

## บทที่ 7

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

อาเซียนหรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ วันที่ 8 สิงหาคม 2510 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความร่วมมือ ในการก่อให้เกิดสันติภาพและนามาชีง เสถียรภาพทางการเมือง ความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ภายใต้ดクトูละปาร์สันค์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนได้เริ่มขึ้น ภายหลังการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2519 โดยมีโครงสร้างความร่วมมือเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ ระบบลิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (ASEAN Preferential Trading Arrangements : PTA)

ภายใต้ระบบลิทธิพิเศษทางการค้าอาเซียน (PTA) ประเทศภาคอาเซียนมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้เริ่มให้ลิทธิพิเศษทางการค้าด้วยการลดหย่อนอัตราภาษีศุลกากร

PTA จึงเป็นเครื่องมือที่กลุ่มอาเซียนพยายามสร้างขึ้นเพื่อกระตุ้นให้การค้าระหว่างประเทศสมาชิกของกลุ่มขยายตัวมากขึ้น โดยทำการลดภาษีศุลกากรที่จัดเก็บจากสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศไทยสู่กลุ่มอาเซียนอย่างไร้กำหนดจากการศึกษาพบว่า การดำเนินการหรือการใช้ประโยชน์จากระบบลิทธิพิเศษฯ นี้ กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

สาเหตุที่การค้าภายในได้ระบบสิทธิพิเศษฯ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรพบว่าเกิดจาก

1. มาตรการที่ไม่ใช้ภาษีศุลกากร (Non-tariff Barriers) ที่ประเทศสมาชิกนำมาใช้ต่อสินค้านำเข้าซึ่งไม่กระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ สมาชิกขยายตัว เช่น Import Licensing

2. มาตรการภาษีศุลกากรถึงแม้ว่าจะมีการลดอัตราภาษีศุลกากร สำหรับรายการสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษฯ ระหว่างกัน แต่ถึงกระนั้นความลึก หรือระดับของการลดภาษีก็อยู่ในระดับที่ไม่พอ เพียงที่จะกระทบต่อการค้าขยายตัว

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาของอาเซียนในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและจากการทางการค้าของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ประเทศต่าง ๆ พยายามสร้างกลุ่มการค้าขึ้นและมีแนวโน้มของการกีดกันทางการค้าโดยประเทศพัฒนาแล้วสูงขึ้น อันเป็นผลมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศในหลาย ๆ ภูมิภาค

ดังนั้น เอกการค้าเสรีอาเซียนจึงเกิดขึ้นเพื่อที่จะกำหนดหรือวางแผนทางการร่วมมือทางเศรษฐกิจแนวใหม่ เพื่อสร้างอนาคตในการเจรจาในเวทีการค้าโลกและลดผลกระทบจากการรวมกลุ่มการค้าในภูมิภาคอื่นๆ ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศจึงร่วมกันจัดตั้ง เอกการค้าเสรีอาเซียนให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายในกำหนดเวลา 15 ปี 即日起 วันที่ 1 มกราคม 2536 ทั้งนี้สมาชิกอาเซียนทุกประเทศมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศร่วมกัน โดยกำหนดใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (CEPT) เป็นกลไกหลักในการลดภาษีที่อยู่ในระดับต่ำเพียง 0 - 5% และกำหนดให้สินค้าทุกประเภท ยกเว้นสินค้าเกษตรไว้อยู่ภายใต้ข้อตกลง CEPT นอกจากนั้นยังกำหนดเป็นพันธกรณีให้ทุกประเทศสมาชิกอาเซียน จะต้องยกเลิกการจำกัดการนำเข้าด้านปริมาณ อันรวมไปถึงข้อจำกัดอื่น ๆ ที่ไม่ใช้ภาษีด้วยซึ่ง เป็นมาตรการร่วมกันที่ประเทศ

สมาชิกจะต้องปฏิบัติตามหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) อันเป็นไปตามหลักการเบิกกว้างและเสรีของแกกด์

ภายใต้ข้อตกลงอัตราภาษีพิเศษร่วมกัน (CEPT) ที่เป็นพันธกรณีตามกฎหมายที่สมาชิกบรรเทศจะต้องปฏิบัตินี้ จากการศึกษาในส่วนของผลกระทบต่อรับบทด้านกฎหมายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุดสาหกรรมปาล์มน้ำมันและอุดสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง

บริบททางกฎหมายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุดสาหกรรมปาล์มน้ำมัน จากการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมาทางการได้ให้ความคุ้มครองต่ออุดสาหกรรมปาล์มน้ำมันมาโดยตลอด กระทำโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกป้อง จากการตั้งกາแฟรงก้าซึ่งเข้ามาอัตราจัดเก็บที่ค่อนข้างสูงและตั้งข้อจำกัดในการนำเข้าทางด้านปริมาณ โดยกำหนดการควบคุมการนำเข้าที่ต้องได้รับอนุญาตภายใต้ข้อตกลง CEPT ประเทศไทยซึ่งในฐานะสมาชิกอาเซียนจึงมีพันธะตามกฎหมายจะต้องดำเนินการลดภาษีศุลกากรให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดกล่าวคือให้ลดภาษีเหลือร้อยละ 0 - 5% และให้ยกเลิกข้อจำกัดในการนำเข้าด้านปริมาณ แต่ทั้งนี้ก็มิได้มายความว่า จะต้องลดภาษีให้เหลือ 0 - 5% ภายนานเวลาอันรวดเร็วแต่อย่างใดไม่ ประเทศไทยสามารถเลือบปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรชาเข้าในเหมาะสมสมกับระยะเวลาที่จะให้เกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันหรืออุดสาหกรรมที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้ปรับตัวเพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด หรือกระทั่งสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจนสามารถแข่งขันกับปาล์มน้ำมันที่นำเข้า เนื่องจากคาดว่าเกษตรกรจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบในทางลบต่อการดำเนินการอย่างไรก็ตามการเลือกปรับโครงสร้างภาษีคงต้องอยู่ภายใต้กรอบเงื่อนไขการลดภาษีตามที่ CEPT ได้ระบุไว้ ด้วยที่นานระยะแรกของการลดภาษี กล่าวคือในช่วงแรกของการลดภาษีศุลกากรชาเข้าเหลือร้อยละ 20 ในระยะ 8 ปี ซึ่งคงจะต้องคงการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าเพื่อควบคุมเอาไว้ก่อนนานช่วงนี้ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเหมาะสมสมกับสภาพการผลิตและความต้องการน้ำมันพืชเป็นหลัก

สาหรับอุดสาหกรรมที่เกี่ยวเนื่องด้วย เนื่องจากคุณสมบัติของน้ำมัน น้ำมันก้าว เหลือง น้ำมันก้าว เหลืองที่จัดได้ว่าเป็นสินค้าที่ทดสอบกันได้และมีความเกี่ยวพัน กันโดยตรง จากการศึกษาพบว่า การที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของ ข้อตกลงอัตราภาษีพิเศษร่วมกัน (CEPT) นั้น โดยผลของข้อตกลง CEPT แล้ว คงส่งผลกระทบต่อมาตรการทางกฎหมายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุดสาหกรรมน้ำมันก้าว เหลือง ในลักษณะท่านมองเดียวกับที่ส่งผลต่อกฎหมายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุดสาหกรรมน้ำมันก้าว เหลือง เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยคงดำเนินนโยบายอันมีลักษณะ เป็นการปกป้องต่ออุดสาหกรรมน้ำมันก้าว เหลือง โดยการตั้งกा�แพงภาษีและตั้งข้อจำกัดในการควบคุมปริมาณการนำเข้า ทั้งนี้คงกำหนดให้การนำเข้าแต่ละครั้ง จะต้องได้รับอนุญาตนำเข้า อายุ่งราย์ตามจากการศึกษาถึงผลกระทบในล่วนนี้เองก็พบว่า โดยผลของ CEPT ตามพันธกรณีแล้ว ส่งผลกระทบต่ออุดสาหกรรมน้ำมันก้าว เหลืองน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดที่ ประเทศไทยใช้ทุกประเทศมีเหมือนกันในด้านที่เกี่ยวกับการผลิตส่วนใหญ่เป็น การผลิตเพื่อพอเพียงต่อการบริโภคภายในประเทศไทยเท่านั้น ดังนี้ตามพันธกรณี CEPT จึงไม่ส่งผลกระทบต่ออุดสาหกรรมน้ำมันก้าว เหลืองมากนัก แต่หากจะถูก ผลกระทบจากการนำเข้าน้ำมันปาล์ม ซึ่งเป็นสินค้าที่สามารถทดแทนกันได้มากกว่า

อย่างราย์ตาม แม้ว่าตามข้อตกลง CEPT เพื่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีจะทำให้ประเทศไทยมีสิทธิจะปกป้องอุดสาหกรรมน้ำมันปาล์มและน้ำมัน ก้าว เหลือง ซึ่งเป็นอุดสาหกรรมที่ประเทศไทยเลี้ยงเบรี่ยบ แต่โดยภาพรวมเขต การค้าเสรีเป็นการทำให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อสามารถกลุ่ม ที่ทำการจัดตั้งสาหรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะพ่อสรุปได้ดังนี้



### ผลประโยชน์

1. ท่าที่เกิดการขยายตัวของกระแสการค้าระหว่างประเทศสมาชิกในกลุ่มอันเกิดจากการยกเลิกสิ่งกีดขวางการค้าทั้งมาตรการภาษีศุลกากรและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อกระแสการค้าหมายถึงมูลค่าการส่งออกและมูลค่าการนำเข้าที่จะเพิ่มขึ้นภายหลังจากมีการยกเลิกมาตรการภาษีศุลกากรและไม่ใช่ภาษีศุลกากรของแต่ละประเทศสมาชิก ภายใต้สถานการณ์ที่มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในกลุ่มอาเซียน

2. มีผลให้ระดับราคาสินค้าบริโภคลดลงอันเกิดจากระดับราคาสินค้านำเข้าลดลง เนื่องจากการยกเลิกมาตรการทางด้านภาษีและข้อจำกัดอื่น ๆ ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสทางการค้า เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน แต่ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้านำเข้าจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอัตราภาษีศุลกากรเฉลี่ยของแต่ละประเทศจะมีค่ามากหรือน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ

3. การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน โดยกำหนดให้ทุกประเทศลดภาษีศุลกากรและข้อจำกัดอื่น ๆ เป็นการสร้างความมั่นใจในการเข้าสู่ตลาดประเทศไทยของผู้ส่งออกสินค้าจากประเทศกลุ่มอาเซียนด้วยกันเอง ขณะเดียวกันเป็นการก่อให้เกิดโอกาสในการลงทุนสร้างสหรัฐสินค้าที่ต้องอาศัย Economic of Scale หรือต้องอาศัยตลาดรองรับขนาดใหญ่ แม้ว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน จะเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวภายในกลุ่มประเทศ สั้น แต่โครงสร้างสินค้าการส่งออก - นำเข้าของประเทศไทยมีการกระจายมากขึ้นในระยะยาว ถ้าแต่ละประเทศแบ่งกันผลิตสินค้าตามที่ตนเองได้เปรียบ และร่วมกันกำหนดนโยบายในการผลิตส่งออกในแนวเดียวกัน เพื่อบังคับการขายตั้งราคาหรือแข่งขันกันเองภายในกลุ่มสมาชิก

4. AFTA จะกล่าวเป็นกราแสกการปรับตัวครั้งใหญ่ของกลุ่ม ASEAN เพื่อให้การค้าภายในกลุ่มเป็นไปโดยเสรี มีอัตราภาษีต่ำสุดซึ่งจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและหันมาร่วมมือกันจะทำให้สามารถสร้างอาณาจการต่อรองในเวทีการค้าโลกได้เมื่อเพชญกับกลุ่มการค้าอื่น ๆ ตลอดจนยังช่วยดึงดูดนักลงทุนต่างชาติเข้าสู่ภูมิภาคได้เป็นอย่างดี พร้อมทั้งรับสถานการณ์เศรษฐกิจการค้าโลกได้ดียิ่งขึ้น

#### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแม้จะพบว่า การที่รัฐบาลนำอุดสาหกรรมน้ำมันพืชเข้าไปอยู่ภายใต้ข้อตกลง CEPT โดยเร่งรัดที่จะต้องทำการลดภาษีศุลกากรโดยเร่งด่วนและยกเลิกข้อจำกัดอื่น ๆ นั้น อุดสาหกรรมน้ำมันปาล์มและน้ำมันถั่วเหลือง จะได้รับผลกระทบเชิงลบ เนื่องจากที่ผ่านมาอุดสาหกรรมดังกล่าวได้รับการปกป้องมาโดยตลอด อย่างไรก็ได้ รัฐบาลอาจใช้เงื่อนไขและเงื่อนเวลาตามพันธกรณีของข้อตกลง CEPT เพื่อที่จะบรรเทาผลกระทบเชิงลบที่อาจจะเกิดขึ้นโดยการเลือกปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรขาเข้าให้เหมาะสมสมกับระยะเวลาที่จะนำเข้าทั้งเศรษฐกรผู้บัญชาติน้ำมันและอุดสาหกรรมที่เกี่ยวข้องมีโอกาสปรับตัวได้ทัน

แนวทางหนึ่งที่จะดำเนินการได้คือ นำมีการลดภาษีศุลกากรขาเข้าที่สุดตามเงื่อนไขภายใต้ CEPT ดำเนินการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรอย่างเป็นขั้นตอน โดยกำหนดอัตราการลดภาษีศุลกากรขาเข้าทีละน้อย โดยเฉพาะในช่วงแรกของการลดภาษีขาเข้าเหลือร้อยละ 20 ในระยะ 8 ปี และให้คงการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าไว้ เช่นเดิมในช่วงดังกล่าว ในส่วนระยะที่ 2 ควรลดอัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 20 ลงเรื่อย ๆ จนเหลือร้อยละ 5 กายใน 7 ปี ต่อจากช่วง 8 ปีแรก พร้อมทั้งลดมาตรการอื่น ๆ

หากกรณีที่การปฏิบัติตามขั้นตอนของการลดภาษีศุลกากร ตามพันธกรณี ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงคือการผลิตสินค้าชนิดเดียวกันหรือสินค้าที่ แข่งขันโดยตรงก็อาจจะขอระงับการให้สิทธิ์เพื่อเศษด้านการลดภาษีได้เป็นการชั่วคราว ตามที่พันธกรณีได้ระบุให้สิทธิ์แก่รัฐสามารถที่สามารถลดภาษีได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ของ CEPT เรื่องมาตรการลูกเมือง นอกจาก การเยียวยาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นโดยเจื่อนไขแห่งข้อตกลง CEPT ดังกล่าวมาแล้ว ประเทศไทยน่าที่จะใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุ่มตลาด พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันการทุ่มตลาด หากมีข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาในภายหลังว่า การนำสินค้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักรในราค่าต่ำกว่าราคากปกติของสินค้าตน อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ กิจการอุตสาหกรรมภายในประเทศไทย ประเทศไทยอาจเก็บอาการตอบโต้การทุ่มตลาดตามพระราชบัญญัติป้องกันการทุ่มตลาด พ.ศ. 2507

หรืออาจใช้การเก็บอาการพิเศษตามพระราชกำหนดพิเศษด้านเศรษฐกิจและสุลกากร พ.ศ. 2530 ตามมาตรา 13 ดังที่ได้บัญญัติไว้ดังนี้ "ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่าของดินนาเข้ามาเป็นของที่ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศไทยหรือบุคคลใดโดยวิธีอื่น นอกจากการคืนหรือซัดเชยเงินค่าภาษีอากร อันก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเกษตรหรืออุตสาหกรรมในประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจประกาศให้เรียกเก็บอาการพิเศษแก่ของดินนาอัตราที่เห็นสมควรนอกเหนือจากอาการที่พึงต้องเสียตามปกติ แต่อาการพิเศษที่เรียกเก็บนี้ จะต้องไม่เกินจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่าได้มีการช่วยเหลือดังกล่าวข้างต้น"

หรืออาจใช้การเก็บจากค่าธรรมเนียมพิเศษตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 5(4) ซึ่งให้อานาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่จะกำหนดประเภทและชนิด สินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้าได้แก่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศไทย ความสงบเรียบร้อยหรือศิลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ จากบทบัญญัติจึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ก้าว้าง ดังนั้นถ้าสินค้านั้นจะมีการนำเข้ามาโดยการทุ่มตลาด รัฐมนตรีสามารถใช้อ่านตามมาตรานี้ได้ ซึ่งการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ไม่มีการกำหนดเพดานไว้แต่ประการใด จึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษเอง หรือรัฐมนตรีอาจจะใช้อ่านตามมาตรา ๕(๖) หากการกำหนดมาตรการอื่น ๆ นอกเหนือไปจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษดังกล่าวข้างต้น เพื่อบังกับการทุ่มตลาดก็ได้

อย่างไรก็ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า ควรสนับสนุนให้มีการรวมตัวของผู้ผลิตในอุตสาหกรรมปาล์มและน้ำมันของไทยในแนวตั้ง ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกันกับอุตสาหกรรมปาล์มและน้ำมันของมาเลเซีย กล่าวคือเป็นการผลิตแบบครบวงจร ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมพัฒนาในประสิทธิภาพการผลิต การวางแผนการผลิต ทั้งปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มที่สอดคล้องกันอีกทั้งยังสามารถควบคุมต้นทุนการผลิตให้อยู่ในระดับต่ำอีกด้วย จึงนับเป็นโอกาสอันดีที่อุตสาหกรรมปาล์มและน้ำมันของไทยจะได้พัฒนาให้พึ่งตนเองได้เพื่อก้าวสู่ทิศทางการค้าเสรี

อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่า กรอบระยะเวลา 15 ปี ที่สมาชิกอาเซียนจะต้องดำเนินการลดเลิกภาษีศุลกากรเพื่อให้การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนบรรลุผลสำเร็จนั้น น่าจะเป็นระยะเวลาเพียงพอที่รัฐบาลจะส่งเสริมให้มีการพัฒนาศักยภาพในกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม และอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องฯ ให้สามารถแข่งขันกับประเทศไทยสมาริอาเซียนอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้หากปรากฏว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากระบวนการผลิตไม่สามารถตอบสนองพัฒนาการในศักยภาพให้พอดีจะแข่งขันกับสมาชิกอื่น ๆ ได้ ก็น่าจะที่จะมีการพิจารณา "หลักการได้เปรียบเทียบ (Comparative Advantage)" สาหรับอุตสาหกรรมกลุ่มนี้ว่ามีความได้เปรียบประเทศไทยอื่น ๆ เพียงพอที่จะสนับสนุนให้มีการประกอบอุตสาหกรรมนี้ด้วยหรือไม่ เพื่อว่ารัฐบาล

จะได้มุ่งความสนใจต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่มีศักยภาพสูงและมีความได้เปรียบสูงกว่าที่มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมมากกว่า

