือ อัตราการลด ภาษีศุลกากร โดยเฉลี่ยภายใต้การเจรจาการค้ารอบโดเกียว คอลัมน์ (5) ตัวแปรตามคือสัดส่วนของอุตสาหกรรมที่มีการกีดกันการค้าโดย มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (NTBs) ในปี 1983

* หมายถึงนัยสำคัญในระดับร้อยละ 10, ** หมายถึงนัยสำคัญในระดับร้อยละ 5, *** หมายถึงนัยสำคัญในระดับร้อยละ 1

ที่มา: Baldwin (1985), Trefler (1993).

ผลการศึกษาคอลัมน์ (1) และ (2) ชี้ถึงความสำคัญของปัจจัยทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา ในการกำหนดนโยบายการค้า ภาคการผลิตที่ค่าแรงต่ำและใช้แรงงานเป็นสัดส่วนของผลผลิตสูง มีแนวโน้มที่จะได้รับการคุ้มครองในระดับสูงสนับสนุนข้อสมมติฐานการเปลี่ยนแปลงสังคม (SC) ซึ่งระบุว่ารัฐจะอนุเคราะห์กลุ่มยากไร้ในสังคม แต่ก็สนับสนุนข้อสมมติฐานคงสภาพเดิม (SQ) ด้วยเช่นกัน เนื่องด้วยรัฐไม่ต้องการรับผิดชอบผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยปริยาย อัตราการคุ้มครองสำหรับภาคการผลิตที่มีแรงงานไร้ฝีมือหรือที่ปรับตัวเคลื่อนย้ายยาก ข้อสมมติฐาน เครื่องบวกเลข (AM) ก็ได้รับการสนับสนุนเช่นกัน เพราะอัตราการคุ้มครองมีความสัมพันธ์เชิงบวก กับระดับการจ้างงาน ผลการศึกษาแบบหยาบนี้ก็สนับสนุนข้อสมมติฐานกลุ่มผลประโยชน์ (PG) ด้วย เนื่องจากจำนวนผู้ขายมีความสัมพันธ์เชิงผกผันกับระดับการคุ้มครอง ซึ่งอาจแสดงถึงความยากลำบากและต้นทุนในการรวมพลังเพื่อการวิ่งเต้นหรือจัดปัญหาการตีตัวพรี

ในทางตรงกันข้าม งานศึกษาที่กล่าวมา ไม่สนับสนุนข้อสมมติฐานต้นทุนเปรียบเทียบ (CC) ซึ่งวัดโดยระดับของการเจาะตลาดของสินค้านำเข้าและระดับของการส่งออก หรือข้อสมมติฐาน นโยบายต่างประเทศ (FP) อย่างไรก็ดี การทดสอบข้อสมมติฐานด้วยสมการเดียวลักษณะนี้ ย่อมมีปัญหา specification error ได้ง่าย

คอลัมน์ (3) และ (4) แสดงผลการทดสอบอิทธิพลทางด้านผลประโยชน์ต่อการ ลด อัตราการคุ้มครอง ซึ่งก็สนับสนุนข้อสมมติฐานทางด้านการเปลี่ยนแปลงสังคม ข้อสมมติฐาน คงสภาพเดิม และข้อสมมติฐานเครื่องบอกเลข เนื่องจากการลดภาษีศุลกากรเกิดขึ้นไม่มากใน ภาคการผลิตที่ใช้ แรงงานไร้ฝีมือรายได้ต่ำ มีการจ้างงานจำนวนมาก และมีการเจาะตลาดของ สินค้านำเข้าสูงซึ่งเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ แม้ว่าปัจจัยที่วัดแรงจูงใจในการ วิ่งเต้น เช่น การกระจุกตัว และจำนวนผู้ขายจะไม่มีนัยสำคัญในเชิงสถิติ แต่การเจาะตลาดของ สินค้านำเข้า (ซึ่งมีนัยสำคัญ) ก็อาจก่อให้เกิดแรงจูงใจให้วิ่งเต้นได้เช่นกัน

แต่การทดสอบที่กล่าวมา มีปัญหาสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะปัญหา specification ซึ่งเกิด จาก regressor endogeneity งานของ Trefler (1993) ได้คำนึงถึงปัญหาอย่างจริงจังนี้ คอลัมน์ (5) ในตารางที่ 5.3 แสดงผลของการศึกษาของ Trefler ที่พยายามหาอิทธิพลของปัจจัย ต่างๆ ที่มีต่อการคุ้มครองในลักษณะมาตรการไม่ใช่ภาษี นั่นคือ Non-tariff barriers (NTBs) ในสหรัฐอเมริกา ตัวแปรตาม คือสัดส่วนของสินค้านำเข้าในแต่ละอุตสาหกรรมที่มีการใช้ NTB อย่างใดอย่างหนึ่ง ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่วัดความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ สัดส่วนการเจาะตลาดของสินค้านำเข้า และสัดส่วนของการส่งออกต่อมูลค่าเพิ่มมี ความสำคัญต่อการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอย่างยิ่ง Trefler ใช้ likelihood ratio test ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่วัดความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบมีความสำคัญไม่น้อยกว่า 5 เท่า ของปัจจัย ทางด้านผลประโยชน์เชิงธุรกิจ เช่น การกระจุกตัวของผู้ขาย ขนาดการผลิต หรือ ขนาดของทุน นอกจากนี้ เมื่อประมาณการการเจาะตลาดกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี แบบ joint estimation แล้ว ก็พบว่า ขนาดการกีดกันการค้าหรือการจำกัดการนำเข้าของสหรัฐอเมริกานั้น สูงกว่าผลการศึกษาที่พิจารณาเฉพาะการกีดกันในรูปแบบเป็นอันมาก กล่าวคือ มาตรการที่ไม่ใช่ ภาษีของสหรัฐอเมริกาในปี 1983 มีผลกีดกันสินค้านำเข้ามูลค่าเท่ากับ \$50 พันล้าน ซึ่งหาก แปลงมาตรการเหล่านี้เป็นภาษีศุลกากรก็จะได้อัตราภาษีตามมูลค่า (ad valorem tariff equivalent) ที่สูงอยู่ในพิสัย ประมาณร้อยละ 20-40

ในงานศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ NTB ของ Lee and Swagel (1997) ซึ่งทำการ ประมาณการด้วย simultaneous equations เช่นกัน ก็พบความสำคัญของตัวแปรทางด้านผล ประโยชน์ ซึ่งสนับสนุน ข้อสมมติฐานที่กล่าวมา และสนับสนุนข้อสรุปที่ว่า NTB เป็นเครื่องมือ กีดกันที่เข้มข้นกว่าภาษีศุลกากร

นอกจากนี้ งานของ Krishna and Mitra (2000) ก็แสดงให้เห็นอิทธิพลของตัวแปรทาง ด้านการเมืองในกรณีที่มีการลดการกีดกันการค้าฝ่ายเดียว เนื่องจากการลดการกีดกันการค้า

ฝ่ายเดียวนั้น นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างผลประโยชน์ ที่นำไปสู่การตอบแทน นั่นคือ การเปิดเสรีฝ่ายเดียวเป็นกลไกที่กระตุ้นให้เกิดการตอบแทน (reciprocated unilateralism) ในบางกรณี

คำถามต่อไปก็คือ ข้อสมมติฐานใดมีความสำคัญที่สุดที่จะนำมาคาดการณ์เกี่ยวกับท่าทีการเจรจาการค้าในอนาคตได้แม่นยำที่สุด Gawande (1998) ได้พยายามศึกษาประเด็นนี้ โดยใช้ non-nested models of endogenous trade protection โดยใช้ระเบียบวิธีแบบ Bayesian โดยแยกวิเคราะห์ มาตรการไม่ใช่ภาษี ด้านราคา (price NTBs) ออกจากมาตรการด้านปริมาณ (quantity NTBs) ดังนั้น อากรตอบโต้การทุ่มตลาด (antidumping duties, ADD) และภาษีตอบโต้การอุดหนุน (countervailing duties, CVDs) จะวิเคราะห์แยกจากมาตรการจำกัดปริมาณหรือโควตา ตลอดจนการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (quotas and voluntary export restraints) เป็นต้น

วิธีการเปรียบเทียบความสำคัญของแต่ละข้อสมมติฐานแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ทำการเปรียบเทียบแบบ nested คล้ายกับ likelihood ratio test ปกติ กล่าวคือ คำนวณค่าของ โอกาสที่จะเป็น (likelihood) จากโมเดลเต็มรูปแบบ (full model) ซึ่งมีตัวแปรอิสระครบชุด เทียบกับโมเดลที่ไม่มีตัวแปรอิสระที่ใช้แทนปัจจัยที่กำลังทดสอบ เช่น ปัจจัยที่เป็นตัวแทนข้อสมมติฐานเครื่องบวกเลข (AM) เป็นต้น หลังจากนั้นก็คำนวณค่า likelihood ของโมเดลเต็มรูปแบบ เทียบกับโมเดลที่ขาดตัวแปรข้อสมมติฐานอื่น เช่น ข้อสมมติฐานกลุ่มผลประโยชน์ (PG) จากนั้น ก็นำค่าของสัดส่วนแรกมาหารด้วยสัดส่วนที่สอง ก็จะได้การเปรียบเทียบโอกาสที่จะเป็นแบบ non-nested

ผลการศึกษาของ Gawande (1998) แสดงอยู่ในตารางที่ 5.4 คอลัมน์แรกในตาราง ซึ่งมีค่าเท่ากับ 6.31×10^4 แสดงว่าโมเดลเต็มรูปแบบ (F) มีโอกาสที่จะเป็นไปได้ (Likelihood) มากกว่าโมเดล ที่ขาดตัวแปรข้อสมมติฐาน กลุ่มผลประโยชน์ (PG) ถึง 6.31×10^4 เท่า ส่วนตัวเลขบรรทัดที่สองคือ 39.47 แสดงว่าโมเดลเต็มรูปแบบ (F) มีโอกาสที่จะเป็นไปได้มากกว่าโมเดลที่ขาดตัวแปรข้อสมมติฐานเครื่องบวกเลข (AM) 39.47 เท่า เมื่อนำตัวเลขแรกมาหารด้วยตัวเลขที่สอง ก็จะสามารถเปรียบเทียบความสามารถในการอธิบายของโมเดล PG กับโมเดล AM ได้ในลักษณะ non-nested ซึ่งในกรณีนี้มีค่าเท่ากับ 6.25×10^{-4} (ซึ่งแสดงอยู่ในแถว (8) ในตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 ผลการเปรียบเทียบข้อสมมติฐานต่างๆ

โมเดล (1)	ภาษี US- Japan (2)	ภาษี US- EC (3)	NTB - ราคา US-Japan (4)	NTB - ราคา US-EC (5)	NTB ปริมาณ US-Japan (6)	NTB ปริมาณ US-EC (7)
1. F: F – PG	6.3×10^{-4}	2.31×10^{-25}	366	4880	1540	245.3
2. F: F – AM	39.47	-	14.52	3520	99.14	581.4
3. F: F – SQ	3.98×10^{-8}	2.98×10^{-42}	9.12	131.6	21.12	-
4. F: F – SC	2.03	2.14	1.38	33.2	-	-
5. F: F – CC	111.3	7.03×10^{-5}	918.4	384.7	1780	2.86×10^{-8}
6. F: F – (PG และ AM)	7.89×10^{-5}	2.31×10^{-25}	63.15	1.35×10^{-6}	2.35×10^{-4}	1.25×10^{-6}
7. F: F – (SC และ SQ)	5.43×10^{-7}	4.91×10^{-42}	15.18	1050	21.12	-
8. F-PG: F-AM	6.25×10^{-4}	-	0.04	0.71	0.06	2.37
9. F-SQ: F-SC	5.11×10^{-8}	1.12×10^{-43}	0.15	0.25	-	-

ที่มา: Gawande (1998). F = full model, PG = pressure group (PAC/VA, ผลผลิตต่อหน่วยผลิ การกระจุกตัวของผู้ขาย), AM = adding machine (จำนวนการจ้างงาน สัดส่วนสมาชิกสหภาพ จำนวนรัฐ ที่มีการผลิต การกระจุกตัวของผู้ขาย), SQ = status quo (สัดส่วนการเจาะ ตลาดของสินค้านำเข้า รายได้ รวม ภาษีหลังการเจรจาตอบโต้เกิยว), SC = social choice (ค่าจ้างรวม/มูลค่าเพิ่ม อัตราการขยายตัวของการ จ้างงาน ร้อยละไร้ฝีมือ), CC = comparative cost (สัดส่วนการเจาะ ตลาดของสินค้านำเข้าลักษณะทวิภาคี มูลค่าส่งออกทวิภาคี/มูลค่าเพิ่ม ร้อยละ นักวิทยาศาสตร์ ร้อยละระดับบริหาร), EC = France, Germany, Italy, U.K.

จะเห็นได้จากตารางที่ 5.4 ว่า โมเดลการคงสภาพเดิม (SQ) มีบทบาทสำคัญในการ อธิบายระดับ ภาษีศุลกากรของสหรัฐอเมริกาในช่วงที่ศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรวมกับ โมเดลการเปลี่ยนแปลง สังคม(SC) ก็ยังมีความสำคัญมากกว่าปัจจัยทางด้านผลประโยชน์ (PG) และการหวังคะแนนเสียงเลือก ตั้งจากจำนวนแรงงาน (AM) สำหรับการกำหนดภาษีศุลกากร ในทางตรงกันข้ามหากพิจารณามาตรการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) ก็พบว่าปัจจัยทาง ด้านผลประโยชน์ (PG) และการหวังคะแนนเสียงเลือกตั้ง (AM) มีความสำคัญมากกว่าอย่างมี นัยสำคัญ

กรอบแนวคิดที่พยายามอธิบายนโยบายการค้าแบ่งออกได้เป็นสองแนวทาง คือ แนว คิดเรื่องผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ (Median Voter Approach) กับ แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Approach) แนวคิดแรกนั้น มีข้อสมมติว่าในระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตยที่มีการลงคะแนน เสียงเลือกตั้งรัฐบาลจะเลือกดำเนินนโยบายที่คนส่วนใหญ่

เห็นชอบ ส่วนแนวคิดที่สอง ก็สอดคล้องกับ ข้อเสนอสมมติฐานที่กล่าวมาแล้ว เรื่องการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับกลุ่มวิงว้างต่างๆ

โดยทั่วไป ข้อมูลข้อเท็จจริง ยังไม่สนับสนุนแนวคิดเรื่องผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ มากนัก นั่นคือ ถ้าผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ เป็นเจ้าของทุน (median voter's capital ownership) ในระดับต่ำกว่า ความเป็นเจ้าของทุนเฉลี่ย (mean capital ownership) ซึ่งก็เป็นจริงในทุกประเทศ แนวคิดนี้จะพยากรณ์ว่าประเทศที่มีทุนมากจะกีดกันการค้ามาก ส่วนประเทศที่มีทุนน้อย จะมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายการค้าเสรี เราจึงน่าจะเห็นการกีดกันสินค้านำเข้าในประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยปัจจัยทุน และการอุดหนุน การนำเข้าในประเทศที่ขาดแคลนทุน แต่โดยทั่วไป เราจะเห็นได้ว่าการกีดกันการนำเข้าแทบทุกประเทศ ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐบาลประเทศที่ขาดแคลนทุนไม่สนใจความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ หรือเพราะประเทศเหล่านั้น ยังไม่เป็นประชาธิปไตย หรือว่า แนวคิดนี้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากข้อเท็จจริง

อย่างไรก็ดี Scheve and Slaughter (2001) ได้ศึกษาความชอบระดับบุคคล (individual preference) ต่อนโยบายการค้าโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจพบว่าความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตมีอิทธิพลต่อ preference ต่อนโยบายการค้า สอดคล้องกับแนวคิดผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ

นอกจากนี้ Dutt และ Mitra (2001) ยังพบว่าถ้าพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของภาษีศุลกากร เทียบกับระดับความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ นั่นคือ ยิ่งช่องว่างระหว่างสัดส่วนทุนต่อแรงงานมัชฌิมา (median capital-labor ratio) กับสัดส่วนทุนต่อแรงงานเฉลี่ย (median capital-labor ratio) กว้างเท่าใด การกีดกันการค้าก็ยิ่งจะรุนแรงมากขึ้นในประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยปัจจัยทุน และจะลดความรุนแรงลงในประเทศที่ขาดแคลนปัจจัยทุน ดังนั้น แนวคิดเรื่องผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ ก็ได้รับการสนับสนุนในระดับหนึ่ง

แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Approach) โดยทั่วไปอาศัยกรอบความคิดของ Grossman and Helpman (1994)

Findlay and Wellisz (1982) ได้สร้างฟังก์ชันการตั้งภาษี (tariff formation function) ซึ่งเป็นผลของการที่รัฐตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่มีการล๊อบบี้ จากกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์กันที่ต้องการภาษีนำเข้า สูงๆ สำหรับสินค้าที่ตนผลิต และลดการกีดกันที่มีต่อสินค้าที่ตนบริโภค โดยที่ค่าใช้จ่ายในการวิ่งเต้น เป็นผลของการเล่นเกมแบบไม่ร่วมมือกัน (non-cooperative game) ในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ปัจจุบันก็มีลักษณะเหมือนเกมที่คาดว่ามีร่วมมือกันบ้าง และไม่ร่วมมือกันบ้างไม่เหมือนช่วงที่ แกดต์ก่อตั้งขึ้นในระยะแรก ซึ่งการเจรจาและกำหนดนโยบายเกิดขึ้นจากประเทศยักษ์ใหญ่ที่กุมอำนาจ หรือ hegemony

Hillman (1982) สร้างสิ่งที่เรียกว่า ฟังก์ชันการให้การสนับสนุนทางการเมือง (political support function) โดยตั้งข้อสมมติฐานว่ารัฐพยายามชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้จากการใช้นโยบาย การค้าที่มีผลให้ราคาสินค้าในประเทศสูงกว่ากรณีการค้าเสรี กับผลเสียที่เกิดจากความไม่พอใจของผู้บริโภค การทดสอบที่กระทำโดย Gawande and Bandyopadhyay (2000) ชี้ว่า การเมืองการทางการเมือง มีผลสำคัญต่อระดับการคุ้มครองที่ภาคการผลิตได้รับ กล่าวคือ ภาคใดมีกลุ่มล็อบบี้ ภาคนั้นจะมีภาษี ศุลกากรในระดับสูงด้วย นอกจากนี้ ยังพบว่า การใช้จ่ายเพื่อการวิ่งเต้นนั้น แปรตามความเสียหาย (deadweight loss) ที่เกิดจากการคุ้มครอง และการใช้จ่ายขององค์กรที่วิ่งเต้นสนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อให้ดำเนินนโยบายต่างๆ (political action committee) จะสูงขึ้นถ้ามีการแข่งขันกันในตลาดของการวิ่งเต้น นั่นคืออุตสาหกรรมต้นน้ำ จะใช้จ่ายในการวิ่งเต้นมากขึ้น ถ้าผลผลิตที่ใช้เป็นสินค้าขั้นกลาง ในอุตสาหกรรมปลายน้ำมีสัดส่วนสูง ถ้าอุตสาหกรรมปลายน้ำมีการกระจุกตัว และถ้าอุตสาหกรรมปลายน้ำมีการรวมตัวกันวิ่งเต้นเช่นกัน

นอกจากนี้ การมีกลุ่มล็อบบี้ของต่างชาติอยู่ในสหรัฐอเมริกาก็มีผลค่อนนโยบายการค้าของสหรัฐ ด้วยเช่นกัน งานศึกษาของ Gawande, Krishna, and Robbins (2001) สนับสนุนสมมติฐานที่ว่าภาคการผลิตใดมีการรวมตัวของกลุ่มวิ่งเต้น (lobbyist) ภาคการผลิตนั้นจะมีการคุ้มครองในระดับสูง ส่วนภาคการผลิตใดมีมีกลุ่มล็อบบี้ของต่างชาติอยู่ในสหรัฐอเมริกา ภาคการผลิตนั้น จะมีการคุ้มครองในระดับต่ำ

ถ้าเราพิจารณาลักษณะการลงคะแนนเสียงเพื่อสนับสนุนนโยบายต่างๆ ก็อาจแยกพิจารณาเป็นสองประเด็นด้วยกัน คือ การลงคะแนนเสียงของประชาชนเพื่อสนับสนุนนโยบายการค้า รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และการลงคะแนนเสียงของผู้แทนในรัฐสภา ในการสนับสนุนนโยบาย

ในประเด็นแรก มีการศึกษาไม่มากเนื่องจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมักไม่ได้มีแค่เพียง นโยบายการค้าเท่านั้นที่เป็นที่สนใจ หรือเป็นประเด็นหาเสียง อย่างไรก็ตาม งานศึกษาของ Irwin (1996) ที่ใช้ข้อมูลการลงคะแนนเสียงในประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1923 ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงเวลาที่ล่วงเลย มานานแล้ว แต่ก็เป็นอย่างที่ทำการศึกษาก็ดี ด้วยเหตุว่านโยบายการค้า เป็นประเด็นหลักที่แบ่งแยกพรรคการเมืองสองค่ายในอังกฤษในเวทีเลือกตั้งครั้งนั้นอย่างชัดเจน งานนี้สนับสนุนแนวคิดเรื่องการวิ่งเต้น และสนับสนุนแนวคิดที่ว่าปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายไม่ได้อย่างเสรี เนื่องจากผู้ลงคะแนนเสียงจะเกาะกลุ่มกันตามแนวภาคการผลิตหรืออุตสาหกรรม มิได้เกาะกลุ่มในลักษณะเจ้าของปัจจัยการผลิต

Irwin and Kroszner (1997) ได้ศึกษาการลงคะแนนเสียงของวุฒิสมาชิกอเมริกัน เพื่อสนับสนุน หรือคัดค้านร่างกฎหมายกีดกันการค้าฉบับสำคัญ คือ Smoot-Hawley Tariff Act ปี ค.ศ. 1930 ซึ่งพบว่า การลงคะแนนเสียงของวุฒิสมาชิกสอดคล้องกับผลประโยชน์ของเขตเลือกตั้งของตนมากกว่าจุดยืน ของพรรค นอกจากนี้ งานของ Magee and Baldwin (2000) ซึ่งศึกษารูปแบบการลงคะแนนเสียง สนับสนุนหรือคัดค้านกฎหมายการค้าสำคัญๆ เช่น ความตกลงเรื่องเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement) พบว่าตัวแปรทางด้านลักษณะของบุคคลในเขตเลือกตั้ง เช่น สัดส่วนประชากรที่มีการศึกษาต่ำ มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงอย่างมีนัยสำคัญ

กฎหมายสำคัญของสหรัฐอเมริกา คือ Reciprocal Trade Agreements Act (RTAA) ซึ่งรัฐสภา สหรัฐมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีทำสัญญาลดอุปสรรคต่อการค้ากับประเทศต่างๆ ในลักษณะต่างตอบแทนโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาอีก เป็นที่น่าสนใจว่า การผ่านกฎหมาย RTAA นี้ เกิดขึ้นเพียง 4 ปี หลังจากการผ่านกฎหมายกีดกันการค้า Smoot-Hawley Tariff Act ท่ามกลางความเห็น ที่แตกต่างในหมู่นักการเมืองพรรคใหญ่ทั้งสองพรรค และกฎหมายฉบับนี้ ก็ได้รับความเห็นชอบเพราะ พรรครีพับลิกัน ซึ่งก่อนหน้านี้ต่อต้านร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างแข็งขัน ได้เปลี่ยนท่าทีมาสนับสนุน Irwin and Kroszner (1999) ได้ข้อสรุปจากการศึกษาการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาองเกรส ว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคการผลิตในเขตเลือกตั้ง เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนท่าที ในพรรครีพับลิกันดังกล่าว มิใช่การเปลี่ยนแปลงแนวคิดหรือปรัชญาของพรรค

หากเราศึกษาโครงสร้างอำนาจภายในรัฐบาลอเมริกัน และความขัดแย้งระหว่างสถาบัน ของรัฐเอง โดยพิจารณาโครงสร้าง 3 ลักษณะ คือ (1) กรณีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ อยู่ใต้อำนาจของพรรคต่างพรรค (2) กรณีที่เมื่อฝ่ายบริหาร และสภาล่าง หรือ วุฒิสภา สภาใดสภาหนึ่ง คุมโดยพรรคใดพรรคเดียว และ (3) กรณีที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสองสภา อยู่ในมือของพรรคเดียว ก็จะได้ภาพของอิทธิพลทางการเมืองต่อนโยบายการค้างานของ Lohmann and O'Halloran (1994) ที่ทดสอบประเด็นนี้ พบความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างระดับภาษีศุลกากรกับตัวแปรทางด้านอำนาจภาครัฐ กล่าวคือ การคุ้มครองจะสูงในกรณีที่รัฐสภาอยู่ใต้อำนาจของพรรคที่ต่างจากพรรคที่ประธานาธิบดีสังกัด เป็นที่คาดว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนและประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 2004 นี้ รัฐสภาอาจตกอยู่ใต้อำนาจของพรรคที่ต่างจากประธานาธิบดี ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น แนวโน้มในอดีตชี้ว่าการปกป้องคุ้มครองอาจทวีความรุนแรงขึ้น

ทางด้านสหภาพยุโรป กลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรเป็นกลุ่มที่มีพลังมากโดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งบ่อยครั้งก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายใน EU เอง นอกจากนี้ การที่ EU ให้สิทธิพิเศษทางการค้ากับประเทศกลุ่ม ACP ก่อให้เกิดผลสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ก่อให้เกิดการหันเหของการค้า (Trade Diversion) ทำให้ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดที่อาจอยู่นอกกลุ่ม ACP ไม่สามารถแข่งขันได้ นอกจากนี้ special preference ยังสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ผู้ให้ ทำให้ประเทศ ACP กลายเป็นลูกไล่ของ EU ในการออกเสียงใน WTO

5.2 ทำไมประเทศกำลังพัฒนาควรทุ่มเททรัพยากรและความพยายามในการเจรจาพหุภาคีมากกว่าการเจรจาแบบทวิภาคี

แม้ว่าในปัจจุบัน การเจรจาการค้าแบบทวิภาคี (bilateral free trade areas) กำลังเป็นที่ยอมรับในหมู่รัฐบาลของหลายๆประเทศ แต่การเจรจาการค้าแบบทวิภาคีไม่ใช่การเจรจาเพื่อ "การค้าเสรี" ที่แท้จริงเพราะเมื่อคู่ค้า 2 ประเทศตกลงลดภาษีให้กันและกัน ประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกของเขตการค้าเสรีดังกล่าวย่อมถูกกีดกันเนื่องจากสินค้าของตนจะแพงกว่าสินค้าคู่แข่งที่เป็นสมาชิกเขตการค้าเสรี นี่คือเหตุผลที่นักเศรษฐศาสตร์อย่างศาสตราจารย์กอร์ดอน ลีไม่ยอมเรียกข้อตกลงทวิภาคีว่าเป็นเขตการค้าเสรี (FTA) แต่เรียกว่า Preferential Trade Arrangements (PTA) ปัจจุบันนักวิชาการบางคนเรียกว่า "Discriminatory Trade Arrangement" ข้อเสียสำคัญของ PTA มี 4 ประการ **ข้อแรก** หากเป็นการเจรจาระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็ก ประเทศเล็กอย่างไทยจะไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ประเทศใหญ่สามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง "บีบ" ให้ประเทศเล็กๆ "ยอมให้" ตามข้อเรียกร้อง ตรงกันข้ามในเวทีพหุภาคี ประเทศเล็กจะมีพวกไว้คอยคานอำนาจและระบบฉันทามติของ WTO จะเป็นเครื่องมือใช้ลดทอนอำนาจของประเทศใหญ่ได้ (แต่เราต้องกล้ายกมือคัดค้านในที่ประชุม)

ข้อสอง ในการเจรจา PTA ระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็ก ประเทศพัฒนาแล้วมักขอให้บรรจุหัวข้อการเจรจาอย่างกว้างขวาง รวมทั้งหัวข้อที่ไม่ใช่การค้าเสรี แต่เป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทข้ามชาติจากประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาแสวงหาตำแหน่งทางเศรษฐกิจได้ ตัวอย่างเช่น FTA ที่อเมริกาพยายามผลักดัน มีแนวโน้มที่จะทำให้ไทยเสียเปรียบ เพราะบรรจุเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการค้าโดยตรงไว้มาก ดูจากข้อตกลงระหว่างสหรัฐกับชิลี จะเห็นว่ามิบัตินญญติเกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืช การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เข้มข้นกว่า WTO พันธะที่จะต้องรับมาตรการทางด้านสุขอนามัยที่เข้มงวด นโยบายแข่งขันภายใน ความโปร่งใสทางด้านกฎระเบียบเรื่องการลงทุนซึ่งทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีพันธะที่จะต้องปรึกษารือ

และรับข้อเสนอของภาคธุรกิจอเมริกันและรัฐบาลสหรัฐในการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบใน
อนาคตที่อาจมีผลกระทบต่อธุรกิจอเมริกันเหล่านี้เป็นต้น จากการเจรจา โหมโรง FTA ไทย-
สหรัฐอเมริกา ที่ฮาวาย เมื่อเร็ว ๆ นี้ เห็นได้ว่าสหรัฐยื่นข้อเจรจาทบคลุมทุกเรื่องรวม 24
หัวข้อ ตั้งแต่การเปิดตลาดไปจนถึงภาคการเงิน แรงงาน และสิ่งแวดล้อม เรื่องจำนวนมากไม่
ใช่เรื่องการค้าเสรี แต่ขณะเดียวกันเรื่องบางเรื่องที่อเมริกาปกป้องคุ้มครองอยู่อย่างเช่น การ
อุดหนุนการเกษตร สหรัฐฯ กลับไม่ยอมเจรจาแต่ขอให้ไทยไปเจรจาในกรอบโคสา

ข้อสาม หากประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากยอมตามข้อเรียกร้องของอเมริกาในการ
เจรจา PTA ในไม่ช้าอเมริกาก็สามารถนำประเด็นเหล่านี้เข้าไปขอฉันทามติจากเวทีพหุภาคีได้
เช่นเดียวกับที่อเมริกาเคยใช้มาตรา 301 ในอดีต บังคับให้ประเทศที่เป็น “ปัญหา” ปฏิบัติตามสิ่ง
ที่อเมริกาต้องการแล้วก็สามารถไปขอฉันทามติจากเวทีพหุภาคีได้โดยง่าย **ข้อสี่** การเจรจา PTA
กับหลายๆ ประเทศ หลายๆ กลุ่มจะก่อให้เกิดกติกาจำนวนมากจนเกิดต้นทุนมหาศาลในการ
บริหารนโยบายการค้า เช่น กรมศุลกากรต้องมีตารางภณีนำเข้า 20 ตาราง ตาราง rule of origin
กับ 30 กลุ่ม PTA เป็นต้น ปัญหานี้เรียกว่า Spaghetti Bowl Effect **ข้อสุดท้าย** คือ PTA ก่อให้
เกิดการเบี่ยงเบนการค้า แทนที่เราจะซื้อสินค้าจากประเทศที่ต้นทุนต่ำสุด กลับซื้อของจาก
ประเทศที่มีต้นทุนสูงแต่ของมีราคานำเข้าถูกลงเพราะไม่ต้องเสียภณีนำเข้าเหมือนกับของจาก
ประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก PTA

อย่างไรก็ตาม การเจรจาพหุภาคีก็มีข้อเสียเช่นกัน **ข้อเสียแรก** คือ การเจรจามักมีปัญหา
ความล่าช้า เช่น รอบอุรุกวัยใช้เวลา 7 ปี (แต่ก็ดี เพราะประเทศกำลังพัฒนาจะได้มีเวลาเตรียม
ปรับตัว ปฏิรูปนโยบายต่างๆ ในประเทศเพื่อเตรียมรับการเปิดเสรี) **ข้อเสียที่สอง** คือ ประเด็น
“single undertaking” ซึ่งเชื่อมโยงหัวข้อการเจรจาทุกเรื่องในข้อตกลงเดียวกัน กล่าวคือ “หาก
ไม่อาจบรรลุข้อตกลงใดข้อตกลงหนึ่งได้ ก็ไม่มีทางบรรลุข้อตกลงทั้งรอบได้” วิธีนี้ทำให้
ประเทศมหาอำนาจมีอำนาจต่อรองมากเป็นพิเศษ ดังตัวอย่างการเจรจารอบอุรุกวัยที่อเมริกา
และสหภาพยุโรปฮั้วกันเรื่องข้อตกลงสินค้าเกษตร ทำให้ประเทศอื่นๆ ต้องยอมรับข้อตกลงที่
ไม่ดี **ข้อเสียที่สาม** คือ วิธีการเจรจาแบบ “ต่างตอบแทน” (reciprocity) ใน WTO คือ มีการขอ
แลกกับการให้ (concessions) วิธีนี้ก่อให้เกิดการเจรจาแบบ “พาณิชย์นิยม” คือประเทศใดได้
มากกว่าให้ ถือว่าประสบความสำเร็จ การค้านั้น แม้เรา (ประเทศเล็ก) จะเป็นคนเปิด
ประตูเพียงฝ่ายเดียวก็คือว่าเราเป็นผู้ได้ เพราะถ้าเพื่อนบ้านเรากวนน้ำในบ่อของเราให้ขุ่น เรา
ไม่จำเป็นต้องกวนน้ำในบ่อของเราให้ขุ่นตามเขา (Bhagwati 2002)

แต่ข้อดีของการเจรจาพหุภาคีมีมหาศาล ข้อเสียของการเจรจาวิภาคิที่กล่าวข้างต้นจะเป็นข้อดีของระบบพหุภาคี นอกจากจะมีพวกในการเจรจาซึ่งช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองแล้ว ระบบ WTO เป็นระบบฉันทามติ และประเทศเล็กๆสามารถมีเพื่อนร่วมกันคิดร่วมกันวิเคราะห์อย่างรอบคอบถึงข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ และที่สำคัญเมื่อตกลงกันได้แล้ว การลงนามคนเดียวจะเป็นการเปิดตลาดของประเทศต่างๆ 148 ประเทศ ไม่ใช่เปิดแค่ตลาดจีนหรือตลาดสหรัฐอเมริกาในกรณี PTA ถ้าเศรษฐกิจอเมริกาแย่ลง เราก็อาจขายสินค้าได้น้อยลง แต่ในกรณีของ WTO ถ้าอเมริกาแย่ลง เรายังมีตลาดทางเลือกอีก 147 ประเทศ ประการสุดท้ายหลังจากความล้มเหลวของการประชุมแคนทูน สหภาพยุโรปก็เริ่มผ่อนคลายจุดยืน โดยยอมถอยเรื่อง Singapore Issues และแสดงท่าทีที่จะเปิดเสรีภาคเกษตรของตนมากขึ้น

5.3 การเจรจาให้สำเร็จจะต้องทำอย่างไร

ขณะนี้เรามีข้อเสนอในเรื่องแนวทางการเจรจารอบโดฮา หลายแนวทาง เราจะสรุปข้อเสนอต่างๆ แต่พอสังเขป ผู้สนใจขอให้ติดตามอ่านงานวิจัยและบทความเหล่านั้น

ก) การปรับกระบวนการเจรจาและสถาบัน

จากการวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการเจรจาและโครงสร้างสถาบันข้างต้น จำเป็นต้องมีการปฏิรูปกระบวนการใน WTO ซึ่งมีข้อเสนอ ดังนี้

(1) การจัดตั้งกรรมการศึกษาดูแลเรื่องของประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะ และมีผู้แทนจากทุกกลุ่มประเทศและทุกภูมิภาค โดยมีทั้งประเทศพัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา แต่มุ่งวิเคราะห์ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนา

(2) การประชุมแบบ Green Room จะต้องระบุงค์ประกอบที่ชัดเจน โดยมีองค์ประกอบจากกลุ่มที่ under-represented ในอดีต คือ ละตินอเมริกา การิบเบียน อัฟริกา และเอเชีย โดยใช้เกณฑ์ส่วนแบ่งของการค้า โดยส่งเสริมให้ประเทศต่างๆสร้างกลุ่มพันธมิตรขึ้นมาเพื่อให้ผ่านเกณฑ์นั้นๆ

(3) ในการประชุมกลุ่มย่อยกำหนดให้มีตัวแทนจากทุกกลุ่ม อย่างชัดเจนมีประเทศใหญ่เช่น สหรัฐ EU ญี่ปุ่น จีน ประเทศรายได้ปานกลาง เช่น บราซิล ตัวแทนประเทศด้อยพัฒนา ตัวแทนกลุ่มแครีนส์ (Cairns Group) เป็นต้น (Stiglitz and Charlton, 2004)

(4) กำหนดให้มีการบันทึกการประชุมย่อยและมีรายงานการประชุมที่ชัดเจน ระบุข้อดี ข้อเสีย ฝ่ายเสนอ ฝ่ายค้าน จุดยืนของฝ่ายต่างๆ รวมทั้งประเด็นที่อาจประนีประนอมได้ ตลอดจนข้อสรุป (ถ้ามี)

(5) ส่งเสริมให้ประเทศต่างๆใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Pooled Resources) ในการวิเคราะห์ประเด็นแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และกำหนดท่าที และส่งผู้แทนมาประชุมกลุ่มย่อย

(6) ประเทศกำลังพัฒนาควรหาทางจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อวิเคราะห์ประเด็น เตรียมข้อมูลร่วมกัน และเตรียมการอย่างต่อเนื่อง

(7) WTO ต้องให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนามากขึ้นในกระบวนการแสดงหลักฐานในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรืออาจต้องปรับเปลี่ยนภาระของการพิสูจน์ใหม่ เพื่อมิให้ประเทศกำลังพัฒนา แบกรับภาระที่หนักเกินกว่าจะรับได้

(8) ประเทศกำลังพัฒนาน่าจะผลักดันแนวคิดและปรัชญาของ John Rawls มาใช้ เป็นมาตรวัดความชอบธรรมของผลการเจรจา กล่าวคือ ข้อตกลงใดๆจะต้องผ่านเกณฑ์ทดสอบว่าทำให้ประเทศที่จนที่สุดดีขึ้นหรือไม่ แทนที่จะวัดแต่เพียงผลประโยชน์โดยรวมเป็นเท่าไร

(9) ผลกระทบของการเปิดเสรีมีความหลากหลาย เนื่องจากความหลากหลายของประเทศกำลังพัฒนาเอง ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของสินค้าส่งออกและนำเข้า และความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ต่อสินค้าเหล่านั้น การผลักดันการปฏิรูปภาคเกษตรจึงต้องทำอย่างระมัดระวัง เพื่อคุ้มครองประเทศที่ยากจนที่สุด ซึ่งจะเป็นแนวร่วมที่ดีในการเจรจาประเด็นอื่น

ดังนั้น แทนที่ WTO จะเน้นการเปิดตลาดสินค้าเกษตรแบบปูพรม ควรจะเน้นการเปิดเสรีสินค้าเกษตรที่มีผลบวกสูงสุดต่อผู้ผลิตในประเทศกำลังพัฒนา และผลเสียน้อยที่สุดต่อผู้บริโภคในประเทศกำลังพัฒนา ตัวอย่างเช่น ฝ้าย การยกเลิกการอุดหนุนฝ้ายในสหรัฐอเมริกา น่าจะส่งผลดีต่อประเทศกำลังพัฒนามากกว่าผลเสีย

(10) กลไกการระงับข้อพิพาทน่าจะได้รับการปรับปรุง ปัจจุบัน WTO ใช้วิธีอนุญาตให้ประเทศผู้ชนะข้อพิพาทสามารถตอบโต้ฝ่ายที่ถูกตัดสินว่าผิดได้ด้วยการเก็บภาษีนำเข้า แต่ในกรณีที่ตัดสินว่าผิดแต่ผู้ผิดยอมปฏิบัติตามคำตัดสิน ผลเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว อย่างเช่นเรื่องการทุ่มตลาด ผู้กล่าวหาเป็นทั้งโจทก์ พยาน และผู้พิพากษา ความเสียหายได้เกิดขึ้นต่อผู้ถูกกล่าวหา แม้ว่า WTO จะตัดสินว่าไม่ได้ทุ่มตลาดก็ตาม เนื่องจากไม่มีระบบชดเชย แต่สำหรับประเทศเล็ก การเก็บภาษีนำเข้าสินค้าจากประเทศใหญ่มิได้เป็นอาวุธที่น่าเกรงขาม เพราะมีผลกระทบต่อประเทศใหญ่ไม่มาก (เรียกว่าประเทศใหญ่ชนหน้าแข็งไม่ร่วง) นอกจากนี้ ยังเป็นมาตรการที่ส่งผลเสียต่อประเทศเล็กเองอีกด้วย Stiglitz and Carlton (2004) เสนอว่า การลงโทษประเทศใหญ่ในกรณีไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน คือ ให้ประเทศสมาชิกอื่นๆร่วมวงตอบโต้ด้วย Bagwell, Mavroidis and Staiger (2003) เสนอให้ประเทศเล็กผู้ชนะข้อพิพาท สามารถขาสติธิการตอบโต้โดยการประมุขได้

นอกจากนี้ยังมีบทความอื่นๆ เช่น “Unlocking the Benefits of World Trade” ของ Jeffrey J. Schott (2003) “Decision-Making in the WTO” ของ Jeffrey J. Schott และ Jayashree Watal (2000) และ The Cancun WTO 5th Ministerial Conference Discussion Paper โดย Cristina Hernandez (2003) ที่เสนอการปรับกระบวนการเจรจาและสถาบัน

(ข) การปรับเปลี่ยนประเด็นการเจรจาที่เน้นแนวทางการพัฒนาตามปฏิญาโดฮา

Stiglitz and Charlton (2004) เสนอ หลักการสำคัญ 4 ข้อสำหรับการเจรจารอบพัฒนาที่โดฮา คือ

(1) ข้อตกลงจะต้องก่อให้เกิดการพัฒนา ไม่ใช่ถ่วงการพัฒนา ดังนั้น จึงต้องมีการวิเคราะห์ผลของข้อตกลงต่อการพัฒนา (incidence analysis) รวมทั้งการประเมินต้นทุนการปรับตัวของประเทศต่างๆ เนื่องจากข้อตกลง

(2) ข้อตกลงต้องเกิดผลที่ยุติธรรม (fair) ต่อประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าการเจรจาของ WTO จะเน้นเรื่องฉันทามติ และ “single undertaking” ที่จะเป็นเงื่อนไขว่าการเจรจาจะทำให้ทุกชาติดีขึ้น แต่เงื่อนไขนี้จะเป็นไปได้ต่อเมื่อทุกประเทศมีสารสนเทศสมบูรณ์และประเทศมหาอำนาจไม่ใช่อำนาจทุบโตะ ดังนั้นจึงต้องมีเงื่อนไขอีกข้อว่าผลการเจรจาต้องเกิดประโยชน์ส่วนใหญ่ (progressive benefit) ต่อประเทศกำลังพัฒนา โปรดสังเกตว่าในข้อเสนอเปิดเสรีการเกษตรส่วนใหญ่ ประเทศพัฒนาแล้วจะได้ประโยชน์มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา

(3) กระบวนการเจรจาต้องยุติธรรม คือ โปร่งใสเปิดให้มีผู้เข้าร่วมได้มากขึ้น แม้แต่ระบบระงับข้อพิพาทปัจจุบันก็ขาดกระบวนการที่ยุติธรรม (ดูประเด็นเรื่องการปรับกระบวนการเจรจาเพิ่มเติม)

(4) หัวข้อและประเด็นการเจรจาควรจำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระแสการค้า ต้องเป็นผลดีต่อการพัฒนาและต้องมีเหตุผลพอที่จะให้สังคมโลกต้องร่วมมือกัน (collective action) เพราะการเจรจาที่ขยายขอบเขตและเรื่องที่เจรจามีต้นทุนสูงมาก โดยเฉพาะสร้างต้นทุน และลดอำนาจต่อรองของประเทศกำลังพัฒนา

Stiglitz and Charlton ได้เสนอเรื่องเร่งด่วนที่ควรบรรจุในวาระการเจรจารวม 10 เรื่อง ตามเรื่องเกี่ยวข้องกับการเกษตร ได้แก่ (1) การปฏิรูปภาคเกษตรอย่างระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดผลลบต่อการบริโภคของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา (2) การเจรจาเรื่องมาตรการ non-

tariff barriers ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรคือ มาตรการ safeguards เกี่ยวกับการนำเข้าที่เพิ่มผิดปกติ และการจำกัดการนำเข้าเนื่องจากปัญหาโรคระบาด ขณะนี้ประเทศกำลังพัฒนาเชื่อว่า มาตรการหลายอย่างของประเทศพัฒนาแล้วสร้างขึ้นเพื่อกีดกันการค้า (3) การเจรจาทรัพย์สินทางปัญญาต้องเน้นเป้าหมายการถ่ายทอด และการ เผยแพร่เทคโนโลยี การปกป้องภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ Verdier (2004) ก็เสนอให้สร้างกลไกการกระจายผลประโยชน์จากการค้าอย่างจริงจัง เพื่อแก้ปัญหาที่การค้าอาจนำไปสู่การกระจายรายได้ที่เลวลง ความเหลื่อมล้ำที่ทวีความรุนแรงขึ้นในการกระจายผลประโยชน์ทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศ

ประเทศกำลังพัฒนาเองก็ต้องยินยอมที่จะเปิดตลาดในสินค้าที่ตนไม่มีความถนัดด้วย แต่ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคอย่างจริงจัง ประเทศ LDC ล้วนเบื่อหน่ายคำมั่นสัญญาที่ DC ให้ไว้ลอยๆที่จะช่วยบรรเทาปัญหาการปรับตัว ถึงคราวที่ DC จะต้องแสดงความจริงใจด้วยการให้ความช่วยเหลือนั้นเป็นเดิมพัน ไม่ใช่ commit แล้วไม่ปฏิบัติ DC จะต้องช่วยเหลืออย่างเป็นรูปธรรมถือเป็น Down Payment ให้ LDC เปิดตลาด และ LDC จักต้องปฏิบัติตามกติกาด้วย

นอกจากข้อเสนอขั้นต้น ยังมีงานวิจัยข้อบกพร่องของ URAA และข้อเสนอแนะที่จะปรับปรุง URAA ในทุกข้อตกลงของรอบอุรุกวัยที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตรเพื่อประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา เช่น Ingco and Nash (2004) มีงานวิจัยทั้งหมด 14 เรื่อง Hoekman, Michalopoulos and Winters (2004) และข้อเสนอของ ABARE (เช่น Podbury and Roberts 2003) นอกจากนั้นยังมีการสัมมนาของ WTO และ IFPRI ในหัวข้อ “Multilateralism at a Crossroads” ในเดือนพฤษภาคม 2004 และการประชุมร่วมของ ABARE (ออสเตรเลีย) ICONE (บราซิล) และ IFPRI (สถาบันวิจัยนโยบายอาหารระหว่างประเทศ) ที่จัดขึ้นที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เรื่อง “Reaching a Successful Framework for Agriculture at the WTO Doha Round” ในเดือนมิถุนายน 2004 วัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ modalities

6. บทสรุป

การเจรจาเปิดเสรีสินค้าเกษตรจะคืบหน้าก็ต่อเมื่อประเทศต่างๆหันหน้าเข้าหากันอย่างจริงจัง และที่สำคัญ คือจะต้องเห็นประโยชน์ของการเจรจาพหุภาคี ขณะนี้ มีทั้งปัจจัยที่จะช่วยให้การเจรจาคืบหน้า คือ ท่าทีผ่อนปรนของ EU และความพร้อมมากขึ้นของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจะต้องเห็นภัยคุกคามจากการเจรจาลักษณะตัวต่อตัว นอกจากนี้ กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO สามารถทำให้เกิดความยุติธรรมระหว่างประเทศมากขึ้นได้ การตัดสินข้อพิพาทที่ผ่านมา แม้ว่าจะสร้างข้อกังขาขึ้นบ้างในบางกรณี แต่ก็มิได้โน้มเอียงเข้าข้างประเทศมหาอำนาจ จึงยังเป็นที่พึงของประเทศเล็กได้ แต่ทั้งนี้ ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องไม่ติดอยู่กับเรื่องการชดเชยผลเสียหายในอดีต เพราะเป็นเรื่องที่ประเทศมหาอำนาจยอมไม่ได้ ควรเน้นผลักดันกิจกรรมที่เสริมสร้างความสามารถ ทางเทคนิค การสร้างองค์กรที่ศึกษาวิเคราะห์ผลได้ ผลเสีย และภาระของข้อตกลงอย่างจริงจัง รวมทั้งการเสริมสร้างกลไกเพื่อการกระจายรายได้หรือกระจายผลประโยชน์จากการค้า รวมทั้งการรณรงค์ผลักดันการลดการกีดกันในสินค้าเกษตรต่อไป

ประเทศกำลังพัฒนาได้แสดงศักยภาพในการผนึกกำลังเพื่อต่อต้านคัดค้านอย่างได้ผลมาแล้ว แต่ความสำเร็จในการต่อต้านการกีดกันการค้าสินค้าเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วยังไม่ใช่ชัยชนะแท้จริงของประเทศกำลังพัฒนา บัดนี้ถึงเวลาที่จะผนึกกำลังในการสร้างสรรค์เพื่อให้รอบการเจรจาครั้งนี้ เป็นรอบแห่งการพัฒนาที่แท้จริง

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics). 1999. *Multilateral agricultural policy reform: An imperative for the new millennium*. Canberra.
- ABARE, 2002 . *Agricultural Trade Reform in the WTO : Special Treatment for Developing Countries*. ABARE Project 2729. Canberra.
- ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics). 2002. *Domestic Support of Agriculture*. Canberra.
- Ammar, Siamwalla, 1996. "World Agricultural Trade after the Uruguay Round : Disarray Forever?." Paper prepared for Asian Development Bank project on "The Impact of the Uruguay Round on Asia : Agriculture Agreement".
- Amorim, Celso. 2003. "The New G20+ Group Has Revolutionised the WTO Game: Interview ith Celso Amorim." *The Financial Express*. October 27.
- Athukorata, Prema-Chandra. 2003. "*Food Safety Issues, Trade and WTO Rules: A Developing Country Perspective*." Ecommunica Publication.
- Bagwell, Kyle, Petros Mavroidis, and Robert Staiger. 2003. "The Case for Auctioning Countermeasures." In the *NBER Working Paper* No. W9920.
- Baldwin, Robert E. 1985. *The Political Economy of US Import Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ball, D.S. 1967. "United States Effective Tariffs and Labor's Share." *Journal of Political Economy* 75: 183-187.
- Baru, Sanjaya. 2003. "Cancun: Not A Requiem For Multilateralism." *The Financial Express*. September 19. (From CUTS 2003)
- Bello, Walden. 2003. "The meaning of Cancun." *Focus On Trade Online*. Number 93. September. (From CUTS 2003)

- Bernard Hoekman. 2002. "The WTO : Functions and basic Principles." *Development, Trade and the WTO*. Edited by Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.
- Bhagwati Jagdish. 1982. "Directly-Unproductive Profit Seeking (DUP) Activities." *Journal of Political Economy* 90: 988-1002.
- Bhagwati, Jagdish. 2002. *Free Trade Today* : Princetion : Princetion University Press.
- Bhagwati, Jagdish. 2003. "The Caravan to Cancun." *The Wall Street Journal*, July 2. (From CUTS 2003)
- Bielsa. 2003. "The WTO and the Doha Round from the South's Perspective." *El Pais*. October 14.
- Blonigen, Bruce A., and David N. Figlio. 1998. "Voting for Protection: Does Direct Foreign Investment Influence Legislator Behavior?" *American Economic Review* 88: 1002-1014.
- Braun, Joachim von, Ashok Gulati, and David Orden. 2004. "Making Agricultural Trade Liberalization Work for the Poor." *IFPRI paper* addressed at the WTO Public Symposium "Multilateralism at a Crossroads," Geneva. May 25.
- Bull, T., and Roberts I. 2001. "Agricultural Trade Policies in Japan-The Need for Reform." In *ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) Research Report* 01.5. Canberra.
- Caves, Richard E. 1976. "Economic Models of Political Choice: Canada's Tariff Structure." *Canadian Journal of Economics* 9: 278-300.
- CEC. 2003. *Reform of the Common Agricultural Policy: A Long-Term Perspective for Sustainable Agriculture – Impact Analysis*. Brussels.
- Chulalongkorn University. 2001. *The Thai Economy and its International Trade in Preparation for the New Round of Trade Negotiation in 2001*. A research report prepared by the Department of Business Economics (in Thai).
- CUTS. 2003. *We've Been Here Before: Perspectives on the Cancun Ministerial*. Centre for International Trade Economics & Environment. Jaipur. (Compiled by D. Melis and P. Purohit)

- Dadush, Uri. 2003. "Looking Beyond Cancun: Interview with Uri Dadush." *World Bank Website*. September 16.
- Devashish, Mitra. 1999. "Endogenous Lobby Formation and Endogenous Protection: A Long-Run Model of Trade Policy Determination." *American Economic Review* 89: 1116-1134.
- Elliot, Larry. 2003. "Free trade is find in a world of equals." *The Guardian Weekly*. September 11.
- Erwin, Alec. 2003. "How key developing countries came of age in Cancun." *Stop WTO Round Website*. September 8-14.
- Fackler, Martin. 2004. "The Decline of Japan's Farmers." *Far Eastern Economic Review*. February 26.
- Financial Times. 2003. "A big trader trawls for tiddlers: US bilateral deals are unlikely to net much of a catch." September 29.
- Financial Times. 2003. "Road from Cancun leads to Brussels." September 16.
- Finger, J. Michael, Merlinda Ingco and Ulrich Reincke. 1996. *The Uruguay Round : Statistics on Tariff Concessions Given and Received*, Washington DC : The World Bank.
- Finger, J. Michael, and Philip Schuler. 2000. "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge." *World Economy*. Vol.24, No.4, 511-25.
- Finger, J. Michael, and Winters, L. Alan. 2002. "Reciprocity in the WTO." *Development, Trade and the WTO*. Edited by Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.
- Finger, J. Michael., and Nogues. 2002. "The Unbalance Uruguay Round Outcome." In *The World Economy*, vol. 25, no. 3
- Fitchett, Delbert A. 1988. "Agricultural Trade Protectionism in Japan." *World Bank discussion papers*. No. 28.

- Freeman, Helen. 2004. "Special Trade Arrangements to Improve Market Access."
Agriculture and the WTO : Creating a Trading System for Development. Edited by
Merlinda D. Ingco and John D.Nash. The World Bank. Washington, D.C.
- Gale, Johnson D. 1987. *Agricultural Reform Efforts in the United States and Japan*. New
York University.
- Gawande Kishore. 1998. "Stigler-Olson Lobbying Behavior and Organization." *Journal of
Economic Behavior and Organization* 35: 477-499.
- Gawande, Kishore. 1995. "Are US Nontariff Barriers Retaliatory? An Application of
Extreme Bounds Analysis in the Tobit Model." *Review of Economics and Statistics*
77: 677-688.
- Gawande, Kishore. 1997. "US Nontariff Barriers As Privately Provided Public Goods."
Journal of Public Economics 64: 61-81.
- Gawande, Kishore. 1998. "Comparing Theories of Endogenous Protection: Bayesian
Comparison of Tobit Models Using Gibbs Sampling Output." *Review of Economics
and Statistics* 80: 128-140.
- Golt, Sidney. 1988. *The GATT Negotiations 1986-90: Origin, Issues & Prospects*. London.
British-North American Committee.
- Gorter de Harry, and Jana Hranaiova. 2004. "Quota Administration Methods: Economics
and Effects with Trade Liberalization." *Agriculture and the WTO: Creating a
Trading System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D.Nash.
The World Bank. Washington, D.C.
- Gorter de Harry, Merlinda D. Ingco, and Cameron Short. 2004. "The Distributional Effects
of Agricultural Policy Reforms." *Agriculture and the WTO: Creating a Trading
System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D.Nash. The World
Bank. Washington, D.C.
- Gorter de Harry, Merlinda D. Ingco, and Laura Ignacio. 2004. "Domestic Support:
Economics and Policy instruments." *Agriculture and the WTO: Creating a Trading
System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D.Nash. The World
Bank. Washington, D.C.

- Gorter de Harry, Merlinda D. Ingco, and Laura Ignacio. 2004. "Market Access: Economics and the Effects of Policy Instruments" *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D. Nash. The World Bank. Washington, D.C.
- Gorter de Harry, Lilian Ruiz, and Merlinda D. Ingco. "Export Competition Policies." In *Agriculture And The WTO*. Edited by M.D. Ingco and John D. Nash : Washington, D.c. : World Bank and Oxford University Press.
- Gorter de Harry. 1992. "Agricultural Policies and the GATT: A Rawlsian Perspective." *Improving Agricultural Trade Performance Under The GATT*. Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG: 198-214.
- Greenway, David, and Morrissey Oliver. 1996. *Multilateral Institutions and Unilateral Trade Liberalisation in Developing Countries*.
- Grossman, Gene M., and Elhanan Helpman. 1996. "Electoral Competition and Special Interest Politics." *Review of Economic Studies* 63: 265-286.
- Guy de Jonquieres. 2003. "Cancun's failure threatens end to Machiavellian games." *Financial Times*. September 19.
- Guy de Jonquieres. 2003. "Crushed at Cancun." *Financial Times*. September 15.
- Guy de Jonquieres. 2003. "Modest goals in Cancun: 'Trying to achieve liberalisation in a group of 146 countries is well-nigh impossible'." *Financial Times*. September 4.
- Hakim, Peter. 2003. "Towards a more positive Brazilian trade policy " *Financial Times*. October 21.
- Hansen, Wendy L., and Thomas J. Prusa. 1997. "The Economics and Politics of Trade Policy: An Empirical Analysis of ITC Decisions Making." *Review of International Economics* 5: 230-245.
- Harrison, Glenn W., Thomas F. Rutherford, and David G. Tarr. 1996. "Increased Competition and Completion of the Market in the European Union : Static and Steady State Effects." *Journal of Economic Integration* 11 (3) : 332-65.
- Hathaway, Dale E. 1987. "Agriculture and the GATT." Policy Analyses in *International Economics* 20. Institute for International Economics. Washington.

- Hathaway, Dale E., and Merlinda D. Ingo. 1995. "Agricultural Liberalization and the Uruguay Round." Paper for presentation to the *World Bank Conference on "The Uruguay Round and the Developing Economies,"* January 26-27.
- Hernandez, Cristina. 2003. "The Cancun WTO 5th Ministerial Conference : Assessing The Conference and looking ahead." *The WTO discussion paper*. Geneva.
- Hideo, Konishi, Kamal Saggi, and Shlomo Weber. 1999. "Endogenous Trade Policy Under Foreign Direct Investment." *Journal of International Economics* 49: 289-308.
- Hillman, Arye. 1991. "Protection, Politics and Market Structure." in E. Helpman and A. Razin (eds.) *International Trade and Trade Policy*. MIT Press.
- Hockman, B., I. Ng. And M. Olarreaga. 2003. "Reducing Agricultural Tariffs Kersus Domestic Support. What is more important for Developing Countries?" *Working Paper* 2501. World Bank. Washington, D.C.
- Hockman, Bernard, Constantine Michalopoulos, and L. Alan Winters. 2004. *Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO: Moving Forward After Cancun*.
- Ingo, M.D. 1995. "Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round : One Step Forward, One Step Back?." Supplementary paper prepared for a World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Countries, January 26-27, Washington, D.c.
- Ingo, Merlinda D., and John Croome. 2004. "Trade Agreements: Achievement and Issues Ahead." *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingo and John D. Nash. The World Bank. Washington, D.C.
- Ingo, Merlinda D., and John D. Nash. 2004. "What's at Stake? Developing-Country Interests in the Doha Development Round." *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingo and John D. Nash. The World Bank. Washington, D.C.
- Inside US Trade. 2001. *Moore Reorganises WTO in Division Overseeing New Talks*.

- Irwin, Douglas A. 1996. "Industry or Class Cleavages Over Trade Policy? Evidence from the British General Election of 1923." in R.C. Feenstra, G.M. Grossman, and D.A. Irwin (eds.), *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati*. MIT Press.
- Irwin, Douglas A. 1998. "Changes in US Tariffs: The Role of Import Prices and Commercial Policies." *American Economic Review* 88: 1015-1026.
- Irwin, Douglas A., and Randall S. Kroszner. 1999. "Interests, Institutions and Ideology in Securing Policy Change: The Republican Conversion to Trade Liberalization After Smoot-Hawley." *Journal of Law and Economics* 42: 643-673.
- Jaitey, Arun. 2003. "Mexico Meet No Five-day Wonder." *The Financial Express*. October 9. Reprinted in CUTS, 2003.
- Jonquieres, Guy de. 2003. "Cancun's failure threatens end to Machiavellian games" *Financial Times*. (September 19). Reprinted in CUTS, 2003.
- Josling, Timothy E., Stephen Tangermann, and T. K. Warley. 1996. *Agriculture in the GATT*. New York: Palgrave Macmillan.
- Josling, Timothy Edward. 1998. *Agricultural Trade Policy: Completing the Reform*. Institute for International Economics, April.
- Kwa, Aileen. 2003. *Power Politics in the WTO*. Bangkok: Focus on the Global South and cusri, Chulalongkorn University. (www.focusweb.org).
- Kirtkai, Jeraphat. 1994. *Thailand's Foreign Trade Negotiation*. Thesis (in Thai). National Defense College of Thailand.
- Krishna, Kala. 1989. "Trade Restrictions as Facilitating Practices." *Journal of International Economics* 26: 251-270.
- Lamy, Pascal. 2003. "Laying down the law." *The Guardian*. September 8.
- Lavergne, Real P. 1983. *The Political Economy of US Tariffs: An Empirical Analysis*. New York, NY: Academic Press.
- Lee Jong-Wha, and Philip Swagel. 1997. "Trade Barriers and Trade Flows Across Countries and Industries." *Review of Economics and Statistics* 79: 372-382.

- Levy, Philip I. 1997. "A Political-Economic Analysis of Free-Trade Agreements." *American Economic Review* 87: 506-519.
- Lohmann, Sussanne, and Sharyn O'Halloran. 1994. "Divided Government and US Trade Policy." *International Organization* 48: 595-632.
- Martin, Will and Winters, L. Alan. 1996. "An Economic Assessment of the Uruguay Round Agreement on Agriculture." *Invited paper for presentation to the 40th Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society*, Melbourne, 11-16 February 1996. The World Bank.
- Mehta, Pradeep S. 2003. "Prologue and Epilogue." In *We've Been Here Before*, Compiled by CUTS. Jaipur : Centre for International Trade, Economics and Environment. pp.i-iv.
- Messerlin, Patrick A. *Agriculture in the Doha Agenda*. http://econ.worldbank.org/files/25198_wps3009.pdf
- Michalopoulos, Constantine. 1991. "Trade Policy and Market Access Issues for Developing Countries : Implications for the Millennium Round." *Policy Research Working Paper Series* 2214. World Bank, Washington, D.C.
- Miner, William M., and Hathaway Dale E. 1988. *World Agricultural Trade: Building a Consensus*. The Institute for Research on Public Policy. Nova Scotia.
- Morton, R., and Cameron C. 1992. "Elections and the Theory of Campaign Contributions: A Survey and Critical Analysis." *Economics and Politics* 4: 79-108.
- Mussa, Michael. 1974. "Tariffs and the Distribution of Income: The Importance of Factor Specificity, Substitutability and Intensity in the Short and Long Run." *Journal of Political Economy*. 1191-1203.
- Narlikar, A. 2001. "WTO Decision-making and Developing Countries." *South Centre TRADE Working Paper* 11, November.
- Neary, J. Peter. 1978. "Short-Run Capital Specificity and the Pure Theory of International Trade." *Economic Journal* 88: 488-510.
- Noland, Marcus. 1997. "Chasing Phantoms: The Political Economy of the USTR." *International Organization* 51: 365-387.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2000. *Agricultural Policies in OECD Countries Monitoring and Evaluation 2000*.
- OECD. (Organisation for Economic Co-operation). 2001. *"Market Effects of Crop Support Measures."* Paris : OECD.
- OECD. 2002 a. *"Agricultural Policies in OECD Countries : Monitoring and Evaluation 2002."* Paris : OECD.
- OECD. 2002-b. *"Agriculture and Trade Liberalisation." Extending The Uruguay Round Agreement*, Paris : OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2002-c. *Agricultural Policy in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*. COM/AGR/TD/WP.
- OECD. 2003. *Agricultural Policies in OECD Countries : Monitoring and Evaluation 2003*. Paris.
- OECD. 2004. *Analysis of CAP Reform*. AGR/CA/APM (2003) 16/FINAL.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2004. *OECD Agricultural Outlook – 2004-2013*. Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2002-d. *Agriculture and Trade Liberalisation*. Extending the Uruguay Round Agreement.
- Olarreaga, Marcelo and Francis Ng. 2002. "Tariff Peaks and preferences." *Development, Trade and the WTO*. Edited by Bernard Horkman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Orden, David. 2002. "Reform's Stunted Crop." In *Regulation*, vol. 25, no.1: 26-32.
- Panagariya, Arvind, and Ronald Findlay. 1996. "A Political-Economy Analysis of Free-Trade Areas and Customs Unions." In R.C. Feenstra, G.M. Grossman, and D.A. Irwin (eds.), *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Panagariya, Arvind. 1999. "Trade Policy in South Asia : Recent Liberalization and Future Agenda." *World Economy*. Vol. 22, No. 3, (May) : 353-78.

- Panagariya, Arvind. 2000. "Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments." *Journal of Economic Literature* 38: 287-331.
- Panagariya, Arvind. 2002. "Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis." *World Economy* 25 (9): 1205-1234. September 2002.
- Panagariya, Arvind. 2003. "Rich Man, Poor Man." *The Wall Street Journal*. September 17.
- Panitchpakdi, Supachai. 2003. "The real losers are the poor – After Cancun." *International Herald Tribune*. September 18.
- Peltzman, Sam. 1976. "Toward's More General Theory of Regulation." *Journal of Law and Economics* 19: 211-248.
- Pincus, J. J. 1975. "Pressure Groups and the Pattern of Tariffs." *Journal of Political Economy* 83: 775-778.
- Poapongsakorn, Nipon, and others. 2002. *Agriculture and Trade in Thailand: Experience Under the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Its Interests and Concern in the Doha Round*. Thailand Development Research Institute.
- Poapongsakorn, Nipon, and others. 2003. "WTO Agreement on Agriculture-The implementation experience: Thailand." In *WTO Agreement on Agriculture-The implementation experience: Developing country case studies*. Rome.
- Poapongsakorn, Nipon, and Ungphakorn, Peter Mytri. 1995. "Implications of the Uruguay Round for Agriculture: Case Study of Thailand." Paper prepared for the conference on *The Emerging Global Trading Environment: Economic Implications for Developing Asia*, 29-31 May 1995. The Asian Development Bank.
- Podbury, Troy, and Roberts Ivan. 2003. "Opening Agricultural Market through tariff cuts in the WTO." In *ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) Report 03.2*.
- Podbury, Troy, Hiram Shirshore Hagi, Andrews Neil, and Gordon Wayne. 2003. "WTO Agriculture Negotiations the way forward from Cancun." In *Australian Commodities* 10 (3): 1-14.
- Pugel, Thomas A., and Ingo Walter. 1985. "US Corporate Interests and the Political Economy of Trade Policy." *Review of Economics and Statistics* 67: 465-473.

- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42: 427-460.
- Raghavan, Chakravarthi. 2003. "Process and substance caused failure at Cancun." *Third World Economics*, no. 313. September 16.
- Ray, Edward J. 1981. "The Determinants of Tariff and Nontariff Trade Restrictions in the United States." *Journal of Political Economy* 89: 105-121.
- Rege, V. 1998. "Developing Countries and Negotiations in the WTO." *Third World Economics*. No. 191, August 16-31.
- Rege, V. 2000. "WTO Procedures for Decision Making: Experience of Their Operation and Suggestions for Improvement." Commonwealth *Secretariat Background Paper*. January 21.
- Roberts, I., Buetre B., and Jotzo F. 2002. "Agricultural Trade Reform and Special Treatment for Developing Countries in the WTO." In *ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) Report*. Canberra.
- Roberts, I., Podbury T., Freeman F., Tielu A., Vanzetti D., Andrews N., Melanie J., and Hinchy M. 1999. "Reforming World Agricultural Trade Policies." In *ABARE Research Report* 99.12. and *RIRDC Publication* No.99/96. ABARE. Canberra.
- Roberts, Ivan, Troy Podury and Mike Hinchy. 2001. *Reforming Domestic Agricultural Support Policies Through the WTO*. ABARE Research Report 01.2. Canberra.
- Roberts, Ivan, Buetre Benjamin, Warr Suthida, Gordon Wayne, and Fisher Brian S. 2003. "Trade Reform: Synergies between open markets and other economic reforms." *Australian Commodities* 10 (1): 100-110. March.
- Rodrik, Dani. 1986. "Tariffs, Subsidies, and Welfare with Endogenous Policy." *Journal of International Economics* 21: 285-296.
- Rodrik, Dani. 1995. "Political Economy of Trade Policy." in G.M. Grossman and K. Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics*, Vol. III. Amsterdam: North-Holland.
- Rodrik, Dani. 1998. "Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106: 997-1032.

- Rodrik, Dani. 2002. "Trade Policy Reform as Institutional Reform." *Development, Trade and the WTO*. Edited by Bernard Horkman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.
- Scheve, Kenneth F., and Matthew J. Slaughter. 2001. "What Determines Individual Trade Policy Preferences?" *Journal of International Economics*.
- Schott, Jeffrey J., and Watal Jayashree. 2000. *Policy Brief 00-2: Decision-Making in the WTO*. Institute for International Economics. March.
- Schott, Jeffrey. 2003. "Unlocking the benefits of world trade." *The Economist*. October 30.
- Schumann, Harald. 2003. "Globalisation creates new Powers." *Der Spiegel Online*. September 15.
- Scudamore, J. M. 2004. "The Dynamics of SPS (Animal Health and Food Safety) Regulations and Impacts on Domestic Livestock Markets in Developing Countries." *FAO Expert Meeting on "Dynamics of Sanitary and Technical Requirements in Domestic Livestock Markets: Assisting the Poor to Cope."* Rome. June 22-24.
- Siamwalla, Ammar. 1996. "World Agricultural Trade after the Uruguay Round: Disarray Forever?" Paper prepared for *Asian Development Bank project on "The Impact of the Uruguay Round on Asia: Agriculture Agreement"*.
- Silverglade, Bruce. 2003. "The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: Weakening Food Safety Regulations to Facilitate Trade?" In *A Food and Drug Law Journal* 55 (4): 517.
- Stigler, George J. 1971. "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science*: 137-146.
- Stiglitz, Joseph E. 2003. "Will Cancun Promote or Undermine Development?" *Project Syndicate Online*. August 2003.
- Stiglitz, Joseph E. and Andrew Charlton. 2004. "A Development Round of Trade Negotiation ?." *Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics Bruxelles, Europe, 10-11 May 2004*.

- Tangemann, Stefan. 2001. "The Future of Preferential Trade Arrangements for Developing Countries and the Current Round of Agricultural Trade Negotiations on Agriculture." Paper prepared for FAO. Rome.
- The Economist. 2003. *The WTO under fire*. September 18.
- Tilman, Becker, Gray Richard, and Schmitz Andrew. 1992. *Improving Agricultural Trade Performance Under The GATT*. Wissenschaftsverlag Vauk. Kiel.
- Trefler, Daniel. 1993. "Trade Liberalization and the Theory of Endogenous Protection: AN Econometric Study of US Import Policy." *Journal of Political Economy* 101: 138-60.
- Ungphakorn, Peter Mytri. 1995. *Three Dimensions of the Uruguay Round*. In Thai. The White Line publishing house. Bangkok.
- United Nations. 1990. *Agricultural Trade Liberalization in The Uruguay Round: Implications for Developing Countries*. New York.
- United Nations. 2003. "Summary of the Informal Hearing of Civil Society." In *General Assembly*. New York.
- Vanzetti, David, and Peters Ralf. 2003. *An analysis of the WTO, US and EU proposals on agricultural reform*. Trade Analysis Branch, UNCTAD. Geneva.
- Verdier, Thierr. 2004. "Socially Responsible Trade Integration : A Political Economy Perspective." *Paper Presented at the ABCDE Conference*, Bruxelles, Europe. May 10-11.
- Warr, Peter G. 2000. "Thailand's Post-crisis Trade Policies: The 1999 WTO Review." *World Economy* 23 (9): 1215-1236. September.
- Wilson, J. 2002. *Liberalization Trade in Agriculture: Developing Countries in Asia and the Post-Doha Agenda*. The World Bank.
- Winters, L. Alan. 2002. "Trade Policies for Poverty Alleviation." *Development, Trade and the WTO*. Edited by Bernard Horkman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.
- Wolf, Martin. 2003. "The abominable no-men menacing world trade." *Financial Times*. September 24.

World Trade Organization (WTO). 2000. *Trade Policy Review Thailand 1999*. Geneva: WTO.

WTO. TN/C/M/1. 14 February 2002. *Trade Negotiating Committee, Minutes of Meeting 28 January and 1 February, 2002*. SPS, IP, add, regional trade agreements.

Zarrilli, Simonetta, and Irene Musselli. 2004. "The Sanitary and Phytosanitary Agreement, Food Safety Policies, and Product Attributes." *Agriculture and the WTO : Creating a Trading System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D. Nash. The World Bank. Washington, D.C.

Zedillo, Ernesto. 2003. "In search of a grand vision of world trade." *International Herald Tribune*. September 10.

Zedillo, Ernesto. 2003. "Mysteries of Trade Diplomacy." *Forbes*. October 11.

ภาษาไทย

เกริกไกร จีระแพทย์ 2538 "การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย" เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 37 และหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่น 7 ปีการศึกษา 2537-38 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

นิพนธ์ พัวพงศกร 2539. *ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย* รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

พีเตอร์ ไมตรี อึ้งภากรณ์ 2538. *สามมิติของการเจรจารอบอุรุกวัย* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไฉไล
พีเตอร์ ไมตรี อึ้งภากรณ์ 2539. *แก็ดต์รอบอุรุกวัยกับประเทศไทย* รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย