



# TDRI

## 2018



โครงการติดตาม ประเมิน และเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหา

**กรณีพิพาทเรื่องอ้อยและน้ำตาลกับบราซิลในองค์การการค้าโลก (WTO)**

และจัดทำแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามข้อผูกพันกับ WTO

ที่ให้ลำดับความสำคัญกับการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร

**วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ**

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.)

## รายงานฉบับสมบูรณ์ ของโครงการปีที่ 1

โครงการติดตาม ประเมิน และเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหากรณีพิพาท

เรื่องอ้อยและน้ำตาลกับบราซิลในองค์การการค้าโลก (WTO) และจัดทำ

แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลตามข้อผูกพันกับ WTO

ที่ให้ลำดับความสำคัญกับการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร

A Consultation Study to Resolve the Dispute Settlement on the

Sugar Industry between Brazil and Thailand in the World Trade

Organization (WTO)

โดย

*ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง<sup>1</sup> และคณะ*

**Viroj NaRanong and Others**

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

**Thailand Development Research Institute (TDRI)**

31 กรกฎาคม 2561

โครงการวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจาก

สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.)

---

<sup>1</sup> ผู้อำนวยการวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุขและการเกษตร มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

โทรศัพท์: 081 382 7846 e-mail: viroj@tdri.or.th, virojtdri@yahoo.com.

## คณะที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ อัมมาร สยามวาลา	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ นิพนธ์ พัวพงศกร	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ศาสตราจารย์ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย	สำนักกฎหมายสากล สยามฟรีเมียร์
คุณวีระศักดิ์ ขวัญเมือง	สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
คุณบุญถิ่น โคตรศิริ	สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย

## คณะผู้วิจัย

ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง	หัวหน้าโครงการและนักวิจัยหลัก
ศาสตราจารย์ ทักษิณัย ทองอุไร	ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย
นายวุฒิพงษ์ ตุ่นยุทธ์	ผู้ร่วมวิจัย

## สารบัญ

บทที่ 1 สถานการณ์ ความเป็นมา และปัญหาที่สำคัญในปัจจุบัน .....	1
1.1 สถานการณ์และปัญหาที่สำคัญในปัจจุบัน .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย .....	7
1.3 ข้อมูลและประเด็นพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง .....	7
1.4 องค์ประกอบของรายงาน .....	31
บทที่ 2 แนวทางด้านกฎหมายในการแก้ปัญหากรณีพิพาทเรื่องอ้อยและน้ำตาลทรายกับบราซิลในองค์การการค้าโลก (WTO) .....	33
บทที่ 3 บทวิเคราะห์การดำเนินการปรับระบบอ้อยและน้ำตาลทรายของรัฐบาลไทยในปีการผลิต 2560/61 .....	133
3.1 การปรับตัว/รับมือของภาครัฐภายในประเทศไทย .....	133
3.2 การสำรวจราคาขายส่งน้ำตาลทราย ภายในประเทศ และการคำนวณราคาเฉลี่ยรายเดือน.....	138
3.3 การปรับกติกาการขายน้ำตาลภายในประเทศ: เสถียรภาพและความเสี่ยงของระบบ.....	146
3.4 สรุปความเสี่ยงด้านราคาน้ำตาลจากระบบที่ใช้ในปัจจุบัน.....	154
บทที่ 4 ข้อเสนอในการเจรจา/สู้คดี และแนวทางการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร .....	157
4.1 ข้อเสนอในการเจรจา/สู้คดี.....	158
4.2 เป้าหมายการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย .....	166
4.3 โจทย์หลักสำหรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย.....	168
4.4 ลักษณะของกติกาที่พึงประสงค์ในการกำหนดราคาอ้อย .....	173

บทที่ 5 สรุปและข้อพิจารณา.....	177
5.1 ความเป็นมา และสถานการณ์ปัจจุบัน.....	177
5.2 การปรับระบบข้อ้อยและน้ำตาลทรายของรัฐบาลไทยเมื่อต้นปี 2561 .....	179
5.3 แนวทาง/ข้อเสนอแนะในการเจรจา.....	182
5.4 ข้อพิจารณาที่สำคัญ .....	186
บรรณานุกรม.....	190

## สารบัญกรอบ

กรอบที่ 1.1 สรุปผลการประชุมหารือครั้งที่ 3 ระหว่างไทยและบราซิลเพื่อยุติข้อพิพาทเรื่องน้ำตาลภายใต้ องค์การการค้าระหว่างประเทศ (WTO).....	18
กรอบที่ 1.2 มติคณะรัฐมนตรี 11 ตุลาคม 2559 เรื่อง แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและ น้ำตาลทรายทั้งระบบ .....	20
กรอบที่ 1.3 มติคณะรัฐมนตรี 14 มีนาคม 2560 เรื่อง การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทน การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี 2558/2559 .....	21
กรอบที่ 1.4 เป้าหมายตามยุทธศาสตร์อ้อยโรงงานและน้ำตาลทราย 10 ปี (2558-2569) กระทรวง อุตสาหกรรม .....	22

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1 ลำดับเหตุการณ์การฟ้องของบราซิลและการดำเนินการของฝ่ายไทย .....	11
ตารางที่ 1.2 รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลที่ประกาศใช้ในวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2561 และ สาระสำคัญของกฎหมาย.....	25
ตารางที่ 2.1 ประเทศที่แจ้งการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร และ ปริมาณสินค้าที่แจ้งไว้ .....	90
ตารางที่ 2.2 ระยะเวลาการยื่นข้อพิพาท.....	107
ตารางที่ 2.3 มาตรการตอบโต้ตาม SCM.....	113
ตารางที่ 3.1 สรุปสาระสำคัญของ คำสั่ง ประกาศ และระเบียบ ที่เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลที่ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2561 .....	136
ตารางที่ 3.2 ราคาสำรวจน้ำตาลทรายที่ขายภายในประเทศ .....	142
ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบราคาเฉลี่ยรายเดือนของน้ำตาลทรายที่ได้จากการสำรวจของ สบป. กับราคา น้ำตาลทรายขาวตลาดลอนดอนหมายเลข 5 บวกด้วยพรีเมียมน้ำตาลทรายของไทย.....	145
ตารางที่ 3.4 ปริมาณการขายน้ำตาลภายในประเทศรายเดือน พ.ศ. 2555-2561 .....	151
ตารางที่ 3.5 ยอดขายน้ำตาลทรายในประเทศ และโควตา ก. ปี 2551-2560 .....	152
ตารางที่ 3.6 ปริมาณการผลิตน้ำตาลและอ้อย ปี 2550/51-2560/61 .....	153

## สารบัญรูป

รูปที่ 1.1 สถานะของการฟ้องร้องของบราซิลต่อไทยในเวทีของ WTO .....	16
รูปที่ 2.1 แนวทางการดำเนินการหลักกฎหมายของ WTO.....	61
รูปที่ 2.2 FLOW CHART OF THE DISPUTE SETTLEMENT PROCESS (กรณีปกติ) .....	94
รูปที่ 3.1 ปริมาณการผลิตน้ำตาล พ.ศ. 2551-2561 .....	153





## บทที่ 1

# สถานการณ์ ความเป็นมา และปัญหาที่สำคัญในปัจจุบัน

### 1.1 สถานการณ์และปัญหาที่สำคัญในปัจจุบัน

เอกสารนี้เป็นรายงานการวิจัยในช่วงปีแรกของ *โครงการวิจัยเชิงนโยบาย* ที่คณะผู้วิจัยเสนอขึ้นมาเพื่อรับมือกับปัญหาการกรณีพิพาทเรื่องน้ำตาลของบราซิลกับไทย โดยเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559 รัฐบาลบราซิลได้เริ่มดำเนินการตามขั้นตอนแรกของกระบวนการจัดการข้อพิพาท (Dispute and Settlement) ขององค์การการค้าโลก (WTO) โดยยื่นขอหารือกับรัฐบาลไทยเรื่องระบบน้ำตาลของไทย (“Thailand – Subsidies Concerning Sugar (DS507)”) ซึ่งถ้าการหารือ (ที่องค์การการค้าโลก (WTO) กำหนดเวลาไว้ไม่ต่ำกว่าสองเดือน) ไม่ได้ข้อยุติที่บราซิลพอใจ บราซิลก็สามารถนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการขั้นถัดไป โดยยื่นเรื่องขอให้องค์การการค้าโลก (WTO) ตั้งคณะผู้พิจารณา (Panel) มาตัดสินคดี หรืออีกนัยหนึ่ง จะเป็นการฟ้องร้องประเทศไทยในคดีนี้ต่อองค์การการค้าโลก (WTO) อย่างเต็มรูปแบบ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงสองปีเศษที่ผ่านมา หลังจากที่บราซิลได้ยื่นเรื่องต่อองค์การการค้าโลก (WTO) บราซิลและไทยก็ได้เข้าสู่กระบวนการเจรจาหารือ (consultation) ซึ่งได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน โดยที่ผ่านมานั้น ฝ่ายไทยได้รับปากที่จะดำเนินการแก้ไขตามข้อเรียกร้องของบราซิล โดยได้ออกมาตรการชั่วคราว ซึ่งเริ่มดำเนินการบางส่วนในช่วงปลายปี 2560 ที่ผ่านมา และออกมาตรา 44 และระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งเพิ่มเติมในช่วงต้นปีนี้ รวมทั้งกำลังยกร่าง พรบ. อ้อยฯ ฉบับแก้ไข (หรือฉบับใหม่) มาแทน พรบ. ฉบับที่เคยใช้อยู่เดิม (พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527) ทำให้ในขณะนี้บราซิลตัดสินใจที่จะยังไม่ดำเนินการฟ้องในขั้นตอนต่อไป โดยจะขอรอดูการดำเนินการของทางฝ่ายไทยก่อน แต่ทั้งนี้ บราซิลก็ยังสงวนสิทธิ์ที่จะดำเนินการต่อ (และมีสิทธิ์ที่จะดำเนินการฟ้องไทยต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ได้ทุกเมื่อ เพราะได้ทำตามเงื่อนไขที่ต้องผ่านช่วงการหารือก่อนมาแล้ว) ในกรณีที่บราซิลเห็นว่าการดำเนินการของไทยไม่ได้เป็นไปตามที่คณะเจรจาของไทยได้ตกลงเอาไว้

การชะลอการฟ้องของบราซิลหลังจากที่ฝ่ายไทยรับปากว่าจะดำเนินการแก้ไขทั้งหมดตามที่บราซิลเรียกร้อง อาจส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่ง (รวมทั้งผู้นำรัฐบาล/รัฐมนตรี) เข้าใจไปว่าปัญหานี้ได้ยุติลง หรือได้รับการแก้ไขจนกำลังจะลุล่วงไปแล้ว แต่ในความเป็นจริงนั้น การดำเนินการที่ผ่านมาของฝ่ายไทยแทบจะไม่ได้ทำให้ระบบมีความเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ระบบของเรามีความสอดคล้องกับกติกาองค์การการค้าโลก (WTO) มากขึ้นแต่อย่างใด (ยิ่งไปกว่านั้น การปรับการดำเนินการในบางด้าน เช่นบทบาทของ

กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ที่มีการเก็บเงินส่วนต่างของราคาในประเทศกับราคาตลาดโลก เพื่อนำมาเกลี่ยให้ให้กับชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทุกโรง อาจมีความเสี่ยงที่จะถูกตีความว่าเป็นกระบวนการรวมหัวผูกขาด (หรือการ “ฮั้ว”) ที่จัดการโดยองค์การของรัฐเสียด้วยซ้ำไป)

นอกจากมาตรการที่ระบบนำมาใช้ในปัจจุบันยังเกือบเหมือนเดิม ซึ่งอาจจะยังขัดกับกฎของ WTO เรื่องการอุดหนุนการส่งออก โดยภาครัฐเองก็ยังไม่เห็นแนวทางแก้ไขที่ชัดเจนแล้ว (นอกจากหวังว่าบราซิลจะยอมรับแนวทางการการปรับระบบของเรา) ปัญหาใหญ่ที่ตามมาก็คือ ถึงแม้ว่าเราจะทำแบบที่ทำอยู่ในปัจจุบันต่อไป ราคาอ้อยก็ยังมีแนวโน้มที่ลดลงอยู่ดี ซึ่งเป็นผลส่วนหนึ่งที่เกิดจากมาตรการเหล่านี้ด้วย ปัญหานี้ส่วนหนึ่งกำลังเผยโฉมออกมาในช่วงปลายฤดูนี้ ซึ่งคาดว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้ายจะต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ ส่งผลให้กองทุนอ้อยฯ จะต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับโรงงานน้ำตาลเป็นจำนวนมาก และในฤดูกาลผลิตถัดไป (ปี 2561/62) ซึ่งคาดกันว่าราคาอ้อยน่าจะตกลงไปอีกอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่กองทุนฯ จะไม่อยู่ในวิสัยที่จะจ่ายเงินชดเชยหรือกู้เงินมาชดเชยราคาอ้อย (ในปีนี้ กองทุนฯ ก็ยังมีการจ่ายเงินเพิ่มให้ประมาณ 30 บาทต่อตัน ทำให้ราคาอ้อยที่ชาวไร่นำมาขายไม่ได้ลดลงมาก และรายรับของชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ไม่ได้ลดลงเพราะมีผลผลิตที่สูงเป็นประวัติการณ์คือ 135 ล้านตันอ้อย ซึ่งสูงกว่า 92 ล้านตันในปีก่อนเก็บร้อยละ 50)

แต่ในฤดูกาลผลิตหน้า (ซึ่งจะเริ่มเก็บอ้อยประมาณเดือนพฤศจิกายนหรือธันวาคม 2561 หรือในอีกเพียงประมาณ 3-4 เดือนเท่านั้น) รายรับของเกษตรกรน่าจะได้รับผลกระทบทางลบจากทั้งสองปัจจัย กล่าวคือจากทั้งราคาอ้อยที่คาดว่าจะลดลงเหลือ 700 บาทเศษต่อตัน และปริมาณผลผลิตซึ่งคาดว่าน่าจะลดลงจากปีนี้เช่นกัน ซึ่งถ้าสถานการณ์เป็นแบบนี้ต่อไปเพียงไม่กี่ปี โดยไม่มีมาตรการรับมือที่เหมาะสม ก็คงจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย ซึ่งปัจจุบันมีมูลค่าผลผลิตและการส่งออกในแต่ละปีในระดับแสนล้านบาท และมีเกษตรกรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และเกษตรกรเองก็มีเงินลงทุนในด้านเครื่องจักรกลที่สูงกว่าพืชหลักอื่นๆ โดยส่วนใหญ่<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> ในอดีต รวมทั้งในปี 2525 ก่อนที่มีระบบ 70/30 อุตสาหกรรมนี้เคยประสบปัญหาจากความผันผวนของราคาน้ำตาลอย่างรุนแรง การแทรกแซงของรัฐในปี 2525 ที่ได้สร้างระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70/30 มีส่วนช่วยทำให้อุตสาหกรรมกลับสู่การมีเสถียรภาพและเติบโตขึ้นมาภายใต้ระบบที่มีเสถียรภาพสูง ทำให้สามารถขยายตัวเป็น 3-4 เท่าตัวในระยะเวลาเพียง 3 ทศวรรษ โดยไม่มีโรงงานล้มละลายไปแม้แต่โรงเดียว ต่างจากในประเทศผู้ส่งออกอื่นที่ใหญ่กว่า (หรือเคยใหญ่กว่า) ที่มีโรงงานที่ต้องปิดตัวไปเป็นจำนวนไม่น้อย เช่น บราซิล และสหภาพยุโรป

แต่ที่น่าหนักใจยิ่งไปกว่านั้นก็คือ สถานการณ์ราคาในฤดูการผลิตหน้ายังอาจไม่ได้เป็นจุดต่ำสุดของปัญหาแต่อย่างใด ทั้งนี้ ราคาอ้อยในฤดูการผลิตหน้าจะยังได้รับอานิสงส์จากระบบที่เรากำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะยังนำร้อยละ 70 ของเงินส่วนต่างของราคาในประเทศกับราคาตลาดโลกคำนวณเป็นส่วนหนึ่งของค่าอ้อย (คล้ายกับรายรับจากโควตา ก. ในอดีต) แต่ก็มีความเสี่ยงที่รายรับส่วนนี้อาจถูกมองว่าเป็นการอุดหนุนไขว้ (cross subsidy) และ/หรือ เป็นการอุดหนุนการส่งออก (export subsidy) ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่บราซิลฟ้องไทยในครั้งนี้ และในกรณีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังไม่กระเตื้องขึ้น บราซิลก็อาจจะยกเรื่องนี้ขึ้นมาเป็นเหตุในการดำเนินการฟ้องร้องต่ออย่างเป็นทางการ โดยขอให้ทาง WTO ตั้งคณะ Panel ขึ้นมาพิจารณาคดีแบบเต็มรูปแบบ

แต่แม้กระทั่งในกรณีที่บราซิลตัดสินใจไม่ฟ้องในกรณีนี้ ก็เชื่อว่าปัญหาในส่วนนี้จะจบลง เพราะแม้กระทั่งในปัจจุบันที่มีเงินก้อนนี้เข้ากองทุนถึงประมาณกิโลกรัมละ 5-6 บาทเศษ ก็ยังมีปัญหาที่ราคาอ้อยมีแนวโน้มตกลง โดยหลังจากที่ไทยใช้มาตรการใหม่ในปีนี้ ราคาน้ำตาลที่ขายในประเทศก็ลดลงจากเดิมโดยเฉลี่ยแล้วมากกว่ากิโลกรัมละ 2 บาท และในกรณีที่บริษัทน้ำตาลแข่งขันกันขายตามกลไกตลาดมากขึ้น ก็มีแนวโน้มว่าเงินส่วนต่างที่เก็บเข้ากองทุนก้อนนี้จะค่อยๆ ลดลงจนเข้าใกล้ศูนย์ในที่สุด<sup>3</sup> ซึ่งยิ่งถ้าราคาขายส่งน้ำตาลในประเทศขยับตัวลงมาใกล้กับราคาส่งออก—โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกไม่ได้กระเตื้องขึ้นมากพอแล้ว--ก็จะส่งผลให้ราคาอ้อยยิ่งตกต่ำลงไปกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องในกรณีต่างๆ จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าในปีนี้ (ที่ชาวไร่อ้อยจำนวนมากพอสมควรเรียกร้องขอความช่วยเหลือเรื่องราคา) จะยังไม่ได้เป็นปีที่เลวร้ายจริงๆ สำหรับชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ แต่ความเสี่ยงในอนาคตยังมีอยู่ค่อนข้างสูง โดยมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาได้จากหลายทาง ไม่ว่าจะเป็นผลจากการวิวัฒนาการ (evolve) ของอุตสาหกรรมของไทยเอง (เช่น เมื่อรัฐหยุดใช้อำนาจในการควบคุมโควตา ก และราคาน้ำตาลภายในประเทศ ราคาขายส่งภายในประเทศค่อยๆ ลดลงใกล้เคียงหรือต่ำกว่าราคาส่งออก) หรือผลจากปัจจัยภายนอก ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตของโลก—โดยเฉพาะอินเดีย—ที่เพิ่มขึ้นมากในช่วงที่ฝนดีในฤดูมรสุม ส่งผลให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกคงตัวในระดับต่ำ และ/หรือ ในกรณีที่บราซิลตัดสินใจดำเนินการฟ้องร้องไทยต่ออย่างเต็มรูปแบบ แต่ไม่ว่าในกรณีไหน ถ้าไม่มีการปรับระบบภายในเพื่อทำให้ชาวไร่อ้อยมีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อมาชดเชยรายได้ที่หายไปจากปัจจัยเหล่านั้น (ทั้งราคาตลาดโลก การจัดระบบใหม่ของไทย และในกรณีที่บราซิลกลับมาฟ้องร้อง ไปจนถึงในกรณีที่ไทยแพ้คดีแล้วถูกบังคับ

---

<sup>3</sup> เหมือนกับกรณีข้าวและพืชผลเกษตรอื่นๆ อีกหลายชนิด ที่โดยทั่วไปแล้วราคาส่งออกจะสูงกว่าราคาขายส่งภายในประเทศ

ตามคำตัดสิน) ชาวไร่ข้อยจำนวนมากก็อาจทิ้งอาชีพนี้ ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อโรงงานน้ำตาลที่มีการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างมากในทศวรรษที่ผ่านมาแล้ว ก็ยังอาจเกิดผลกระทบด้านลบที่เป็นลูกโซ่ไปกระทบปริมาณผลผลิตและราคาพืชผลเกษตรอื่นๆ ที่ชาวไร่ข้อยจำนวนมากไม่น้อยอาจจะขยายไปทำแทนการปลูกข้อยในอนาคตด้วย

ถ้าพิจารณากรณีต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์ในเบื้องต้นไว้ข้างต้น ก็เห็นได้ว่าเงื่อนไขหลายข้อมีความเกี่ยวข้องกันในระดับหนึ่ง ทำให้**มีโอกาสน้อยที่ไทยจะ “โชคดี”** หนีปัญหาพันไปได้ง่ายๆ ตัวอย่างเช่น ถ้าผลผลิตของโลกดี (เนื่องจากปริมาณฝนที่เพิ่มขึ้นจากการที่โลกเข้าสู่ช่วง ลานีญา) ราคาน้ำตาลก็มีแนวโน้มที่จะตกต่ำ ซึ่งจะมีผลทำให้มีความเสี่ยงที่บราซิลจะจับตาดูเรามากขึ้น และเมื่อพบมาตรการของไทยที่ยังไม่สอดคล้องกับกติกาของ WTO บราซิลก็มีโอกาสที่จะฟ้องร้องเราต่อไปมากขึ้น และเมื่อประจวบกับที่ผ่านมาไทยไม่ได้พยายามปรับระบบให้สอดคล้องกับ WTO อย่างจริงจัง ก็จะมีโอกาสมากที่เราจะแพ้คดีและถูกตัดสินให้ปรับระบบอย่างเต็มตัวในที่สุด ซึ่งไม่ว่าในกรณีไหนและ ณ จุดไหน<sup>4</sup>—จะโดยการเจรจาหรือสู้คดีแล้วต้องปรับตัว—ประเทศไทยก็มีแนวโน้มที่จะถูกกดดันให้ต้องปรับระบบไปในทางที่ถ้าไม่เตรียมรับมือด้วยแผนที่ดีพอแล้ว ก็อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อทั้งเกษตรกรผู้ปลูกข้อยและต่อทั้งอุตสาหกรรมข้อยและน้ำตาลในที่สุด

การที่ที่ผ่านมาไทยไม่ได้พยายามปรับระบบให้สอดคล้องกับ WTO อย่างจริงจัง ก็สะท้อนปัญหาที่คงอยู่กับระบบของอุตสาหกรรมข้อยและน้ำตาลของไทยในรอบ 35 ปีที่ผ่านมาได้เป็นอย่างดี ว่าหลังจากที่เกิดระบบนี้ซึ่งนอกจากจะช่วยสร้างเสถียรภาพขึ้นมาได้เป็นอย่างดีแล้ว ระบบนี้ก็มีข้อเสียที่ตัวมันเองได้กลายเป็นอุปสรรคในการขยับ/ปรับตัวที่มีนัยสำคัญใดๆ ก็ตาม (สิ่งที่เจรจากันสำเร็จที่มีนัยสำคัญมากที่สุดในช่วง 35 ปีน่าจะเป็นการนำส่วนต่างของราคาโมลาสในปัจจุบันกับเมื่อเริ่มระบบมาใช้ในการคำนวณราคาข้อยด้วย) ในแง่หนึ่งเสถียรภาพของระบบก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างสองฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือการทำโรงงานสามารถนำข้อยไปทำผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่ไม่ใช่ น้ำตาลเพิ่มขึ้น ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อราคาข้อยเลย (ยกเว้นในกรณีที่มีบางผลิตภัณฑ์ใหม่ที่ส่งผลทางอ้อมผ่านราคาโมลาส ซึ่งก็ยังมักกลายเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงหลังซึ่งแทบไม่มีการส่งออกโมลาสแล้ว) เนื่องจากราคาข้อยยังผูกกับราคาน้ำตาลทรายดิบเกือบลิ้นงู (บวกกับส่วนต่างราคาโมลาสอีกเล็กน้อย) และแน่นอนว่าในสถานการณ์ที่ราคาข้อยมักจะตกต่ำไปพร้อมๆ กับราคาน้ำตาล ก็ยิ่งเป็นการยากที่จะเสนอให้ปรับระบบ

---

<sup>4</sup> อาจยกเว้นกรณีราคาน้ำตาลในตลาดโลกกระเตื้องขึ้นเป็นที่พอใจของบราซิลและประเทศผู้ส่งออกอื่นๆ ในระยะเวลาที่นานพอสมควร จึงอาจส่งผลให้บราซิล—และประเทศอื่น—จะไม่สนใจกับมาตรการที่ไทยนำมาใช้มากนัก

โดยเพิ่มส่วนแบ่งให้ชาวไร่อ้อยในช่วงที่ราคาอ้อยตกต่ำ ทั้งที่เป็นที่ชัดเจนว่าการปรับระบบที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ โดยยกเลิกการอุดหนุนไร่หรืออุดหนุนการส่งออก มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อราคาอ้อยและรายได้ของชาวไร่อ้อยมากกว่ารายได้ฝั่งโรงงาน<sup>5</sup> แต่ที่ผ่านมาก็ยังแทบไม่มีการเจรจาบนพื้นฐานในเรื่องนี้ ถึงแม้ว่าทุกฝ่ายก็คงทราบดีว่าถ้าชาวไร่ขาดทุนและเลิกปลูกอ้อยจำนวนมาก ก็จะส่งผลตามมาต่อการผลิตและกำไรของโรงงานอยู่ดี โดยอาจจะส่งผลในอนาคตถึงระดับที่ทำให้โรงงานน้ำตาลบางแห่งไม่มีอ้อยเพียงพอต่อศักยภาพในการหีบอ้อย ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากการขยายกำลังการผลิตมาโดยตลอด

การที่ปัญหานี้มีความสำคัญ และถ้าไม่ได้รับการแก้ไขที่ดีพอ ก็อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล และอาจลามไปถึงภาคเกษตรและภาคสังคมของประเทศในระยะยาว จึงควรมีทีมงานวิจัยติดตามและประเมินผลการปรับระบบ/โครงสร้างของอ้อยและน้ำตาลของประเทศให้สอดคล้องกับกติกาที่เป็นที่ยอมรับกันตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO) อย่างต่อเนื่องต่อไป เพื่อให้มีความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรวดเร็ว เช่น ในกรณีที่ยิบราลิต (และ/หรือประเทศอื่น) หันกลับมาฟ้องไทยต่อ โดยนอกจากที่มวิจัยจะทำหน้าที่ติดตามความคืบหน้าและประเมินผลการดำเนินการของภาครัฐและฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็ควรออกแบบและเสนอแนวทางทางการปรับโครงสร้างระบบอ้อยและน้ำตาลของประเทศให้สอดคล้องกับ WTO ในขณะที่เสาะหา/จุดสมดุลของฝ่ายต่างๆ ในการออกแบบ/ปรับระบบด้วย และยังคงมีบทบาทสนับสนุนด้านวิชาการในกระบวนการกำหนดนโยบาย/มาตรการปรับโครงสร้างครั้งใหม่ด้วย

แม้ว่าในปัจจุบัน ทางภาครัฐได้มีการดำเนินการเรื่องนี้มาบางส่วนแล้ว โดยออกมาตรการมาชุดหนึ่งซึ่งระบุว่า จะทดลองใช้เป็นเวลาสองปี (พ.ศ.2561-2562) โดยมีหน่วยงานหลักที่รับหน้าที่นี้คือ กระทรวงอุตสาหกรรม (โดยปลัดกระทรวงฯ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) และกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย) และกระทรวงพาณิชย์ แต่ด้วยข้อจำกัดในด้านโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และผลการดำเนินการที่ผ่านมาบ่งชี้ให้เห็นปัญหาและความเสี่ยงของแนวทางที่กำลังดำเนินการอยู่ ซึ่งดูเหมือนว่าทีมเจรจาฝ่ายไทยจะเคยไปรับปากที่จะทำตามข้อเรียกร้องของบราซิลทั้งหมด ที่ต้องการไม่ให้รัฐบาลไทยมีบทบาทใดๆ ในอุตสาหกรรมนี้เลย รวมทั้งกดดันให้ยกเลิกระบบ

---

<sup>5</sup> ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อมีการปรับระบบในปีนี้ โรงงานกลับเป็นฝ่ายได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 30 ของส่วนต่างราคาในประเทศกับราคาส่งออก ซึ่งในอดีตที่เคยมีเงินส่วนเพิ่มให้ 5 บาท/กก. นั้น ทั้งหมดถูกนำไปใช้หนี้กองทุนที่เกิดจากการกู้เพื่อมาเพิ่มราคาอ้อยโดยไม่มีประโยชน์ที่ตกถึงโรงงานแต่อย่างใด

แบ่งปันผลประโยชน์ 70/30 ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยที่ผ่านมาด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อเรียกร้องที่เกินไปจากประเด็นหลักที่บราซิลฟ้องว่าไทยอุดหนุนการส่งออกมาก และถ้าไทยยอมตามทั้งหมด ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงต่อเกษตรกรและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องได้ เนื่องจากจะเป็นการทำลายระบบซึ่งมีจุดเด่นในการสร้างเสถียรภาพโดยดึงฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องขึ้นมาเจรจาในโต๊ะเจรจาโดยมีรัฐบาลเป็นตัวกลาง แทนการเจรจาระหว่างสองฝ่ายที่มีผลประโยชน์ที่ขัดกันโดยตรงในอดีต

อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาที่ผ่านมา ทีมเจรจาของไทยมีท่าทีที่ยอมตามข้อเรียกร้องทั้งหมดของบราซิล ซึ่งแม้ว่าส่วนหนึ่งอาจสะท้อนนโยบายที่ต้องการหลีกเลี่ยงการถูกฟ้องร้อง แต่การไปเจรจาและรับปากในสิ่งที่อาจจะไม่สามารถทำได้ทั้งหมด (หรือการไปเจรจาโดยไม่มีแนวทาง/ทิศทาง/แผนการดำเนินการที่ชัดเจน นอกจากจะมีความเสี่ยงสูงที่ทำให้ไม่สามารถยุติกรณีพิพาทลงจริงๆ ด้วยการเจรจาแล้ว<sup>6</sup> ยังน่าจะสะท้อนข้อจำกัดในด้านโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของฝ่ายต่างๆ ในทีมเจรจาด้วย<sup>7</sup> ทำให้ทั้งการเจรจาและการดำเนินการของฝ่ายไทยที่ผ่านมา ยังดูเหมือนจะมีลักษณะของการซื้อเวลามากกว่าจะเป็นแนวทาง/ทางออกในการแก้ไขปัญหาโครงสร้างและระบบที่จะหวังผลได้อย่างจริงจัง

โครงการวิจัยนี้ได้เริ่มดำเนินการในปีที่ผ่านมา (สิงหาคม 2560-กรกฎาคม 2561) โดยใช้ทีมวิชาการ (และที่ปรึกษา) ที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบของ WTO และระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยในภาพรวม รวมทั้งเข้าใจผลกระทบต่อเกษตรกร มาติดตามการเจรจาและการปรับโครงสร้างระบบอ้อยและน้ำตาลของไทย ซึ่งที่ผ่านมา เกษตรกรซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ และกระทรวงเกษตรฯ มีบทบาทที่ค่อนข้างจำกัดในการเจรจากับบราซิล และในการปรับโครงสร้างอ้อยและน้ำตาลในประเทศไทยเอง และถึงแม้ตัวแทนจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และสำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) (ศูนย์บริหารการผลิตฯ เดิม) จะพยายามทำหน้าที่ประสานระหว่างชาวไร่ โรงงาน และภาครัฐด้วย แต่ก็ยังมีข้อจำกัดและต้องการการสนับสนุนทางวิชาการ จึงได้ขอให้มีโครงการวิจัยนี้มาสนับสนุน เพื่อที่จะได้นำ

---

<sup>6</sup> เพราะมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ยังเกือบเหมือนกับมาตรการเดิมที่ทำให้เราถูกฟ้อง และถึงแม้ว่าในขณะนี้บราซิลยังรอดภาคปฏิบัติของมาตรการชุดใหม่นี้อยู่ แต่ก็ได้ขอสงวนสิทธิ์ในการกลับไปฟ้องต่อคณะผู้ตัดสิน (Panel) ของ WTO ซึ่งบราซิลอาจกลับไปฟ้องต่อเมื่อใดก็ได้

<sup>7</sup> เช่น ฝ่ายที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง WTO ก็อาจขาดความรู้ที่ลึกซึ้งในด้านระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยเอง และตัวแทนกองทุนอ้อยฯ และเกษตรกรที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็อาจไม่ได้เข้าใจระบบของ WTO ดีพอ

ข้อเสนอจากมุขมนตรีวิชาการไปเสนอด้วย ซึ่งช่องทางนี้ (ที่ผ่านที่ปรึกษาสองท่านของโครงการที่มีบทบาทในทั้งในทีมเจรจาและบทบาทในการเป็นคนกลางในการเจรจาของฝ่ายต่างๆ ในระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยเอง) จึงเป็นช่องทางที่เป็นหลักประกันว่าผลการศึกษาและความเห็นเชิงวิชาการของคณะผู้วิจัยจะถูกส่งถึงฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ที่ผ่านมาคณะผู้วิจัยก็ได้ไปนำเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีแผนที่จะคอยติดต่อประสานงานและเสนอแนะอย่างต่อเนื่องต่อไป

นอกจากการติดตามประเมินผลและเสนอแนะแนวทางในการเจรจา/ผู้คดีแล้ว งานวิจัยในปีถัดไป (ประมาณสิงหาคม 2561- กรกฎาคม 2562) จะพัฒนาข้อเสนอที่ครอบคลุม (และมีรายละเอียดเกี่ยวกับ) การจัดระบบ/โครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในอนาคต<sup>8</sup> ทั้งนี้ นอกจากข้อเสนอใหม่จะต้องมีความสอดคล้องกับกติกาขององค์การการค้าโลก (WTO) แล้ว **ยังต้องคำนึงถึงปรับระบบให้สามารถนำรายได้จากส่วนอื่นมาชดเชยการสูญเสียรายได้ของเกษตรกรจากการที่ต้องปรับระบบตามกติกาขององค์การการค้าโลก (WTO)** และในขณะเดียวกัน ก็จะยกวางแผนปฏิบัติการ และร่าง พรบ. อ้อยและผลิตภัณฑ์ พ.ศ..... ที่จะมารองรับการปรับโครงสร้างครั้งนี้ด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. ติดตาม ประเมิน และวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวหาและข้อเรียกร้องของบราซิล ที่ได้นำเรื่องนี้เข้าสู่กระบวนการจัดการข้อพิพาท (Dispute and Settlement) ขององค์การการค้าโลก (WTO)
2. เสนอแนวทางการเจรจาต่อรอง (หรือการผู้คดี) ที่ฝ่ายไทยควรนำไปใช้ในกระบวนการจัดการข้อพิพาท (Dispute and Settlement) ขององค์การการค้าโลก (WTO) เรื่องระบบน้ำตาลของไทย

---

<sup>8</sup> ซึ่งเป็นการศึกษาและพัฒนาต่อยอดจากงานวิจัยในอดีต ซึ่ง ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง ได้เป็นหัวหน้าโครงการวิจัย **“การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย”** ที่มีมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ให้งบกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในระหว่างปี 2554-56 ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวได้รับรางวัลผลงานวิจัยดีเด่นสาขาเศรษฐศาสตร์ประจำปี 2557 จากสภาวิจัยแห่งชาติด้วย



3. จัดทำข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎของ WTO และที่ไทยผูกพันเอาไว้ และต้องเป็นการปรับที่รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรด้วย
4. จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการตามเจตนารมณ์/กฎของ WTO ทั้งในภาพรวม และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรชาวไร่อ้อยและกระทรวงเกษตรฯ
5. ยกράง/แก้ไข พรบ.อ้อยและผลิตภัณฑ์ (ซึ่งจะมีกรอบที่กว้างกว่า พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย พศ. 2527 ที่ใช้ในปัจจุบัน) ให้สอดคล้องกับแนวทาง/ข้อเสนอ/แผนปฏิบัติการข้างต้น

ทั้งนี้ จากข้อเสนอโครงการ ที่คณะผู้วิจัยเสนอต่อ สวก. ในปีที่ผ่านมา กำหนดวัตถุประสงค์หลักของโครงการในปีแรกประกอบด้วยข้อ 1 และ 2 โดยส่วนที่เหลือจะได้ดำเนินการในปีถัดไป

### 1.3 ข้อมูลและประเด็นพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง

#### 1.3.1 ธรรมชาติของ WTO และการจัดการกับกรณีพิพาท/ฟ้องร้อง

องค์การการค้าโลก (WTO) เป็นองค์กร/เวทีเจรจาการค้า ที่ตั้งขึ้นในปี 2538 (1995) โดยเติบโตขึ้นมาจากเวทีการเจรจาด้านการค้าและภาษี (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)

การจัดการข้อพิพาท (การฟ้องร้อง) ของ WTO มีลักษณะคล้าย “การไกล่เกลี่ย/อนุญาโตตุลาการ/ศาลเศรษฐกิจ” มากกว่าที่จะเป็นศาลอาญา (ที่ตัดสินความผิดถูกของคดีอาญา) หรือศาลศีลธรรม/เชิงอุดมการณ์ ที่จะตัดสินว่าการปฏิบัติของแต่ละประเทศเป็นไปตามอุดมการณ์ทางการค้าเสรีทั้งหมดหรือไม่ แต่ WTO มักจะตัดสินภายใต้ชุดข้อตกลงที่มีอยู่ก่อนแล้ว ว่าประเทศที่ถูกฟ้องได้ทำผิดกติกา/ข้อตกลงที่ได้เคยให้สัตยาบันไว้หรือไม่ และถ้าทำผิด ก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศที่เป็นคู่พิพาทมากน้อยเพียงใด จะแก้ไขอย่างไร (และ/หรือชดเชยความเสียหายให้ประเทศที่เป็นคู่พิพาทมากน้อยเพียงใด)

ในแง่นี้ WTO ไม่ได้ห้ามการค้าที่ไม่เสรี หรือห้ามรัฐแทรกแซงอย่างสิ้นเชิง แต่สนใจผลกระทบของการแทรกแซง (ที่ผิดเงื่อนไขที่ประเทศนั้นๆ เคยให้ไว้) ที่มีต่อประเทศคู่แข่ง/คู่ค้า และถ้าพบจะตัดสินให้แก้ไขให้ถูกต้อง หรือถ้าประเทศนั้นยังไม่สามารถแก้ไขได้ ก็อนุญาตให้ประเทศที่เสียหายออกมาตรการตอบโต้ทางการค้า หรือในบางกรณีอาจตัดสินให้ชดเชยความเสียหายให้ประเทศที่เป็นคู่พิพาท

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งคือ เงื่อนไขที่ประเทศหนึ่ง “ทำได้” หรือ “ทำไม่ได้” อาจต่างจากประเทศอื่น ตัวอย่างเช่น ไทยไม่มีสิทธิอุดหนุนการส่งออกเลย เพราะเราได้ไปให้สัตยาบันไว้ตั้งแต่การเจรจาในกรอบอุรุกวัยของ GATT ว่าประเทศไทยจะไม่มี การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร ทำให้ไม่สามารถใช้มาตรการนี้ตั้งแต่เมื่อปี 2538 และในกรณีของน้ำตาล ซึ่งไทยใช้ระบบนี้มาตั้งแต่ก่อนหน้านั้น (2525) โดยอาจไม่ได้ตระหนักว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการอุดหนุนการส่งออก (เพราะปกติไม่ได้ใช้เงินจากภาครัฐโดยตรง แต่มาจากการที่รัฐกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศให้สูงกว่าราคาส่งออก) แต่ถ้าคณะผู้พิพากษาของ WTO ตัดสินว่าการอุดหนุนโดยผู้บริโภคนั้นเป็นการอุดหนุนการส่งออก ก็จะต้องถือว่าผิด ข้อตกลงที่ไทยให้ไว้กับ WTO และไทยก็จำเป็นต้องยกเลิกการใช้วิธีดังกล่าวในทันที ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศที่ยากจน (Least-developed Nations) บางประเทศอาจยังมีสิทธิอุดหนุนการส่งออกตามเงื่อนไขที่ประเทศนั้นๆ ได้ลงสัตยาบันเอาไว้ แต่ก็ถึงสิ้นปี 2561 นี้เท่านั้น<sup>9</sup>

สำหรับการอุดหนุนภายในประเทศเองนั้น ก็ยังแบ่งตามประเภทของการอุดหนุน โดยประเทศต่างๆ สามารถอุดหนุนในประเภทที่ถือว่าไม่บิดเบือนตลาดได้ แต่สำหรับการอุดหนุนที่ถือว่าบิดเบือนตลาดนั้น ยอดรวมการอุดหนุนสินค้าเกษตรทุกประเภทรวมกันจะต้องไม่เกินยอดที่ไทยได้ให้สัตยาบันเอาไว้ ดังนั้นในกรณีที่ไทยอุดหนุนสินค้าเกษตรอื่นๆ ด้วยนั้น การอุดหนุนอ้อย/น้ำตาลแม้ในปริมาณไม่มาก ก็อาจมีผลทำให้ยอดรวมการอุดหนุนที่บิดเบือนตลาด (Aggregate Measures of Support, AMS) สูงกว่าที่ไทยมีสิทธิอุดหนุนก็เป็นได้

### 1.3.2 การฟ้องของบราซิล

เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559 รัฐบาลบราซิลได้เริ่มดำเนินการตามขั้นตอนแรกของกระบวนการจัดการข้อพิพาท (Dispute and Settlement) ขององค์การการค้าโลก (WTO) โดยยื่นขอหารือกับรัฐบาลไทยเรื่องระบบน้ำตาลของไทย (“Thailand – Subsidies concerning Sugar (DS507)”) ซึ่งถ้าการหารือไม่ได้ข้อยุติที่บราซิลพอใจ ก็คงจะนำไปสู่การฟ้องไทยต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ต่อไป ซึ่งในกรณีดังกล่าวสหภาพ

---

<sup>9</sup> At the WTO's Tenth Ministerial Conference, which was held in Nairobi, Kenya from 15 to 19 December 2015, the WTO member states agreed to eliminate export subsidies for agricultural products; least-developed nations have until the end of 2018 to eliminate agricultural export subsidies (until 1 January 2017 in relation to cotton exports), while developed nations agreed to eliminate most such subsidies immediately.

ยุโรป (ซึ่งเคยถูกบราซิล ออสเตรเลีย และไทย ฟ้อง) และกัวเตมาลา (ซึ่งมีระบบที่คล้ายไทย) ก็แสดงท่าทีสนใจขอร่วมการหารือด้วย แต่ฝ่ายไทยปฏิเสธ<sup>10</sup>

ทั้งนี้ รัฐบาลบราซิลกล่าวหาว่าไทยมีมาตรการ/นโยบายอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลและอุดหนุนเกษตรกรที่ปลูกอ้อย ทำให้เกษตรกรหันมาปลูกอ้อยมากขึ้นและไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายเข้าสู่ตลาดโลกมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกและการส่งออกน้ำตาลบราซิล และต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลของบราซิลจนต้องปิดโรงงานน้ำตาลไปเป็นจำนวนมาก

ประเด็นหลักๆ ที่บราซิลกล่าวหาไทยประกอบด้วย<sup>11</sup>

- ไทยอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลอย่างเป็นระบบโดยการอุดหนุนไขว้ (Cross Subsidy) โดยสร้างระบบการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จำกัดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลตามโควตา ก. สำหรับบริโภคในประเทศ และโควตา ข. ส่งออกโดยบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทยจำกัด (อนท.) ส่วนที่เหลือถือเป็นโควตา ค. ที่บริษัทเอกชนต้องส่งออกไปต่างประเทศทั้งหมด ทั้งนี้ การกำหนดให้ผู้บริโภคภายในประเทศซื้อน้ำตาลในราคาประกันที่สูง ทำให้สามารถนำรายได้จากส่วนนี้ไปอุดหนุนการส่งออกได้ในราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น<sup>12</sup> ซึ่งขัดกับพันธะสัญญาที่ไทยมีกับ WTO ตั้งแต่แรกว่าไทยไม่มีการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรใดๆ ในขณะนั้น ทำให้ไม่มีสิทธิอุดหนุนในส่วนนี้ทั้งในอดีต ปัจจุบันและในอนาคต
- รัฐบาลอุดหนุนเกษตรกรและโรงงานน้ำตาลด้วยวิธีต่างๆ เช่น รัฐบาลอนุมัติให้จ่ายเงินเพิ่มค่าอ้อยให้กับชาวไร่อ้อย (โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้เงินมาจ่ายให้กับชาวไร่อ้อย<sup>13</sup>) กองทุนอ้อยปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และรัฐบาลอุดหนุนปัจจัยการผลิตต่างๆ ซึ่ง

---

<sup>10</sup> และในช่วงแรกมีข่าวว่าออสเตรเลียซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลที่สำคัญอีกประเทศหนึ่งอาจขอเข้าร่วมเป็นภาคี (Third Party) ร่วมกับบราซิลในการฟ้องร้องไทยในครั้งนี้ด้วย แต่ในที่สุดก็ไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด

<sup>11</sup> การฟ้องของบราซิลใช้ข้อมูลหลักจากการศึกษาของ Antoine Meriot, "Thailand's sugar policy: Government drives production and export expansion." Study N SE 140410, LLC, for the American Sugar Alliance (ASA) 06/03/2015.

<sup>12</sup> บราซิลระบุว่ารัฐบาลไทยอุดหนุนอ้อยและน้ำตาลอย่างน้อย 1,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ในจำนวนนี้ อย่างน้อย 775 ล้านดอลลาร์เป็นการอุดหนุนไขว้ผ่านระบบราคา ซึ่งเงินอุดหนุนส่วนนี้มียอดรวมสูงขึ้นเมื่อราคาตลาดโลกต่ำลง

<sup>13</sup> ซึ่งในปี 2559/60 กู้จาก ธ.กรุงไทย มาจ่ายให้ชาวไร่อ้อยในอัตรา 160 บาทต่อตันอ้อย (ปีก่อนหน้านี้กู้จาก ธ.ก.ส.มาจ่ายให้ชาวไร่อ้อยในอัตรา 160 บาทต่อตันอ้อยเช่นกัน)

บราซิลเห็นว่าไทยอุดหนุนสินค้าเกษตรมากกว่าพันธะสัญญาที่ไทยมีกับ WTO ซึ่งในปัจจุบันไทยมีข้อผูกพันที่จะอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในประเทศในส่วนที่ถือเป็นการบิดเบือนตลาดภายในประเทศ (รายการใน Amber Box) สำหรับสินค้าเกษตรทั้งหมด (AMS) รวมกันไม่เกินปีละ 19,028 ล้านบาท

- รัฐบาลอุดหนุนเอทานอล ซึ่งส่วนใหญ่ผลิตจากกากน้ำตาล
- รัฐบาลสนับสนุนให้เกษตรกรเปลี่ยนจากการปลูกข้าวไปเป็นอ้อย โดยตั้งเป้าที่จะเพิ่มผลผลิตอ้อยอีกร้อยละ 50 ใน 5 ปี<sup>14</sup>
- รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ซึ่งมีส่วนในการอุดหนุน/ประกันราคา รวมทั้งมีกลไกควบคุมราคาภายในประเทศ เช่น ไม่ให้นำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศโดยเสรี

ทั้งนี้ตารางที่ 1.1 ได้สรุปลำดับเหตุการณ์การฟ้องของบราซิลและการดำเนินการของฝ่ายไทยเอาไว้คร่าวๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.1 ลำดับเหตุการณ์การฟ้องของบราซิลและการดำเนินการของฝ่ายไทย

วัน-เดือน-ปี	เหตุการณ์
มิ.ย. 58 <sup>15</sup>	สมาคมผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของบราซิล (Brazilian Sugarcane Industry Association: UNICA) เสนอให้รัฐดำเนินการฟ้องไทยต่อ WTO กล่าวหาไทยอุดหนุนผู้เพาะปลูกอ้อย หลังผลผลิตน้ำตาลเพิ่ม
29 ก.พ. 2559 <sup>16</sup>	หอการค้าต่างประเทศของบราซิล (Brazilian Foreign Trade Chamber: CAMEX) ยื่นเรื่องขอฟ้องไทยใน WTO

<sup>14</sup> ยุทธศาสตร์อ้อยโรงงานและน้ำตาลทราย 10 ปี (2558-2569) ของกระทรวงอุตสาหกรรม ระบุเป้าหมายเพิ่มพื้นที่อ้อยละ 50 และผลผลิตอ้อยละ 80 ใน 5-10 ปี

<sup>15</sup> ASTV ผู้จัดการออนไลน์ (4 มิถุนายน 2558)

<sup>16</sup> The Brazilian Sugarcane Industry Association (3 September 2016)

วัน-เดือน-ปี	เหตุการณ์
เม.ย. 2559 <sup>17</sup>	<p>วันที่ 4 - บราซิลร้องขอกับ WTO เพื่อขอปรึกษาหารือกับไทยในเรื่องการใช้ระบบโควตาในตลาดน้ำตาล ซึ่งได้มีการกล่าวหาว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการทำผิดมาตรการทางการค้าฯ</p> <p>วันที่ 15 - EU ขอเข้าร่วมการปรึกษาหารือครั้งนี้ (ไทยไม่อนุญาตให้ร่วม)</p> <p>วันที่ 18 - กัวเตมาลา ขอเข้าร่วมการปรึกษาหารือครั้งนี้ (ไทยไม่อนุญาตให้ร่วม)</p>
6-8 มิ.ย. 2559 <sup>18</sup>	<p>(เจรจาอบที่ 1) ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอณ.) กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ ได้เดินทางไปพบกับตัวแทนรัฐบาลบราซิลเพื่อเจรจาหารือ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สำคัญคือ ขอเวลา 3-6 เดือน เพื่อเตรียมข้อมูลชี้แจง ไม่เช่นนั้น จะเข้าสู่กระบวนการศาลในอีก 9 เดือน</p>
11 ต.ค. 2559 <sup>19</sup>	<p>กรม. ให้ความเห็นชอบแผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของกระทรวงอุตสาหกรรม รวม 5 เรื่อง รวมถึงการปรับปรุง พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาล ซึ่งตามแผนจะยกเลิกโควตาน้ำตาลเพื่อบริโภคในประเทศ (โควตา ก.) รวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมการนำอ้อยไปผลิตเอทานอลและผลิตภัณฑ์อื่นๆ</p>
3-4 พ.ย. 2559 <sup>20</sup>	<p>(เจรจาอบที่ 2) ไทย (สอณ. และ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) ร่วมเจรจากับบราซิล ณ กรุงบราซิเลีย ประเทศบราซิล โดยไทยส่งรายละเอียดและกรอบการดำเนินงานตามแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล</p>

<sup>17</sup> เอกสาร The World Trade Organization Dispute Settlement (2016a, 2016b, 2016c)

<sup>18</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์ (9 มิถุนายน 2559)

<sup>19</sup> รายงานของ สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (ตุลาคม 2559)

<sup>20</sup>ฐานเศรษฐกิจ (2559)

วัน-เดือน-ปี	เหตุการณ์
	<p>ทราบดีทั้งระบบของไทยให้ทางบราซิล และได้ขอกับทางบราซิลไปว่าจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรี เห็นชอบเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 เนื่องจากจะต้องใช้ระยะเวลาในการแก้ไขกฎหมาย พรบ.</p> <p>(ผลการหารือ: สอน. แกลงผลการหารือ คาดว่าบราซิลจะไม่นำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการไต่สวน (Panel) ของ WTO โดยมีเงื่อนไขว่าไทยจะต้องทำข้อมูลรายละเอียดการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมให้ชัดเจนภายในเดือน ก.พ. 2560)</p>
28 ก.พ. 2560 <sup>21</sup>	<p>กระทรวงอุตสาหกรรมนำเสนอ ร่างพรบ. อ้อยและน้ำตาล พ.ศ. .... เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบ</p>
7 มี.ค. 2560 <sup>22</sup>	<p>(เจรจาครั้งที่ 3) ไทยร่วมเจรจากับ บราซิล ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยฝ่ายไทยได้แจ้งผลความคืบหน้าการดำเนินการภายใต้แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตามกรอบที่ได้เจรจากันไว้ครั้งก่อน</p> <p>ฝ่ายไทยยินยอมแก้ไขตามข้อเรียกร้องของบราซิล และทั้งสองฝ่ายตกลงให้มีการประชุมติดตามผลความคืบหน้าทุก 2 เดือน</p>
7 มี.ย. 2560 <sup>23</sup>	<p>กอน. กำหนดให้มีการเปิดเสรีระบบอ้อยและน้ำตาล โดยกำหนดหลักการในการประกาศราคาทุกเดือน ซึ่งจะใช้ราคาอ้างอิงจากราคาปิดเฉลี่ยขายน้ำตาลทรายรายวันของตลาดลอนดอน No.5 ย้อนหลังไป 1 เดือน บวกราคาน้ำตาลไทยพรีเมียม ประมาณ 3% โดยจะมีการออกระเบียบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ภายใต้ พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย 2527 ให้มีผลบังคับใช้เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ธ.ค. 2560 (ให้ทันฤดูการผลิต ปี 2560/61)</p>

<sup>21</sup> มติชน (2560)

<sup>22</sup> ข่าวสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล (2560)

<sup>23</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์ (11 มิถุนายน 2560)

วัน-เดือน-ปี	เหตุการณ์
11 ก.ค. 2560 <sup>24</sup>	<p>กรม. มีมติรับทราบความคืบหน้ากรณีการเจรจาราคาสีลฟองไทยอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายต่อองค์การการค้าโลก (ดับเบิลยูทีโอ) เมื่อวันที่ 12 มิ.ย. 2560 และเห็นชอบมติ กอน. ให้มีการยกเลิกโควตาและยกเลิกการกำหนดราคาน้ำตาลทรายในประเทศ ณ หน้าโรงงานแบบคงที่ โดยปล่อยให้ราคาน้ำตาลเคลื่อนไหวตามราคาตลาดโลก หรือลอยตัวราคาน้ำตาลทรายในประเทศก่อนเริ่มฤดูการผลิตปี 2560/61</p>
12 กค. 2560	<p>ประชุมเจรจาหรือครั้งที่สี่ที่ประเทศบราซิล ซึ่งเป็นการติดตามความคืบหน้าทางฝ่ายไทยให้คำมั่นสัญญาว่าจะดำเนินการแก้ไขให้ทันต้นฤดูเปิดหีบอ้อย 2560/61 (ซึ่งปกติจะเริ่มในเดือนพฤศจิกายนหรือธันวาคม)</p>
ก.ค.-ส.ค. 2560 <sup>25</sup>	<p>คณะกรรมการพิจารณาศึกษาปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้นำร่างพรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับพ.ศ. .... เข้าสู่กระบวนการศึกษาดูงานเพื่อพบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไข พรบ. ร่วมกับตัวแทนโรงงานชาวไร่อ้อยและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ</p>
4 ธ.ค. 2560 <sup>26</sup>	<p>กรม. มีมติเห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ร่างประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จำนวน 1 ฉบับ และร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จำนวน 3 ฉบับ รวม 4 ฉบับ ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรม (อก.) เสนอ<sup>27</sup></p>

<sup>24</sup> ข่าวสด (25 ตุลาคม 2560)

<sup>25</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (27 มิถุนายน 2560)

<sup>26</sup> อาริราษฎร์ไทม์ (4 ธันวาคม 2560)

<sup>27</sup> ประกอบด้วย

วัน-เดือน-ปี	เหตุการณ์
ธ.ค. 2560	มีการประชุมหารือกับบราซิลผ่าน conference call
15 ม.ค. 2561 <sup>28</sup>	ราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มาตรา 44 เรื่องการแก้ไขกฎหมาย เพื่อรองรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทั้งระบบ โดยเห็นชอบแผนการปรับโครงสร้างฯ ทั้งระบบ พ.ศ.2559-2560 และมีประกาศระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอีก 5 ฉบับ (เป็นนิตติการคำสั่งอ้อยและน้ำตาลทราย ที่ใช้ในปัจจุบัน)
8 ก.พ. 2561	สอน. นำร่าง พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับพ.ศ. .... มาจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง (เช่น สนช. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ตัวแทนโรงงาน ตัวแทนเกษตรกร หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และสื่อมวลชน) <sup>29</sup>
ต้น เม.ย. 2561 <sup>30</sup>	เลขา สอน. แถลงว่า บราซิลได้แจ้งอย่างไม่เป็นทางการกับทางกรมเจรจาการค้าของไทยว่า <b>จะยังไม่ฟ้องไทยต่อ WTO โดยชะลอการยื่นขอตั้งคณะผู้พิพากษา (Panel) จนกว่าไทยจะได้ดำเนินการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม</b>

1. ร่างประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่ อ้อย และโรงงาน พ.ศ.....
2. ร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษาสถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบและการจำหน่ายน้ำตาลทราย พ.ศ....
3. ร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ.....
4. ร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ...

<sup>28</sup> มติชน (15 มกราคม 2561)

<sup>29</sup> คู่มือที่ปรึกษาการประชุมได้ที่ <http://www.ocsb.go.th/upload/OCSBActivity/fileupload/10056-3094.pdf>

<sup>30</sup> แนวหน้า (6 เมษายน 2561)



วัน-เดือน-ปี	เหตุการณ์
	อ้อยและน้ำตาลทราย และแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายแล้วเสร็จ
ปัจจุบัน (กรกฎาคม 2561)	สถานะของการฟ้องร้องยังอยู่ในขั้นตอนการปรึกษาหารือเหมือนเดิม ทั้งนี้ ในเว็บของ WTO ระบุว่า “Complainant requests consultations with respondent, no dispute panel established and no withdrawal or mutually agreed solution notified.” และระบุว่าไม่ได้รับเอกสารใดๆ ในเรื่องนี้เพิ่มเติมหลังจากวันที่ 21 เมษายน 2559 (ดูที่มาในรูปที่ 1.1)

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

### รูปที่ 1.1 สถานะของการฟ้องร้องของบราซิลต่อไทยในเว็บของ WTO

**DS507: Thailand – Subsidies concerning Sugar**

This summary has been prepared by the Secretariat under its own responsibility. The summary is for general information only and is not intended to affect the rights and obligations of Members.

**See also:**

- News items about this dispute
- The basics: how disputes are settled in WTO
- Computer based training on dispute settlement
- Text of the Dispute Settlement Understanding

**Current status**

- In consultations on 4 April 2016

**Key facts**

Short title:   
Complainant: Brazil   
Respondent: Thailand   
Third Parties:   
Agreements cited: (as cited in request for consultations) Agriculture: Art. 3.2, 3.3, 6.3, 8, 9.1, 10.1   
Subsidies and Countervailing Measures: Art. 3.1(a), 3.2, 5(c), 6.3   
Request for Consultations received: 4 April 2016

Complainant requests consultations with respondent, no dispute panel established and no withdrawal or mutually agreed solution notified.

ที่มา: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds507\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds507_e.htm) (The World Trade Organization (2016b) สืบค้นเมื่อ 22 กรกฎาคม 2561)

### 1.3.3 การเจรจาของฝ่ายไทย

การเจรจาของฝ่ายไทยมีกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อน เพราะถึงแม้ว่าตลอดระยะเวลา 3 ทศวรรษเศษที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) กระทรวงอุตสาหกรรม (รวมทั้งกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย) จะเป็นกลไกหลักในการดำเนินการของระบบอ้อยและน้ำตาลทราย (ภายใต้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรือ กอน.) โดยมีกระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงพาณิชย์ มีบทบาทรองในคณะกรรมการอ้อย อันได้แก่ คณะกรรมการอ้อย (กอ.) และคณะกรรมการน้ำตาลทราย (กน.) ตามลำดับ แต่เนื่องจากกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงเกษตรฯ ไม่ได้มีกลไกที่ทำหน้าที่ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ในทางปฏิบัติ กระทรวงพาณิชย์ที่ปกติจะมีบทบาทเฉพาะในด้านการควบคุมราคาและปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลในประเทศ (โดยกรมการค้าภายใน) จึงกลายมาเป็นผู้รับบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดท่าทีในการเจรจา โดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีบทบาทหลักเนื่องจากมีความรู้เรื่องการเจรจามากกว่าหน่วยงานอื่นในระบบอ้อยและน้ำตาล อย่างไรก็ตาม กรมเจรจาการค้าฯ ก็น่าจะมีความรู้และความเข้าใจในระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยน้อยกว่าหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในปี 2559 ทางฝ่ายไทยได้ตั้งทีมเจรจาการค้า ซึ่งมีปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน (รวมทั้งมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) และตัวแทนจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย) ร่วมกับตัวแทนจากกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งทีมเจรจาได้ว่าจ้างทนายจากเม็กซิกโก และได้ส่งตัวแทนเดินทางไปหารือ (Consultation) กับตัวแทนรัฐบาลบราซิลมาแล้วสี่ครั้ง<sup>31</sup> (ตามขั้นตอนแรกของการยื่นฟ้อง WTO ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการหารือไว้ 60 วันนับจากวันที่ยื่นคำร้อง แต่ก็ยืดหยุ่นได้) โดยมีการเจรจาหารือครั้งแรกที่สำนักงานใหญ่ของ WTO กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ 6-8 มิถุนายน 2559 ซึ่งนอกจากฝ่ายไทยจะเป็นฝ่ายตอบคำถามในการหารือแล้ว ทางบราซิลยังได้ตั้งคำถามเพิ่มมาอีกประมาณ 80 คำถาม ซึ่งทางฝ่ายไทย (โดยกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม) ได้รวบรวมและจัดส่งข้อมูลเพิ่มเติมให้กับรัฐบาลบราซิล หลังจากนั้น ก็ได้มีการหารือครั้งที่สองที่บราซิล (หลังจากผ่านกีฬาโอลิมปิกไปแล้ว) โดยบราซิลได้จัดประชุมหารือเรื่องนี้เมื่อวันที่ 3-4 พฤศจิกายน 2559 ที่กรุงบราซิลเลีย และได้เชิญฝ่ายไทยเข้าร่วมหารือในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2559 และเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 ทั้งสองฝ่ายได้ประชุมหารือกันเป็นครั้งที่สามที่เมืองเจนีวาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในครั้งนี้นี้ ฝ่ายไทยได้แจ้งว่าจะมี

---

<sup>31</sup> และยังมี Conference Call ข้ามทวีปในช่วงปลายปี 2560

การแก้ไขที่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของบราซิลในทุกเรื่อง (ดูกรอบที่ 1.1) และทางบราซิลก็ขอให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อติดตามความคืบหน้าของไทยในทุกสองเดือน นับตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2560 เป็นต้นไป โดยเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2560 ได้มีการประชุมเป็นครั้งที่สี่ที่ประเทศบราซิล ซึ่งเป็นการติดตามความคืบหน้าที่ทางฝ่ายไทยให้คำมั่นสัญญาว่าจะดำเนินการแก้ไขให้ทันต้นฤดูเปิดหีบอ้อย 2560/61 (ซึ่งปกติจะเริ่มในเดือนพฤศจิกายนหรือธันวาคม) และล่าสุดก็ได้มีการประชุมผ่าน Conference Call ในช่วงปลายปี 2560 ที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การประชุมหรือในครั้งที่ 4 และ Conference Call หลังจากนั้น เป็นเพียงการสอบถามและบอกเล่าความคืบหน้าและกรอบเวลาในการดำเนินการที่สืบเนื่องมาจากสิ่งที่ตกลงกันในการประชุมหรือหลังจากครั้งที่ 3 ซึ่งคณะผู้วิจัยสรุปไว้ในกรอบที่ 1.1

ถ้าพิจารณาจากเอกสารสรุปร่วมฉบับภาษาอังกฤษจากการหารือครั้งที่สาม ซึ่งระบุชัดเจนว่าไทยรับปากที่จะดำเนินการปรับระบบตามข้อเรียกร้องของบราซิลเกือบทั้งหมด ในขณะที่การแถลงข่าวของทีมเจรจาฝ่ายไทยอ้างว่าเป็นไปตามกรอบของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 (ดูกรอบที่ 1.2) ซึ่งแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว (และมติคณะรัฐมนตรี 14 มีนาคม 2560 ซึ่งออกมาหนึ่งสัปดาห์หลังการเจรจาครั้งที่สาม ดูกรอบที่ 1.3) จะระบุให้ไปปรับโครงสร้างใหม่ให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO แต่นอกจากมติคณะรัฐมนตรีจะไม่ได้ระบุรายละเอียดของสิ่งที่ต้องทำแบบเดียวกับที่ทีมเจรจาไทยไปรับปากบราซิลมาแล้ว **ยังระบุให้ไปดำเนินการในอีกหลายอย่างที่อยู่ภายใต้สมมุติฐานว่าเรายังคงใช้ระบบที่ไม่ได้ต่างไปจากเดิมมากนัก รวมทั้งการรักษาเสถียรภาพของราคาอ้อยและน้ำตาลทราย และยังให้กระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ชาวไร่อ้อยและฝ่ายอื่นๆ ด้วย**

**กรอบที่ 1.1 สรุปผลการประชุมหารือครั้งที่ 3 ระหว่างไทยและบราซิลเพื่อยุติข้อพิพาทเรื่องน้ำตาลภายใต้องค์การการค้าระหว่างประเทศ (WTO)**

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้แถลงผลการหารือเพื่อยุติข้อพิพาทเรื่องน้ำตาลระหว่างไทยและบราซิลภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 ณ ห้องประชุมองค์การการค้าโลก นครเจนีวา สวิตเซอร์แลนด์ ว่าฝ่ายไทยนำโดยนายสมชาย หาญหิรัญ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และฝ่ายบราซิลนำโดยเอกอัครราชทูตที่ปรึกษา Deniela Benjamin ได้ร่วมกันปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยฝ่ายไทยได้แจ้งผลความคืบหน้าการดำเนินการภายใต้แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและ

น้ำตาลทราย ตามกรอบที่ได้เจรจากันไว้ครั้งก่อน ซึ่งอิงมติคณะรัฐมนตรี 11 ตุลาคม 2559 (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 1.2) และมีการดำเนินการเป็นไปตามกรอบที่คณะรัฐมนตรีรับทราบเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560 ซึ่งบราซิลมีความพอใจ แต่ในเอกสารคำแถลงไม่ได้ให้รายละเอียด

อย่างไรก็ตาม ในเอกสารที่ทั้งสองฝ่ายสรุปผลการเจรจาพร้อมกันเป็นภาษาอังกฤษระบุว่า ฝ่ายไทยได้ให้คำตอบด้วยวาจา (ซึ่งจะตามมาด้วยคำตอบที่เป็นลายลักษณ์อักษรในเร็ววัน) ว่า จะดำเนินการดังต่อไปนี้

- ยกเลิกระบบโควตา
- ยุติการแทรกแซงของรัฐบาลในการกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศ
- ยกเลิกการอุดหนุนค่าอ้อย (ที่ในระยะหลังเคยให้ตันละ 160 บาท)
- ยกเลิกการจ่ายเงินชดเชยให้โรงงานตามมาตรา 56 ที่เคยจ่ายให้ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาขั้นต้นที่โรงงานจ่ายให้ชาไร่

ฝ่ายไทยระบุว่า จะพิจารณาตั้งมูลภัณฑ์กันชน (Buffer Stock) โดยภาคเอกชนเพื่อให้มีหลักประกันว่า น้ำตาลจะไม่ขาดตลาด โดยระบบนี้จะไม่ซับซ้อนในการส่งออกน้ำตาล และภาครัฐจะลดบทบาทลงเป็นแค่ติดตามดูแล (monitor) เท่านั้น ทั้งนี้มาตรการเหล่านี้จะสามารถทำได้ภายใต้ พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

บราซิลขอรายละเอียดแผนปรับโครงสร้างเมื่อแผนดังกล่าวแล้วเสร็จ และทั้งสองฝ่ายตกลงให้มีการประชุมติดตามผลความคืบหน้าทุกประมาณสองเดือน โดยจะเจรจาทันทีต่อไปหลังสิ้นเดือนพฤษภาคม 2560

ที่มา: สำนักนโยบายอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย “ข่าวสรุปผลการประชุมหารือระหว่างไทยและบราซิลเพื่อยุติข้อพิพาทเรื่องน้ำตาลภายใต้องค์การการค้าระหว่างประเทศครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 ณ นครเจนีวา สวิตเซอร์แลนด์” และเอกสาร “Summary of Discussion,” Third Round of Consultations between Thailand and Brazil on “Thailand – Subsidies concerning Sugar (DS507)” on 7 March 2017 at Geneva, Switzerland.

## กรอบที่ 1.2 มติคณะรัฐมนตรี 11 ตุลาคม 2559 เรื่อง แผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทรายทั้งระบบ

๑. เห็นชอบแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๔ โดยกำหนดแผนงาน เป้าหมาย กิจกรรมการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการตามแผนฯ ประกอบด้วย ๕ แผนงาน ได้แก่ (๑) การปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมการนำอ้อยไปผลิตเป็นเอทานอลและผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องอื่น ๆ ได้ (๒) การเพิ่มผลิตภาพอ้อยและน้ำตาลทราย (๓) การกำหนดมาตรฐานน้ำตาลทราย (และ) ต้นทุนมาตรฐานการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย (๔) การรักษาเสถียรภาพกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย (๕) การจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมเร่งรัดการดำเนินการให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดและเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย โดยหากเรื่องใดมีความจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้กระทรวงอุตสาหกรรมนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

๒. ให้กระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของกระทรวงพลังงาน สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาทิ การกำหนดต้นทุนมาตรฐานเอทานอลและผลิตภัณฑ์จากอ้อยอื่น ๆ เพื่อรองรับการแบ่งปันผลประโยชน์ และการจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทราย และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำแนวทาง/แผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมฯ รวมทั้งเร่งหาข้อสรุปและความเป็นไปได้ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ และให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเร่งศึกษาและหาข้อยุติในการกำหนดต้นทุนการผลิตมาตรฐานของอ้อย น้ำตาลทรายและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น อีกทั้งให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้ความสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของราคาอ้อยและน้ำตาลทราย โดยพิจารณาแนวทางการจัดเก็บรายได้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการชำระหนี้ของกองทุนฯ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งให้มีการประสานและทำงานร่วมกันกับหน่วยงานที่ให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัยของประเทศในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งระบบ นอกจากนี้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและกระทรวงอุตสาหกรรมเร่งหาข้อยุติเกี่ยวกับที่ตั้งโรงงานน้ำตาลโดยเร็ว โดยคำนึงถึงความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายก่อนเป็นอันดับแรก ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย

๓. การปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) นั้น ให้กระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก๊ซ หรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล ผู้บริโภค รวมทั้งกิจการอื่นที่อาจได้รับผลกระทบด้วย

ที่มา: มติคณะรัฐมนตรี 11 ตุลาคม 2559

### กรอบที่ 1.3 มติคณะรัฐมนตรี 14 มีนาคม 2560 เรื่อง การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี 2558/2559

๑. เห็นชอบการกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี ๒๕๕๘/๒๕๕๙ เป็นรายเขต ๙ เขต โดยราคาเฉลี่ยทั่วประเทศในอัตราตันอ้อยละ ๘๘๑.๔๗ บาท ณ ระดับความหวานที่ ๑๐ ซี.ซี.เอส. และกำหนดอัตราขึ้น/ลงของราคาอ้อยเท่ากับ ๕๒.๘๙ บาทต่อ ๑ หน่วย ซี.ซี.เอส. ต่อเมตริกตัน และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายเท่ากับ ๓๗๗.๗๗ บาทต่อตันอ้อย โดยให้หักเงินเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ในอัตราตันอ้อยละ ๑๑ บาท ในเขตค่านวนราคาอ้อยที่ ๑, ๒, ๓, ๔, ๖, ๗ และ ๙ (ในส่วนของชาวไร่อ้อย ๗.๗๐ บาท/ตันอ้อย และในส่วนของโรงงานน้ำตาล ๓.๓๐ บาท/ตันอ้อย) ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ

๒. ให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้า ภายใต้องค์การการค้าโลก รวมทั้งให้รับความเห็นของกระทรวงพลังงานและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เห็นควรส่งเสริมการลดต้นทุนการผลิตอ้อยและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ต่อปี เพื่อเพิ่มรายได้รวมเฉลี่ยให้เกษตรกรและอุตสาหกรรมน้ำตาล และเห็นควรให้มีการบริหารจัดการผลผลิตกากน้ำตาลในอุตสาหกรรมน้ำตาลที่ใช้เป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตเอทานอลเป็นเชื้อเพลิงให้มีปริมาณเพียงพอกับความต้องการใช้เอทานอลในประเทศ เพื่อความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศ

**ตลอดจนเร่งดำเนินการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ (เรื่องแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ) โดยเร็ว เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่มีประสิทธิภาพสูงและสามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย**

ที่มา: มติคณะรัฐมนตรี 14 มีนาคม 2560

จากมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยยังคงคาดหวังที่จะให้ อ้อย น้ำตาล และผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง (เช่น การผลิตเอทานอลจากกากน้ำตาล) เติบโตขึ้น **โดยที่ตระหนักดีว่ามีโอกาสที่เกษตรกรและกลุ่มอื่นที่มีส่วนได้ส่วนเสียอาจได้รับผลกระทบด้านลบจากการปรับระบบ และให้หาทางกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นด้วย ซึ่งส่วนนี้ควรต้องเป็นส่วนสำคัญของการปรับโครงสร้างระบบ ไม่เช่นนั้นการปรับระบบอาจกลายเป็นจุดหักเหที่นำไปสู่การถดถอยของการปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องแทนได้**

**กรอบที่ 1.4 เป้าหมายตามยุทธศาสตร์อ้อยโรงงานและน้ำตาลทราย 10 ปี (2558-2569) กระทรวงอุตสาหกรรม**

- ขยายการผลิตอ้อยถึงร้อยละ 80-100

- ขยายพื้นที่ปลูกอ้อยจาก 10.53 ล้านไร่ในปี 2558 เป็น 16 ล้านไร่ในปี 2569

- เพิ่มปริมาณอ้อยจาก 106 ล้านตันในปี 2558 เป็น 180 ล้านตัน ในปี 2569

(ในปี 2558/59 และ 2559/60 มีผลผลิตอ้อยลดลงเป็น 94.05 และ 92.95 ล้านตันตามลำดับ)

- เพิ่มผลผลิตน้ำตาลจาก 11.34 ล้านตันเป็น 20.36 ล้านตัน

- ขยายกำลังการผลิตเอทานอลจาก 2.5 เป็น 5.38 ล้านลิตร/วัน

- เพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าจาก 1,542 เมกะวัตต์ เป็น 4,000 เมกะวัตต์

- ประเทศไทยมีรายได้จากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเพิ่มขึ้นจาก 2 แสนล้านบาทในปี 2558 เป็น 5 แสนล้านบาทในปี 2569

**ที่มา:** กระทรวงอุตสาหกรรมกรม (2559)

ถ้าพิจารณาจากกระบวนการเจรจาหรือที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายไทยเข้าสู่การเจรจาแบบตั้งรับ (passive/reactive) โดยมีแนวโน้มที่จะรับและทำตามเงื่อนไขทั้งหมดของฝ่ายบราซิล เพื่อให้กรณีพิพาทนี้จบที่การเจรจาหรือ ไม่ให้ไปถึงกระบวนการฟ้องร้อง ซึ่งแม้ว่าการตั้งเป้าหมายดังกล่าวอาจจะเป็นยุทธวิธีที่ดีวิธีหนึ่ง (เพราะถ้าไปถึงขั้นการฟ้องร้อง ก็มีโอกาสมากพอสมควรที่ไทยจะแพ้คดี) แต่ก็ยังมีแนวทางอื่นในการเจรจา/ผู้คดีที่อาจจะดีกว่านี้ เช่น การนำเสนอแนวทางการปฏิรูประบบของไทยให้

สอดคล้องกับกฎกติกาของ WTO เรื่องการอุดหนุนการส่งออก ก็น่าจะเป็นข้อเสนอที่ประเทศคู่เจรจา (และ/หรือคณะผู้พิพากษา) ยอมรับได้ โดยไม่จำเป็นต้องล้มระบบเดิม—ซึ่งเป็นระบบที่มีข้อดีในด้านการรักษาเสถียรภาพ—โดยไม่จำเป็นจริงๆ และในความเป็นจริงนั้น การมีข้อเสนอที่สมเหตุสมผลพอก็มักจะทำให้คู่เจรจายอมตกลงด้วย เพราะเขาก็ทราบว่าจะต้องให้พียงแล้วชนะ คณะผู้พิพากษาก็คงจะตัดสินตามข้อเสนอที่ฟังดูสมเหตุสมผลอยู่ดี ซึ่งประเทศเขาก็อาจจะไม่ได้อะไรมากไปกว่านั้น ในทางกลับกัน การไปเจรจาแบบตั้งรับที่ไม่มีข้อเสนอที่สมเหตุสมผลของตัวเอง ก็มีโอกาที่จะถูกคู่เจรจาที่ศึกษาและเตรียมตัวมาดีกวากัดดันให้ต้องปรับเปลี่ยนมากกว่าที่จำเป็น จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงต่อเกษตรกรและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องได้

### 1.3.4 การปรับตัว/รับมือของภาครัฐภายในประเทศไทย

สำหรับการรับมือของฝ่ายราชการไทยเองในช่วงที่ผ่านมา นั้น ในปี 2559 กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการแก้ไข พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และได้นำข้อเสนอบางส่วนเข้าสู่คณะรัฐมนตรีและออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2559 แต่ก็เป็นมติที่ยังมีความคลุมเครือและน่าจะยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนในรายละเอียดในทางปฏิบัติอยู่ไม่น้อย (ดูกรอบที่ 1.2) อีกทั้งยังมีข้อวิจารณ์ว่ามาตรการต่างๆ ที่เสนอในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 ตุลาคม 2559 ไม่ได้สนใจผลกระทบที่จะมีต่อเกษตรกรเท่าที่ควร ทั้งนี้ ไม่มีความชัดเจนว่าเมื่อมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้กำหนดให้ยกเลิกการกำหนดราคาขายส่งภายในประเทศหน้าโรงงานให้สูงกว่าราคาส่งออก (รวมทั้งการไม่มีการเก็บเงิน 5 บาท/กก. เข้ากองทุนฯ อีกต่อไป) แล้ว รัฐจะแก้ปัญหาราคาอ้อย—และรายรับของเกษตรกร—ที่คาดว่าจะลดลงได้อย่างไร ซึ่งถ้าไม่มีการแก้ไขใดๆ ให้บรรเทาลงเลย ก็มีโอกาสมากที่เมื่อเวลาผ่านไปเกษตรกรจำนวนมากอาจเลิกอาชีพการปลูกอ้อยไปทำอย่างอื่นแทน และอาจสร้างปัญหาให้กับโรงงานน้ำตาลจำนวนมากในระยะยาวด้วย

ในขณะเดียวกัน ถึงแม้ว่าในการเจรจาครั้งที่ 3 (ดูกรอบที่ 1.1) ทีมเจรจาฝ่ายไทยได้แจ้งต่อทางบราซิลว่าจะมีข้อยุติและรายละเอียดของการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวออกมาภายในเดือนพฤษภาคม 2560 และสามารถเริ่มดำเนินการได้ในปลายปี 2560 แต่ภายในประเทศไทยเองนั้น ก็ไม่ได้มีการดำเนินการที่มากพอที่จะนำไปสู่การบรรลุข้อตกลงของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องว่าจะปรับโครงสร้างและแก้ปัญหากันอย่างไ้ โดยหลังจากที่มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ก็แทบไม่มีหน่วยงาน/องค์กรใดเริ่มจัดกระบวนการที่นำไปสู่การปรับแก้ข้อเสนอการปรับโครงสร้างให้เป็นที่



ยอมรับร่วมกันของฝ่ายต่างๆ ที่จะได้รับผลกระทบเลย<sup>32</sup> จนกระทั่งในช่วงต้นเดือนธันวาคม 2560 ซึ่งเริ่มเปิดการหีบอ้อยฤดูปัจจุบัน (2560/61) ฝ่ายราชการก็เสนอให้รัฐบาลทำตามข้อเรียกร้องของบราซิลในฤดูกาลผลิตนี้ โดยขอให้ คสช. ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ไป "ยกเว้น" การบังคับใช้ มาตรา 17(18) ของ พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งเนื้อหาหลักก็คือการยุติบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) ในการกำหนดราคาและโควตาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในประเทศ<sup>33</sup> ซึ่ง คสช. ก็ประกาศออกมาในราชกิจจานุเบกษาฉบับวันที่ 15 มกราคม 2561 พร้อมกับประกาศอีก 5 ฉบับที่ออกตามมาในราชกิจจานุเบกษา (ดูสรุปสาระสำคัญในตารางที่ 1.2) ซึ่งสรุปแล้วมีการกำหนดกติกาที่เป็นเรื่องใหม่จริงๆ สองประการคือ

ประการแรก หลังลดยัตว์ราคาแล้ว ให้โรงงานน้ำตาลสต็อกน้ำตาลทรายเอาไว้ในปริมาณเท่ากับการบริโภคภายในประเทศ 1 เดือน<sup>34</sup>

ประการที่สอง ให้โรงงานส่งเงินเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลเท่ากับส่วนต่างของราคาขายส่งหน้าโรงงานกับราคาตลาดโลก (ทั้งนี้ในช่วงที่ผ่านมาของปีนี้ ส่วนต่างนี้ตกประมาณ 5-6 บาทเศษต่อกิโลกรัม)

สำหรับกฎเกณฑ์อื่นๆ นั้น บางเรื่องก็ได้มีการประกาศใช้ในเวลาต่อมา (เช่น กระบวนการสำรวจราคาน้ำตาลภายในประเทศ) แต่สำหรับเรื่องที่ยังไม่มีประกาศออกมา ก็ใช้ตามระเบียบเดิมต่อไปก่อนรวมทั้งในบางกรณีก็ให้ประธาน กอน. รักษาการตามระเบียบใหม่ด้วย

---

<sup>32</sup> ในขณะที่มีบางฝ่ายพยายามตีความว่าเราจะสามารถทำอย่างเดิมได้ (เช่น เมื่อยกเลิกมาตรา 56 ที่กำหนดให้กองทุนต้องชดเชยให้โรงงานในกรณีที่ค่าอ้อยขึ้นสุดทำต่ำกว่าขั้นต่ำชาวไร่ไปแล้ว ก็จะหันมาใช้มาตรา 55 เพื่อทำเหมือนเดิม) หรือบางฝ่ายเสนอใช้วิธีแก้ไขที่มีนัยต่อเกษตรกรจำนวนมากโดยที่พวกเขาไม่ได้รับรู้/ตัดสินใจด้วย เช่น เมื่อเลิกการจ่ายเงินชดเชยตามมาตรา 56 ให้โรงงาน ก็จะให้โรงงานไปหักเงินค่าอ้อยในฤดูต่อไปมาชดเชยแทน เป็นต้น

<sup>33</sup> มาตรา 17 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดแผน

(18) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว

<sup>34</sup> แต่ยังไม่ีมาตรการ/กฎระเบียบที่ชัดเจนมาบังคับให้โรงงานต้องปฏิบัติตาม

ทั้งนี้ ผู้ที่รับผิดชอบที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ให้สัมภาษณ์ว่ามาตรการเหล่านี้ เป็นมาตรการชั่วคราวที่จะใช้ในช่วงสองปีแรก (2560/61-2561/62) แล้วอาจมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งจะออก พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ..... (ฉบับใหม่) มาแทนฉบับปัจจุบันด้วย

สำหรับ พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ..... (ฉบับใหม่) ซึ่งจะกลายมาเป็นกฎหมายแม่ของระเบียบ/ประกาศ 5 ฉบับนี้ ยังอยู่ในขั้นตอนของรัฐสภา โดยมีการนำมารับฟังความคิดเห็น/ประชาพิจารณ์ แต่ถ้าพิจารณาจากร่าง พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับล่าสุดที่ สอน. นำมาเผยแพร่หลังประชาพิจารณ์ ก็ไม่ได้แตกต่างจากเดิมหรือมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 มากนัก โดยตัวร่าง พรบ.ฯ เองก็ไม่ได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในรายละเอียดไว้เช่นกัน

**ตารางที่ 1.2 รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลที่ประกาศใช้ในวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2561 และสาระสำคัญของกฎหมาย**

ที่	ชื่อ	ผลทางกฎหมาย	สาระสำคัญ
1.	คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2561 เรื่อง การแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ	ยกเลิก มาตรา 17 (18) ของ พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	<ul style="list-style-type: none"> <li>ยกเลิกข้อกำหนดว่าด้วยหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล (กอน.) ในส่วนของการกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ</li> <li>มีผลในปี 2560/61– 2561/62</li> </ul>
2.	ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเรื่องการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่ อ้อยและโรงงาน พ.ศ. 2561	ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องเดียวกัน ฉบับ พ.ศ. 2553	<ul style="list-style-type: none"> <li>ปรับการคำนวณรายได้ของอุตสาหกรรม</li> <li>โดยรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศของระบบ ให้คำนวณจากปริมาณที่โรงงานขายจริงคูณด้วยราคาน้ำตาลตลาดลอนดอน เบอส์ 5 เฉลี่ยรายเดือน บวก ค่าไทยพีรี่เมียม</li> <li>คงสัดส่วนผลประโยชน์ แบบ 70:30</li> </ul>

ที่	ชื่อ	ผลทางกฎหมาย	สาระสำคัญ
3.	ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานผลิต พ.ศ. 2561	ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องเดียวกัน ฉบับ พ.ศ. 2550	<ul style="list-style-type: none"> <li>โรงงานน้ำตาลทราย ต้องสำรองน้ำตาลให้เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศ 1 เดือน</li> </ul>
4.	ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบ การจำหน่ายน้ำตาลทราย และการรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561	ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องการรายงานปริมาณน้ำตาล ฉบับ พ.ศ. 2530 และ ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องเดียวกัน ฉบับ พ.ศ. 2550	<ul style="list-style-type: none"> <li>ปรับปรุงมาตรการการดำเนินการของโรงงานฯ โดยให้ ประธาน กอน. รักษาการตามระเบียบนี้</li> </ul>
5.	ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561	ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องเดียวกัน ฉบับ พ.ศ. 2550	
6.	ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561	ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องเดียวกัน ฉบับ พ.ศ. 2551	<ul style="list-style-type: none"> <li>ยกเลิกการเก็บเงินค่าจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศที่เคยเก็บ 5 บาท/กก. (ที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2551)</li> <li>เก็บเงินเข้ากองทุนอ้อยฯ จากโรงงานน้ำตาลทราย ตามผลต่างระหว่างราคาขายหน้าโรงงาน ลบด้วยราคาน้ำตาลตลาดลอนดอน เบอรั 5 และค่าไทยพรีเมียมในแต่ละเดือน</li> </ul>

ที่	ชื่อ	ผลทางกฎหมาย	สาระสำคัญ
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• สอน. ประกาศส่วนต่างราคาฯ ทุกวันที่ 5 ของเดือนถัดไป</li> <li>• โรงงานน้ำตาลต้องนำส่งเงินส่วนต่างของแต่ละเดือนเข้ากองทุนฯ ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป</li> </ul>

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย

ถ้าพิจารณาจากคำสั่ง ประกาศ และระเบียบต่างๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าภาครัฐได้ปรับแก้กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ว่าคำสั่ง ประกาศ และระเบียบเหล่านี้ ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะทดลองใช้ในช่วงเปลี่ยนผ่านรวมระยะเวลา 2 ปี (ปี 2560/61-2561/62 ซึ่งผ่านมาแล้วเกือบครึ่งทาง) หรือแม้กระทั่งร่าง พรบ. ฉบับใหม่ ซึ่งอยู่ในกระบวนการทั้งในและนอกสภา (สนช.) โดยมีเป้าหมายให้เสร็จทันปีการผลิต 2562/63<sup>35</sup> แต่ทั้งร่าง พรบ. ประกาศ และระเบียบเหล่านี้ ก็ยังมีลักษณะเป็นกติกากฎที่เปลี่ยนชื่อและรูปแบบมากกว่าปรับเปลี่ยนเนื้อหาอย่างเป็นระบบจริงๆ รวมทั้งในบางกรณีก็มีสัญญาณความเสี่ยงที่แรงจนชวนให้กังขาว่ามาตรการเหล่านี้สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงในระยะยาวหรือไม่ (เช่น มาตรการเก็บเงินส่วนต่างเข้ากองทุนฯ ซึ่งจากข้อมูลพบว่า แม้จะราคาสำรวจจะยังยืนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับเดือนแรกๆ แต่ปริมาณน้ำตาลที่จำหน่ายในประเทศที่รายงานในช่วงครึ่งปีแรกของการผลิตนี้ลดลงไปประมาณร้อยละ 6 ซึ่งน่าจะถือได้ว่าผิดปกติในสภาวะการณ์ที่ราคาขายส่งน้ำตาลในประเทศลดลงประมาณร้อยละ 10 ซึ่งน่าจะส่งผลให้เกิดการบริโภคในประเทศเพิ่มขึ้นเสียด้วยซ้ำไป (ดูประเด็นนี้เพิ่มเติมในบทที่ 3)

### 1.3.5 การฟ้องร้องต่อ WTO ในกรณีที่ไม่สามารถยุติการพิพาทในชั้นการเจรจาหรือ

ในช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายน 2561 นี้ รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม และเลขา สอน. ได้ออกข่าวว่าบราซิลแจ้งมาอย่างไม่เป็นทางการว่าจะถอนฟ้องไทย โดยจะมีเอกสารแจ้งมาในภายหลัง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากรายละเอียดข่าวก็จะพบว่า สิ่งที่บราซิลแจ้งอย่างไม่เป็นทางการกับทางการ

<sup>35</sup> ซึ่งหลังจากนั้น ก็คงต้องมีการแก้ประกาศ/ระเบียบทั้ง 5 ฉบับดังกล่าวให้สอดคล้องกับ พรบ. อ้อยและน้ำตาลฉบับใหม่ในอนาคต

เจรจาการค้าของไทยก็คือ บราซิลจะยังไม่ฟ้องไทยต่อ WTO ในขณะนี้ โดยบราซิลจะยังไม่ยื่นขอตั้งองค์คณะผู้พิพากษา (panel) ของ WTO แต่จะขอดูก่อนว่าทางฝ่ายไทยจะดำเนินการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายออกมาอย่างไร ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น ถ้าบราซิลไม่พอใจวิธีดำเนินการของทางฝ่ายไทย (ทั้งในด้านการปรับโครงสร้างระบบที่ไทยกำลังใช้อยู่ และการยกเว้นหรือแก้ไข พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย/ผลิตภัณฑ์ พ.ศ..... (ฉบับใหม่)) บราซิลก็จะสามารถฟ้องไทยได้ทุกเมื่อ เนื่องจากได้ผ่าน/บรรลุเงื่อนไขของขั้นตอนการเจรจาปรึกษาหารือมาแล้ว

ในกรณีที่ในที่สุดแล้วคดีนี้ไม่สามารถหาข้อยุติได้ในขั้นตอนการหารือ<sup>36</sup> บราซิลก็สามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องต่อ WTO อย่างเต็มรูปแบบ โดยขอให้ WTO ตั้งองค์คณะผู้พิพากษา (Panel) ขึ้นมาตัดสินคดีนี้ ซึ่งตามกฎหมายของ WTO กำหนดระยะเวลาในขั้นนี้คือ 9 เดือน จากนั้นถ้าองค์คณะผู้พิพากษา (Panel) ตัดสินให้ไทยเป็นฝ่ายแพ้คดี ไทยก็อาจยื่นอุทธรณ์ต่อองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) ซึ่งหลังจากยื่นแล้วองค์กรอุทธรณ์ก็มีกำหนดระยะเวลาในการตัดสินภายใน 4 เดือน ซึ่งถ้าพิจารณาจากเฉพาะตัวกติกากระบวนการฟ้องร้องใน WTO ในขั้นถัดไปยังจะใช้เวลานานกว่า 1 ปีเล็กน้อย แต่ในทางปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะใช้เวลานานกว่านั้น เช่นในกรณีที่บราซิลและออสเตรเลียร่วมกันฟ้องสหภาพยุโรปในปี 2545 (ไทยขอเข้าร่วมฟ้องด้วยในปี 2546) กว่าจะมีคำตัดสินสุดท้ายออกมาก็ในปี 2548 หรือประมาณ 3 ปี

ในกรณีที่คดีถึงที่สุดแล้วไทยถูกตัดสินให้แพ้คดี ไทยก็ต้องปรับระบบให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO หรือไม่เช่นนั้นบราซิลจะมีสิทธิตอบโต้ เช่น เก็บภาษีจากสินค้าของไทยเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งในขณะนี้บราซิลอ้างว่าการอุดหนุนการส่งออกของไทยสร้างความเสียหายกับบราซิลถึง 63,000 ล้านบาทต่อปี (ซึ่งเป็นตัวเลขที่น่าจะสูงกว่าความเป็นจริงมาก)

ในเบื้องต้น ทั้งส่วนราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องต่างก็คาดกันว่าถ้ามีการฟ้องอย่างเป็นทางการ ก็จะมีโอกาสมากที่ไทยจะถูกตัดสินให้ปรับระบบให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO แต่ปัญหาที่น่าจะใหญ่กว่านั้นก็คือความไม่ชัดเจนของทางฝ่ายไทยว่าจะต้องปรับอะไรบ้างมากน้อยเพียงใด และที่ผ่านมาก็ยัง

---

<sup>36</sup> ซึ่งยังมีความเป็นไปได้มากพอสมควร เนื่องจากกติกาที่ฝ่ายไทยกำลังใช้อยู่ ก็ยังคล้ายกับระบบเดิมค่อนข้างมาก และ/หรือในกรณีที่หลังจาก พรบ. ฉบับใหม่และกฎระเบียบใหม่ที่ไทยออกมาแล้วไม่เป็นที่พอใจ/ยอมรับของบราซิล

เลือกใช้วิธีที่ปรับน้อยที่สุด เช่น ยังกงระบบที่คล้ายกับการอุดหนุนการส่งออกและโควตา ก. และพยายามสร้างระบบแรงจูงใจให้โรงงานไม่ขายน้ำตาลแข่งกัน เป็นต้น

ถึงแม้ว่าการต่อรองเพื่อที่ไม่ทำตามความต้องการทุกอย่างของคู่เจรจาจะเป็นยุทธวิธีหนึ่งที่แต่ละประเทศสามารถนำมาใช้ได้ แต่การต่อรองที่ดีควรดำเนินการบนโต๊ะเจรจาโดยนำข้อมูลและข้อเท็จจริงมาถกจนคู่เจรจาเห็นพ้องหรือยินยอมเพราะจำนนด้วยเหตุผลหรือหลักฐาน ในคดีนี้ก็เช่นกัน การที่บราซิลฟ้องเราด้วยข้อหาที่แทบจะครบจักรวาลก็เป็นเหตุผลที่ดีที่เราควรต้องโต้แย้งกลับไปบ้าง โดยเฉพาะในส่วนที่ไม่เป็นความจริง ส่วนที่เขากล่าวอ้างเกินจริง/ผิดๆ และส่วนที่เขาเข้าใจผิดเพราะไม่เข้าใจระบบของเราดีพอ แต่การไปตกลงรับปากที่จะทำตามข้อเรียกร้องทั้งหมดแล้วไม่ได้ทำให้เกิดขึ้นจริงๆ ก็อาจกลายเป็นความเสี่ยงที่จะทำให้คดีฟ้องร้องมีโอกาสยืดเยื้อในขั้นต่อไปโดยไม่จำเป็นได้ ในกรณีที่คู่คดีอาจคิดว่าเราจงใจบิดพลิ้วไม่ปฏิบัติตามในสิ่งที่ได้สัญญาเอาไว้ อย่างไรก็ตาม การรักษาสถิติประโยชน์ของประเทศและเกษตรกรก็สำคัญ ดังนั้น ถ้ามีกรณีที่เราพบว่าเราได้เคยไปสัญญาที่จะทำในสิ่งที่ไม่สมควรทำ ก็ควรต้องหาโอกาสแก้ไข/ชี้แจงกับคู่เจรจา

ในการฟ้องของบราซิลนั้น ได้กล่าวหาว่าการแทรกแซงของรัฐบาลไทยผิดทั้งในด้านการอุดหนุนการส่งออก (ซึ่งไทยไม่มีสิทธิทำเลยเนื่องจากเคยให้สัตยาบันเอาไว้กับ WTO แล้ว) และในด้านการอุดหนุนภายในประเทศ (ซึ่งบราซิลระบุว่าไทยมียอดการอุดหนุนสินค้าเกษตรทุกชนิดรวมกันเกินยอดรวมที่ไทยได้ให้สัตยาบันเอาไว้) และบราซิลยังกล่าวหาว่าการแทรกแซงต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งการจัดระบบและกลไกต่างๆ ในการบริหารระบบนี้ตาม พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 รวมทั้งการดำเนินงานของคณะกรรมการอ้อย (กอ.) ซึ่งเป็นกรรมการที่กระทรวงเกษตรฯ เป็นองค์กรหลักในการบริหาร ล้วนแล้วแต่เป็นกลไกการอุดหนุนหรือประกันราคาอ้อยภายในประเทศ อันเป็นการจูงใจให้เกษตรกรหันมาปลูกอ้อยมากขึ้น จนไทยสามารถส่งออกน้ำตาลเพิ่มขึ้นมาก ทั้งที่ประเทศไทยไม่ได้มีพื้นที่และภูมิอากาศที่เหมาะสม ซึ่งในหลายกรณีไม่น่าเป็นการสรุปที่ถูกต้อง เพราะในความเป็นจริงไทยมีข้อได้เปรียบอยู่หลายประการ (รวมทั้งเรื่องตำแหน่งที่ตั้งในแหล่งที่ยังมีความต้องการน้ำตาลมากกว่าที่ผลิตได้) ซึ่งช่วยให้เรามี Comparative Advantage ในการแข่งขันกับประเทศคู่แข่งอื่นๆ รวมทั้งบราซิลในบางกรณีด้วย และระบบของเราถึงแม้ว่าจะมีส่วนที่เป็นอุดหนุนการส่งออก หรืออุดหนุนโดยรัฐ ซึ่งควรต้องแก้ไข แต่ส่วนที่เหลือก็มีส่วนที่ดีในด้านการสร้างความร่วมมือและกลไกกระจายความเสี่ยง/รักษาเสถียรภาพ ซึ่งเป็นประโยชน์กับ

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยโดยไม่ได้ก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมจนสมควรต้องเลิกล้มไปแต่อย่างใด

### 1.3.6 ผลกระทบต่อภาคเกษตรของไทย

สำหรับผลกระทบจากคดีที่ต่อภาคเกษตรของไถยนั้น อาจมีทั้งผลกระทบโดยตรง (ในกรณีที่บราซิลชนะคดีแล้วใช้มาตรการตอบโต้ไทย ซึ่งจะมีผลไปถึงพืชผลอื่นของไทยด้วย) และผลกระทบจากการปรับระบบ เช่น ในกรณีที่มีการปรับตัวที่ทำให้การปลูกอ้อยเป็นอาชีพที่น่าสนใจน้อยลง ซึ่งคงทำให้เกษตรกรลดการปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาลต้องลดการผลิตลงตามไปด้วย ไปจนถึงการปรับตัวโดยการยกเลิกการอุดหนุนชาวไร่อ้อยในบางด้าน เช่น สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ และอาจมีผลไปถึงโครงการอุดหนุนเกษตรกรกลุ่มอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น โครงการเปลี่ยนข้าวเป็นอ้อย ซึ่งอาจต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของโครงการไปด้วย

**แต่ถึงที่สุดแล้ว การปรับระบบของอ้อยและน้ำตาลของไทยเอง จะเป็นส่วนสำคัญที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรมากที่สุด และไม่ว่าจะในการเจรจาหรือสู้คดี ตัวแทนฝ่ายไทยก็ควรต้องเตรียมข้อเสนอฟร้อมกับคำอธิบายว่าทำไมสิ่งที่ไทยจะยังทำต่อไป หรือข้อเสนอนิใหม่ของไทยไม่ได้ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎ WTO ไม่เช่นนั้นแล้ว ในกรณีที่บราซิลกลับมาฟ้องเรา ก็มีโอกาสไม่น้อยที่คณะผู้พิจารณา (Panel) ก็อาจตัดสินตามคำฟ้องของบราซิล ซึ่งต้องการให้รัฐบาลเลิกระบบที่ใช้อยู่ทั้งหมด ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกร เพราะจะทำให้ไม่เหลือกลไกที่ใช้รักษาเสถียรภาพที่เคยช่วยให้การผลิตอ้อยของไทยเติบโตขึ้นมาอีกต่อไป**

ในส่วนการปรับระบบของไทยเองนั้น คาดว่าต้องใช้เวลาอีกไม่น้อยกว่า 2 ปี ทั้งนี้ ตามแผนของรัฐบาลนี้เอง ก็คาดว่าจะออก พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับใหม่มาใช้ในปี 2562/63 (ซึ่งจะเริ่มปลายปีหน้า) และหลังจากมี พรบ. แล้ว ก็ยังต้องออกระเบียบต่างๆ ตามมาด้วย ซึ่งปกติกระบวนการในแต่ละขั้นตอนจะมีปัญหาในการทำความเข้าใจกันค่อนข้างมาก เนื่องจากการปรับระบบก็คือการกำหนดกติกาใหม่ในการจัดสรรประโยชน์ให้กับฝ่ายต่างๆ ที่มักมีผลประโยชน์ที่ต่างกันและอาจขัดกันใบางกรณีด้วย ซึ่งฝ่ายเกษตรกร (และกระทรวงเกษตรฯ) ก็จำเป็นต้องมีข้อมูลและความรู้เพียงพอที่จะนำเสนอข้อเสนอที่ทั้งสอดคล้องกับกติกาของ WTO และไม่ก่อผลกระทบต่อเกษตรกรและภาคเกษตรของไทย

แม้ว่าการปรับระบบของไทยให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO จะมีความจำเป็นในระยะยาว แต่การเลือกว่าจะปรับอย่างไร (รวมทั้งต้องมีคำอธิบายที่สมเหตุสมผลในมุมมองของประเทศคู่พิพาทด้วย) จะเป็นกุญแจสำคัญในการกำหนดอนาคตของอ้อยและน้ำตาลของไทย ดังจะเห็นได้จากกรณีของสหภาพยุโรปที่

เคยเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลอันดับหนึ่งของโลกก่อนปี 2540 แต่ได้เปลี่ยนไปมากหลังจากที่แพ้คดีที่บราซิลและออสเตรเลียร่วมกันฟ้องในปี 2545 (และไทยเข้าร่วมในปี 2546) โดยในบางช่วงต้องหันมานำเข้าน้ำตาลทรายดิบมาผลิตเป็นน้ำตาลทรายขาวเพื่อบริโภคภายใน รวมทั้งต้องปิดโรงงานโรงงานน้ำตาลไปจำนวนไม่น้อย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว จึงยังควรต้องมีโครงการวิจัยเชิงนโยบายที่ติดตาม (monitor) ประเมินผลการดำเนินการ และคอยเสนอแนะทางทั้งในด้านการเจรจา/ผู้คดี (ตามสถานการณ์จริง) และแนวทางการปรับระบบอ้อยและน้ำตาลที่รักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรให้ดีที่สุด โดยเป็นการวิจัยแบบมีส่วนร่วม ที่คณะผู้วิจัยจะดำเนินการแบบคู่ขนานไปกับทีมเจรจาของภาครัฐ เพื่อติดตาม (monitor) ประเมินสถานการณ์ และอาจร่วมกับองค์กรเกษตรกรเสนอแนะแนวทางเจรจา/ผู้คดีกรณีพิพาทเรื่องอ้อยและน้ำตาลกับบราซิล และให้คำปรึกษา/สนับสนุนทีมเจรจาทั้งในกรณี que เห็นประเด็น/ปัญหาและในกรณีที่ได้รับ การร้องขอ ในขณะเดียวกัน ก็จัดทำข้อเสนอการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่สอดคล้องกับ ข้อกำหนดของ WTO และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรอย่างมากที่สุด (อย่างสมเหตุสมผล) และจัดทำ แผนการปฏิบัติที่จะดำเนินการตามข้อกำหนดของ WTO ตลอดจนยกกว้าง พรบ.อ้อยและผลิตภัณฑ์ ขึ้นมาใหม่ ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขเหล่านี้ด้วย

#### 1.4 องค์ประกอบของรายงาน

หลังจากรายงานในบทนี้ได้พยายามอธิบายพื้นฐานความเป็นมาของกรณีพิพาท สถานการณ์ ปัจจุบัน และประเด็นปัญหาที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้แล้ว บทที่ 2 จะหันไปพิจารณาข้อกฎหมาย/กฎระเบียบขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหากรณีพิพาทเรื่องอ้อยและน้ำตาล ทรายกับบราซิลในองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งจะครอบคลุมถึงกรณีต่างๆ รวมทั้งสิ่งที่ไทยได้ดำเนินการ ที่ผ่านมา และฉากทัศน์ (scenario) ต่างๆ ที่เป็นไปได้ รวมทั้งแนวทางแก้ไขในเชิงกฎหมายในกรณีเหล่านั้น

ในบทที่ 3 คณะผู้วิจัยจะได้อธิบายความเปลี่ยนแปลงและมาตรการที่ถูกนำมาใช้ชั่วคราวในการ ปรับระบบในปัจจุบัน และตั้งข้อสังเกตถึงปัญหาและความเสี่ยงที่ระบบนี้เผชิญอยู่ในปัจจุบันและในระยะ ยาว

บทที่ 4 เสนอแนวทางและจุดยืนที่ไทยควรใช้ในการเจรจา (หรือผู้คดี) กับบราซิล ซึ่งแม้ว่าจะใน ปัจจุบัน บราซิลยังรอดูความเปลี่ยนแปลงในไทยอยู่ แต่ก็อาจหันกลับมาดำเนินการฟ้องต่อได้ทุกเมื่อ ใน



ขณะเดียวกัน ไม่ว่าจะยุติปัญหานี้ได้ด้วยการเจรจาหรือวิธีอื่นใด การที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยจะอยู่ได้อย่างยั่งยืนนั้น ก็มีความจำเป็นที่จะต้องจัดระบบ/ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของเราให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO และทำโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของเกษตรกรด้วย ดังนั้นส่วนที่สองของบทนี้จึงจะเสนอแนวทางและหลักการที่เกี่ยวข้องในส่วนหลังนี้ ซึ่งจะพัฒนาต่อในงานวิจัยในระยะต่อไปด้วย

## บทที่ 2

### แนวทางด้านกฎหมายในการแก้ปัญหากรณีพิพาทเรื่องอ้อยและน้ำตาลทราย กับบราซิลในองค์การการค้าโลก (WTO)<sup>37</sup>

ในการพิจารณาแนวทางด้านกฎหมายในการแก้ปัญหากรณีพิพาทเรื่องอ้อยและน้ำตาลทราย ผู้เขียนจะนำเสนอตามลำดับขั้นตอนดังนี้

- (1) ข้อกล่าวหาของบราซิล
- (2) หลักกฎหมายของ WTO ตามข้อกล่าวหาของบราซิล
- (3) ผลของการใช้มาตรการอุดหนุนทั้งที่มีความสอดคล้อง/ไม่สอดคล้องกับ AOA และ SCM
- (4) กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง
- (5) การปรับหลักกฎหมายของ WTO กับข้อเท็จจริงของไทยตามที่ถูกล่าวหาเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหา
- (6) การใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุนหรือ CVD ต่อไทย
- (7) กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ในกรณีที่บราซิลยื่นฟ้องไทย
- (8) การกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน รวมทั้งการใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าหากคำตัดสินเป็นไปในแนวทางที่ไทยเป็นผู้แพ้คดี

1. **ข้อกล่าวหาของบราซิล** ตาม Communication, dated 4 April 2016, from the delegation of Brazil to the delegation of Thailand and to the Chairperson of the Dispute Settlement Body ที่มีการเผยแพร่ ออกมาตามมาตรา 4.4<sup>38</sup> ของ DSU (Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes) บราซิลได้ยื่นขอปรึกษาหารือ (Consultation) กับไทยโดยอ้างว่า ไทยใช้มาตรการที่ไม่สอดคล้องกับมาตราต่างๆ ตามความตกลงของ WTO ที่เกี่ยวข้องดังนี้ (เป็นการลำดับตามความตกลงและตามมาตราที่ปรากฏในคำขอปรึกษาหารือของบราซิล)

---

<sup>37</sup> เนื้อหาเกือบทั้งหมดในบทนี้ร่างโดย ศาสตราจารย์ทชชชัย ทองอุไร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>38</sup> DSU: Article 4: Consultations (WTO)

## 1.1 ข้อกล่าวหาของบราซิลตาม Agreement on Agriculture (WTO) หรือ AOA มีดังนี้

(1) **มาตรา 3.3**<sup>39</sup> ห้ามมิให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกแก่สินค้าเกษตรในปริมาณเกินกว่าที่ระบุไว้หรือใช้มาตรการอุดหนุนฯ ที่ไม่ได้ระบุไว้ในตารางข้อผูกพัน (Schedules of Concessions) ของตน (ดูข้อ 2.3)

(2) **มาตรา 8**<sup>40</sup> ห้ามมิให้ใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออก เว้นแต่จะเป็นการอุดหนุนการส่งออกที่เป็นไปตาม AOA และมีความสอดคล้องกับข้อผูกพันของประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการตามที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันของตน (ดูข้อ 2.3)

(3) **มาตรา 9.1**<sup>41</sup> เป็นเรื่องประเภทของการอุดหนุนการส่งออกที่ต้องลดลง (ดูข้อ 2.3)

(4) **มาตรา 10.1**<sup>42</sup> การใช้การอุดหนุนการส่งออกที่นอกเหนือจากการอุดหนุนการส่งออกที่ระบุไว้ในมาตรา 9.1 (คือการอุดหนุนการส่งออกที่ต้องลดลง) ต้องไม่ใช่ในลักษณะที่ส่งผลให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงข้อผูกพันของการลดการอุดหนุนการส่งออกหรือไม่เป็นการดำเนินการใดๆ ที่มีใช้เชิงพาณิชย์เพื่อหลบเลี่ยงข้อผูกพันของการลดการอุดหนุนการส่งออก (ดูข้อ 2.3)

---

<sup>39</sup> AOA: Article 3: Incorporation of Concessions and Commitments,

3. Subject to the provisions of paragraphs 2(b) and 4 of Article 9, a Member **shall not** provide export subsidies listed in paragraph 1 of Article 9 in respect of the agricultural products or groups of products specified in Section II of Part IV of its Schedule in excess of the budgetary outlay and quantity commitment levels specified therein and **shall not** provide such subsidies in respect of any agricultural product not specified in that Section of its Schedule.

<sup>40</sup> AOA: Article 8: Export Competition Commitments,

Each Member undertakes not to provide export subsidies otherwise than in conformity with this Agreement and with the commitments as specified in that Member's Schedule.

<sup>41</sup> AOA: Article 9: Export Subsidy Commitments

<sup>42</sup> AOA: Article 10: Prevention of Circumvention of Export Subsidy Commitments,

1. Export subsidies not listed in paragraph 1 of Article 9 **shall not** be applied in a manner which results in, or which threatens to lead to, circumvention of export subsidy commitments; nor **shall** non-commercial transactions be used to circumvent such commitments.

(5) **มาตรา 3.2**<sup>43</sup> ระบุว่า ประเทศสมาชิกต้องไม่ให้การอุดหนุนแก่ผู้ผลิตภายในประเทศในปริมาณที่เกินกว่าระดับข้อผูกพันที่ปรากฏในตารางข้อผูกพันของประเทศสมาชิคนั้น (ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 6 ซึ่งระบุกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอุดหนุนภายในประเทศ) (ดูข้อ 2.4)

(6) **มาตรา 6.3**<sup>44</sup> ระบุว่า จะถือว่า ข้อผูกพันในการลดการอุดหนุนภายในประเทศของประเทศสมาชิกจะมีความสอดคล้องกับ AOA ต่อเมื่อการอุดหนุนนั้นมีปริมาณไม่เกินกว่าระดับการอุดหนุนที่ประเทศสมาชิคนั้นผูกพันไว้ตามข้อผูกพันของตน (ทั้งในแต่ละปีและข้อผูกพันสุดท้าย) (ดูข้อ 2.4)

## 1.2 ข้อกล่าวหาของบราซิลตาม Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (WTO) หรือ SCM Agreement มีดังนี้

(1) **มาตรา 3.1 (a)**<sup>45</sup> ห้ามมิให้มีการใช้การอุดหนุนโดยมีเงื่อนไขให้ส่งออกหรือ XR (Export Requirements) ยกเว้นจะเป็นการดำเนินการตาม AOA (ดูข้อ 2.5)

---

<sup>43</sup> AOA: Article 3: Incorporation of Concessions and Commitments,

2. Subject to the provisions of Article 6, a Member **shall not** provide support in favour of domestic producers in excess of the commitment levels specified in Section I of Part IV of its Schedule.

<sup>44</sup> AOA: Article 6: Domestic Support Commitments,

3. A Member **shall** be considered to be in compliance with its domestic support reduction commitments in any year in which its domestic support in favour of agricultural producers expressed in terms of Current Total AMS does not exceed the corresponding annual or final bound commitment level specified in Part IV of the Member's Schedule.

<sup>45</sup> Part II: Prohibited Subsidies: Article 3: Prohibition

3.1 Except as provided in the Agreement on Agriculture, the following subsidies, within the meaning of Article 1, **shall** be prohibited:

(a) subsidies contingent, in law or in fact<sup>(4)</sup>, whether solely or as one of several other conditions, upon export performance, including those illustrated in Annex I<sup>(5)</sup>;

*Footnote (4) This standard is met when the facts demonstrate that the granting of a subsidy, without having been made legally contingent upon export performance, is in fact tied to actual or anticipated exportation or export earnings. The mere fact that a subsidy is granted to enterprises which export **shall not** for that reason alone be considered to be an export subsidy within the meaning of this provision.*

(2) มาตรา 3.2<sup>46</sup> ห้ามมิให้ประเทศสมาชิกให้หรือคงไว้ซึ่งการอุดหนุนที่เป็นการอุดหนุนโดยมีเงื่อนไขให้ส่งออกตามมาตรา 3.1 [ทั้ง (a) และ (b)] (ดูข้อ 2.5)

(3) มาตรา 5 (c)<sup>47</sup> ห้ามมิให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการอุดหนุนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1 ในลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงซึ่งผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่น (ดูข้อ 2.5)

(4) มาตรา 6.3<sup>48</sup> เป็นการอธิบายคำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 5 (c) (ดูข้อ 2.5)

**2. หลักกฎหมายของ WTO ตามข้อกล่าวหาของบราซิล** เมื่อวิเคราะห์ข้อกล่าวหาของบราซิลข้างต้น ผู้เขียนพบว่า บราซิลได้พยายามกล่าวหาให้ครอบคลุมทุกประเด็นที่เกี่ยวกับการอุดหนุนภายในประเทศ และการอุดหนุนการส่งออกภายใต้กรอบของ WTO เพื่อเปิดโอกาสให้บราซิลสามารถใช้กลไกของ WTO ในการตอบโต้ทางการค้าต่อไทยได้อย่างครอบคลุม

แต่เดิม GATT 1994 (คือ GATT 1947 เดิม) ได้กำหนดกฎเกณฑ์เรื่องการอุดหนุนภายในประเทศ (Domestic Support) และการอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidy) ไว้ในมาตรา 16 (Article XVI) และ

---

*Footnote (5) Measures referred to in Annex I as not constituting export subsidies shall not be prohibited under this or any other provision of this Agreement.*

<sup>46</sup> Part II: Prohibited Subsidies: Article 3: Prohibition

3.2 A Member shall neither grant nor maintain subsidies referred to in paragraph 1.

<sup>47</sup> Part III: Actionable Subsidies:

Article 5: Adverse Effects, No Member should cause, through the use of any subsidy referred to in paragraphs 1 and 2 of Article 1, adverse effects to the interests of other Members, i.e.:

(c) serious prejudice to the interests of another Member.(13)

This Article *does not* apply to subsidies maintained on agricultural products as provided in Article 13 of the *Agreement on Agriculture*.

*Footnote (13) The term “serious prejudice to the interests of another Member” is used in this Agreement in the same sense as it is used in paragraph 1 of Article XVI of GATT 1994, and includes threat of serious prejudice.*

<sup>48</sup> Article 6: Serious Prejudice

กำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุนไว้ในมาตรา 6 (Article VI) โดยทั้งสองมาตรานี้จะ ใช้กับ “สินค้าทุกชนิด” แต่เมื่อสิ้นสุดการเจรจา Uruguay และมีการก่อตั้ง WTO ขึ้นมา ได้มีการจัดทำ ความตกลงขึ้นมา 2 ฉบับที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอุดหนุนสินค้า โดย AOA กำหนดกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับการอุดหนุนสินค้าเกษตร (ตามความหมายที่กำหนดไว้ใน Annex 1 ของ AOA คือเป็นสินค้าตาม Chapter 1-24 ของ WCO ยกเว้นสินค้า Fish and Fish Products และรวมถึงสินค้าบางประเภทที่อยู่ใน Chapter อื่นซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจนใน Annex 1 ของ AOA ว่าให้อยู่ภายใต้ AOA) และ SCM จะกำหนด กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอุดหนุนสินค้าที่เป็นสินค้าที่นอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน AOA ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ความตกลงนี้ก็คือ หากมีการอุดหนุนที่เข้าข่ายจะใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุนหรือ CVD (Countervailing Duties) ตาม AOA ได้ กระบวนการไต่สวนที่จะนำไปสู่การเก็บ CVD จะใช้กระบวนการ ตามที่ SCM บัญญัติไว้ (เป็นไปตามมาตรา 13 ของ AOA: ดูข้อ 3)

การกล่าวหาตาม AOA นั้น บราซิลได้อ้างทั้งเรื่องการอุดหนุนภายในประเทศและการอุดหนุนการ ส่งออกเพื่อใช้เป็นหลักกฎหมายในการพิจารณาว่าไทยกระทำการขัดกับกฎเกณฑ์ของ AOA ตามที่บัญญัติ ไว้หรือไม่ และการกล่าวหาตาม SCM ก็จะเป็นการใช้เป็นหลักกฎหมายใน 2 ประเด็นคือ (1) การอุดหนุนที่ ประเทศไทยให้การผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นการอุดหนุนที่ห้ามกระทำหรือไม่ (2) ก่อให้เกิดการ เสื่อมสิทธิอย่างร้ายแรงซึ่งผลประโยชน์ของบราซิลหรือไม่ ซึ่งหากการกระทำของไทยขัดกับกฎเกณฑ์ของ AOA และ/หรือ SCM (หรือไม่ขัดก็ตาม: ดูประเด็นนี้ในข้อ 3) ก็จะส่งผลให้บราซิลมีสิทธิในการใช้ มาตรการ CVD หรือนำเรื่องนี้เข้าสู่กระบวนการระบับข้อพิพาทตาม SCM และหากไทยแพ้คดี ไทยก็ต้อง ปรับมาตรการต่างๆ ตามข้อกล่าวหาให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ WTO แต่หากไทยไม่ดำเนินการ บราซิล ก็จะมีสิทธิในการดำเนินการตามกระบวนการระบับข้อพิพาทที่กำหนดไว้ใน DSU เพื่อขอใช้มาตรการตอบ โต้ทางการค้าต่อไทยได้

ก่อนที่จะวิเคราะห์ว่ามาตรการของไทยมีความสอดคล้องหรือไม่กับความตกลงที่เกี่ยวข้องของ WTO (ดูข้อ 5.) ควรต้องพิจารณาก่อนว่า

- (2.1) สินค้าอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่ต้องตกอยู่ภายใต้ AOA หรือไม่
- (2.2) มาตรการของไทยเป็นมาตรการอุดหนุนตามความตกลง AOA และ/หรือ SCM หรือไม่
- (2.3) หลักกฎหมายของการอุดหนุนตาม AOA และ SCM ตามข้อกล่าวหาของบราซิลมีอยู่อย่างไร

2.1 สินค้าอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้พันธกรณีตาม AOA หรือไม่ ก่อนที่จะพิจารณาว่า มาตรการต่างๆ ที่ไทยใช้กับสินค้าอ้อยและน้ำตาลทรายนั้นขัดต่อ AOA หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาก่อนว่า สินค้าอ้อยและน้ำตาลทรายนั้นเป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้พันธกรณีตาม AOA หรือไม่ เนื่องจากหากมิใช่สินค้าเกษตรตาม AOA ก็อาจต้องไปพิจารณาเรื่องนี้ภายใต้ SCM เพียงอย่างเดียว โดย Annex I ของ AOA ได้ระบุถึงขอบเขตของสินค้าเกษตรที่อยู่ภายใต้ AOA ไว้ (Product Coverage) โดยกล่าวว่า ให้หมายถึงสินค้าที่อยู่ภายใต้ Chapter 1 ถึง Chapter 24 ของ WCO (World Customs Organization) ดังนั้น เมื่อสินค้าอ้อยและน้ำตาลทรายอยู่ใน Chapter 17 ของ WCO จึงต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของ AOA<sup>49</sup>

2.2 มาตรการของไทยเป็นมาตรการอุดหนุนตามความตกลง AOA และ/หรือ SCM หรือไม่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของ AOA จะพบว่า AOA อธิบายถึง “ความหมายของการอุดหนุนภายในประเทศ” ไว้ 2 กรณีคือ Green Box กับ Blue Box (ซึ่งในข้อ 2.4 ผู้เขียนได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาของบราซิลเป็นกรณี Amber Box มิใช่ Green Box กับ Blue Box) และระบุคำนิยามของ “การอุดหนุนการส่งออก” ไว้ในมาตรา 1 (e) และมาตรา 9<sup>50</sup> เท่านั้น แต่ความตกลง SCM ได้กำหนดนิยามของ “การอุดหนุน” ไว้อย่าง

<sup>49</sup> Foreign-trade Online (2017) <https://www.foreign-trade.com/reference/hscodet.htm?code=1701>

Chapter 17

170112	Sugars; beet sugar, raw, in solid form, not containing added flavouring or colouring matter
170113	Sugars; cane sugar, raw, in solid form, as specified in Subheading Note 2 to this chapter, not containing added flavouring or colouring matter
170114	Sugars; cane sugar, raw, in solid form, other than as specified in Subheading Note 2 to this chapter, not containing added flavouring or colouring matter
170191	Sugars; sucrose, chemically pure, in solid form, containing added flavouring or colouring matter
170199	Sugars; sucrose, chemically pure, in solid form, not containing added flavouring or colouring matter

<sup>50</sup> (e) "export subsidies" refers to subsidies contingent upon export performance, including the export subsidies listed in Article 9 of this Agreement;

ชัดเจน ดังนั้น จึงมีคำถามที่สำคัญคือ คำนิยามการอุดหนุนตามความตกลง SCM จะสามารถนำมาใช้กับ AOA ได้หรือไม่ อย่างไร

ตามแนวทางการตีความประเด็นหนึ่งในคดี Canada - Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products<sup>51</sup> ได้ระบุว่า ความหมายของ “การอุดหนุน” ตาม SCM จะนำไปบังคับใช้กับทุกความตกลงภายใต้ WTO รวมทั้ง AOA โดยคำตัดสินคดีนี้ได้สรุปความไว้ว่า SCM ถือเป็นความตกลงที่เป็น “หลักทั่วไป” ในเรื่องการอุดหนุน โดยหลังจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีนี้พิจารณาความหมายของ “การอุดหนุนการส่งออก” ตามที่ปรากฏในมาตรา 1 (e) ของ AOA ซึ่งระบุว่า การอุดหนุนการส่งออกหมายถึง การอุดหนุนที่มีเงื่อนไขให้ส่งออก รวมทั้งการอุดหนุนการส่งออกประเภทต่างๆ ที่ระบุอยู่ในมาตรา 9 ของ AOA คณะกรรมการฯ เห็นว่า การตีความคำว่า “การอุดหนุนที่มีเงื่อนไขให้ส่งออก” ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1 (e) ควรใช้แนวทางตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1.1 ของ SCM ซึ่งเป็น “คำอธิบายทั่วไป” (general context) ของมาตรา 1 (e) ของ AOA ประการสำคัญ มีความตกลงภายใต้ WTO หลายฉบับที่มีการกล่าวถึง “การอุดหนุน” แต่ก็ไม่มีข้อตกลงฉบับใดเลยที่ได้ให้คำนิยามของการอุดหนุน (รวมถึงการอุดหนุนการส่งออก) ไว้อย่างที่ปรากฏไว้ในมาตรา 1.1 ของ SCM ดังนั้น เมื่อมีประเด็นเรื่องคำนิยามหรือความหมายของการอุดหนุนในความตกลงต่างๆ ภายใต้ WTO และไม่สามารถหาบทบัญญัติใดมาใช้บังคับได้ ก็ให้นำ SCM มาใช้บังคับเพื่อเป็นการอุดช่องว่าง สรุปคือ การพิจารณาความหมายของการอุดหนุนภายใต้ AOA หากไม่มีการบัญญัติคำนิยามใน AOA ไว้เป็นการเฉพาะ ต้องนำคำนิยามของการอุดหนุนใน SCM มาพิจารณาประกอบ โดยมาตรา 1.1 ของ SCM ได้ให้นิยามของคำว่า “การอุดหนุน” ไว้ว่า (WTO, 1999<sup>52</sup>) คือการที่รัฐหรือองค์กรของรัฐให้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้<sup>53</sup>

(1) ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งหมายความรวมถึง

(ก) การกระทำใดๆ ที่ในที่สุดจะทำให้ได้รับเงินทุน (Funds) หรือทำให้หนี้สินลดลงหรือหมดไป

---

<sup>51</sup> Report of the Panel, WT/DS103/R WT/DS113/R 17 May 1999 (99-1924)

<sup>52</sup> SCM: Article 1: *Definition of a Subsidy*

<sup>53</sup> คำแปลอ้างอิงมาจากมาตรา 63 ของพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542



(ข) การลดหย่อนหรือไม่เรียกเก็บรายได้ของรัฐที่โดยปกติแล้วธุรกิจจะต้องชำระ

(ค) ซื่อสินค้า ให้ทรัพย์สิน หรือให้บริการอื่นใดนอกจากสาธารณูปโภคทั่วไป

(ง) ให้เงินแก่กลไกจัดหาเงินทุน หรือมอบหมาย หรือสั่งให้เอกชนดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตาม (ก) (ข) หรือ (ค) ซึ่งโดยปกติเป็นเงินที่มอบให้แก่รัฐ และการปฏิบัติเช่นนั้นต่างจากการปฏิบัติของรัฐโดยปกติ

หรือ

(2) ให้การสนับสนุนด้านรายได้หรือด้านราคา ไม่ว่าจะในรูปแบบใด (there is any form of) ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าใด หรือลดการนำเข้าสินค้าใด

และมีผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำตาม (1) หรือ (2)

อย่างไรก็ตาม การให้สินค้าส่งออกได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรประเภทที่เรียกเก็บจากสินค้าชนิดเดียวกันที่ใช้เพื่อการบริโภคภายในประเทศหรือการคืนภาษีอากรดังกล่าวในจำนวนไม่เกินภาษีอากรที่เกิดขึ้น จะไม่ถือว่าเป็นการอุดหนุน<sup>54</sup>

โดยสรุปคือ จะถือว่ามี การอุดหนุนเกิดขึ้นเมื่อ (1) มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยรัฐ หรือ (2) มีการให้การสนับสนุนด้านรายได้หรือด้านราคา ไม่ว่าจะในรูปแบบใด ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าใด หรือลดการนำเข้าสินค้าใด และมีผู้ได้รับประโยชน์จากการช่วยเหลือนั้น

ประการสำคัญ เมื่อพิจารณาจากความตกลงฯ นี้จะพบว่ามีการใช้คำว่า “government or any public body within the territory of a Member” จึงทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่า มาตรการของรัฐบาลที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินจะรวมถึงมาตรการของรัฐในระดับท้องถิ่น (sub-national governments) และองค์กร

---

<sup>54</sup> Footnote 1 of SCM Agreement

In accordance with the provisions of Article XVI of GATT 1994 (Note to Article XVI) and the provisions of Annexes I through III of this Agreement, the exemption of an exported product from duties or taxes borne by the like product when destined for domestic consumption, or the remission of such duties or taxes in amounts not in excess of those which have accrued, shall not be deemed to be a subsidy.

ต่างๆ ของรัฐที่รัฐมีอำนาจในการควบคุม (such public bodies as state-owned companies) ด้วย

เมื่อพิจารณาความหมายที่ทั้ง AOA และ SCM ระบุไว้รวมทั้งแนวทางการตีความที่เสนอมาช้างต้น รวมทั้งกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง (ดูรายละเอียดในข้อ 3) ในเบื้องต้น จะพบว่า มาตรการต่างๆ ของไทยในเรื่องอ้อยและน้ำตาลทรายต่างก็เข้าข่ายเป็นการอุดหนุนตามความหมายของ AOA และ SCM เนื่องจากมีการกระทำของรัฐในรูปแบบต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนด้านรายได้หรือด้านราคาเพื่อเพิ่มการส่งออก แต่การอุดหนุนดังกล่าวจะกระทำได้อย่างไรหรือไม่อย่างไรนั้น ผู้เขียนจะนำเสนอในหัวข้อต่อไป

## 2.3 การอุดหนุนการส่งออกตามที่บราซิลกล่าวหาตาม AOA ประเด็นนี้ บราซิลอ้าง

(1) **มาตรา 3.3** ที่ห้ามมิให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกแก่สินค้าเกษตรในปริมาณเกินกว่าที่ระบุไว้หรือใช้การอุดหนุนการส่งออกฯ ที่ไม่ได้ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันของตน

(2) **มาตรา 8** ที่ห้ามมิให้ใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออก เว้นแต่จะเป็นการอุดหนุนการส่งออกที่เป็นไปตาม AOA และมีความสอดคล้องกับข้อผูกพันของประเทศสมาชิกผู้ใช้มาตรการตามที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันของตน

(3) **มาตรา 9.1** เรื่องประเภทของการอุดหนุนการส่งออกที่ต้องลดลง

(4) **มาตรา 10.1** ที่ห้ามใช้การอุดหนุนการส่งออกที่นอกเหนือจากการอุดหนุนการส่งออกที่ระบุไว้ในมาตรา 9.1 (คือการอุดหนุนการส่งออกที่ต้องลดลง) ในลักษณะที่ส่งผลให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงข้อผูกพันของการลดการอุดหนุนการส่งออกหรือที่เป็นการดำเนินการใดๆ ที่มีไข่เชิงพาณิชย์เพื่อหลบเลี่ยงข้อผูกพันของการลดการอุดหนุนการส่งออก

มาตรา 1 (e) ของ AOA ระบุว่า การอุดหนุนการส่งออกหมายถึง การอุดหนุนที่มีเงื่อนไขให้ส่งออก รวมทั้งการอุดหนุนการส่งออกประเภทต่างๆ ที่ระบุอยู่ในมาตรา 9 ของ AOA โดยมาตรา 9.1 กำหนดประเภทของการอุดหนุนการส่งออกไว้ 6 ประเภทด้วยกัน ซึ่งเป็นการอุดหนุนการส่งออกที่ต้องลดลง ดังนี้<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> AOA: Article 9: Export Subsidy Commitments,

1. The following export subsidies are subject to reduction commitments under this Agreement:

(1) การอุดหนุนโดยตรงที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐให้แก่อุตสาหกรรมหรือผู้ผลิตสินค้าเกษตรหรือให้แก่สหกรณ์ สมาคม หรือคณะกรรมการด้านการตลาด (marketing board) โดยมีเงื่อนไขผูกหรือเชื่อมโยงกับการส่งออก<sup>56</sup>

(2) การที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐขายหรือดำเนินการใดๆ เพื่อส่งออกสินค้าเกษตรซึ่งอยู่ในสต็อกที่มีใช้การพาณิชย์ ในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ขายภายในประเทศ<sup>57</sup>

(3) การจ่ายเงินโดยรัฐให้แก่สินค้าเกษตรที่ส่งออก ไม่ว่าจะเงินนั้นจะมาจากงบประมาณแผ่นดินหรือไม่<sup>58</sup>

(4) การอุดหนุนที่ให้แก่สินค้าส่งออกเพื่อลดต้นทุนด้านการตลาด ที่มีใช้การส่งเสริมการส่งออกและการให้คำปรึกษาที่ให้การทั่วไป<sup>59</sup>

(5) การอุดหนุนที่ให้แก่ค่าใช้จ่ายในการขนส่งภายในประเทศซึ่งสินค้าส่งออกซึ่งเป็นการให้การอุดหนุนที่ดีกว่าที่ให้แก่การขนส่งซึ่งสินค้าภายในประเทศ<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> AOA: Article 9.1 (a) the provision by governments or their agencies of direct subsidies, including payments-in-kind, to a firm, to an industry, to producers of an agricultural product, to a cooperative or other association of such producers, or to a marketing board, contingent on export performance;

<sup>57</sup> AOA: Article 9.1 (b) the sale or disposal for export by governments or their agencies of non-commercial stocks of agricultural products at a price lower than the comparable price charged for the like product to buyers in the domestic market;

<sup>58</sup> AOA: Article 9.1 (c) payments on the export of an agricultural product that are financed by virtue of governmental action, whether or not a charge on the public account is involved, including payments that are financed from the proceeds of a levy imposed on the agricultural product concerned or on an agricultural product from which the exported product is derived;

<sup>59</sup> AOA: Article 9.1 (d) the provision of subsidies to reduce the costs of marketing exports of agricultural products (other than widely available export promotion and advisory services) including handling, upgrading and other processing costs, and the costs of international transport and freight;

<sup>60</sup> AOA: Article 9.1 (e) internal transport and freight charges on export shipments, provided or mandated by governments, on terms more favourable than for domestic shipments;

(6) การอุดหนุนต้นน้ำ (*upstream subsidy*) ให้แก่สินค้าเกษตรที่เป็นส่วนประกอบของสินค้าส่งออก<sup>61</sup>

โดยประเทศสมาชิกต้องลดการอุดหนุนส่งออกดังนี้

- ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดปริมาณสินค้าเกษตรที่ให้การอุดหนุนส่งออกลงร้อยละ 21 และลดจำนวนเงินอุดหนุนลงร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี<sup>62</sup>

- ประเทศกำลังพัฒนาต้องลดปริมาณสินค้าเกษตรที่ให้การอุดหนุนส่งออกลงร้อยละ 14 และลดจำนวนเงินอุดหนุนลงร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี<sup>63</sup>

ประเด็นสำคัญในเรื่องการอุดหนุนส่งออกคือ ประเทศสมาชิกต้องไม่ให้การอุดหนุนการส่งออกเกินกว่าที่ผูกพันไว้ โดยใช้ยอดการอุดหนุนในปีฐาน 1986-1990 เป็นจุดเริ่มต้นและผูกพันการอุดหนุนการส่งออกเป็นรายสินค้า โดยมาตรา 3.3 ของ AOA ระบุว่า ประเทศสมาชิกจะให้การอุดหนุนการส่งออกประเภทที่ระบุอยู่ในมาตรา 9.1 หรือ **Listed Export Subsidies** ต่อสินค้าเกษตรหรือกลุ่มสินค้าเกษตรที่ระบุอยู่ใน Section II of Part IV ของตารางข้อผูกพันของตนในปริมาณสินค้าเกษตรที่ได้รับการอุดหนุนหรือ

---

<sup>61</sup> AOA: Article 9.1 (f) subsidies on agricultural products contingent on their incorporation in exported products.

<sup>62</sup> Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Program, MTN.GNG/MA/W/24 20 December 1993, Specific Modalities: Export Competition

11. The export subsidies listed in Annex 7 shall be subject to budgetary outlay and quantity commitments. Outlays and quantities shall be reduced, over a six-year period, commencing in the year 1995 by 36 per cent and 21 per cent respectively. The base period shall be the year 1986 to the year 1990. These commitments shall be established in accordance with the modalities prescribed in Annex 8.

12. Commitments shall include undertakings not to introduce or re-introduce subsidies on the export of agricultural products or groups of products in respect of which such subsidies were not granted during the course of the base period. In addition, commitments may be negotiated to limit the scope of subsidies on exports of agricultural products as regards individual or regional markets. The markets to which such commitments apply shall be specified in the lists of commitments on export competition.

<sup>63</sup> Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Program, MTN.GNG/MA/W/24 20 December 1993, Specific Modalities: Export Competition, Special and Differential Treatment

ในจำนวนเงินที่เกินกว่าระดับข้อผูกพันที่ระบุไว้ไม่ได้ และจะให้การอุดหนุนการส่งออกประเภทดังกล่าวต่อสินค้าหรือกลุ่มสินค้าเกษตรชนิดใดๆ ที่ไม่ได้ระบุไว้ใน Section II of Part IV ของตารางข้อผูกพันดังกล่าว ซึ่งเป็นสินค้า Non Scheduled Agricultural Products ไม่ได้ หมายความว่า หากประเทศสมาชิกรายใดต้องการให้การอุดหนุนการส่งออกประเภทที่ระบุไว้ในมาตรา 9.1 ต่อสินค้าเกษตรใดๆ ก็ต้องระบุถึงการให้การอุดหนุนการส่งออกนั้นไว้ใน Section II of Part IV ของตารางข้อผูกพันของตนพร้อมทั้งต้องกำหนดระดับ “สูงสุด” ทั้งปริมาณสินค้าเกษตรที่ได้รับการอุดหนุนและจำนวนเงินที่จะใช้ในการอุดหนุนไว้ด้วย ประเทศสมาชิกนั้นจึงจะมีสิทธิให้การอุดหนุนการส่งออกดังกล่าวได้

โดยสรุป หลักกฎหมายของ WTO ตามข้อกล่าวหาของบราซิลในเรื่องการอุดหนุนการส่งออกตาม AOA ก็คือ มาตรา 9 เป็นการอธิบายความคำว่า “การอุดหนุนการส่งออกที่ต้องลดลง” มาตรา 10.1 คือการห้ามมิให้ให้การอุดหนุนการส่งออกนอกเหนือจากการอุดหนุนการส่งออกที่ต้องลดลงตามระบุไว้ในมาตรา 9.1 ในลักษณะที่ส่งผลให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดการหลบเลี่ยงข้อผูกพันของการลดการอุดหนุนการส่งออกหรือเป็นการดำเนินการใดๆ ที่มีใช้เชิงพาณิชย์เพื่อหลบเลี่ยงข้อผูกพันของการลดการอุดหนุนการส่งออก โดยมีการกำหนดประเภทการอุดหนุนการส่งออกไว้ในมาตรา 10.2 ซึ่งประกอบด้วย สินค้าเพื่อการส่งออก การค้าประกันสินค้าเพื่อการส่งออก การประกันภัยที่คุ้มครองผู้ส่งออกจากภัยอันเกิดจากการไม่ชำระหนี้ของลูกค้าไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือการค้า ซึ่งเป็นการอุดหนุนการส่งออกประเภทที่ “ไม่ต้องลดลง” และสามารถ “กระทำได้ตามกฎหมาย” คือกฎหมายไม่ห้ามกระทำ เพียงแต่ต้องอย่าให้การอุดหนุนการส่งออกประเภทใดประเภทหนึ่งในสามประเภทนี้ในลักษณะที่เป็นการหลบเลี่ยงข้อผูกพันที่จะต้องลดการอุดหนุนการส่งออกหรือเป็นการดำเนินการใดๆ ที่มีใช้เชิงพาณิชย์เพื่อหลบเลี่ยงข้อผูกพันของการลดการอุดหนุนการส่งออก ที่เป็นการกระทำซึ่งเรียกว่า Circumvention ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถแยกประเภทการอุดหนุนการส่งออกเหล่านี้ได้เป็น 2 ประเภท คือ การอุดหนุนการส่งออกประเภทที่ต้องลดลง และการอุดหนุนการส่งออกที่ไม่ต้องลดลง โดยการอุดหนุนการส่งออกประเภทที่ต้องลดลง คือการอุดหนุนตามมาตรา 9.1 ซึ่งระบุประเภทของการอุดหนุนการส่งออกไว้หรือ Listed Export Subsidies แต่ไม่ได้หมายความว่า การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรจะจำกัดอยู่เฉพาะประเภทตามที่มาตรา 9.1 ระบุไว้เท่านั้น ประเภทการอุดหนุนการส่งออกตามที่ระบุมาตรา 9.1 ระบุไว้ก็คือ Exhaustive List ของการอุดหนุนการส่งออกที่ต้องลดลงเท่านั้น หมายความว่า อาจมีการอุดหนุนการส่งออกประเภทอื่นอีก (โดยเฉพาะตาม

มาตรา 10.2) ที่ถือเป็น Non Listed Export Subsidies แต่การอุดหนุนการส่งออกเหล่านั้นไม่ได้อยู่ภายใต้พันธกรณีที่จะต้องลดการอุดหนุนลงเท่านั้น<sup>64</sup>

ผู้เขียนขอสรุปเพื่อความเข้าใจว่า เมื่อมีการจัดทำ AOA ขึ้นมาได้มีการกำหนดขอบเขตการใช้การอุดหนุนการส่งออกของประเทศสมาชิกไว้ 5 ประการคือ

(1) จะใช้การอุดหนุนการส่งออกได้เฉพาะต่อสินค้าเกษตรที่ได้รับระบุไว้ในตารางข้อมูลพื้นฐานของตนและภายในระดับการลดลงของการอุดหนุนการส่งออกตามที่ระบุไว้ด้วย

(2) จะใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกในส่วนที่เกินกว่าปริมาณสินค้าเกษตรที่ได้รับการอุดหนุนและเกินกว่าจำนวนเงินที่ระบุไว้ในตารางข้อมูลพื้นฐานได้ต่อเมื่อเป็นกรณี “downstream flexibility” ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 9.2 (b)<sup>65</sup> เท่านั้น

---

<sup>64</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ทัชชฌัย (ฤกษ์สุด) ทองอุไร, กฎเกณฑ์การค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT และ องค์การการค้าโลก (WTO), สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559

<sup>65</sup> ในปี 2 ถึงปี 5 ของช่วงเวลาที่มีการปฏิบัติตามพันธกรณี ในปีใดๆ ก็ตาม ประเทศสมาชิกอาจให้การอุดหนุนการส่งออกประเภทที่ระบุไว้ในมาตรา 9 วรรค 1 หรือ Listed Export Subsidy แก่สินค้าเกษตรหรือกลุ่มสินค้าเกษตร ในปริมาณที่เกินกว่าระดับการอุดหนุนที่ผูกพันไว้ในแต่ละปีตามที่ปรากฏใน Part IV ของตารางสิทธิประโยชน์ของตนได้ โดยมีเงื่อนไขว่า

(1) จำนวนเงินสะสม (cumulative amounts) ของจำนวนเงินที่ใช้ในการอุดหนุนดังกล่าวที่นับจากเวลาที่เริ่มมีการปฏิบัติตามพันธกรณีจนถึงปีที่จะใช้ข้อยกเว้น “Downstream Flexibility” จะต้องไม่เกินไปกว่าจำนวนเงินสะสมที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติตามอย่างครบถ้วนต่อระดับข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้เงินอุดหนุนในแต่ละปีตามที่ระบุไว้ในตารางสิทธิประโยชน์ของประเทศสมาชิคนั้น ซึ่งจำนวนเงินสะสมดังกล่าวในส่วนที่เกินมานั้นจะต้องมีจำนวนไม่เกินกว่าร้อยละ 3 ของระดับการอุดหนุนที่กำหนดไว้ซึ่งคำนวณมาจากช่วงปีฐาน (3 per cent of the base period level of such budgetary outlays)

(2) ปริมาณสะสม (cumulative quantities) ของสินค้าเกษตรที่ส่งออกที่ได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนนั้นซึ่งนับจากเวลาที่เริ่มมีการปฏิบัติตามพันธกรณีจนถึงปีที่จะใช้ข้อยกเว้น “Downstream Flexibility” จะต้องไม่ปริมาณไม่เกินไปกว่าปริมาณสะสมที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติตามอย่างครบถ้วนต่อระดับข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับปริมาณการให้การอุดหนุนในแต่ละปีตามที่ระบุไว้ในตารางสิทธิประโยชน์ของประเทศสมาชิคนั้น ซึ่งปริมาณสะสมดังกล่าวในส่วนที่เกินมานั้นจะต้องมีจำนวนไม่เกินกว่าร้อยละ 1.5 ของระดับการอุดหนุนที่กำหนดไว้ซึ่งคำนวณมาจากช่วงปีฐาน (1.5 per cent of the base period level quantities)

(3) ประเทศกำลังพัฒนาจะใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกที่มีความสอดคล้องกับ AOA ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9.4 ได้ (ปัจจุบันใช้ไม่ได้แล้วเพราะครบระยะเวลาในการปฏิบัติตามพันธกรณีแล้ว คือ 9 ปีนับจากวันที่ก่อตั้ง WTO)

(4) จะใช้การอุดหนุนการส่งออกในรูปแบบอื่นใดที่นอกเหนือไปจากรูปแบบที่ระบุไว้ในตารางข้อมูลผูกพันของตนได้ต่อเมื่อมิใช่เป็นการใช้เพื่อหลบเลี่ยงข้อผูกพันของการลดการอุดหนุนการส่งออกหรือ Anti-circumvention (มาตรา 10)

(5) การอุดหนุนการส่งออกต่อสินค้าเกษตรอื่นใดนอกเหนือจาก (1) – (4) ถือเป็นสิ่งที่ห้ามกระทำ (มาตรา 3.3 มาตรา 8 และมาตรา 10)

## 2.4 การอุดหนุนภายในประเทศตามที่บราซิลกล่าวหาตาม AOA ประเด็นนี้ บราซิลอ้าง

(1) **มาตรา 3.2** ที่ระบุว่า ประเทศสมาชิกต้องไม่ให้การอุดหนุนแก่ผู้ผลิตภายในประเทศในปริมาณที่เกินกว่าระดับข้อผูกพันที่ปรากฏในตารางข้อมูลผูกพันของประเทศสมาชิคนั้น (ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 6 ซึ่งระบุกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอุดหนุนภายในประเทศ)

---

(3) จำนวนเงินสะสมโดยรวม (the total cumulative amounts of budgetary outlays) ที่ให้แก่สินค้าเกษตรที่ส่งออกซึ่งได้รับการอุดหนุน รวมทั้งปริมาณสินค้าเกษตรที่ได้รับการอุดหนุนการส่งออกตลอดช่วงที่มีการปฏิบัติตามพันธกรณี (over the entire implementation period) จะต้องมีจำนวนและปริมาณที่ไม่มากไปกว่ายอดรวมทั้งหมด (totals) ของการปฏิบัติตามอย่างครบถ้วนต่อระดับข้อผูกพันในแต่ละปีตามที่ระบุไว้ในตารางสิทธิประโยชน์ของประเทศสมาชิคนั้น ด้วย และ

(4) ณ วันที่ครบกำหนดในการปฏิบัติตามพันธกรณี จำนวนเงินที่ใช้ในการอุดหนุนและปริมาณการอุดหนุนที่ประเทศสมาชิกให้แก่สินค้าเกษตรที่ส่งออกจะต้องมีจำนวนเงินไม่เกินร้อยละ 64 และมีปริมาณไม่เกินร้อยละ 79 ของจำนวนเงินที่ใช้และปริมาณสินค้าเกษตรที่ได้รับการอุดหนุน (ตามลำดับ) ในช่วงปีฐาน 1986-1990 และสำหรับประเทศกำลังพัฒนา จำนวนเงินนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ 76 และปริมาณนั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ 86

ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ทัชชฌัย (ฤกษ์ะสุด) ทองอุไร, กฎเกณฑ์การค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT และ องค์การการค้าโลก (WTO), สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559

(2) **มาตรา 6.3** ที่ระบุว่า จะถือว่า ข้อผูกพันในการลดการอุดหนุนภายในประเทศของประเทศสมาชิกจะมีความสอดคล้องกับ AOA ต่อเมื่อการอุดหนุนนั้นมีปริมาณไม่เกินกว่าระดับการอุดหนุนที่ประเทศสมาชิคนั้นผูกพันไว้ตามข้อผูกพันของตน (ทั้งในแต่ละปีและข้อผูกพันสุดท้าย)

เมื่อพิจารณา**มาตรา 3.2** และ **มาตรา 6.3** ดังกล่าวจะพบว่า การอุดหนุนภายในประเทศตามที่บราซิลกล่าวหาเป็นการอุดหนุนประเภท **Amber Box** ซึ่งเป็นการอุดหนุนที่ถือได้ว่าเป็นการบิดเบือนทางการค้าอย่างมาก (Highly trade distortive) AOA จึงกำหนดให้อยู่ภายใต้ข้อผูกพันในการลดการอุดหนุนลงตามที่ AOA กำหนดไว้ โดย AOA กำหนดให้ลดการอุดหนุนประเภท Amber Box ลงตามมาตรา 3 วรรค 2<sup>66</sup> มาตรา 6<sup>67</sup> และภาคผนวก 3<sup>68</sup> ของ AOA และตาม Modalities<sup>69</sup> โดยประเทศสมาชิกต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการใช้มาตรการอุดหนุนภายในประเทศ และลดการอุดหนุนภายในประเทศของตนลง ดังนี้

(ก) **ต้องระบุงการอุดหนุนประเภท Amber Box ไว้ในตารางข้อผูกพัน** ประเทศสมาชิกที่ประสงค์จะใช้การอุดหนุนประเภท Amber Box ต้องระบุงมาตรการประเภทดังกล่าวไว้ใน Section I of Part V ของตารางข้อผูกพันของตน โดยประเทศสมาชิكدังกล่าวยังสามารถใช้มาตรการอุดหนุนประเภทนี้ต่อไปได้ แต่จะให้การอุดหนุนแก่ผู้ผลิตภายในประเทศตนเกินกว่าปริมาณการอุดหนุนที่ตนระบุไว้ในตารางดังกล่าวไม่ได้ แต่การอุดหนุนที่ห้ามใช้นี้หมายถึงเฉพาะการอุดหนุนซึ่งอยู่ภายใต้การลดลงด้วยการคำนวณ

---

<sup>66</sup> Part II: Article 3: Incorporation of Concessions and Commitments,

2. Subject to the provisions of Article 6, a Member **shall** not provide support in favour of domestic producers in excess of the commitment levels specified in Section I of Part IV of its Schedule.

<sup>67</sup> AOA: Part IV: Article 6: Domestic Support Commitments,

1. The domestic support reduction commitments of each Member contained in Part IV of its Schedule **shall** apply to all of its domestic support measures in favour of agricultural producers with the exception of domestic measures which are not subject to reduction in terms of the criteria set out in this Article and in Annex 2 to this Agreement. The commitments are expressed in terms of Total Aggregate Measurement of Support and "Annual and Final Bound Commitment Levels".

<sup>68</sup> AOA: ANNEX 3: DOMESTIC SUPPORT: CALCULATION OF AGGREGATE MEASUREMENT OF SUPPORT,

<sup>69</sup> MTN. GNG/MA/W/24 20 December 1993 Distribution Special (UR-93-0250) Original: English Negotiating Group on Market Access,



โดย Current Total AMS เท่านั้น<sup>70</sup> หมายความว่า หากเป็นการอุดหนุนที่ไม่ถูกบังคับให้ต้องลดลงแล้ว ประเทศสมาชิกก็ยังคงสามารถใช้การอุดหนุนประเภทนั้นได้อยู่ โดยการอุดหนุนประเภทที่ AOA ไม่ได้กำหนดให้ต้องลดการอุดหนุนลงคือ การอุดหนุนประเภท Blue Box และ Green Box ดังนั้น ประเทศสมาชิกยังคงสามารถใช้การอุดหนุนประเภท Blue Box และ Green Box ต่อไปได้ เพียงแต่ถ้าหากใช้แล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศสมาชิกอื่นอาจมีการดำเนินการตามกระบวนการที่ AOA กำหนดไว้คือ การใช้มาตรการตอบโต้ที่เรียกว่า CVD หรือการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาท (ดูข้อ 3)

(ข) **ต้องลดการอุดหนุนประเภท Amber Box ลงในอัตราและภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้** ข้อ 1 ข้อ 8 และข้อ 15 ของ Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme กำหนดให้ลดการอุดหนุนประเภท Amber Box ลง ตามอัตราและระยะเวลาที่ระบุไว้<sup>70</sup> ซึ่งปัจจุบัน ไทยมีข้อผูกพันที่จะให้การอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในประเทศในส่วนที่ถือเป็นการบิดเบือนตลาดภายในประเทศคือรายการใน Amber Box สำหรับสินค้าเกษตรทั้งหมด (AMS) รวมกันได้ **ไม่เกินปีละ 19,028 ล้านบาท**

## 2.5 การอุดหนุนที่ห้ามกระทำตามที่บราซิลกล่าวหาตาม SCM ประเด็นนี้ บราซิลอ้าง

(1) **มาตรา 3.1 (a)** ซึ่งห้ามมิให้มีการใช้การอุดหนุนโดยมีเงื่อนไขให้ส่งออกหรือ XR (Export Requirements) ยกเว้นจะเป็นการดำเนินการตาม AOA

(2) **มาตรา 3.2** ที่ห้ามมิให้ประเทศสมาชิกให้หรือคงไว้ซึ่งการอุดหนุนที่เป็นการอุดหนุนโดยมีเงื่อนไขให้ส่งออกตามมาตรา 3.1 [ทั้ง (a) และ (b)]

<sup>70</sup> ข้อมูลจาก WTO (2003c) [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm3\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm)

	Developed countries 6 years: 1995-2000	Developing countries 10 years: 1995-2004
Domestic support		
total AMS cuts for sector (base period: 1986-88)	-20%	-13%

(3) **มาตรา 5 (c)** ซึ่งห้ามมิให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการอุดหนุนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1 ในลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงซึ่งผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่น

(4) **มาตรา 6.3** ซึ่งเป็นการอธิบายคำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 5 (c)

โดยข้อกล่าวหาของบราซิลข้างต้น มีหลักกฎหมายของ WTO ดังนี้

**2.5.1 การอุดหนุนที่ห้ามกระทำ (PROHIBITED SUBSIDIES) ตามมาตรา 3.1 (a) และ มาตรา 3.2** การอุดหนุนประเภทนี้ระบุอยู่ในมาตรา 3<sup>71</sup> ของ SCM แบ่งออกเป็น 2 กรณีคือการอุดหนุนโดยมีเงื่อนไขให้ส่งออกหรือ XR (Export Requirements) และการบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศหรือ LCR (Local Content Requirements) แต่การอุดหนุนการส่งออกที่ปรากฏอยู่ในข้อกล่าวหาของบราซิลมีเรื่องเดียวคือ **การอุดหนุนโดยมีเงื่อนไขให้ส่งออก** ซึ่งหมายถึงการอุดหนุนที่ให้แก่การส่งออกไม่ว่าโดยนิติบัญญัติหรือโดยพฤตินัย และไม่จำเป็นที่จะเป็นการอุดหนุนที่ให้แก่การส่งออกทั้งหมดหรือการกำหนดให้การส่งออกเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของการให้การอุดหนุน หรือไม่ว่าจะมีเงื่อนไขประการใดก็ตามที่ให้เพื่อการส่งออก รวมถึงการอุดหนุนการส่งออกตามที่ปรากฏในภาคผนวก 1 ของความตกลง SCM ด้วย (Illustrative List of export subsidies in Annex I) ซึ่งมีอยู่ 11 ประเภท (ผู้เขียนไม่นำเสนอรายละเอียดของ Annex I ณ ที่นี้ เพราะในข้อ 2.1 ที่ผ่านมามีได้พิจารณาแล้วว่า สินค้าอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้พันธกรณีของ AOA จึงไม่ต้องพิจารณาเรื่องนี้ภายใต้ SCM รวมทั้งข้อ (1) ข้างต้นก็ระบุอย่างชัดเจนว่า การอุดหนุนการส่งออกเป็นกรณีที่กระทำได้ หากเป็นไปตาม AOA)

เหตุที่ SCM ห้ามมิให้มีการใช้การอุดหนุนประเภทนี้เนื่องจากการอุดหนุนที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการค้า (directly affect trade) และมีผลเป็นการบิดเบือนทางการค้า (trade distortion) และมีความเป็นไปได้อย่างมากที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่น

อย่างไรก็ตาม ตอนท้ายของมาตรา 3.1 (a) ได้บัญญัติไว้ว่า การห้ามใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกตาม SCM นี้ไม่รวมถึงการอุดหนุนการส่งออกตาม AOA หมายความว่า หากเป็นการอุดหนุนการส่งออกที่เป็นไปตาม AOA ก็สามารถใช้ได้ต่อไป (ดูข้อ 2.3)

---

<sup>71</sup> SCM: PART II: PROHIBITED SUBSIDIES: Article 3: Prohibition

2.5.2 การห้ามมิให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการอุดหนุนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1 ในลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงซึ่งผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่นตามมาตรา 5 (c) ตามความหมายของ “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ที่ระบุไว้ในมาตรา 6.3 เมื่อพิจารณาข้อกล่าวหาของบราซิลสามารถสรุปได้ว่า ประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการอุดหนุนตามคำนิยามที่ระบุในมาตรา 1 ได้ เพียงแต่มาตรา 5 (c) ระบุว่าจะใช้มาตรการนั้นในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงซึ่งผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่นไม่ได้ โดยมาตรา 6.3 ได้อธิบายความหมายของ “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ไว้ โดยสาระสำคัญของกรณีนี้ มีดังนี้

(1) มาตรา 1.1 ของ SCM ได้ให้คำนิยามของการอุดหนุนไว้ว่า จะถือว่ามี การอุดหนุนเกิดขึ้นเมื่อ 1) มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยรัฐ หรือ 2) มีการให้การสนับสนุนด้านรายได้หรือด้านราคา ไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าใด หรือลดการนำเข้าสินค้าใด และมี ผู้ได้รับประโยชน์จากการช่วยเหลือนั้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในข้อ 2.2 ที่ผ่านมา) และมาตรา 1.2 ระบุว่า การให้การอุดหนุนตามมาตรา 1.1 นี้จะตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติเรื่องการอุดหนุนที่ห้ามกระทำ (Part II: Prohibited Subsidies) หรือการอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ได้ (Part III: Actionable Subsidies) หรือการใช้ มาตรการตอบโต้หรือ CVD (Part V: Countervailing Measures) ต่อเมื่อเป็นการอุดหนุนที่เป็น การให้โดย เฉพาะเจาะจง (Specificity) ตามที่ระบุอยู่ในมาตรา 2 เท่านั้น หมายความว่า หากประเทศสมาชิกใช้ มาตรการอุดหนุนที่เป็น การให้โดยเฉพาะเจาะจง (ซึ่ง Prohibited Subsidies หรือการอุดหนุนที่ห้ามกระทำ ถือเป็นการให้โดยเฉพาะเจาะจง) ประเทศสมาชิกนั้นอาจถูกใช้มาตรการตอบโต้ตาม Part III: Actionable Subsidies (การอธิบายความหมายของ Adverse Effects / Serious Prejudice / Remedies) และตาม Part V: Countervailing Measures (กระบวนการเปิดการโต้สวนเพื่อการเก็บอากรตอบโต้หรือ CVD และการเก็บ CVD) ได้

นอกจากนั้น ยังมีคำสำคัญที่ควรทำความเข้าใจตามเนื้อหาข้างต้นอยู่ 2 คำคือ “มีผู้ได้รับประโยชน์ จากการช่วยเหลือ” และ “การให้การอุดหนุนโดยเฉพาะเจาะจง”

(1.1) **ประโยชน์ที่ได้รับ (Conferred Benefit)** ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งในการพิจารณาว่า รัฐให้การอุดหนุนต่อเอกชนหรือไม่ เพราะเพียงแต่รัฐให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพียงอย่างเดียวซึ่งถือเป็น “ต้นทุน” อย่างหนึ่งของรัฐ (cost to government) หรือรัฐให้การสนับสนุนด้านรายได้หรือด้านราคา ไม่

ว่าในรูปแบบใดไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าใด หรือลดการนำเข้าสินค้าใด แต่หากไม่มีผู้ใดได้รับประโยชน์จากการนั้นก็ไม้อาจถือได้ว่า มีการให้การอุดหนุนโดยรัฐ ซึ่งหลักการเช่นนี้ได้มีการยืนยันโดยคำตัดสินในคดี Canada-Aircraft ซึ่งองค์การอุทธรณ์ตัดสินว่า การให้การอุดหนุนตามมาตรา 1.1 ของความตกลง SCM นั้นจะให้ความสำคัญกับการที่มีผู้รับประโยชน์ด้วย และประโยชน์ที่ได้รับนั้นจะถือว่ามิได้อยู่ก็ต่อเมื่อผู้รับได้รับแล้วทำให้เขา “ดีขึ้น” กว่ากรณีที่ไม่ได้รับประโยชน์นั้น และการให้ความช่วยเหลือ ก็ต้องเป็นการให้ความช่วยเหลือ ที่ผู้รับนั้นได้รับความช่วยเหลือที่มีเงื่อนไข (terms) ของการให้ความช่วยเหลือ ดีกว่าเงื่อนไขอื่นของความช่วยเหลือ ซึ่งให้แก่ผู้รับที่อยู่ตลาดนั้น (marketplace)<sup>72</sup>

อย่างไรก็ตาม มาตรา 14 ของ SCM ก็ได้กำหนดแนวทางการคำนวณประโยชน์ที่ได้รับไว้ เพื่อพิจารณาว่า ผู้รับได้ประโยชน์หรือไม่ ซึ่งหากผู้รับได้ประโยชน์ ก็อาจถูกเก็บอากรตอบโต้หรือ CVD ตาม Part V ได้ ดังนี้<sup>73</sup>

(ก) การร่วมลงทุนโดยรัฐบาลไม่ถือเป็นการให้ประโยชน์ เว้นแต่การลงทุนนั้นไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามปกติของภาคเอกชนในประเทศแหล่งกำเนิดหรือประเทศผู้ส่งออก

(ข) การให้เงินกู้ไม่ถือเป็นการให้ประโยชน์ เว้นแต่มีส่วนต่างระหว่างจำนวนทรัพย์สินที่ผู้กู้ต้องให้ใน

---

<sup>72</sup> Appellate Body Report, Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft (Canada – Aircraft), WT/DS70/AB/R, para. 154.: ... Accordingly, we believe that Canada's argument that “cost to government” is one way of conceiving of “benefit” is at odds with the ordinary meaning of Article 1.1(b), which focuses on the recipient and not on the government providing the “financial contribution”.

and para. 157: We also believe that the word “benefit”, as used in Article 1.1(b), implies some kind of comparison. This must be so, for there can be no “benefit” to the recipient unless the “financial contribution” makes the recipient “better off” than it would otherwise have been, absent that contribution. In our view, the marketplace provides an appropriate basis for comparison in determining whether a “benefit” has been “conferred”, because the trade-distorting potential of a “financial contribution” can be identified by determining whether the recipient has received a “financial contribution” on terms more favourable than those available to the recipient in the market.

<sup>73</sup> คำแปลอ้างอิงมาจากมาตรา 69 ของพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542

การกีดกันจากรัฐบาลกับการกีดกันทางพาณิชย์ที่เปรียบเทียบกันได้ในตลาด ในกรณีนี้ประโยชน์ที่ได้รับคือ ส่วนต่างของจำนวนดังกล่าว

(ค) การค้าประกันเงินกู้ไม่ถือเป็นการให้ประโยชน์ เว้นแต่มีส่วนต่างระหว่างจำนวนทรัพย์สินที่ผู้ ได้รับการค้าประกันต้องให้ระหว่างการค้าประกันโดยรัฐบาลกับการค้าประกันโดยเอกชนในทางพาณิชย์ ใน กรณีนี้ประโยชน์ที่ได้รับคือส่วนต่างของจำนวนดังกล่าว

(ง) การที่รัฐบาลให้ทรัพย์สินหรือบริการหรือการซื้อสินค้า ไม่ถือเป็นการให้ประโยชน์ เว้นแต่เป็นการ ให้โดยมีค่าตอบแทนที่น้อยกว่าอัตราที่สมควร หรือการซื้อสินค้าที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่าอัตราที่สมควร โดยอัตราที่สมควรนี้ให้พิจารณาจากสภาพทางการตลาดที่เป็นอยู่ในประเทศที่ให้ทรัพย์สินหรือบริการหรือที่ ซื้อสินค้านั้นรวมถึงราคา คุณภาพ การให้ประโยชน์ (availability) การซื้อขายได้ (marketability) การขนส่ง หรือเงื่อนไขอื่นใดเกี่ยวกับการซื้อขาย

#### (1.2) การให้การอุดหนุนโดยเฉพาะเจาะจง มีอยู่ 4 กรณีคือ<sup>74</sup>

- การให้แก่ธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งเป็นการเฉพาะ (Enterprise-specificity) หมายความว่า รัฐกำหนด เป้าหมายที่จะให้แก่บริษัทใดบริษัทหนึ่งหรือหลายบริษัทเป็นการเฉพาะ

- การให้แก่อุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่งเป็นการเฉพาะ (Industry-specificity) หมายความว่า รัฐกำหนดเป้าหมายที่จะให้แก่ภาคอุตสาหกรรมใด (sector or sectors) เป็นการเฉพาะ

- การให้แก่ภูมิภาคใดเป็นการเฉพาะ (Regional-specificity) หมายความว่า รัฐกำหนดเป้าหมายที่จะ ให้แก่ผู้ผลิตในภูมิภาคใด (specified parts of its territory) เป็นการเฉพาะ

- การอุดหนุนที่ห้ามกระทำ (Prohibited) คือ การที่รัฐกำหนดเป้าหมายที่จะให้แก่สินค้าส่งออกหรือ สินค้าใดที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นการเฉพาะ

---

<sup>74</sup> There are four types of “specificity” within the meaning of the SCM Agreement:

- Enterprise-specificity. A government targets a particular company or companies for subsidization;
- Industry-specificity. A government targets a particular sector or sectors for subsidization.
- Regional specificity. A government targets producers in specified parts of its territory for subsidization.
- Prohibited subsidies. A government targets export goods or goods using domestic inputs for subsidization.

โดยการให้โดยเฉพาะเจาะจงนี้จะรวมถึงทั้งการให้โดยนิตินัยและการให้โดยพฤตินัยด้วย

(ก) การให้โดยเฉพาะเจาะจงโดยนิตินัย (De jure) คือ การอุดหนุนที่ให้โดยกำหนดภาคธุรกิจ (อุตสาหกรรม) หรือภูมิภาค ที่ จะได้รับการอุดหนุน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดโดยหน่วยงานผู้ให้ (granting authority) หรือโดยบทบัญญัติกฎหมาย (legislation) ถือว่า เป็นการให้โดยเฉพาะเจาะจงโดยนิตินัย<sup>75</sup> แต่ มาตรา 2.1 (b)<sup>76</sup> ระบุว่า หากหน่วยงานหรือตัวบทกฎหมายนั้นกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข (objective criteria or conditions) เกี่ยวกับคุณสมบัติ (eligibility) และจำนวน (amount) ของผู้ที่จะได้รับการอุดหนุนไว้ ถือว่า มิใช่การให้โดยเฉพาะเจาะจง แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

(ก.1) หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขนั้นได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย กฎระเบียบ หรือเอกสารราชการอื่นใด ในลักษณะที่สามารถตรวจสอบได้โดยง่าย

(ก.2) หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขนั้นต้องเป็นกลาง (neutral) ไม่มี การให้สิทธิพิเศษ (favor) แก่ธุรกิจใดเป็นการเฉพาะ และมีความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจและบังคับใช้ในลักษณะแนวนอน (Horizontal) เช่น จำนวนลูกจ้าง หรือขนาดของธุรกิจ

(ก.3) เมื่อมีผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้แล้ว ผู้นั้นต้องได้รับการอุดหนุนเลย (automatic) และต้องมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

---

<sup>75</sup> SCM: Article 2: Specificity

2.1 In order to determine whether a subsidy, as defined in paragraph 1 of Article 1, is specific to an enterprise or industry or group of enterprises or industries (referred to in this Agreement as "certain enterprises") within the jurisdiction of the granting authority, the following principles shall apply:

(a) Where the granting authority, or the legislation pursuant to which the granting authority operates, explicitly limits access to a subsidy to certain enterprises, such subsidy shall be specific.

<sup>76</sup> SCM: Article 2.1 (b):

Where the granting authority, or the legislation pursuant to which the granting authority operates, establishes objective criteria or conditions governing the eligibility for, and the amount of, a subsidy, specificity shall not exist, provided that the eligibility is automatic and that such criteria and conditions are strictly adhered to. The criteria or conditions must be clearly spelled out in law, regulation, or other official document, so as to be capable of verification.

(ข) การให้โดยเฉพาะเจาะจงโดยพฤตินัย (De Facto) เป็นกรณีที่เมื่อพิจารณาโดยเบื้องต้นจะเป็นการให้ที่ไม่เฉพาะเจาะจง แต่เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงแล้วพบว่า เป็นการให้โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นการตรวจสอบจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องและโครงการที่กำหนดไว้เฉพาะธุรกิจบางประเภท เช่น การให้การอุดหนุนนั้น หน่วยงานผู้ให้จะใช้สิทธิในการพิจารณาที่จะ “ให้” หรือ “ปฏิเสธ” ด้วยเหตุผลต่างๆ นานา ที่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า เป็นการเอื้อแก่ธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือมีความโน้มเอียงที่จะให้ธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งในจำนวนที่มากกว่าธุรกิจอื่น แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาว่า การให้จะเป็นการเฉพาะเจาะจงโดยพฤตินัยหรือไม่นั้นต้องพิจารณาถึงความหลากหลายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง (diversification of economic activities) ประกอบกับช่วงระยะเวลาที่โครงการนั้นดำเนินการ (length of time) ด้วย

(2) มาตรา 5 (c) และมาตรา 6.3 ระบุเกี่ยวกับการก่อให้เกิด “ความเสื่อมสิทธิอย่างร้ายแรง” ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่น มาตรา 5 และมาตรา 6 อยู่ใน Part III: Actionable Subsidies ซึ่งกล่าวถึง “การอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ได้” แต่ความตกลง SCM ไม่ได้ระบุถึงประเภทการอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ได้ไว้ คงระบุถึงแต่ประเภทการอุดหนุนที่ห้ามกระทำ (ดูข้อ 2.5.1) และประเภทการอุดหนุนที่ไม่ถูกตอบโต้ (Non-Actionable)<sup>77</sup> แต่ปัจจุบันการอุดหนุนประเภทที่ไม่ถูกตอบโต้มีสิ้นผลไปแล้วตั้งแต่ 31 ธันวาคม 2542 ซึ่งต้องรอผลการพิจารณาทบวงการอุดหนุนประเภทนี้โดย WTO ต่อไป ทำให้การอุดหนุนประเภทนี้ หากกระทำจะตกอยู่ภายใต้การอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ได้

การอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ได้ “มิใช่สิ่งที่จะต้องห้ามกระทำ” เพียงแต่เป็นการอุดหนุนที่อาจถูกใช้มาตรการตอบโต้ได้ไม่ว่าจะเป็นการตอบโต้ตามกระบวนการระงับข้อพิพาทแบบพหุภาคี (Multilateral dispute settlement) หรือการใช้มาตรการตอบโต้แบบ CVD ซึ่งเป็นมาตรการฝ่ายเดียวตามที่กำหนดไว้ใน SCM โดยจะตอบโต้ได้ในกรณีที่การอุดหนุนนี้ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่นของ WTO ซึ่งมาตรา 5 ของ SCM กำหนดว่า ก่อนที่ประเทศผู้นำเข้าจะใช้มาตรการตอบโต้คือเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนหรือ CVD นั้น ประเทศผู้นำเข้าต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการอุดหนุนตามมาตรา 1 นั้น

---

<sup>77</sup> คือ การให้ความช่วยเหลือด้านการวิจัย การให้ความช่วยเหลือแก่ภูมิภาคที่เสียเปรียบ หรือการให้ความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้<sup>78</sup>

(ก) ความเสียหาย (injury) ต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าที่เป็นผลมาจากการนำเข้าสินค้าที่อุดหนุน โดยความหมายของความเสียหายในกรณีนี้จะเป็นไปในทำนองเดียวกันกับความหมายของความเสียหายตามที่ระบุอยู่ในส่วนที่ 5<sup>79</sup> ของ SCM

(ข) การทำให้เสียไปหรือทำให้เสื่อมสิทธิ (Nullification or impairment) ซึ่งผลประโยชน์ที่ประเทศสมาชิกได้รับไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมภายใต้ความตกลง GATT โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกตามตารางข้อผูกพันของแต่ละประเทศสมาชิกตามที่ระบุไว้ในมาตรา 2 ของ GATT และความหมายของการทำให้เสียไปหรือทำให้เสื่อมสิทธิซึ่งผลประโยชน์ฯ จะมีความหมายเช่นเดียวกันกับกรณีต่างๆ ของบทบัญญัติ GATT ที่มีการใช้ถ้อยคำนี้ และการพิสูจน์ถึงความมีอยู่ของการทำให้เสียไปหรือทำให้เสื่อมสิทธิซึ่งผลประโยชน์ฯ ก็จะเป็นไปตามแนวปฏิบัติของการบังคับใช้บทบัญญัติ GATT ที่มีการใช้ถ้อยคำนี้เช่นกัน<sup>80</sup> ที่ผ่านมา การทำให้เสียไปหรือทำให้เสื่อมสิทธิซึ่งผลประโยชน์ฯ มักจะถือว่ามีอยู่ในกรณีที่มีการลดอัตราภาษีนำเข้าแล้วปรากฏว่า แทนที่จะมีการนำเข้ามากขึ้น แต่กลับกลายเป็นว่า

---

<sup>78</sup> SCM: Article 5: Adverse Effects

No Member should cause, through the use of any subsidy referred to in paragraphs 1 and 2 of Article 1, adverse effects to the interests of other Members, i.e.:

- (a) injury to the domestic industry of another Member;
- (b) nullification or impairment of benefits accruing directly or indirectly to other Members under GATT 1994 in particular the benefits of concessions bound under Article II of GATT 1994;
- (c) serious prejudice to the interests of another Member.

This Article does not apply to subsidies maintained on agricultural products as provided in Article 13 of the Agreement on Agriculture.

<sup>79</sup> Footnote 11 of SCM Agreement:

The term "injury to the domestic industry" is used here in the same sense as it is used in Part V.

PART V: COUNTERVAILING MEASURES: Article 10: Application of Article VI of GATT 1994

<sup>80</sup> Footnote 12 of SCM Agreement:

The term "nullification or impairment" is used in this Agreement in the same sense as it is used in the relevant provisions of GATT 1994, and the existence of such nullification or impairment shall be established in accordance with the practice of application of these provisions.



มีการตัดราคาโดยสินค้านำเข้าที่มีการอุดหนุน ทำให้ผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกเสียไปหรือทำให้เสื่อมสิทธิไป

อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เป็นกรณีทั่วไปซึ่งประเทศสมาชิกทั้งหลายสามารถใช้สิทธิได้อยู่แล้วตามกระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO หากพิสูจน์ได้เช่นนี้ (แต่ปรากฏว่ายังไม่เคยมีการนำกรณีนี้มาใช้เลย- ข้อมูลถึงปี 2560)

**(ค) ความเสื่อมสิทธิอย่างร้ายแรง (Serious prejudice) ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่น** ความหมายของความเสื่อมสิทธิอย่างร้ายแรงจะเป็นไปตามแนวทางของวรรค 1 ของมาตรา 16 ของ GATT 1994<sup>81</sup> โดยมาตรา 6 ของ SCM<sup>82</sup> ระบุว่า หากเกิดกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ถือว่า มีความเสื่อมสิทธิอย่างร้ายแรงซึ่งผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกแล้ว โดยไม่ต้องพิสูจน์อะไรอีก และประเทศผู้นำเข้าสามารถดำเนินการเพื่อใช้มาตรการตอบโต้ได้ เช่น การอุดหนุนเกินกว่าร้อยละ 5 ของราคาสินค้า (total ad valorem subsidization) การอุดหนุนที่ให้เพื่อชดเชยความสูญเสียจากการดำเนินงาน (operating losses) ของอุตสาหกรรม การอุดหนุนที่ให้แก่ธุรกิจเพื่อชดเชยความสูญเสียที่เป็นผลมาจากการดำเนินการของวิสาหกิจ เช่น สินค้าทุน (Capital Equipment) ที่มีการนำเข้ามาเพียงครั้งเดียว (มิใช่ recurrent) แต่นำมาใช้เป็นระยะเวลานาน เช่น 15 ปี ดังนั้น ประโยชน์ที่ได้รับจึงต้องมีการจัดสรร (allocation) ตามระยะเวลาที่ใช้

---

<sup>81</sup> Footnote 13 of SCM Agreement:

The term "serious prejudice to the interests of another Member" is used in this Agreement in the same sense as it is used in paragraph 1 of Article XVI of GATT 1994, and includes threat of serious prejudice

<sup>82</sup> SCM: Article 6: Serious Prejudice

6.1 Serious prejudice in the sense of paragraph (c) of Article 5 shall be deemed to exist in the case of:

(a) the total ad valorem subsidization of a product exceeding 5 per cent;

(b) subsidies to cover operating losses sustained by an industry;

(c) subsidies to cover operating losses sustained by an enterprise, other than one-time measures which are non-recurrent and cannot be repeated for that enterprise and which are given merely to provide time for the development of long-term solutions and to avoid acute social problems;

(d) direct forgiveness of debt, i. e. forgiveness of government-held debt, and grants to cover debt repayment.

ประโยชน์จริง (useful life)<sup>83</sup> หรือการยกหนี้ให้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนต่างๆ ข้างต้นต้องก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย จึงจะถือว่ามีผลเสียอย่างร้ายแรงซึ่งผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก คือ<sup>84</sup>

(ค.1) มีการเข้ามาแทนที่หรือเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าสินค้าชนิดเดียวกันมาอย่างต่อเนื่องในตลาดภายในประเทศที่ให้การอุดหนุน

(ค.2) มีการเข้ามาแทนที่หรือเป็นอุปสรรคต่อการส่งออกสินค้าชนิดเดียวกันจากประเทศที่สาม (the exports of a like product of another Member from a third country market)

(ค.3) มีการตัดราคาอย่างชัดเจนโดยสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนเมื่อเปรียบเทียบกับราคาสินค้าชนิดเดียวกันในตลาดเดียวกัน หรือมีการกีดราคาอย่างแข็งขัน หรือ หรือทำให้สินค้าชนิดเดียวกันมียอดขายลดลงในตลาดเดียวกัน

(ค.4) สินค้าที่ได้รับการอุดหนุนมีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสินค้าขั้นปฐมหรือสินค้าโภคภัณฑ์ เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนแบ่งตลาดโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมาอันนั้น และส่วนที่

---

<sup>83</sup> ข้อแนะนำสำหรับธุรกิจคือ ต้องมีการเก็บรักษาข้อมูลไว้เพื่อประกอบการพิจารณา (keep record)

<sup>84</sup> **Article 6: Serious Prejudice**, 6.3 Serious prejudice in the sense of paragraph (c) of Article 5 may arise in any case where one or several of the following apply:

(a) the effect of the subsidy is to displace or impede the imports of a like product of another Member into the market of the subsidizing Member;

(b) the effect of the subsidy is to displace or impede the exports of a like product of another Member from a third country market;

(c) the effect of the subsidy is a significant price undercutting by the subsidized product as compared with the price of a like product of another Member in the same market or significant price suppression, price depression or lost sales in the same market;

(d) the effect of the subsidy is an increase in the world market share of the subsidizing Member in a particular subsidized primary product or commodity([17](#)) as compared to the average share it had during the previous period of three years and this increase follows a consistent trend over a period when subsidies have been granted.

*(17) Unless other multilaterally agreed specific rules apply to the trade in the product or commodity in question*

เพิ่มขึ้นนี้มีแนวโน้มคงที่ตลอดช่วงเวลาที่มีการอุดหนุน

กรณีข้อ (ข) และข้อ (ค) เป็นกรณีที่ทำให้การอุดหนุนของประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ส่งออกที่เป็นคู่แข่งซึ่งส่งสินค้าไปยังตลาดของประเทศที่สามซึ่งเป็นตลาดที่ประเทศที่ทำการอุดหนุนก็ส่งไปเช่นกัน หรืออาจเป็นกรณีที่ประเทศสมาชิกอื่นที่ เป็นผู้ส่งออกได้รับความเสียหายจากการที่ไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดของประเทศที่ทำการอุดหนุนนั่นเอง

การพิสูจน์ถึงผลเสียหายข้างต้นนี้ถือเป็นภาระที่หนักพอควรสำหรับประเทศผู้ร้องที่ต้องการใช้มาตรการตอบโต้เพราะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผลเสียหายนี้เป็นผลมาจากการที่ประเทศสมาชิกให้การอุดหนุน ซึ่งการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการพิสูจน์จะมีความซับซ้อนยุ่งยากพอควร และหากมีการฟ้องร้องว่าประเทศสมาชิกรายใดให้การอุดหนุนและก่อให้เกิดผลเสียหายดังกล่าว ประเทศที่ทำการอุดหนุนต้องยกเลิกการอุดหนุนนั้นไปหรือเยียวยาผลเสียหายนี้ที่เกิดขึ้น และหากอุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าได้รับความเสียหายจากการนำเข้าสินค้าที่อุดหนุน ประเทศผู้นำเข้าก็สามารถเปิดการไต่สวนเพื่อใช้มาตรการตอบโต้หรือ CVD ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ SCM จะเปิดโอกาสให้ประเทศที่ได้รับความเสียหายใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุนหรือ CVD ต่อประเทศที่ใช้มาตรการนั้นได้ แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิประเทศที่ได้รับความเสียหายนั้นนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตามมาตรา 7 ของ SCM<sup>85</sup> เพื่อเยียวยาความเสียหายที่ได้รับ แทนที่จะใช้วิธีการที่เป็นมาตรการฝ่ายเดียวแบบ CVD

**3. ผลของการใช้มาตรการอุดหนุนทั้งที่มีความสอดคล้อง/ไม่สอดคล้องกับ AOA และ SCM** หลักกฎหมายของ WTO ที่สำคัญประการหนึ่งในเรื่องผลของการใช้มาตรการอุดหนุนทั้งการอุดหนุนภายในประเทศและการอุดหนุนการส่งออก ทั้งที่มีความสอดคล้องและไม่มีความสอดคล้องกับ AOA และ SCM ก็คือ แม้ประเทศสมาชิกจะใช้มาตรการที่มีความสอดคล้องกับ AOA และ SCM ประเทศสมาชิกอื่นที่ เป็นผู้นำเข้าสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนก็อาจใช้มาตรการตอบโต้หรือ CVD ต่อสินค้านั้นได้หากได้ดำเนินการไต่สวนตามกฎเกณฑ์ที่ระบุไว้ใน SCM (มาตรา 10 – มาตรา 23) หรือ ประเทศสมาชิกอื่นที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการอุดหนุนดังกล่าวก็สามารถนำเรื่องเข้าสู่

---

<sup>85</sup> AOA: Article 7: Remedies

กระบวนการระงับข้อพิพาทตามมาตรา 4 หรือ มาตรา 7 ของ SCM (ดูข้อ 7.) ได้

เหตุผลประการหนึ่งที่ทั้ง AOA และ SCM กำหนดให้ประเทศสมาชิกอื่นสามารถใช้มาตรการ CVD หรือนำเรื่องการใช้มาตรการอุดหนุนเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ได้ แม้ประเทศสมาชิกจะใช้ มาตรการที่มีความสอดคล้องกับ AOA และ SCM ก็ตาม ก็เพราะว่าการอุดหนุนถือเป็น “การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม” หรือ “Unfair Trade Practices” ซึ่งการใช้มาตรการ CVD คือการทำให้การอุดหนุนที่ เป็นการค้าที่ไม่เป็นธรรมกลับมาเป็นการค้าที่เป็นธรรมด้วยการเก็บอากรตอบโต้หรือ CVD ซึ่งเก็บได้ไม่เกิน ส่วนเหลือของการอุดหนุนหรือ Margin of Subsidy (ส่วนต่างระหว่างราคาสินค้านั้นๆ ที่ได้รับการอุดหนุนกับ กรณีที่มิได้รับการอุดหนุน) หรือการนำเรื่องการใช้มาตรการอุดหนุนของประเทศสมาชิกเข้าสู่กระบวนการ ระงับข้อพิพาทตามมาตรา 4 หรือ มาตรา 7 ของ SCM ก็เป็นเพียงแนวทางในการเยียวยาความเสียหายที่ ประเทศสมาชิกอื่นนั้นได้รับจาก “การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม” เท่านั้น

ในเรื่องการใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุนหรือการนำเรื่องการอุดหนุนเข้าสู่กระบวนการระงับข้อ พิพาทตามมาตรา 4 หรือ มาตรา 7 ของ SCM ต่อการอุดหนุนที่สอดคล้องกับ AOA ได้นั้น มีประเด็นสำคัญ ประการหนึ่งคือ มาตรา 13 ของ AOA<sup>86</sup> ได้ระบุว่า มาตรการอุดหนุนภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรา 6

---

<sup>86</sup> AOA: Article 13: Due Restraint

During the implementation period, notwithstanding the provisions of GATT 1994 and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (referred to in this Article as the "Subsidies Agreement"):

(a) domestic support measures that conform fully to the provisions of Annex 2 to this Agreement shall be:

(i) non-actionable subsidies for purposes of countervailing duties;

(ii) exempt from actions based on Article XVI of GATT 1994 and Part III of the Subsidies Agreement; and

(iii) exempt from actions based on non-violation nullification or impairment of the benefits of tariff concessions accruing to another Member under Article II of GATT 1994, in the sense of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994;

(b) domestic support measures that conform fully to the provisions of Article 6 of this Agreement including direct payments that conform to the requirements of paragraph 5 thereof, as reflected in each Member's Schedule, as well as domestic support within *de minimis* levels and in conformity with paragraph 2 of Article 6, shall be:

(i) exempt from the imposition of countervailing duties unless a determination of injury or threat thereof is made in accordance with Article VI of GATT 1994 and Part V of the Subsidies Agreement, and due restraint shall be shown in initiating any countervailing duty investigations;

(ทั้ง Amber Box และ Blue Box) และที่สอดคล้องกับภาคผนวก 2 ของ AOA คือ Green Box รวมทั้งการอุดหนุนการส่งออก จะได้รับการยกเว้นจากการพิสูจน์ความเสียหายตามส่วนที่ 3 (Part III: มาตรา 5 – มาตรา 9) ของ SCM เพื่อนำไปสู่การใช้ มาตรการตอบโต้หรือ CVD และการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททั้งตามมาตรา 4 หรือ มาตรา 7 ของ SCM และตาม DSU (Non Violation Complaint) เฉพาะในช่วงเวลาที่มีการปฏิบัติตามพันธกรณี (9 ปีนับแต่วันที่จัดตั้ง WTO ขึ้นมาคือนับจาก 1 มกราคม 2538) ซึ่งเรียกกันว่า **Peace Clause**<sup>87</sup> เว้นแต่ ในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศที่ต้องการใช้มาตรการตอบโต้โดยการเก็บ CVD นี้ต้องพิสูจน์แบบ Due Restraint ให้ได้ถึงความเสียหายหรือการคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ปรากฏในมาตรา 6 ของ GATT 1994 และ Part V ของความตกลง

---

(ii) exempt from actions based on paragraph 1 of Article XVI of GATT 1994 or Articles 5 and 6 of the Subsidies Agreement, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year; and

(iii) exempt from actions based on non-violation nullification or impairment of the benefits of tariff concessions accruing to another Member under Article II of GATT 1994, in the sense of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year;

(c) export subsidies that conform fully to the provisions of Part V of this Agreement, as reflected in each Member's Schedule,

shall be:

(i) subject to countervailing duties only upon a determination of injury or threat thereof based on volume, effect on prices, or consequent impact in accordance with Article VI of GATT 1994 and Part V of the Subsidies Agreement, and due restraint shall be shown in initiating any countervailing duty investigations; and

(ii) exempt from actions based on Article XVI of GATT 1994 or Articles 3, 5 and 6 of the Subsidies Agreement.

<sup>87</sup> Peace Clause ถือเป็นมาตรการตกลงกันแบบ “วินาทีสุดท้าย” (Last minute) ระหว่างสหรัฐฯ และ EC ใน Blair House Accord ซึ่งทั้งสหรัฐฯ และ EC ต่างเห็นพ้องกันว่า การอุดหนุนสินค้าเกษตรที่มีความสอดคล้องกับ AOA น่าจะได้รับความคุ้มกัน (immune) จากการที่จะถูกใช้มาตรการตอบโต้หรือการร้องขอให้มีการชดเชยความเสียหายต่างๆ เป็นระยะเวลา 9 ปี,

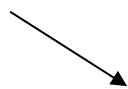
**AOA: Article 1: Definition of Terms**, In this Agreement, unless the context otherwise requires:

(f) "implementation period" means the six-year period commencing in the year 1995, except that, for the purposes of Article 13, it means the nine-year period commencing in 1995;

SCM ก่อนที่จะเปิดการไต่สวนเพื่อเก็บอากรตอบโต้ หรือ กรณีที่จะมีการร้องขอให้มีการชดเชยความเสียหายตาม “Non Violation Complaint” ที่ระบุไว้ในมาตรา 23 (b) ของ GATT ต้องปรากฏว่า การอุดหนุนนั้นต้องให้แก่สินค้าชนิดหนึ่งเป็นการเฉพาะและต้องอยู่ในระดับที่เกินกว่าระดับการอุดหนุนที่ให้ในช่วงปี 1992 ที่ทำการตลาด ดังนั้น เมื่อในช่วงเวลาที่มีการปฏิบัติตามพันธกรณี (9 ปีนับแต่วันที่จัดตั้ง WTO ขึ้นมาคือนับจาก 1 มกราคม 2538) ได้สิ้นสุดลงไปแล้ว จึงสรุปได้ว่า การใช้มาตรการอุดหนุนไม่ว่าการอุดหนุนภายในประเทศและ/หรือการอุดหนุนการส่งออกที่มีความสอดคล้องกับ AOA หรือไม่ก็ตาม ประเทศผู้ใช้มาตรการก็ยังสามารถใช้มาตรการ CVD กับสินค้าของตนที่มีการนำเข้าไปยังประเทศผู้นำเข้าได้ หรือการถูกประเทศสมาชิกอื่นของ WTO ที่พิสูจน์ได้ถึงความเสียหายที่ตนได้รับจากมาตรการอุดหนุนดังกล่าว นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททั้งตามมาตรา 4 หรือ มาตรา 7 ของ SCM และตาม DSU (Non Violation Complaint) โดยผู้เขียนจะแสดงให้เห็นถึงแนวทางดำเนินการตามหลักกฎหมายของ WTO ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

## รูปที่ 2.1 แนวทางการดำเนินการหลักกฎหมายของ WTO

การอุดหนุนที่ขัด WTO



ถูกใช้มาตรการ CVD หรือ นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม  
มาตรา 4 หรือ มาตรา 7 ของ SCM



การอุดหนุนที่ไม่ขัด WTO

ที่มา: คณะผู้วิจัย

โดยประเด็นที่มีความแตกต่างกันใน 2 กรณีนี้คือ

(1) เมื่อประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งใช้มาตรการที่ขัดต่อ WTO จะสันนิษฐานว่าประเทศสมาชิกอื่นได้รับความเสียหายแล้ว ตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในมาตรา 3 วรรค 8 ของ DSU (Understanding

on rules and procedures governing the settlement of disputes) กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติใด ๆ ภายใต้ WTO ประเทศที่เป็นผู้ฟ้องไม่ต้องรับภาระในการพิสูจน์เรื่องการทำให้เสียไปหรือเสียหายซึ่งสิทธิประโยชน์ แต่ประเทศที่ถูกฟ้องกลับเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการพิสูจน์ว่า การกระทำของตนที่เป็น การขัดต่อบทบัญญัติของ WTO ไม่ได้ก่อให้เกิดการทำให้เสียไปหรือเสียหายซึ่งสิทธิประโยชน์ของประเทศ สมาชิกตามความตกลงของ WTO ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมของประเทศภาคีผู้ฟ้อง<sup>88</sup>

(2) กรณีมาตรการที่ใช้ไม่ขัดต่อ WTO ประเทศสมาชิกผู้นำเข้าสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนก็อาจเปิด การไต่สวนเพื่อเก็บ CVD ได้ หากดำเนินการตามที่ WTO กำหนดไว้ (ดูข้อ 3.1) หรือประเทศสมาชิกอื่นอาจ นำเรื่องการอุดหนุนนี้เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทได้เช่นกันโดยประเทศสมาชิกอื่นนั้นต้องพิสูจน์ให้ได้ ว่า ตนได้รับความเสียหายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในความตกลงที่เกี่ยวข้องของ WTO กล่าวคือ มาตรา 23 (Article XXIII) ของ GATT ได้ระบุเงื่อนไขหนึ่งในการนำการกระทำที่สอดคล้องต่อบทบัญญัติ GATT/WTO มาฟ้องเป็นคดีต่อ GATT/WTO ได้ไว้ว่า ประเทศสมาชิกผู้ต้องการยื่นฟ้องต้องพิสูจน์ให้ได้ถึง “การทำให้เสียไปหรือทำให้เสียหาย (Nullification or Impairment) ซึ่งสิทธิประโยชน์ของตนตาม GATT/WTO ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การที่ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีของ GATT/WTO ในเรื่องการอุดหนุน ก็มีสิ่งที่ยืนยันว่า ตนจะไม่ถูกดำเนินการเพื่อเก็บ CVD หรือถูกฟ้องร้องจากประเทศสมาชิกอื่น ด้วยเหตุนี้ ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้มาตรการอุดหนุนจึงมิใช่ประเด็นสำคัญที่จะใช้ในการพิจารณาเรื่องการ เยียวยาความเสียหาย (ทั้งการเยียวยาด้วยการใช้มาตรการตอบโต้หรือการเยียวยาความเสียหายตาม DSU) เท่ากับว่า เมื่อมีการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติใด ๆ ภายใต้ GATT/WTO ประเทศที่เป็นผู้ ฟ้องจะไม่ต้องรับภาระในการพิสูจน์เรื่องการทำให้เสียไปหรือเสียหายซึ่งสิทธิประโยชน์ แต่ประเทศที่ถูกฟ้อง กลับเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการพิสูจน์ว่า การกระทำของตนที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติ GATT/WTO ไม่ได้

---

<sup>88</sup> DSU: Article 3.8

In cases where there is an infringement of the obligations assumed under a covered agreement, the action is considered prima facie to constitute a case of nullification or impairment. This means that there is normally a presumption that a breach of the rules has an adverse impact on other Members parties to that covered agreement, and in such cases, it shall be up to the Member against whom the complaint has been brought to rebut the charge.

ก่อให้เกิดการทำให้เสียไปหรือเสียหายซึ่งสิทธิประโยชน์ตาม GATT/WTO ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมของ ประเทศสมาชิกผู้ฟ้อง

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง คดีที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับมาตรการอุดหนุนซึ่งมีการกล่าวอ้าง ประเด็นในเรื่องการกระทำที่สอดคล้องหรือไม่ขัดต่อบทบัญญัติ GATT/WTO เกิดขึ้นน้อยมาก

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า แนวทางในการเยียวยาความเสียหายจาก “การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม” ที่อยู่ในรูปมาตรการอุดหนุนของประเทศสมาชิกมี 2 แนวทางคือการใช้มาตรการตอบโต้ที่ เรียกว่า CVD กับการนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตามมาตรา 4 หรือมาตรา 7 ของ SCM โดยแต่ละแนวทางมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

**3.1 การใช้มาตรการตอบโต้ที่เรียกว่า CVD โดยหลักแล้ว เพียงแค่รัฐให้การอุดหนุนแก่ธุรกิจ หรือเอกชนมิได้ทำให้รัฐอื่นใช้มาตรการตอบโต้ได้ทันที การอุดหนุนจะอยู่ในข่ายที่อาจถูกมาตรการตอบโต้ ได้ต้องเป็นการอุดหนุนที่มีกรณีดังนี้เกิดขึ้น “ครบทั้งสามประการ” คือ (1) มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการให้การสนับสนุนด้านรายได้หรือราคาไม่ว่าในรูปแบบใดไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อ เพิ่มการส่งออกสินค้าใดหรือลดการนำเข้าสินค้าใด (2) การอุดหนุนนั้นต้องเป็นการให้โดยเฉพาะเจาะจง (Specificity) (3) การอุดหนุนนั้นต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้รับ (confers a benefit) ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับ เป็นผลมาจากการให้ความช่วยเหลือ ที่ผู้รับนั้นได้รับความช่วยเหลือที่มีเงื่อนไข (terms) ของการให้ความ ช่วยเหลือฯ ดีกว่าเงื่อนไขอื่นของความช่วยเหลือ ซึ่งให้แก่ผู้รับที่อยู่ตลาดนั้น**

และเมื่อครบทั้งสามประการนี้แล้ว ประเทศผู้นำเข้าที่จะใช้มาตรการ CVD ก็ต้องดำเนินการพิสูจน์ ความเสียหาย (ดูข้อ (2) ของข้อ 2.5.2) และเปิดการไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 – มาตรา 23 ของ SCM (PART V: SCM)

**3.2 การนำเรื่องการใช้มาตรการอุดหนุนเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ SCM โดยปกติ เมื่อมีข้อพิพาทตามความตกลงต่างๆ ภายใต้ WTO ประเทศคู่พิพาทต้องดำเนินการตามขั้นตอน ของกระบวนการระงับข้อพิพาทในความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาทหรือ DSU (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) ของ WTO ซึ่งเป็น ความตกลงที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกของ WTO ไว้ แต่**



ภาคผนวก 2 (Appendix 2)<sup>89</sup> ของความเข้าใจฯ ได้กำหนดให้ความตกลงบางฉบับใช้กฎเกณฑ์หรือกระบวนการระดับข้อพิพาทที่ระบุเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะภายในความตกลงนั้นได้ ซึ่งความตกลง SCM เป็นความตกลงหนึ่งที่มีกฎเกณฑ์และกระบวนการระดับข้อพิพาทที่ระบุเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะของตน ดังนั้น การระดับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุนจึงจะเป็นไปตาม SCM (ดูรายละเอียดในข้อ 7.)

4. **กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง** เดิมไทยได้ออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 มาเพื่อบริหารจัดการการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ต่อมาเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2561รัฐบาลได้ออกกฎหมายอนุบัญญัติมาอีก 6 ฉบับซึ่งแต่ละฉบับมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้

(1) **คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2561 เรื่อง การแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ** เป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เป็นสากลและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยยกเว้นการใช้บังคับ (18) ของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นการชั่วคราว เพื่อให้การดำเนินการตามแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบสามารถบรรลุผลสำเร็จ เพื่อสร้างความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทราย อันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจทั้งภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรมของประเทศ

กฎหมายฉบับนี้ระบุให้ยกเว้นการใช้บังคับ (18) ของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527<sup>90</sup> เฉพาะในส่วนของการกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560/2561 ถึง 31 ตุลาคม 2561/2562 (ยกเลิกการอุดหนุนโดย

<sup>89</sup> DSU: APPENDIX 2: SPECIAL OR ADDITIONAL RULES AND PROCEDURES CONTAINED IN THE COVERED AGREEMENTS,

*Agreement Rules and Procedures*

*Article/Annex*

- Agreement on Subsidies and Countervailing Measures

4.2 through 4.12, 6.6, 7.2 through 7.10, 8.5, footnote 35, 24.4, 27.7, Annex V

<sup>90</sup> (18) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว

ผู้บริโภคหรือ Consumer Subsidy) จึงเท่ากับว่า หน้าที่ของคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทราย จึงยุติลงชั่วคราวคือระหว่างฤดูการผลิตปี 2560/2561 ถึงฤดูการผลิตปี 2561/2562

(2) ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเรื่อง การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงาน พ.ศ. 2561 เป็นการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงาน ให้สอดคล้องกับการยกเลิกโควตาน้ำตาลทรายและการยกเลิกการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ<sup>91</sup> โดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงานตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2560/2561 ถึงปี 2561/2562 ไว้

(3) ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานผลิต พ.ศ. 2561 เป็นการปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานผลิต ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ<sup>92</sup> โดยให้ประธานกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายรักษาการตามระเบียบนี้

(4) ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบ การจำหน่ายน้ำตาลทราย และการรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561 เป็นการปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย การจำหน่ายน้ำตาลทราย และการรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสร้าง

---

<sup>91</sup> เป็นการยกเลิกประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทรายและอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร้อ้อยและโรงงาน พ.ศ. 2553 (ข้อ 3)

<sup>92</sup> ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานผลิต พ.ศ. 2550

ความเป็นธรรมระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน อันจะนำมาซึ่งเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย<sup>93</sup> โดยให้ประธานกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายรักษาการตามระเบียบนี้<sup>94</sup>

(5) ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561 เป็นการปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ<sup>95</sup> โดยให้ประธานคณะกรรมการน้ำตาลทรายเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้<sup>96</sup>

(6) ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561 เป็นการยกเลิกการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในราชอาณาจักรและปล่อยให้ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในราชอาณาจักรเป็นไปตามกลไกของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก โดยให้นำส่วนต่างที่เกิดขึ้นจากการสำรวจราคาเฉลี่ยของน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรที่ขายได้จริงในหนึ่งเดือน กับราคาเฉลี่ยของราคาน้ำตาลทรายชาวตลาดลอนดอนหมายเลข 5 บวกพรีเมียมน้ำตาลทรายไทยที่เกิดขึ้นในหนึ่งเดือนส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการรักษาเสถียรภาพของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย<sup>97</sup> โดยให้ประธานคณะกรรมการบริหารและประธานคณะกรรมการบริหารกองทุนรักษาการตามระเบียบนี้<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> ยกเลิก (1) ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2530 ว่าด้วยการรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย

(2) ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และการจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร พ.ศ. 2550

<sup>94</sup> ข้อ 5

<sup>95</sup> ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2550

<sup>96</sup> ข้อ 5

<sup>97</sup> ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2551

<sup>98</sup> ข้อ 9

ประเทศไทยได้ดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 และตามอนุบัญญัติข้างต้นซึ่งเป็นกลไกในการช่วยเหลือชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย และเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาในการศึกษานี้ ดังนี้

4.1 การดำเนินการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 กฎหมายใช้กลไกที่สำคัญ ดังนี้

4.1.1 คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย มีการตั้งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย<sup>99</sup> ขึ้นมาซึ่งมีข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องคือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน กระทรวงพาณิชย์สองคนและกระทรวงอุตสาหกรรมสองคนเป็นกรรมการ รวมทั้งผู้แทนชาวไร้อ้อยเก้าคนและผู้แทนโรงงานเจ็ดคนเพื่อทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>100</sup> การเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร้อ้อยและผู้แทนโรงงานซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการฯ นี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี<sup>101</sup> ในการวินิจฉัยชี้ขาดโดยมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด<sup>102</sup>

หน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาของบราซิลคือ

(1) .....

(14) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่คณะกรรมการกำหนดตาม (7)<sup>103</sup> หรือ (13)<sup>104</sup>

---

<sup>99</sup> มาตรา 9

<sup>100</sup> มาตรา 17

<sup>101</sup> มาตรา 10

<sup>102</sup> มาตรา 15

<sup>103</sup> (7) กำหนดปริมาณอ้อยที่ให้ชาวไร้อ้อยผลิตซึ่งต้องคำนึงถึงพื้นที่ปลูกอ้อยที่จัดทะเบียนไว้ตาม (5) และปริมาณผลผลิตโดยเฉลี่ยในสามปีที่ผ่านมา [(5) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร้อ้อยและหัวหน้ากลุ่มชาวไร้อ้อย และเพิกถอนการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร้อ้อย]

<sup>104</sup> (13) กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต

(15) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่ คณะกรรมการกำหนดตาม (13)

.....

(17) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และผลพลอยได้

.....

(20) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว

(21) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

(22) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย

(23) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย

.....

(26) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย การกำหนดตามรายละเอียดที่กล่าวข้างต้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และการกำหนดตาม (17) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**4.1.2 คณะกรรมการบริหาร** คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร<sup>105</sup> ขึ้นมาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคน ผู้แทนโรงงานสี่คน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยหน้าที่ที่สำคัญคือ<sup>106</sup> การให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในเรื่องต่างๆ ตามมาตรา 17 (อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอ้อยและคณะกรรมการน้ำตาลทราย ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

(1) คณะกรรมการอ้อยประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สองคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยหกคน และผู้แทนโรงงานสี่คน เป็นกรรมการ<sup>107</sup>

(2) คณะกรรมการน้ำตาลทรายประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยห้าคน และผู้แทนโรงงานห้าคน เป็นกรรมการ<sup>108</sup>

ในการวินิจฉัยชี้ขาดโดยมติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอ้อย และคณะกรรมการน้ำตาลทราย ให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด<sup>109</sup>

**4.1.3 กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย** ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย”<sup>110</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่เกี่ยวกับกรณีพิพาทคือ

---

<sup>105</sup> มาตรา 20

<sup>106</sup> มาตรา 21 (1) และ (3)

<sup>107</sup> มาตรา 32

<sup>108</sup> มาตรา 41

<sup>109</sup> มาตรา 21 มาตรา 33 และมาตรา 42

<sup>110</sup> มาตรา 23

- (1) ส่งเสริมการผลิต การใช้และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย
- (2) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร้อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (3) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค
- (4) กระทำการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โดยให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นนิติบุคคลและมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม

**4.1.4 คณะกรรมการบริหารกองทุน** คณะรัฐมนตรีต้องแต่งตั้ง “คณะกรรมการบริหารกองทุน” ขึ้นมาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากแต่ละส่วนราชการฯ ละหนึ่งคน คือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนชาวไร้อ้อยสามคน และผู้แทนโรงงานสามคน เป็นกรรมการ<sup>111</sup>

ในการวินิจฉัยชี้ขาดโดยมติของที่ประชุมคณะกรรมการกองทุน ให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้คือ<sup>112</sup>

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ของกองทุนฯ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

(2) กำหนดระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

สำหรับเรื่องราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย การจัดทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำ และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ การคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทราย การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้าย

---

<sup>111</sup> มาตรา 24

<sup>112</sup> มาตรา 25

และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย นั้น จะเป็นไปตามอนุบัญญัติที่ออกมาในปี 2561 (ดูข้อต่อไป)

4.2 การดำเนินการตามอนุบัญญัติที่ออกมาในปี 2561 ซึ่งเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 หลายประการ และมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวหาของบราซิล ดังนี้

4.2.1 ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเรื่อง การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อย และค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน พ.ศ. 2561 ระบุให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2560/2561 ถึงปี 2561/2562 ไว้ ดังต่อไปนี้

(1) การประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทราย<sup>113</sup>

(2) การกำหนดรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย<sup>114</sup>

(3) การกำหนดรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย<sup>115</sup>

(4) การกำหนดราคาน้ำตาลทรายที่ส่งมอบให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด และราคาน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรที่ใช้ในการคำนวณรายได้<sup>116</sup> ซึ่งกำหนดให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาขายประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ผู้แทนชาวไร่อ้อย และ ผู้แทนโรงงาน เป็นกรรมการ

---

<sup>113</sup> ข้อ 6

<sup>114</sup> ข้อ 7

<sup>115</sup> ข้อ 8

<sup>116</sup> ข้อ 9



(5) การประมาณการราคาน้ำตาลทรายที่ส่งมอบให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด<sup>117</sup> ซึ่งระบุให้คณะกรรมการกำหนดราคาขายจัดทำประมาณการราคาน้ำตาลทรายที่ส่งมอบให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เพื่อใช้ในการคำนวณรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายขั้นต้น และกำหนดราคาน้ำตาลทรายชาวตลาดลอนดอนหมายเลข 5 บวกพรีเมียมน้ำตาลทรายไทยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อกำหนดราคาที่ใช้ในการคำนวณรายได้ของราคาน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรขั้นต้นและขั้นสุดท้าย

(6) การกำหนดราคาน้ำตาลทรายที่ได้รับมอบจากโรงงาน<sup>118</sup> ระบุให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด กำหนดราคาน้ำตาลทรายที่ได้รับมอบจากโรงงานให้เป็นผู้จำหน่าย และให้ทำราคาขายน้ำตาลทรายเป็นการล่วงหน้าได้สองฤดูกาลผลิตต่อเนื่องกันไปโดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำหนดราคาขาย

(7) การกำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน<sup>119</sup>

(8) การกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย<sup>120</sup> ระบุให้คณะกรรมการบริหารโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

(9) การชำระราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย<sup>121</sup>

(10) การดำเนินการเกี่ยวกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นและขั้นสุดท้าย<sup>122</sup> ซึ่งระบุให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

---

<sup>117</sup> ข้อ 10

<sup>118</sup> ข้อ 11

<sup>119</sup> ข้อ 12

<sup>120</sup> ข้อ 13

<sup>121</sup> ข้อ 14

<sup>122</sup> ข้อ 15

1) เมื่อแบ่งรายได้ของฝ่ายชาวไร่ร้อยละและฝ่ายโรงงานตามสัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว ให้โรงงานชำระราคาอ้อยขั้นต้นให้แก่ชาวไร่ร้อยละตามราคาอ้อยขั้นต้นที่คณะกรรมการกำหนด และให้ถือว่าโรงงานได้รับชำระผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นแล้ว

2) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายนั้น ให้ถือว่าโรงงานได้รับไว้แล้ว เมื่อได้มีประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย

(11) กรณีราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น<sup>123</sup> ให้โรงงานชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่ร้อยละจนครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย

4.2.2 ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานผลิต พ.ศ. 2561 กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อย และ คณะกรรมการน้ำตาล ไว้ดังนี้

(1) การจัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายขั้นต้นที่กำหนดให้แก่ละโรงงานผลิต รวมถึงกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายสำรอง<sup>124</sup> เมื่อได้รับบัญชีจัดสรรปริมาณอ้อยขั้นสุดท้ายในเดือนกันยายนของแต่ละปีจากคณะกรรมการอ้อยแล้ว ให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายจัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายขั้นต้นที่กำหนดให้แก่ละโรงงานผลิต รวมถึงกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายสำรองให้กับทุกโรงงานตามสัดส่วนบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายขั้นต้น เพื่อเสนอคณะกรรมการประกาศกำหนดให้แล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคมของทุกปี

(2) การจัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทราย ครั้งที่ 2<sup>125</sup> ภายในเดือนมีนาคมของแต่ละฤดูการผลิต ให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายจัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทราย ครั้งที่ 2 โดยคำนึงถึง

---

<sup>123</sup> ข้อ 16

<sup>124</sup> ข้อ 5

<sup>125</sup> ข้อ 6

ปริมาณอ้อยที่เข้าหีบจริงในระยะเวลาที่ผ่านมาและปริมาณอ้อยคงเหลือที่คาดว่าจะหีบต่อไปจนถึงสิ้นสุดฤดูกาลผลิต โดยกำหนดให้ปริมาณน้ำตาลทรายสำรองคงที่เพื่อเสนอคณะกรรมการประกาศกำหนด

หากในระหว่างการหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทราย ปริมาณอ้อยคงเหลือที่คาดว่าจะเข้าหีบ ไม่เป็นไปตามประมาณการปริมาณอ้อยตามบัญชีจัดสรรน้ำตาลทราย ครั้งที่ 2 ให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายพิจารณาปรับปรุงบัญชีจัดสรรน้ำตาลทราย ครั้งที่ 2 โดยกำหนดให้ปริมาณน้ำตาลทรายสำรองคงที่ เพื่อเสนอคณะกรรมการประกาศกำหนด<sup>126</sup>

(3) การจัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย<sup>127</sup> ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่โรงงานโรงสุรตัดท้ายได้ปิดหีบอ้อยผลิตน้ำตาลทรายแล้ว ให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายจัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย โดยกำหนดให้ปริมาณน้ำตาลทรายสำรองคงที่ เพื่อเสนอคณะกรรมการประกาศกำหนด

(4) การจัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายให้แก่โรงงานต่าง ๆ ในแต่ละฤดูกาลผลิต<sup>128</sup> ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

5. การปรับหลักกฎหมายของ WTO กับข้อเท็จจริงของไทยตามที่ถูกกล่าวหาเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหา หัวข้อนี้จะเป็นการพิจารณาว่า ตามหลักกฎหมายของ WTO ในเรื่องการอุดหนุนภายในประเทศและการอุดหนุนการส่งออกตามที่บราซิลกล่าวอ้าง และตามข้อเท็จจริงของไทยนั้น ไทยได้กระทำการต่างๆ ตามที่บราซิลกล่าวหาหรือไม่ และหากการกระทำของไทยเป็นไปตามที่บราซิลกล่าวอ้าง จะมีประเด็นใดในหลักกฎหมายของ WTO หรือไม่ที่ไทยจะสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้

ก่อนที่จะหาแนวทางในการแก้ปัญหา ควรต้องพิจารณาก่อนว่า มาตรการใดบ้างของไทยที่เข้าข่ายเป็นการอุดหนุนตามความหมายของ WTO โดยผู้เขียนเห็นว่า มีคำสำคัญที่ต้องพิจารณาก่อนคือ “มาตรการ

---

<sup>126</sup> ข้อ 7

<sup>127</sup> ข้อ 8

<sup>128</sup> ข้อ 9

ของรัฐ” มีขอบเขตเพียงใด แล้วหลังจากนั้น จึงจะไปพิจารณาว่า มาตรการของไทยตามขอบเขตดังกล่าวมีกรณีใดบ้างที่เป็นการอุดหนุน

5.1 ความหมายของ “มาตรการของรัฐ” และมาตรการของไทยที่เข้าข่ายเป็นการอุดหนุน จากที่นำเสนอในข้อ 2.2 แล้วว่า มาตรการต่างๆ ของไทยที่เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทรายเข้าข่ายการอุดหนุนตามความหมายของ AOA และ SCM และการจะพิจารณาว่า การอุดหนุนดังกล่าวจะสามารถกระทำได้หรือไม่ได้อย่างไรนั้นต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของ AOA เพราะอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นสินค้าเกษตรที่ต้องปฏิบัติตาม AOA ดังที่ระบุไว้ใน Annex 1 ของ AOA แต่ก็ควรจะมีการพิจารณาด้วยว่า ความหมายของ “มาตรการของรัฐ” จะมีขอบเขตเพียงใด เพราะหากการดำเนินการใดๆ มิใช่ “มาตรการของรัฐ” การดำเนินการนั้นก็อาจจะมิใช่มาตรการอุดหนุนตามความหมายของ GATT/WTO รวมทั้งต้องพิจารณาต่อไปว่า มาตรการของไทยตามขอบเขตดังกล่าวมีกรณีใดบ้างที่เป็นการอุดหนุน

5.1.1 ความหมายของ “มาตรการของรัฐ” ขอบเขตของคำว่า “มาตรการของรัฐ (Governmental Measures)” ซึ่งมีการตีความโดย GATT/WTO ในคดีต่างๆ ที่ผ่านมานั้น มีการตีความคำว่า “มาตรการของรัฐ” โดย GATT<sup>129</sup> ตามที่ปรากฏในอารัมภบทของมาตรา 11 วรรค 2 (c) ซึ่งระบุว่า มาตรการของรัฐจะหมายถึงมาตรการที่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตาม (Binding Legal Measures) และอาจรวมถึงมาตรการที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม (Non Binding Measures) ด้วย โดยสามารถพิจารณาได้จากคำตัดสินต่างๆ ของ GATT ดังต่อไปนี้

(1) มาตรการของรัฐมิได้เกี่ยวข้องเฉพาะกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ของประเทศภาคีเท่านั้นแต่รวมถึงมาตรการต่างๆ ของประเทศภาคีด้วย ดังเช่นคดี Japan Trade in Semi-Conductors<sup>130</sup> ที่ญี่ปุ่นอ้างว่า มาตรการที่ถูกล่ามหัว *คือมาตรการของญี่ปุ่นที่กำหนดให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออก Semi-Conductors ต้องส่งออกสินค้าดังกล่าวในราคาที่ไม่ต่ำกว่าต้นทุนที่บริษัทกำหนดเป็นการ*

---

<sup>129</sup> คำตัดสินในคดีต่างๆ ทั้งของ GATT และ WTO แม้จะมีผลผูกพันเฉพาะคู่พิพาท แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มักจะอ้างคำตัดสินในคดีก่อนๆ มาเป็นหลักในการพิจารณา เว้นแต่จะมีหลักกฎหมายอื่นใดที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่าน่าจะนำมาใช้เป็นหลักมากกว่าและตัดสินไปในทางที่ต่างจากคำตัดสินในคดีก่อนๆ นั้น ศึกษาเพิ่มเติมได้ที่

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm)

<sup>130</sup> L/6309 BISD 35S/116, *ibid*

เฉพาะ (Company Specific Costs)] เป็นมาตรการที่นำมาใช้เพื่อสนับสนุน (Encouragement) การดำเนินการของบริษัทต่างๆ มิใช่มาตรการที่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตามไม่ว่าโดยวิธีใดๆ และบริษัทต่างๆ ก็จะไม่ได้รับโทษ (penalty) ใดๆ หากไม่ปฏิบัติตามมาตรการนั้น แต่ EC ต่อบัญชีว่า ประเด็นที่ว่า “คำแนะนำทางปกครอง” (Administrative Guidance) ที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของญี่ปุ่นนำมาใช้ เป็นมาตรการที่จะมีผลผูกพันตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตาม หรือไม่ ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาว่า มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่ขัดต่อมาตรา 11 วรรค 1 ของ GATT หรือไม่ ประเด็นที่เกี่ยวข้องคือการพิจารณาว่า มาตรการนั้นมีวัตถุประสงค์อย่างไรเท่านั้น โดยไม่รวมถึงวิธีการนำมาใช้ (The Method Ssed) ด้วย ในที่สุด คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็ตัดสินใจไปในทางข้อต่อสู้ของ EC และระบุว่า มาตรา 11 วรรค 1 ต่างจาก บทบัญญัติอื่นของ GATT ตรงที่ว่าเป็นกรณีที่มีได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ (Laws or Regulations) ของประเทศภาคีเท่านั้นแต่รวมถึงมาตรการต่างๆ ของประเทศภาคีด้วย<sup>131</sup>

(2) “คำแนะนำทางปกครอง” อาจถือเป็นมาตรการของรัฐได้ ในคดี Japan Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products มีประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณาในคดีนี้คือ คำว่า “มาตรการของรัฐ” เช่นเดียวกับคดี Japan Trade in Semi-Conductors แต่มีรายละเอียดและสถานการณ์ต่างกัน กล่าวคือ ในคดี Japan Trade in Semi-Conductors เป็นกรณีมาตรการของรัฐในการจำกัดการส่งออกตาม มาตรา 11 วรรค 1 แต่ในคดีนี้เป็นเรื่องมาตรการของรัฐที่ใช้ภายในประเทศตาม มาตรา 11 วรรค 2 (c) เพื่อการมีผลบังคับใช้ของมาตรการของรัฐในการจำกัดการนำเข้าตาม มาตรา 11 วรรค 1

ในคดีนี้ สหรัฐอเมริกาอ้างว่า เมื่อมาตรการของรัฐที่ใช้ภายในประเทศญี่ปุ่นนั้น ญี่ปุ่นได้กล่าวอ้างว่าเป็น “คำแนะนำทางปกครอง” (Administrative Guidance) ที่ไม่มีความผูกพันตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตาม เพียงแต่เป็นการร้องขอให้ภาคเอกชนใช้มาตรการของตน (Private Measures) ตามความสมัครใจเท่านั้น จึงถือได้ว่า กรณีนี้มีได้เป็นไปตามเงื่อนไขประการหนึ่งในการใช้ มาตรา 11 วรรค 2 (c) คือ มีได้เป็นไปตามเงื่อนไขของการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้า ในประเด็นนี้ ญี่ปุ่นต่อบัญชีว่า มาตรการของรัฐได้ประสิทธิผล (Effective) ในการบังคับใช้ ประเด็นที่ว่า มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการบังคับ (Mandatory) และชอบด้วยกฎหมาย (Statutory) หรือไม่ จึงไม่เกี่ยวข้อง (Irrelevant) กับการใช้ข้อยกเว้นตาม มาตรา 11 วรรค 2 (c)

---

<sup>131</sup> Ibid, para.106

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นด้วยกับข้อต่อสู้ของญี่ปุ่นและตัดสินว่า ประเด็นที่ใช้ในการพิจารณาคือ ประสิทธิภาพของมาตรการของรัฐ มิใช่วิธีการที่นำมาตราการใช้ (*The Method Used*)<sup>132</sup> อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ตัดสินโดยใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ (*Extra caution*) โดยระบุว่า คำตัดสินของตนในคดีนี้ไม่ถือเป็นบรรทัดฐาน (*Precedent*) สำหรับคดีอื่น เนื่องจาก การพิจารณาคดีนี้ได้คำนึงถึงโครงสร้างพิเศษทางสังคมของญี่ปุ่น (*Special characteristics of Japanese societies*) ในการบังคับใช้นโยบายของรัฐประกอบด้วย ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีอื่นอาจไม่ได้เป็นไปดังเช่นใน คดีนี้ก็ไม่ได้<sup>133</sup>

(3) “มาตรการของรัฐ” ตามความหมายของมาตรา 11 วรรค 2 จะไม่คำนึงว่าเป็นการกระทำโดยรัฐหรือเอกชนเป็นสำคัญ พิจารณาจากคดี *European Economic Community Restrictions on Imports of Dessert Apples: Complaint by Chile*<sup>134</sup> ซึ่งเป็นประเด็นเรื่องมาตรการภายใน (Internal

---

<sup>132</sup> L/6253 BISD 36S/331, *ibid*,

<sup>133</sup> *Ibid*, para.5.4.1.4, The 1988 Panel Report on “Japan - Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products” notes, in relation to the argument made that Japan’s supply management measures were not “governmental measures” because they were non-legally-binding administrative guidance with which compliance was allegedly voluntary, that

“... in one respect the Panel took into account the special circumstances prevailing in Japan. This concerns the interpretation of the term ‘the enforcement of governmental measures’ in Article XI: 2 (c) (i) ... the text of this provision does not specify how the domestic production or marketing restrictions are to be imposed, except that they have to be governmental and the drafting history suggests that the drafters were primarily concerned with the effectiveness of the measures. Although the Panel had some difficulty during its initial proceedings in establishing the exact nature of the domestic restrictions, Japan fully cooperated in providing the necessary detailed information, from which it became clear that the measures did in fact emanate from the government. As regards the method used to enforce these measures the Panel found that the practice of ‘administrative guidance’ played an important role. Considering that this practice is a traditional tool of Japanese Government policy based on consensus and peer pressure, the Panel decided to base its judgments on the effectiveness of the measures in spite of the initial lack of transparency. In view of the special characteristics of Japanese society the Panel wishes, however, to stress that its approach in this particular case should not be interpreted as a precedent in other cases where societies are not adapted to this form of enforcing government policies”.

<sup>134</sup> L/6491 BISD 36S/93 adopted on 22 June 1989

regime) ของ EC ที่ใช้กับ Dessert Apple ซึ่งเป็นมาตรการที่เป็นการผสมผสาน (Hybrid) ระหว่างการซื้อคืนโดยตรง (Direct buying-in) โดยรัฐสมาชิก และการรับคืนหรือเก็บสินค้าจากตลาด (Withdrawal) โดยองค์กรผู้ผลิต (Producer's Organization) ซึ่งเป็นเอกชน โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินว่า ทั้งสองกรณีนี้ไม่ว่าจะกระทำโดยรัฐหรือเอกชนต่างก็เป็น “มาตรการของรัฐ” ตามความหมายของมาตรา 11 วรรค 2 (c) (i)<sup>135</sup> (คือการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรหรือสินค้าประมงที่มีการนำเข้ามา ไม่ว่าจะในรูปแบบใดที่ “จำเป็น” ต้องกระทำเพื่อการมีผลบังคับใช้ของ “มาตรการของรัฐ” ในการจำกัดจำนวนสินค้าชนิดเดียวกันภายในประเทศที่อนุญาตให้มีการซื้อขายหรือผลิต หรือจำกัดจำนวนสินค้าภายในประเทศที่สินค้านำเข้าสามารถนำมาใช้ทดแทนกันได้โดยตรง ในกรณีที่ไม่มีการผลิตภายในประเทศซึ่งสินค้าชนิดเดียวกันกับสินค้านำเข้าในปริมาณที่มากพอ) เนื่องจาก

(ก) มาตรการทั้งสองดังกล่าวได้ถูกกำหนดขึ้นมาโดยกฎเกณฑ์ของประชาคม (Community regulation)

(ข) การดำเนินการใดๆ ตามมาตรการดังกล่าวขึ้นอยู่กับความตั้งใจของประชาคมในเรื่องราคาที่กำหนด (Fixing prices) การใช้เงินของรัฐบาล (Public finance) อาทิเช่น dessert apple ที่รับซื้อคืนมาต้องดำเนินการ (disposed) ไปตามแนวทางที่กฎเกณฑ์ของประชาคมกำหนดไว้

---

<sup>135</sup> “The Panel examined the EEC measures in the light of these decisions by the CONTRACTING PARTIES. It noted that the EEC internal régime for apples was a hybrid one, which combined elements of public and private responsibility. Legally there were two possible systems, direct buying-in of apples by Member State authorities and withdrawals by producer groups. Under the system of withdrawals by producer groups, which was the EEC’s preferred option, the operational involvement of public authorities was indirect. However, the régime as a whole was established by Community regulations which set out its structure. Its operation depended on Community decisions fixing prices, and on public financing; apples withdrawn were disposed of in ways prescribed by regulation. The Panel therefore found that both the buying-in and withdrawal systems established for apples under EEC Regulation 1035/72 (as amended) could be considered to be governmental measures for the purposes of Article XI: 2 (c) (i).”

L/6491 and L/6513, both adopted on 22 June 1989, 36S/93 and 36S/135, at 36S/126-127 and 36S/162, paras. 12.9 and 5.9.

แม้การตีความคำว่า “มาตรการของรัฐ” ตามที่ผู้เขียนนำเสนอมาข้างต้นจะเป็นการตีความคำว่า “มาตรการของรัฐ” ตามมาตรา 11 วรรค 2 ของ GATT ก็ตาม การตีความดังกล่าวก็น่าจะสามารถนำมาใช้กับการพิจารณาว่า มาตรการใดเป็นมาตรการของรัฐหรือไม่ในการศึกษานี้เพราะทั้ง GATT / AOA และ SCM ต่างก็เป็นความตกลงหนึ่งภายใต้ Annex 1 A ของความตกลงจัดตั้ง WTO ที่สามารถนำแนวทางการตีความของความตกลงเหล่านี้มาใช้เป็นแนวทางหรือบรรทัดฐาน (Precedent) ได้เช่นเดียวกับการที่ WTO ให้ AOA ใช้คำนิยามคำว่า “อุดหนุน” ของ SCM ได้ และแม้กรณีจะเป็นความตกลงที่อยู่คนละ Annex กันดังเช่น GATT และ GATS ซึ่งเป็นความตกลงอีกฉบับหนึ่งของความตกลงจัดตั้ง WTO แต่เป็นความตกลงภายใต้ Annex 1 B ก็ยังนำแนวทางการตีความของ GATT มาตรา 20: General Exceptions มาเป็นแนวทางในการตีความมาตรา 14: General Exceptions ของ GATS ได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่า การพิจารณาว่า มาตรการใดเป็นมาตรการของรัฐหรือไม่ มิได้พิจารณาจากประเด็นที่ว่า ใครเป็นผู้กระทำการตามมาตรการดังกล่าวหรือวิธีการที่นำมาตรานั้นมาใช้ แต่จะพิจารณาจากประสิทธิผลของมาตรการนั้น

5.1.2 มาตรการของไทยที่เข้าข่ายเป็นการอุดหนุน ผู้เขียนจะพิจารณาเป็น 2 กรณีคือ ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 และตามอนุบัญญัติปี 2561

5.1.2.1 ประเด็นสำคัญตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ที่น่าจะถือว่าการเข้าข่ายการอุดหนุน มีดังนี้

(1) คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย มีข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องคือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน กระทรวงพาณิชย์สองคนและกระทรวงอุตสาหกรรมสองคนเป็นกรรมการ รวมทั้งผู้แทนชาวไร่อ้อยเก้าคนและผู้แทนโรงงานเจ็ดคนเพื่อทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้การวินิจฉัยชี้ขาดโดยมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก (กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด) ซึ่งผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานจะมีจำนวนมากกว่าก็ตาม (ภาครัฐ 5 คนชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล 12 คน) แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า กลไกของกฎหมายฉบับนี้จำเป็นต้องขับเคลื่อนด้วยกลไกของภาครัฐ ดังนั้น แม้จะมีจำนวนคนที่เป็นกรรมการน้อยกว่า แต่ก็คงมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อยและผู้แทนโรงงานซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการฯ นี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรี



กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ก็เป็นกรณีที่ภาครัฐเข้ามามีส่วนในการกำหนดว่าใครบ้างที่จะเป็นผู้แทนชาวไร่ช้อยและผู้แทนโรงงาน<sup>136</sup>

(2) **หน้าที่ของคณะกรรมการช้อยและน้ำตาลทราย** ก็ถือว่าการเข้ามาแทรกแซงกลไกราคา ในลักษณะที่เป็นการพยุงราคา ไม่ว่าจะเป็นการอำนาจหน้าที่ในการ

(ก) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการช้อยหรือน้ำตาลทรายส่วนที่ผลิตเกินจากปริมาณที่ คณะกรรมการกำหนด

(ข) กำหนดระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิตน้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่ คณะกรรมการกำหนด

(ค) กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขน ย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และผลพลอยได้

(ง) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว (เรื่องนี้เป็น (18) ซึ่งมีกฎหมายอนุบัญญัติปี 2561 ออกมา ยกเว้นอำนาจหน้าที่นี้เป็นการชั่วคราว 2 ฤดูการผลิต)

(จ) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย โดย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้ เดียว

(ฉ) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนในการผลิตช้อยและน้ำตาลทราย

---

<sup>136</sup> โดยกลไกนี้ก็ปรากฏในคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งตามอนุบัญญัติเช่นกัน คือ คณะกรรมการบริหาร (ภาครัฐ 3 คน ชาวไร่ช้อยและโรงงานน้ำตาล 7 คน) คณะกรรมการช้อย (ภาครัฐ 4 คน ชาวไร่ช้อยและโรงงานน้ำตาล 10 คน) ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สองคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่ช้อยหกคน และผู้แทนโรงงานสี่คน เป็น กรรมการ คณะกรรมการน้ำตาลทราย (ภาครัฐ 5 คน ชาวไร่ช้อยและโรงงานน้ำตาล 10 คน) คณะกรรมการบริหารกองทุน (ภาครัฐ 6 คน ชาวไร่ช้อยและโรงงานน้ำตาล 6 คน)

(ข) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายและกองทุนที่มีอยู่ด้วย

(ข) กำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน โดยคำนึงถึงรายได้ที่ได้จากการขายน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ทั้งหมด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย

(ฅ) กำหนดระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ทราย การจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทราย

และการที่กฎหมายระบุว่า การกำหนดตามรายละเอียดที่กล่าวข้างต้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และการกำหนดตาม (ค) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยิ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้กลไกของรัฐในการพยุงราคาการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย

**(3) กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย** มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่เกี่ยวกับกรณีพิพาทคือ

(ก) ส่งเสริมการผลิต การใช้ และการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย

(ข) รักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงาน และเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

(ค) รักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคในประเทศเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค

(ง) กระทำการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

**5.1.2.2 การอุดหนุนที่มีการปรับเปลี่ยนตามกฎหมายอนุบัญญัติ ปี 2561** แม้รัฐบาลจะมีการออกอนุบัญญัติมา

(1) เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นสากลและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยยกเว้นการใช้บังคับ (18) ของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นการชั่วคราวเฉพาะในส่วนของการกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560/2561 ถึง 31 ตุลาคม 2561/2562 ซึ่งมาตรา 14 (18) เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์

วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการตามแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบสามารถบรรลุผลสำเร็จเพื่อสร้างความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทราย อันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจทั้งภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรมของประเทศ

(2) เพื่อแก้ไขเรื่องรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายด้วย กล่าวคือ แต่เดิมตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ได้ระบุที่มาของกองทุนฯ ซึ่งประกอบด้วยเงินหลายประการ<sup>137</sup> แต่ที่จะเข้าข่ายเป็นการอุดหนุนตามข้อกล่าวหาของบราซิลคือ

(ก) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

(ข) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

แต่ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเรื่อง การจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนด และการชำระราคาอ้อย และค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน พ.ศ. 2561 ระบุว่า รายได้ประการหนึ่งของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย คือ เงินที่ได้รับจากกองทุน เว้นแต่เงินกองทุนตามมาตรา 27 (6) หรือ (7) ซึ่งหมายถึง (6) เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และ (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้น เมื่อประกาศฯ กำหนดไม่ให้ใช้เงินกู้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มาเป็นรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ก็เท่ากับเป็นการตัดการช่วยเหลือของรัฐบาลเพื่อมิให้เข้าข่ายการอุดหนุน “เฉพาะในเรื่องนี้”

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลไทยจะออกกฎหมายอนุบัญญัติออกมาเพื่อแก้ไขมิให้การดำเนินการของรัฐมีลักษณะตามข้อกล่าวหาของบราซิลในส่วนที่เป็นการกล่าวหาไทยใช้มาตรการที่ขัดต่อ WTO ก็ตาม (คือไม่มีการนำเงินที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาในกองทุนฯ หรือการยกเลิกกลไกการอุดหนุนโดยผู้บริโภค) แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า กฎหมายอนุบัญญัติดังกล่าวก็ไม่อาจหลีกเลี่ยง “การอุดหนุน” โดยรัฐไปได้ เพราะว่าการดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ ยังคงมี “ผู้แทนจากหน่วยราชการต่างๆ” เข้าไปเป็นกรรมการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งรวมทั้งการดำเนินการที่มีลักษณะเป็น

<sup>137</sup> มาตรา 27

การ “ประกันรายได้” หรือ “พยุงราคา” ให้แก่ชาวไร่ช้อยและโรงงานน้ำตาลด้วยการกำหนดรายได้ รายจ่าย และการจัดสรรเงินเข้ากองทุน (ดูข้อ 5.1.1 ประกอบ)

นอกจากนั้น อนุบัญญัติปี 2561 ยังมีบทบัญญัติอื่นที่เข้าข่ายการอุดหนุนตาม WTO ด้วย ดังนี้

(1) การที่คณะกรรมการช้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาช้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่ช้อยและโรงงานตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2560/2561 ถึงปี 2561/2562 ดังต่อไปนี้

(ก) การประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทราย

(ข) การกำหนดรายได้ของอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทราย

(ค) การกำหนดรายจ่ายของอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทราย

(ง) การกำหนดราคาน้ำตาลทรายที่ส่งมอบให้บริษัท ช้อยและน้ำตาลไทย จำกัด และราคาน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรที่ใช้ในการคำนวณรายได้ ซึ่งกำหนดให้บริษัท ช้อยและน้ำตาลไทย จำกัด แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาขายประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนบริษัท ช้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ผู้แทนชาวไร่ช้อย และผู้แทนโรงงาน เป็นกรรมการ

(จ) การประมาณการราคาน้ำตาลทรายที่ส่งมอบให้บริษัท ช้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งระบุให้คณะกรรมการกำหนดราคาขายจัดทำประมาณการราคาน้ำตาลทรายที่ส่งมอบให้บริษัท ช้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เพื่อใช้ในการคำนวณรายได้ของอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทรายขั้นต้น และกำหนดราคาน้ำตาลทรายในตลาดลอนดอนหมายเลข 5 บวกพรีเมียมน้ำตาลทรายไทยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อกำหนดราคาที่ใช้ในการคำนวณรายได้ของราคาน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรขั้นต้นและขั้นสุดท้าย

(ฉ) การกำหนดราคาน้ำตาลทรายที่ได้รับมอบจากโรงงาน

(ช) การกำหนดอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่ช้อยและโรงงาน

(ซ) ให้คณะกรรมการบริหารโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

(ฅ) การชำระราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

(ญ) การดำเนินการเกี่ยวกับผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นและขั้นสุดท้ายซึ่งระบุให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) เมื่อแบ่งรายได้ของฝ่ายชาวไร่อ้อยและฝ่ายโรงงานตามสัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว ให้โรงงานชำระราคาอ้อยขั้นต้นให้แก่ชาวไร่อ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้นที่คณะกรรมการกำหนด และให้ถือว่าโรงงานได้รับชำระผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นแล้ว

2) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายนั้น ให้ถือว่าโรงงานได้รับไว้แล้ว เมื่อได้มีประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย

(ฎ) กรณีราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้โรงงานชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยจนครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย

(2) การกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อย และ คณะกรรมการน้ำตาล เกี่ยวกับ

(ก) การจัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายขั้นต้นที่กำหนดให้แก่แต่ละโรงงานผลิต รวมถึงกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายสำรอง

(ข) การจัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทราย ครั้งที่ 2

(ค) การจัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย

(ง) การจัดทำบัญชีจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายให้แก่โรงงานต่าง ๆ ในแต่ละฤดูการผลิต

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้จะมีการออกอนุบัญญัติมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เป็นสากลและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ แล้วก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวตามอนุบัญญัติยังอยู่ในกรอบของคำว่า “อุดหนุน” ตามความหมายของ AOA ภายใต้ WTO คือเป็น “การให้การ

สนับสนุนด้านรายได้หรือด้านราคา ไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าใด”

นอกจากนั้น แม้รัฐอาจจะอ้างว่า รัฐไม่ได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เอกชน ดังนั้น จึงไม่ควรเข้าข่ายการอุดหนุน แต่ในเรื่องนี้มีตัวอย่างที่เทียบเคียงได้ว่า กรณีนี้ก็ยิ่งถือว่าเป็นการอุดหนุน กล่าวคือ กฎเกณฑ์ใน SCM กำหนดห้ามรัฐใช้มาตรการรูปแบบหนึ่งซึ่งแม้รัฐจะไม่ได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินใดๆ แก่เอกชน เพียงแต่ออกมาตรการที่เป็นการช่วยเหลือเอกชนในลักษณะที่เป็นการบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศหรือ LCR (Local Content Requirement) [ซึ่งบางครั้งมีผู้เรียกการอุดหนุนชนิดนี้ว่า การให้ใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศมากกว่าสินค้านำเข้า (Import Substitution Subsidy)] ซึ่งหมายถึงการที่รัฐกำหนดให้ใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศมากกว่าสินค้านำเข้า โดยการบังคับให้ใช้สินค้าที่ผลิตภายในประเทศ อาจเป็นเงื่อนไขทั้งหมดหรือบางส่วนของมาตรการนั้นก็ได้ มาตรการเช่นนี้ SCM ห้ามกระทำและถือเป็นการอุดหนุนที่ห้ามกระทำ เพราะการที่รัฐกำหนดให้ใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศจะมีผลโดยอ้อมต่อการนำเข้าสินค้าชนิดเดียวกันนั้นจึงอาจถือได้ว่าเป็นการสร้างข้อจำกัดต่อการนำเข้า

**5.2 การอุดหนุนภายในประเทศ** กรณีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ มาตรการอุดหนุนภายในประเทศที่ไทยใช้มีความสอดคล้องกับ AOA หรือไม่ อย่างไร และแนวทางในการดำเนินการเพื่อมิให้มาตรการอุดหนุนภายในประเทศขัดหรือไม่สอดคล้องกับ AOA

**5.2.1 มาตรการอุดหนุนภายในประเทศที่ไทยใช้มีความสอดคล้องกับ AOA หรือไม่ อย่างไร** การอุดหนุนภายในประเทศภายใต้ AOA มี 3 ประเภทคือ Green Box, Blue Box และ Amber Box ซึ่งการพิจารณาว่ามาตรการอุดหนุนภายในประเทศของไทยจะมีความสอดคล้องกับ AOA หรือไม่ อย่างไร ต้องพิจารณาจากกฎเกณฑ์ของการอุดหนุนภายในประเทศแต่ละประเภท ดังนี้

(1) **Green Box** คือการอุดหนุนประเภทต่างๆ ที่ระบุอยู่ใน Annex II ของ AOA ซึ่งสาระสำคัญก็คือเงินที่นำมาใช้ในการอุดหนุนนี้ต้องมาจากเงินของรัฐ มิใช่มาจากผู้บริโภค (must be funded out of government revenue, rather than charges to consumers)<sup>138</sup> ซึ่งแต่เดิมกลไกของพระราชบัญญัติอ้อย

---

<sup>138</sup> ANNEX 2: DOMESTIC SUPPORT: THE BASIS FOR EXEMPTION FROM THE REDUCTION COMMITMENTS,

และน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จะมีลักษณะเป็นการอุดหนุนโดยผู้บริโภคนั้น แต่เมื่อมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2561 เรื่อง การแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ ซึ่งยกเว้นการใช้บังคับ (18) ของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นการชั่วคราว เฉพาะในส่วนของการกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 2560/2561 ถึงฤดูการผลิตปี 2561/2562 ก็เท่ากับเป็นการยกเลิกการอุดหนุนโดยผู้บริโภคหรือ Consumer Subsidy ไป ซึ่งทำให้การพิจารณาว่า มาตรการปัจจุบันที่ไทยใช้จะอยู่ในขอบข่าย Green Box หรือไม่ สามารถพิจารณาต่อไปได้ แต่ก็ยังอาจจะมีประเด็นที่ยังต้องพิจารณาต่อไปว่า หากหลังเสร็จสิ้นฤดูการผลิตปี 2561/2562 แล้ว ภาครัฐจะหันกลับไปใช้กลไกเดิมอีกครั้งหรือไม่ เพราะหากใช้แบบเดิมคือการอุดหนุนโดยผู้บริโภค ก็ไม่ต้องมาพิจารณาเรื่อง Green Box

เมื่อพิจารณามาตรการของไทยในเรื่องอ้อยและน้ำตาลทรายที่ใช้ในปัจจุบัน ประกอบกับกฎเกณฑ์ของ WTO ในเรื่องการอุดหนุนแบบ Green Box ผู้เขียนเห็นว่า การที่มาตรการของไทยจะอยู่ในขอบข่าย Green Box หรือไม่อย่างไร ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของ AOA<sup>139</sup> ซึ่งระบุว่า ประเทศสมาชิกสามารถใช้

---

1. Domestic support measures for which exemption from the reduction commitments is claimed **shall** meet the fundamental requirement that they have no, or at most minimal, trade-distorting effects or effects on production. Accordingly, all measures for which exemption is claimed **shall** conform to the following basic criteria:

(a) the support in question **shall** be provided through a publicly-funded government programme (including government revenue foregone) not involving transfers from consumers; and,

(b) the support in question **shall** not have the effect of providing price support to producers;

และ AOA%20Subsidy%20-%20WTO%20Analysis/wtr06-2f\_e.pdf

<sup>139</sup> จะต้องไม่มีผลเป็นการบิดเบือนทางการค้าหรือบิดเบือนทางการค้าที่น้อยที่สุด, Paragraph 1 of Annex 2 of AOA

ANNEX 2: DOMESTIC SUPPORT: THE BASIS FOR EXEMPTION FROM THE REDUCTION COMMITMENTS

1. Domestic support measures for which exemption from the reduction commitments is claimed shall meet the fundamental requirement that they have no, or at most minimal, trade-distorting effects or effects on production. Accordingly, all measures for which exemption is claimed shall conform to the following basic criteria:

(a) the support in question shall be provided through a publicly-funded government programme (including government revenue foregone) not involving transfers from consumers; and,

(b) the support in question shall not have the effect of providing price support to producers;

plus policy-specific criteria and conditions as set out below.

การอุดหนุนประเภทนี้ได้โดยไม่มีข้อจำกัด และไม่ต้องลดลง แต่ต้องไม่มีผลเป็นการบิดเบือนต่อการค้าหรือต่อการผลิต หรือหากจะมีผลกระทบก็ต้องน้อยที่สุดและต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

(1) การให้การอุดหนุนจะต้องเป็นไปตามที่ระบุไว้ในโปรแกรมของรัฐบาลซึ่งให้แก่สาธารณะเป็นการทั่วไป (Publicly-funded government programmes) รวมทั้งการลดหย่อนหรือไม่เรียกเก็บรายได้ของรัฐที่ปกติผู้ผลิตสินค้าเกษตรพึงต้องชำระ (เช่น การยกเว้นภาษี) แต่ไม่รวมการอุดหนุนที่กระทำโดยผู้บริโภค (transfers from consumers: เช่น การตั้งราคาที่ขายให้ผู้บริโภคในประเทศสูง)

(2) การอุดหนุนนั้นจะต้องไม่มีผลเป็นการประกันหรือพยุงราคาให้แก่ผู้ผลิต (เพราะ price support: การประกันราคาถือเป็นการบิดเบือนทางการค้า)

เหตุที่ AOA กำหนดให้การให้การอุดหนุนประเภทนี้ต้องมาจากโปรแกรมของรัฐบาลซึ่งใช้เงินของรัฐ และให้แก่สาธารณะเป็นการทั่วไป ก็เพราะมีความเชื่อว่าจะมีการดำเนินการที่มีความโปร่งใสมากกว่า การดำเนินการโดยเอกชน นอกจากนี้ การที่ AOA กำหนดยกเว้นไม่รวมการประกันราคาไว้ในการอุดหนุนแบบ Green Box ก็เนื่องมาจากความเป็นจริงที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า การประกันราคาคือรูปแบบหนึ่งของการอุดหนุนที่มีผลเป็นการบิดเบือนทางการค้ามากที่สุด

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของ AOA ที่นำเสนอข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า กลไกของกฎหมายไทยในปัจจุบันยังคงมีลักษณะเป็นการประกันหรือพยุงราคาให้แก่ผู้ผลิต เพราะรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย การจัดทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต่ำ และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต่ำ การคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทราย การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ตามกลไกที่ปรากฏในอนุบัญญัติที่ออกมาในปี 2561 (ดูข้อ 4) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องข้างต้น ดังนั้น มาตรการของไทยจึงมิใช่มาตรการแบบ Green Box (ยกเว้นกรณีของไทยจะอ้างว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นการคงคลังสินค้าเกษตรเพื่อวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงด้านอาหาร กรณีนี้ก็อาจจะเป็นการอุดหนุนแบบ Green Box: แต่ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะเข้าข่าย)



(2) **Blue Box** การอุดหนุนประเภทนี้เป็นการอุดหนุนที่ไม่ต้องนำไปคำนวณเพื่อลดการอุดหนุนลง (Current Total AMS) และสามารถใช้ได้ต่อไปคือ การจ่ายเงินโดยตรง (Direct payments) ภายใต้โครงการจำกัดการผลิต (production-limiting programmes) โดยการจ่ายเงินนั้นต้องเป็นไปตามเนื้อที่และผลผลิตต่อหน่วยที่กำหนดไว้แล้ว (fixed area and yields) และจ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 85 ของระดับการผลิตที่ใช้เป็นฐาน (base level of production) หรือไม่เกินร้อยละ 85 ของการจ่ายเงินสำหรับการผลิตปศุสัตว์ (livestock payments) ที่จ่ายตามจำนวนที่กำหนดไว้แล้ว (fixed number of head) [มาตรา 6 (5) (a)]

เมื่อพิจารณามาตรการอุดหนุนภายในประเทศสำหรับอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยก็พบว่า ไม่ใช่การอุดหนุนประเภทนี้ซึ่งเป็นการอุดหนุนที่ประเทศสมาชิกนำมาใช้ได้ทราบเท่าที่การใช้มาตรการนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ของ AOA แต่อย่างใด เพราะมิใช่การจ่ายเงินโดยตรงภายใต้โครงการจำกัดการผลิต

(3) **Amber Box** หากการอุดหนุนของไทยไม่เข้าข่ายทั้ง Green Box และ Blue Box ก็ต้องถือว่าการอุดหนุนของไทยเป็นแบบ Amber Box ซึ่งปัจจุบันไทยมีข้อผูกพันที่จะอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในประเทศในส่วนที่ถือเป็นการบิดเบือนตลาดภายในประเทศคือรายการใน Amber Box สำหรับสินค้าเกษตรทั้งหมด (AMS) รวมกันได้ไม่เกินปีละ 19,028 ล้านบาท<sup>140</sup> ดังนั้น การอุดหนุนในส่วนที่มีจำนวนเงินเกินกว่า ปีละ 19,028 ล้านบาทจึงเป็นการอุดหนุนที่ขัดต่อ WTO โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนเงิน ปีละ 19,028 ล้านบาทนั้นคือการรวมการอุดหนุนสำหรับ “สินค้าเกษตรทั้งหมด” มิใช่เฉพาะอ้อยและน้ำตาลทรายเท่านั้น มาตรการอุดหนุนของไทยจึงน่าจะขัดต่อ WTO (เป็นไปตามข้อกล่าวหาของบราซิลที่ระบุว่า ไทยกระทำการที่ขัดต่อมาตรา 3.2 และมาตรา 6.3 ของ AOA) ซึ่งอยู่ในข่ายที่จะถูกมาตรการตอบโต้ที่อยู่ในรูป CVD หรือการตอบโต้ตามกระบวนการระงับข้อพิพาทตามมาตรา 7 ของ SCM ได้ (ดูข้อ 3)

**5.2.2 แนวทางในการดำเนินการเพื่อมิให้มาตรการอุดหนุนภายในประเทศขัดหรือไม่สอดคล้องกับ AOA** หากภาครัฐต้องการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ด้วยการใช้มาตรการที่ไม่ขัดต่อ WTO ก็สามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง โดยแนวทางที่จะดำเนินการได้ และผลของการดำเนินการดังกล่าว มีดังนี้

(1) **ปรับเปลี่ยนมาตรการอุดหนุนภายในประเทศที่เป็น Amber Box** ซึ่งมีเขตแดนในการใช้เงินอุดหนุน ให้เป็น Green Box หรือ Blue Box เพราะเป็นการอุดหนุนที่ใช้ได้โดยไม่มีข้อจำกัด เพียงแต่ต้อง

<sup>140</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/schedule\\_e/tha.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/schedule_e/tha.pdf)

เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ AOA กำหนดไว้เท่านั้น แต่ก็อาจถูกต่อต้านจากชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเช่นกันเพราะพวกเขาจะต้องสูญเสียระบบการคุ้มครองที่รัฐเคยให้ไป และ/หรือ

(2) ใช้ Amber Box ในส่วนที่เป็นข้อยกเว้นตามที่นำเสนอไว้ในข้อ 2.4 คือ การอุดหนุนเพียงเล็กน้อยหรือ De Minimis และ ข้อยกเว้นของการลดการอุดหนุนประเภท Amber Box สำหรับประเทศกำลังพัฒนาหรือ Development Programmes ซึ่งก็อาจถูกต่อต้านจากชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเช่นกันตามเหตุผลเช่นเดียวกับข้อ (1)

ประการสำคัญ ประเด็นหนึ่งที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเห็นไปในทางเดียวกันก็คือ ต้องการที่จะให้ข้อพิพาทนี้ยุติลงด้วยดี ซึ่งก็คงหนีไม่พ้นการยอมทำตามที่บราซิลร้องขอมา ดังแนวทางต่างๆ ที่เสนอมาแล้วในข้อ (1) และข้อ (2) แต่ขณะเดียวกัน ต่างก็ทราบกันดีว่า ด้วยระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันทำให้ศักยภาพในการแข่งขันของทั้งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นอย่างมาก หากจะให้รัฐไม่เข้ามามีส่วนร่วมเลยก็อาจเกิดความกังวลกันว่าจะมีคนปฏิบัติตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์นี้มากน้อยเพียงใด เพราะการปฏิบัติตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์นี้ในปัจจุบันคงปฏิเสธไม่ได้ว่า เป็นผลมาจากการบริหารจัดการ และการ “บังคับ” ของภาครัฐ ดังนั้น หากจะให้รัฐไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวเลย ระบบแบ่งปันผลประโยชน์นี้ก็อาจด้อยประสิทธิภาพลง

โดยสรุปก็คือ การดำเนินการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 และกฎหมายอนุบัญญัติ ปี 2561 เป็นการอุดหนุนเพราะเป็น “การให้การสนับสนุนด้านรายได้หรือด้านราคา ไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าใด หรือลดการนำเข้าสินค้าใดและมีผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว” ดังนั้น หากจำเป็นต้องให้รัฐเข้ามามีส่วนร่วม แต่ไม่ให้เข้าข่าย “การอุดหนุน” ตามนิยามของ WTO รัฐก็ต้องไม่ให้การสนับสนุนด้านรายได้หรือด้านราคา ไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าใด หรือลดการนำเข้าสินค้าใด และมีผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินใจที่จะดำเนินการใดๆ ควรต้องพิจารณาเรื่องการใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุนหรือที่เรียกว่า CVD (Countervailing Duties) และการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาท ที่ผู้เขียนจะนำเสนอในหัวข้อที่ 6. และ 7. ประกอบด้วย

5.3 การอุดหนุนการส่งออก ในเรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาอยู่ 2 ประการคือ มาตรการอุดหนุนการส่งออกที่ไทยใช้มีความสอดคล้องหรือไม่ กับ AOA และแนวทางในการดำเนินการเพื่อมิให้มาตรการอุดหนุนการส่งออกขัดหรือไม่สอดคล้องกับ AOA ดังนี้

5.3.1 มาตรการอุดหนุนการส่งออกที่ไทยใช้มีความสอดคล้องหรือไม่ กับ AOA ปัจจุบันนี้ (2561) ประเทศที่สามารถใช้การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรตามที่ได้แจ้งไว้กับ WTO มี 25 ประเทศ โดยประเทศที่ไม่ได้ระบุนโยบายการอุดหนุนการส่งออกไว้ในตารางข้อมูลผูกพันของตนก็ไม่สามารถจะใช้การอุดหนุนการส่งออกกับสินค้าเกษตรได้ ซึ่งประเทศที่แจ้งการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรไว้มีดังนี้ (ตัวเลขในวงเล็บคือ ปริมาณสินค้าเกษตรที่ระบุไว้ในตารางข้อมูลผูกพัน)

**ตารางที่ 2.1 ประเทศที่แจ้งการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร และ ปริมาณสินค้าที่แจ้งไว้**

Australia (5)	Iceland (2)	Romania (13)
Brazil (16)	Indonesia (1)	Slovak Rep (17)
Bulgaria (44)	Israel (6)	S Africa (62)
Canada (11)	Mexico (5)	Switzerland-
Colombia (18)	New Zealand (1)	Liechtenstein (5)
Cyprus (9)	Norway (11)	Turkey (44)
Czech Rep (16)	Panama (1)	United States (13)
EU (20)	Poland (17)	Uruguay (3)
Hungary (16)		Venezuela (72)

ที่มา: รวบรวมโดย คณะผู้วิจัย รายละเอียดเพิ่มเติม ค้นได้จาก WTO (2016a) Secretariat background paper “Export subsidies” [TN/AG/S/8](#).

เมื่อพิจารณาตารางข้างต้นจะพบว่า ประเทศไทยไม่ได้แจ้งต่อ WTO เกี่ยวกับการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรของตนไว้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่สามารถใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกต่อ

**สินค้าเกษตรของตนได้** (เป็นไปตามข้อกล่าวหาของบราซิลที่ระบุว่า ไทยกระทำการที่ขัดต่อมาตรา 3.3 และมาตรา 8 ของ AOA

สำหรับข้อกล่าวหาตามมาตรา 9.1 นั้น ในเมื่อประเทศไทยไม่เคยแจ้งต่อ WTO ว่ามีมาตรการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรใดๆ ประเทศไทยจึงไม่เคยมีสิทธิอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรใดๆ อยู่แล้ว และถ้าพบว่ามีก็จะต้องยกเลิกไปทั้งหมด)

**5.3.2 แนวทางในการดำเนินการเพื่อมิให้มาตรการอุดหนุนการส่งออกขัดหรือไม่สอดคล้องกับ AOA** หากภาครัฐต้องการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ด้วยการใช้มาตรการที่ไม่ขัดต่อ WTO ก็สามารถดำเนินการได้ ดังนี้

(1) ยกเลิกมาตรการอุดหนุนการส่งออกทั้งหมด ซึ่งจะถูกต่อต้านจากชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายอย่างแน่นนอนเช่นกัน และ/หรือ

(2) ใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกในรูปแบบที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรค 2 ของ AOA ซึ่งประกอบด้วย สินเชื่อเพื่อการส่งออก การค้ำประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก การประกันภัยที่คุ้มครองผู้ส่งออกจากภัยอันเกิดจากการไม่ชำระหนี้ของลูกค้านี่จะด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือการค้า ซึ่งเป็นการอุดหนุนการส่งออกประเภทที่ “ไม่ต้องลดลง” และสามารถ “กระทำได้ตามกฎหมาย” คือกฎหมายไม่ห้ามกระทำ เพียงแต่ต้องอย่าให้การอุดหนุนการส่งออกประเภทใดประเภทหนึ่งในสามประเภทนี้ในลักษณะที่เป็นการหลบเลี่ยงข้อผูกพันที่จะต้องลดการอุดหนุนการส่งออกลงหรือที่เรียกว่า *Circumvention* (หากประเทศไทยสามารถดำเนินการตามนี้ได้ ก็จะไม่ขัดต่อมาตรา 10.1 ของ AOA ตามที่บราซิลกล่าวหาแต่อย่างใดเพราะเนื้อความสำคัญคือ “ต้องไม่ให้การอุดหนุนการส่งออกประเภทใดประเภทหนึ่งในสามประเภทนี้ในลักษณะที่เป็นการหลบเลี่ยงข้อผูกพันที่จะต้องลดการอุดหนุนการส่งออกลง” และสำหรับการกล่าวหาของบราซิลว่าไทยกระทำการที่ขัดต่อมาตรา 3.1 (a) และ 3.2 ของ SCM นั้นก็เป็นเพียงการเชื่อมโยงว่า มาตรการอุดหนุนการส่งออกตาม SCM นั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นไปตาม AOA ดังนั้นเมื่อประเทศไทยไม่สามารถใช้การอุดหนุนการส่งออกตาม AOA ได้ ประเด็นนี้ก็ไม่น่าจำเป็นต้องนำมาพิจารณาแต่อย่างใด)

**6. การใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุนหรือที่เรียกว่า CVD ต่อไทย** เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงการที่บราซิลเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่ของโลกก็ย่อมจะหมายความว่า บราซิลไม่มีการนำเข้าน้ำตาลทรายจากไทย ดังนั้น บราซิลจึงน่าจะไม่สามารถใช้มาตรการ CVD กับสินค้าน้ำตาลทรายของไทย

ได้ด้วยตนเอง เพราะมาตรการ CVD เป็นการใช้มาตรการต่อสินค้านำเข้าที่มีการอุดหนุน แต่บราซิลก็ยังอาจจะใช้สิทธิตามข้อ (2) หรือ (3) ของข้อ 2.5.2 [(2) การทำให้เสียไปหรือทำให้เสื่อมสิทธิ (Nullification or impairment) ซึ่งผลประโยชน์ที่ประเทศสมาชิกได้รับไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมภายใต้ความตกลง GATT (3) ความเสื่อมสิทธิอย่างร้ายแรง (Serious prejudice) ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่น] เพื่อร้องขอให้ประเทศอื่นซึ่งเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลทรายจากไทย (และเป็นประเทศที่บราซิลส่งออกน้ำตาลทรายไปยังประเทศนั้นด้วย) ใช้มาตรการ CVD นี้แทนตนได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 วรรค 6 ของ GATT 1994<sup>141</sup> แต่ในทางปฏิบัติ คงไม่มีประเทศใดที่จะใช้มาตรการนี้แทนเพราะการที่มีสินค้านำเข้ามายังประเทศตนในราคาที่ถูกลงกว่าปกติเพราะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลประเทศผู้ส่งออก น่าจะเป็นผลดีกับตนเองมากกว่า ทรานซิทประเทศผู้นำเข้านั้นไม่ได้เป็นผู้ผลิตน้ำตาลทรายที่เป็นคู่แข่งกับประเทศผู้ส่งออกที่ทำการอุดหนุน เว้นแต่จะมีแรงกดดันทางการเมืองจากประเทศที่ร้องขอหรือประเทศอื่นใดที่จะทำให้ประเทศผู้นำเข้างดการใช้มาตรการ CVD อย่างไรก็ดีตาม ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงก็คือ แม้บราซิลจะไม่สามารถใช้มาตรการ CVD กับไทยด้วยตนเองได้เพราะมิได้นำเข้าน้ำตาลทรายจากไทย แต่หากประเทศสมาชิกอื่นของ WTO รับทราบประเด็นนี้และมีการนำเข้าน้ำตาลทรายจากไทย ประเทศสมาชิกนั้นอาจพิจารณาเปิดการไต่สวนเพื่อเก็บ CVD จากน้ำตาลทรายไทยที่เขานำเข้า หรือยื่นเรื่องต่อ WTO เพื่อขอให้กระบวนการระงับข้อพิพาทแบบที่บราซิลกำลังดำเนินการอยู่ก็เป็นไปได้

---

<sup>141</sup> Article VI Anti-dumping and Countervailing Duties

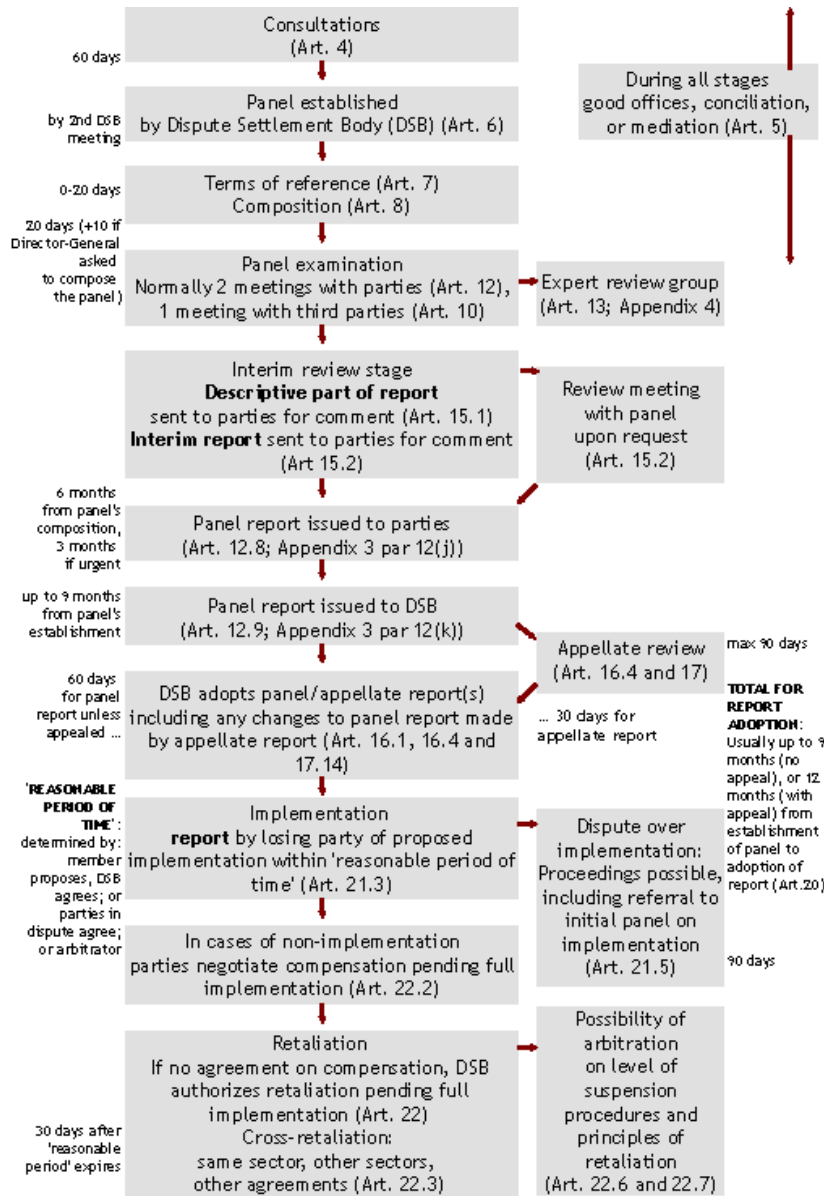
6. (a) No contracting party shall levy any anti-dumping or countervailing duty on the importation of any product of the territory of another contracting party unless it determines that the effect of the dumping or subsidization, as the case may be, is such as to cause or threaten material injury to an established domestic industry, or is such as to retard materially the establishment of a domestic industry.

(b) The CONTRACTING PARTIES may waive the requirement of sub-paragraph (a) of this paragraph so as to permit a contracting party to levy an anti-dumping or countervailing duty on the importation of any product for the purpose of offsetting dumping or subsidization which causes or threatens material injury to an industry in the territory of another contracting party exporting the product concerned to the territory of the importing contracting party. The CONTRACTING PARTIES shall waive the requirements of sub-paragraph (a) of this paragraph, so as to permit the levying of a countervailing duty, in cases in which they find that a subsidy is causing or threatening material injury to an industry in the territory of another contracting party exporting the product concerned to the territory of the importing contracting party.

7. กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ในกรณีที่บราซิลยื่นฟ้องไทย หากไทยเลือกที่จะดำเนินการตามแนวทางเดิมโดยไม่มีการปรับมาตรการให้มีความสอดคล้องกับความตกลงที่เกี่ยวข้องของ WTO ซึ่งกรณีนี้น่าจะเป็นแนวทางที่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายพอใจและสนับสนุน แต่ไทยก็อาจต้องเผชิญกับการที่บราซิลจะนำเรื่องนี้เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทได้ ดังนั้น ในการตัดสินใจที่จะปรับเปลี่ยนมาตรการที่ถูกกล่าวหาให้มีความสอดคล้องกับความตกลงที่เกี่ยวข้องของ WTO หรือ การคงใช้มาตรการที่ถูกกล่าวหาต่อไปหรือไม่นั้น ประเทศไทยควรทราบถึงขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ซึ่งโดยปกติ เมื่อมีข้อพิพาทตามความตกลงต่างๆ ภายใต้ WTO ประเทศคู่พิพาทต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการระงับข้อพิพาทในความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาทหรือ DSU (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes) ของ WTO ซึ่งเป็นความตกลงที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกของ WTO ไว้ แต่ภาคผนวก 2 (Appendix 2) ของความเข้าใจ ได้กำหนดให้ความตกลงบางฉบับใช้กฎเกณฑ์หรือกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ระบุเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะภายในความตกลงนั้นได้ ซึ่งความตกลง SCM เป็นความตกลงหนึ่งที่มีกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ระบุเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะของตน ดังนั้น การระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการอุดหนุนจึงจะเป็นไปตาม SCM แต่ SCM ก็ได้มีการอ้างกลับไป DSU ด้วย โดยการระงับข้อพิพาทตาม DSU และตาม SCM มีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

7.1 กระบวนการระงับข้อพิพาทในความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาทหรือ DSU มีขั้นตอน ดังนี้

รูปที่ 2.2. Flow chart of the Dispute Settlement Process<sup>142</sup> (กรณีปกติ)



ที่มา: WTO (2003)

<sup>142</sup> รายละเอียด [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/disp\\_settlement\\_cbt\\_e/c6s1p1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s1p1_e.htm)

### 7.1.1 การเจรจาหารือ (Consultation) DSU กำหนดให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) **ต้องเจรจาหารือกันก่อน** ประเทศผู้ร้องเรียนต้องเข้าเจรจาหารือกับประเทศคู่พิพาทก่อน จึงจะมีสิทธิขอตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) ได้ โดยการเจรจาจะเป็นไปด้วยการให้ความเห็นใจ (Sympathetic) และให้โอกาสอันดีในการเจรจา<sup>143</sup> และหากมาตรการใดๆ ที่หน่วยงานของรัฐทุกระดับ ภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่นนำมาใช้เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติใดๆ ของความตกลงต่างๆ ที่เป็นภาคผนวกแนบท้ายความตกลงจัดตั้ง WTO หรือ covered agreement และบทบัญญัตินั้นของ covered agreement ดังกล่าวมีเนื้อหาที่ต่างไปจากบทบัญญัติของ DSU ในส่วนนี้ DSU ระบุให้ใช้บทบัญญัติของ covered agreement<sup>144</sup> (ดูข้อ 7.2)

(2) **การร้องขอเจรจาหารือต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร** พร้อมทั้งแสดงเหตุผลของการร้องขอ รวมถึงการระบุ (Identification) มาตรการที่เป็นประเด็นและชี้ให้เห็นถึงข้อกฎหมาย (Legal Basis) ของการร้องขอนั้น<sup>145</sup> ซึ่งต้องแจ้งการเจรจาหารือต่อองค์กรระงับข้อพิพาทหรือ DSB (Dispute Settlement Body) และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องด้วย

(3) **การต้องตอบรับคำขอเจรจาหารือ** นั้นภายใน 10 วัน และต้องเข้าร่วมการเจรจาหารือภายใน 30 วัน กล่าวคือ หลังจากที่คู่พิพาทได้รับคำร้องขอเจรจาหารือจากคู่พิพาทอีกฝ่ายแล้ว ต้องตอบรับคำขอเจรจาหารือภายใน 10 วัน และต้องเข้าร่วมการเจรจาหารือภายใน 30 วัน ถ้าคู่พิพาทอีกฝ่ายไม่ตอบรับหรือไม่เข้าร่วมในการเจรจาหารือดังกล่าว ประเทศผู้ร้องเรียนมีสิทธิร้องขอตั้งคณะกรรมการวินิจฉัย

---

<sup>143</sup> DSU: Article 4: Consultations 2. Each Member undertakes to accord sympathetic consideration to and afford adequate opportunity for consultation regarding any representations made by another Member concerning measures affecting the operation of any covered agreement taken within the territory of the former.

<sup>144</sup> Footnote 3 of Paragraph 4 of Article 4.2, Where the provisions of any other covered agreement concerning measures taken by regional or local governments or authorities within the territory of a Member contain provisions different from the provisions of this paragraph, the provisions of such other covered agreement **shall** prevail.

<sup>145</sup> DSU: Article 4: Consultations 4. All such requests for consultations **shall** be notified to the DSB and the relevant Councils and Committees by the Member which requests consultations. Any request for consultations **shall** be submitted in writing and **shall** give the reasons for the request, including identification of the measures at issue and an indication of the legal basis for the complaint.



ข้อพิพาทได้ทันที<sup>146</sup> หรือถ้าการเจรจาหรือตกลงกันไม่ได้ภายใน 60 วันนับแต่มีการร้องขอเจรจาหรือ หรือหากทั้งสองฝ่ายเห็นว่าการเจรจาหรือจะไม่เป็นผล ประเทศผู้ร้องเรียนสามารถร้องขอตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ในระหว่างระยะเวลา 60 วันนั้น<sup>147</sup>

**7.1.2 กระบวนการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel)** หากการเจรจาหรือประสบความสำเร็จ ความล้มเหลว ประเทศผู้ร้องเรียนมีสิทธิในการขอตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเหตุการณ์ที่ถูกร้องเรียนและเสนอเหตุผล (Findings) ในรูปแบบของรายงานซึ่งจะมีคำแนะนำหรือคำตัดสินเพื่อช่วยเหลือ DSB ในการพิจารณารับรองรายงานนั้นด้วย โดยกระบวนการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มีหลักการสำคัญ ดังนี้

(1) TOR คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือที่เรียกว่า Standard Term of Reference หรือมักจะเรียกกันว่า TOR

(2) **รายละเอียดในคำร้อง** การยื่นคำขอหรือจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องทำเป็นหนังสือระบุผลของการเจรจาหรือ ผลสรุป ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายของข้อร้องเรียนที่สามารถแสดงให้เห็นถึงปัญหาได้อย่างชัดเจน ในกรณีที่ประเทศผู้ร้องเรียนต้องการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมี

---

<sup>146</sup> Ibid, 3. If a request for consultations is made pursuant to a covered agreement, the Member to which the request is made shall, unless otherwise mutually agreed, reply to the request within 10 days after the date of its receipt and shall enter into consultations in good faith within a period of no more than 30 days after the date of receipt of the request, with a view to reaching a mutually satisfactory solution. If the Member does not respond within 10 days after the date of receipt of the request, or does not enter into consultations within a period of no more than 30 days, or a period otherwise mutually agreed, after the date of receipt of the request, then the Member that requested the holding of consultations may proceed directly to request the establishment of a panel.

<sup>147</sup> Ibid,

7. If the consultations fail to settle a dispute within 60 days after the date of receipt of the request for consultations, the complaining party may request the establishment of a panel. The complaining party may request a panel during the 60-day period if the consulting parties jointly consider that consultations have failed to settle the dispute.

หน้าที่อื่น นอกเหนือไปจากหน้าที่ตาม TOR ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หนังสือร้องขอ นั้นต้อง เสนอเนื้อหาของหน้าที่อื่นนั้นด้วย<sup>148</sup>

(3) **ที่มาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท** คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะถูกเลือกจาก บัญชีรายชื่อ (Panelists) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของรัฐบาลจากประเทศสมาชิกและบุคคลที่ไม่ใช่ตัวแทน ของรัฐบาล<sup>149</sup> โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นอิสระ มีภูมิหลังที่ดีอย่าง เพียงพอ และมีประสบการณ์กว้างขวางในเรื่องนั้น ๆ<sup>150</sup> ซึ่งในบัญชีรายชื่อนั้นจะระบุถึงความเชี่ยวชาญและ ประสบการณ์ในสาขาต่าง ๆ ของแต่ละบุคคลไว้ ประการสำคัญ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องกระทำ การด้วยความสามารถส่วนบุคคล ไม่เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของรัฐบาลหรือองค์กรใด ๆ และรัฐบาลของ

---

<sup>148</sup> DSU: Article 6: Establishment of Panels

2. The request for the establishment of a panel shall be made in writing. It shall indicate whether consultations were held, identify the specific measures at issue and provide a brief summary of the legal basis of the complaint sufficient to present the problem clearly. In case the applicant requests the establishment of a panel with other than standard terms of reference, the written request shall include the proposed text of special terms of reference.

<sup>149</sup> DSU: Article 8: Composition of Panels

4. To assist in the selection of panelists, the Secretariat shall maintain an indicative list of governmental and non-governmental individuals possessing the qualifications outlined in paragraph 1, from which panelists may be drawn as appropriate. That list shall include the roster of non-governmental panelists established on 30 November 1984 (BISD 31S/9), and other rosters and indicative lists established under any of the covered agreements, and shall retain the names of persons on those rosters and indicative lists at the time of entry into force of the WTO Agreement. Members may periodically suggest names of governmental and non-governmental individuals for inclusion on the indicative list, providing relevant information on their knowledge of international trade and of the sectors or subject matter of the covered agreements, and those names shall be added to the list upon approval by the DSB. For each of the individuals on the list, the list shall indicate specific areas of experience or expertise of the individuals in the sectors or subject matter of the covered agreements.

<sup>150</sup> *Ibid*, 2. Panel members should be selected with a view to ensuring the independence of the members, a sufficiently diverse background and a wide spectrum of experience.

บุคคลเหล่านั้นจะต้องไม่ให้คำแนะนำหรือสร้างอิทธิพลใด ๆ ต่อบุคคลเหล่านั้น<sup>151</sup> ประชาชน (Citizens) ของประเทศสมาชิกที่เป็นคู่พิพาทหรือคู่กรณีฝ่ายที่มีผลประโยชน์สำคัญจะไม่สามารถเป็นสมาชิกของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องที่พิพาทนั้นได้ ซึ่งรวมถึงกรณีของประชาชนในประเทศที่เป็นสมาชิกของสหภาพศุลกากร (Customs Union) และตลาดร่วม (Common Market) ในกรณีที่สหภาพศุลกากรหรือตลาดร่วมนั้นเป็นคู่พิพาทด้วย เว้นแต่ประเทศที่เป็นคู่พิพาทเห็นพ้องต้องกัน<sup>152</sup>

(4) การตั้งกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา การตั้งกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนามีสิทธิในการร้องขอเพื่อตั้งกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอย่างน้อย 1 คนที่มาจากประเทศกำลังพัฒนา<sup>153</sup>

(5) จำนวนของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยปกติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน ยกเว้นในกรณีที่ประเทศคู่พิพาทอีกฝ่ายเห็นว่าควรมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจำนวน 5 คน และต้องแจ้งประเทศสมาชิกโดยทันทีถึงการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> **Ibid**, 9. Panelists **shall** serve in their individual capacities and not as government representatives, nor as representatives of any organization. Members **shall** therefore not give them instructions nor seek to influence them as individuals with regard to matters before a panel.

<sup>152</sup> **Ibid**, 3. Citizens of Members whose governments 140 are parties to the dispute or third parties as defined in paragraph 2 of Article 10 **shall** not serve on a panel concerned with that dispute, unless the parties to the dispute agree otherwise.

<sup>153</sup> **Ibid**, 10. When a dispute is between a developing country Member and a developed country Member the panel **shall**, if the developing country Member so requests, include at least one panelist from a developing country Member.

<sup>154</sup> **Ibid**, 5. Panels **shall** be composed of three panelists unless the parties to the dispute agree, within 10 days from the establishment of the panel, to a panel composed of five panelists. Members **shall** be informed promptly of the composition of the panel.

(6) **ระยะเวลาในการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท** คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะถูกจัดตั้งอย่างช้าที่สุดในการประชุมของ DSB ครั้งต่อไป ยกเว้นที่ประชุมตัดสินโดยฉันทามติที่จะไม่ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>155</sup>

(7) **การตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและกรณีที่มีการคัดค้าน** สำนักเลขาธิการ WTO จะเสนอการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่อประเทศคู่พิพาทซึ่งประเทศคู่พิพาทไม่สามารถคัดค้านการแต่งตั้งนี้ได้ เว้นแต่ในกรณีที่ผู้คัดค้านอ้างเหตุผลจำเป็นบังคับ ซึ่งถ้าคู่พิพาทไม่สามารถตกลงในการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกันได้ภายใน 20 วัน ผู้อำนวยการใหญ่จะปรึกษากับประธาน DSB หรือประธานของคณะมนตรีทั่วไปหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจากบัญชีรายชื่อซึ่งพิจารณาแล้วว่าเหมาะสม<sup>156</sup>

(8) **การยื่นและระยะเวลาในการยื่นคำให้การ** ในการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้น ประเทศคู่พิพาทต้องยื่นคำให้การ (Submission) ที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งมีรายละเอียดแสดงถึงข้อเท็จจริงแห่งคดีและข้อโต้แย้งต่าง ๆ ให้กับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก่อนการประชุมครั้งแรก (First Substantive Meeting) ร่วมกัน

(9) **การยื่นข้อร้องเรียนและข้อหักล้าง (Rebuttal)** ในระหว่างการประชุมครั้งแรก คู่พิพาททั้งสองต้องเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับข้อร้องเรียนในคดีของทั้งสองฝ่ายให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

---

<sup>155</sup> **Ibid**, 1. If the complaining party so requests, a panel **shall** be established at the latest at the DSB meeting following that at which the request first appears as an item on the DSB's agenda, unless at that meeting the DSB decides by consensus not to establish a panel.

<sup>156</sup> **Ibid**, 6. The Secretariat **shall** propose nominations for the panel to the parties to the dispute. The parties to the dispute **shall** not oppose nominations except for compelling reasons.

7. If there is no agreement on the panelists within 20 days after the date of the establishment of a panel, at the request of either party, the Director-General, in consultation with the Chairman of the DSB and the Chairman of the relevant Council or Committee, **shall** determine the composition of the panel by appointing the panelists whom the Director-General considers most appropriate in accordance with any relevant special or additional rules or procedures of the covered agreement or covered agreements which are at issue in the dispute, after consulting with the parties to the dispute. The Chairman of the DSB **shall** inform the Members of the composition of the panel thus formed no later than 10 days after the date the Chairman receives such a request.

และประเทศที่สาม (Third Parties) ทั้งหมดที่อ้างว่ามีผลประโยชน์สำคัญต่อ DSB และคู่พิพาทที่ถูกกล่าวหาจะถูกเชิญเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นระหว่างที่มีการประชุมครั้งแรกด้วย

ก่อนที่จะมีการประชุมครั้งที่สอง (Second Substantive Meeting) ประเทศคู่พิพาทต้องยื่นข้อหักล้างที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและนำเสนอข้อหักล้างนี้ในระหว่างการประชุมครั้งที่สอง ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใส การนำเสนอต่าง ๆ (presentations) ในระหว่างการประชุมต้องทำต่อหน้าประเทศคู่พิพาททั้งสองฝ่าย และต้องจัดส่งคำให้การที่เป็นลายลักษณ์อักษร ความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการตอบคำถามต่าง ๆ ของประเทศคู่พิพาทแต่ละฝ่ายให้คู่กรณีทุกฝ่ายด้วย<sup>157</sup>

(10) รายละเอียดในรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในกรณีที่คู่พิพาทไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันในการแก้ไขข้อพิพาทได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเสนอผลคำวินิจฉัย (findings) ในรูปของรายงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยรายงานนั้นต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและเหตุผล (Basic Rationale) ในการจัดทำคำวินิจฉัยและคำแนะนำ แต่ถ้าคู่พิพาท

---

<sup>157</sup> DSU: APPENDIX 3: WORKING PROCEDURES

4. Before the first substantive meeting of the panel with the parties, the parties to the dispute **shall** transmit to the panel written submissions in which they present the facts of the case and their arguments.

5. At its first substantive meeting with the parties, the panel **shall** ask the party which has brought the complaint to present its case. Subsequently, and still at the same meeting, the party against which the complaint has been brought **shall** be asked to present its point of view.

.....

7. Formal rebuttals **shall** be made at a second substantive meeting of the panel. The party complained against **shall** have the right to take the floor first to be followed by the complaining party. The parties **shall** submit, prior to that meeting, written rebuttals to the panel.

.....

10. In the interest of full transparency, the presentations, rebuttals and statements referred to in paragraphs 5 to 9 **shall** be made in the presence of the parties. Moreover, each party's written submissions, including any comments on the descriptive part of the report and responses to questions put by the panel, **shall** be made available to the other party or parties.

สามารถตกลงแก้ปัญหากันได้ รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นเพียงการบรรยายสรุป (brief description) เกี่ยวกับคดีและรายงานว่าสามารถบรรลุถึงการแก้ปัญหาได้<sup>158</sup>

(11) ระยะเวลาในการทำรายงานขั้นสุดท้าย (final report) ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท การทำรายงานขั้นสุดท้ายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้แก่คู่พิพาทในกรณีปกติจะไม่เกิน 6 เดือน และในกรณีเร่งด่วนจะไม่เกิน 3 เดือนนับแต่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นมา<sup>159</sup> แต่ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่าไม่สามารถจัดทำรายงานได้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องแจ้งให้ DSB ทราบเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเหตุผลของความล่าช้า รวมทั้งกำหนดเวลาที่คาดว่าจะสามารถเสนอรายงานดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาดังกล่าวไม่ควรเกิน 9 เดือน นับแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นมา<sup>160</sup>

(12) สิทธิในการชี้แจงและยื่นคำให้การของประเทศที่มีผลประโยชน์สำคัญในข้อพิพาท ประเทศสมาชิกซึ่งแจ้งให้ DSB ทราบว่ามีผลประโยชน์สำคัญในข้อพิพาทจะมีโอกาสชี้แจงและยื่นคำให้การ

---

<sup>158</sup> DSU: Article 12: Panel Procedures

7. Where the parties to the dispute have failed to develop a mutually satisfactory solution, the panel shall submit its findings in the form of a written report to the DSB. In such cases, the report of a panel shall set out the findings of fact, the applicability of relevant provisions and the basic rationale behind any findings and recommendations that it makes. Where a settlement of the matter among the parties to the dispute has been found, the report of the panel shall be confined to a brief description of the case and to reporting that a solution has been reached.

<sup>159</sup> *Ibid*, 8. In order to make the procedures more efficient, the period in which the panel shall conduct its examination, from the date that the composition and terms of reference of the panel have been agreed upon until the date the final report is issued to the parties to the dispute, shall, as a general rule, not exceed six months. In cases of urgency, including those relating to perishable goods, the panel shall aim to issue its report to the parties to the dispute within three months.

<sup>160</sup> *Ibid*, 9. When the panel considers that it cannot issue its report within six months, or within three months in cases of urgency, it shall inform the DSB in writing of the reasons for the delay together with an estimate of the period within which it will issue its report. In no case should the period from the establishment of the panel to the circulation of the report to the Members exceed nine months.

เป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งคำให้การดังกล่าวจะถูกเสนอต่อคู่พิพาทและปรากฏอยู่ในรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย<sup>161</sup>

**7.1.3 การรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Adoption of Report)** DSB จะพิจารณารับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหลังจากที่ได้เวียนรายงานนั้นให้แก่ประเทศสมาชิกแล้ว 20 วัน เพื่อให้เวลาอย่างเพียงพอสำหรับประเทศสมาชิกในการพิจารณารายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ถ้าหากประเทศสมาชิกใดมีความประสงค์จะคัดค้านการรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องอธิบายเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรแจกเวียนให้แก่สมาชิกอื่นอย่างน้อย 10 วันก่อนการประชุมของ DSB เพื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>162</sup> โดย

---

<sup>161</sup> DSU: Article 10: Third Parties

1. The interests of the parties to a dispute and those of other Members under a covered agreement at issue in the dispute **shall** be fully taken into account during the panel process.
2. Any Member having a substantial interest in a matter before a panel and having notified its interest to the DSB (referred to in this Understanding as a “third party”) **shall** have an opportunity to be heard by the panel and to make written submissions to the panel. These submissions **shall** also be given to the parties to the dispute and **shall** be reflected in the panel report.
3. Third parties **shall** receive the submissions of the parties to the dispute to the first meeting of the panel. 4. If a third party considers that a measure already the subject of a panel proceeding nullifies or impairs benefits accruing to it under any covered agreement, that Member **may** have recourse to normal dispute settlement procedures under this Understanding. Such a dispute **shall** be referred to the original panel wherever possible.

<sup>162</sup> DSU: Article 16: Adoption of Panel Reports

1. In order to provide sufficient time for the Members to consider panel reports, the reports **shall** not be considered for adoption by the DSB until 20 days after the date they have been circulated to the Members.
2. Members having objections to a panel report **shall** give written reasons to explain their objections for circulation at least 10 days prior to the DSB meeting at which the panel report will be considered.

รายงานจะได้รับการรับรองในการประชุม DSB ภายใน 60 วันหลังจากที่เวียนรายงานให้แก่สมาชิก ยกเว้น<sup>163</sup>

(1) **มีการอุทธรณ์คำตัดสิน** ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแจ้งอย่างเป็นทางการต่อ DSB ที่จะอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเมื่อได้รับการแจ้งการร้องขออุทธรณ์แล้ว DSB จะไม่พิจารณารับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจนกว่ากระบวนการอุทธรณ์จะเสร็จสมบูรณ์ หรือ

(2) DSB **ตัดสินโดยฉันทามติไม่รับรองรายงานนั้น** การใช้หลักการไม่รับรองรายงานโดยฉันทามติ หมายถึงเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เวียนรายงานให้แก่สมาชิกได้ทราบแล้ว รายงานนั้นจะได้รับการรับรองภายใน 60 วันทันที ยกเว้นในกรณีที่มีฉันทามติไม่รับรอง (*Negative Consensus*) รายงานนั้น

7.1.4 กระบวนการขององค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body)<sup>164</sup> DSU ได้จัดตั้งองค์กรอุทธรณ์ขึ้นมาเพื่อรับการอุทธรณ์รายงานจากคู่พิพาทที่ไม่พอใจผลสรุปในรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยมีประเด็นที่สำคัญของกระบวนการขององค์กรอุทธรณ์ดังนี้

(1) **ที่มาและวาระขององค์กรอุทธรณ์** องค์กรอุทธรณ์ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 7 คนซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ หรือสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความตกลงต่างๆ ภายใต้ WTO และจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลใดๆ สมาชิกขององค์กรอุทธรณ์จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยในการพิจารณาการอุทธรณ์รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

---

<sup>163</sup> Ibid, 4. Within 60 days after the date of circulation of a panel report to the Members, the report **shall** be adopted at a DSB meeting<sup>151</sup> unless a party to the dispute formally notifies the DSB of its decision to appeal or the DSB decides by consensus not to adopt the report. If a party has notified its decision to appeal, the report by the panel **shall** not be considered for adoption by the DSB until after completion of the appeal. This adoption procedure is without prejudice to the right of Members to express their views on a panel report.

<sup>164</sup> เนื่องจากในกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ DSU นี้ กำหนดให้รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้รับการรับรองโดยทันทีหากไม่มีการไม่รับรองรายงานนั้นโดยฉันทามติ ภายใต้ระบบนี้จึงทำให้ประเทศคู่พิพาทคัดค้านรายงานได้โดยยาก ดังนั้น การเปิดโอกาสให้มีการทบทวนรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวโดยผู้เชี่ยวชาญในองค์กรอุทธรณ์จึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจการตัดสินอีกชั้นหนึ่งเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประเทศคู่พิพาท



ในแต่ละคดี องค์การอุทธรณ์จะประกอบไปด้วยสมาชิกขององค์การอุทธรณ์จำนวน 3 คน โดยจะหมุนเวียนกัน (Rotation) พิจารณาคดี<sup>165</sup>

(2) **ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์รายงาน** ผู้ที่สามารถอุทธรณ์รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ มีเฉพาะแต่คู่พิพาทเท่านั้น ส่วนประเทศที่สามที่ได้แจ้งว่ามีผลประโยชน์สำคัญที่เกี่ยวข้องนั้นไม่มีสิทธิในการอุทธรณ์รายงานแต่อย่างใด แต่ประเทศที่สามนั้นอาจจะสามารถเสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรต่อองค์การอุทธรณ์และมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงต่อองค์การอุทธรณ์ได้<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> DSU: Article 17: Appellate Review: Standing Appellate Body

1. A standing Appellate Body **shall** be established by the DSB. The Appellate Body **shall** hear appeals from panel cases. It **shall** be composed of seven persons, three of whom **shall** serve on any one case. Persons serving on the Appellate Body **shall** serve in rotation. Such rotation **shall** be determined in the working procedures of the Appellate Body.

2. The DSB **shall** appoint persons to serve on the Appellate Body for a four-year term, and each person **may be reappointed once**. However, the terms of three of the seven persons appointed immediately after the entry into force of the WTO Agreement **shall** expire at the end of two years, to be determined by lot. Vacancies **shall** be filled as they arise. A person appointed to replace a person whose term of office has not expired **shall** hold office for the remainder of the predecessor's term.

3. The Appellate Body **shall** comprise persons of recognized authority, with demonstrated expertise in law, international trade and the subject matter of the covered agreements generally. They **shall** be unaffiliated with any government. The Appellate Body membership **shall** be broadly representative of membership in the WTO. All persons serving on the Appellate Body **shall** be available at all times and on short notice, and **shall** stay abreast of dispute settlement activities and other relevant activities of the WTO. They **shall** not participate in the consideration of any disputes that would create a direct or indirect conflict of interest.

โดยมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า สมาชิกขององค์การอุทธรณ์ส่วนใหญ่จะมาจากประเทศมหาอำนาจทางการค้า คล้าย ๆ กับคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) ใน UN ซึ่งอาจทำให้เกิดความเคลือบแคลงในคำตัดสินได้

<sup>166</sup> **Ibid**, 4. Only parties to the dispute, not third parties, **may** appeal a panel report. Third parties which have notified the DSB of a substantial interest in the matter pursuant to paragraph 2 of Article 10 **may** make written submissions to, and be given an opportunity to be heard by, the Appellate Body.

(3) **ขอบเขตการทำงานขององค์กรอุทธรณ์** องค์กรอุทธรณ์จะมีขอบเขตในการทำงานเพียงแต่การพิจารณาเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย (*Issue of Law*) และการตีความกฎหมาย (*Legal Interpretation*) ในรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น

(4) **ระยะเวลาในการพิจารณา** องค์กรอุทธรณ์จะต้องดำเนินการพิจารณาและจัดทำรายงานให้เสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่คู่พิพาทยื่นอุทธรณ์ แต่ถ้าหากองค์กรอุทธรณ์ไม่สามารถทำรายงานให้เสร็จได้ภายใน 60 วัน จะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อ DSB ถึงความล่าช้า รวมทั้งกำหนดเวลาที่ประมาณการไว้ว่าจะสามารถเสนอรายงานนั้นได้ซึ่งกระบวนการทั้งหมดต้องไม่เกิน 90 วัน<sup>167</sup>

(5) **อำนาจในการพิจารณาคัดสิน** การตัดสินขององค์กรอุทธรณ์อาจจะตัดสินโดยการยืนตาม (Uphold) เปลี่ยนแปลง (Modify) หรือกลับ (Reverse) เหตุผลทางกฎหมายและข้อสรุปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้

(6) **ผลของรายงานอุทธรณ์** รายงานอุทธรณ์จะถูกรับรองโดย DSB และคู่พิพาทต้องยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข ยกเว้นในกรณีที่ DSB จะตัดสินโดยฉันทามติไม่รับรองรายงานอุทธรณ์ภายใน 30 วันหลังจากที่เวียนรายงานต่อประเทศสมาชิก<sup>168</sup> โดยการรับรองรายงานขององค์กรอุทธรณ์จะเป็นไปโดยอัตโนมัติ เช่นเดียวกับการรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

---

<sup>167</sup> **Ibid**, 5. As a general rule, the proceedings **shall** not exceed 60 days from the date a party to the dispute formally notifies its decision to appeal to the date the Appellate Body circulates its report. In fixing its timetable the Appellate Body **shall** take into account the provisions of paragraph 9 of Article 4, if relevant. When the Appellate Body considers that it cannot provide its report within 60 days, it **shall** inform the DSB in writing of the reasons for the delay together with an estimate of the period within which it will submit its report. In no case **shall** the proceedings exceed 90 days.

6. An appeal **shall** be limited to issues of law covered in the panel report and legal interpretations developed by the panel.

<sup>168</sup> **Ibid**, 13. The Appellate Body **may** uphold, modify or reverse the legal findings and conclusions of the panel.

#### Adoption of Appellate Body Reports

14. An Appellate Body report **shall** be adopted by the DSB and unconditionally accepted by the parties to the dispute unless the DSB decides by consensus not to adopt the Appellate Body report within 30 days following

เมื่อกระบวนการระงับข้อพิพาทในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและ/หรือองค์การอุทธรณ์สิ้นสุดลง กระบวนการต่อไปก็คือการกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน (Surveillance of Implementation of Recommendations or Rulings) รวมทั้งการตอบโต้ทางการค้า ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอในหัวข้อต่อไป

---

its circulation to the Members. This adoption procedure is without prejudice to the right of Members to express their views on an Appellate Body report.

**And footnote 8 of Article 17:** If a meeting of the DSB is not scheduled during this period, such a meeting of the DSB shall be held for this purpose.

## ตารางที่ 2.2 ระยะเวลาการยื่นข้อพิพาท

How long to settle a dispute? These approximate periods for each stage of a dispute settlement procedure are target figures — the agreement is flexible. In addition, the countries can settle their dispute themselves at any stage. Totals are also approximate.	
60 days	Consultations, mediation, etc.
45 days	Panel set up and panelists appointed
6 months	Final panel report to parties
3 weeks	Final panel report to WTO members
60 days	Dispute Settlement Body adopts report (if no appeal)
Total = 1 year	(without appeal)
60-90 days	Appeals report
30 days	Dispute Settlement Body adopts appeals report
Total = 1y 3m	(with appeal)

ที่มา: The World Trade Organization (2003b) [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/disp1\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm)

7.2 กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม SCM ภาคผนวก 2 (Appendix 2) ของความเข้าใจฯ ได้กำหนดให้ความตกลงบางฉบับใช้กฎเกณฑ์หรือกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ระบุเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะภายในความตกลงนั้นได้ ซึ่งความตกลง SCM เป็นความตกลงหนึ่งที่มีกฎเกณฑ์และกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ระบุเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะของตน ดังนั้น การระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการอุดหนุนจึงจะเป็นไปตาม SCM โดยมาตรา 24 วรรค 3 และวรรค 4 ระบุว่า

(1) ให้คณะกรรมการ SCM<sup>169</sup> จัดตั้ง Permanent Group of Experts หรือ PGE ซึ่งประกอบด้วย independent persons 5 คนที่เป็นผู้ซึ่ง highly qualified ในเรื่องการอุดหนุนและความสัมพันธ์ทางการค้า (in the fields of subsidies and trade relations) ซึ่งผู้เชี่ยวชาญหรือ Expert เหล่านี้จะถูกคัดเลือกโดยคณะกรรมการ SCM และต้องมีการแต่งตั้งเข้ามาใหม่แทนคนเดิม 1 คนทุกๆ ปี (one of them will be replaced every year) โดยคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาท (Panel ตาม DSU) อาจร้องขอความช่วยเหลือจาก PGE ได้ (ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 4 วรรค 5: ดูข้อ (4) ของข้อ 7.2.1) รวมทั้งคณะกรรมการ SCM ก็อาจจะขอความเห็น (an advisory opinion) จาก PGE เกี่ยวกับการมีอยู่และลักษณะของการอุดหนุนได้ (existence and nature of any subsidy)

(2) ประเทศสมาชิกใดๆ อาจมาขอปรึกษาหารือกับ PGE ได้ และ PGE ก็อาจให้ความเห็น (an advisory opinion) เกี่ยวกับลักษณะของการอุดหนุนที่ประเทศสมาชิกจะนำมาใช้หรือใช้อยู่ในปัจจุบันได้ (the nature of any subsidy proposed to be introduced or currently maintained by that Member) แต่ความเห็นดังกล่าวจะถูกเก็บเป็นความลับ โดยความเห็นนี้จะไม่สามารถนำไปกล่าวอ้างในการระงับข้อพิพาทกรณีการอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ได้ ((may not be invoked in proceedings under Article 7: ดูข้อ 7.2.2)

**7.2.1 การระงับข้อพิพาทในกรณีประเทศสมาชิกใช้มาตรการอุดหนุนที่ห้ามกระทำ กรณีนี้ระบุอยู่ในมาตรา 4 ของ SCM ดังนี้**

(1) เมื่อประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่า ประเทศสมาชิกอื่นใดมีการใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการอุดหนุนใดๆ ที่เป็นการอุดหนุนที่ห้ามกระทำ ประเทศสมาชิกนั้นอาจร้องขอ

---

<sup>169</sup> *SCM Article 24: Committee on Subsidies and Countervailing Measures and Subsidiary Bodies*

24.1 There is hereby established a Committee on Subsidies and Countervailing Measures composed of representatives from each of the Members. The Committee shall elect its own Chairman and shall meet not less than twice a year and otherwise as envisaged by relevant provisions of this Agreement at the request of any Member. The Committee shall carry out responsibilities as assigned to it under this Agreement or by the Members and it shall afford Members the opportunity of consulting on any matter relating to the operation of the Agreement or the furtherance of its objectives. The WTO Secretariat shall act as the secretariat to the Committee.

ปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิกที่ใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้ โดยในการร้องขอปรึกษาหารือนี้ต้องมีข้อเท็จจริงของพยานหลักฐานที่มีอยู่ (statement of available evidence) เกี่ยวกับการมีอยู่และลักษณะของการอุดหนุนที่มีการกล่าวหา

(2) เมื่อมีการร้องขอตาม (1) ให้ประเทศสมาชิกที่ประเทศสมาชิกอื่นเชื่อว่า มีการใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการอุดหนุนใดๆ ที่เป็นการอุดหนุนที่ห้ามกระทำดังกล่าว เข้าปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิคนั้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือนี้คือการสร้างความชัดเจนในเรื่องข้อเท็จจริงของสถานการณ์นั้นและเพื่อบรรลุถึงแนวทางในการแก้ปัญหาที่เห็นพ้องต้องกัน (a mutually agreed solution)

(3) หากภายใน 30 วันนับจากวันที่มีการร้องขอให้มีการปรึกษาหารือ ไม่สามารถหาแนวทางในการแก้ปัญหาที่เห็นพ้องต้องกันได้ ประเทศสมาชิกที่เข้าปรึกษาหารือนั้นอาจยื่นเรื่องต่อ DSB เพื่อให้ตั้งคณะกรรมการการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยทันที (immediate) ได้ เว้นแต่ DSB มีฉันทามติที่จะไม่ตั้งคณะกรรมการการวินิจฉัยข้อพิพาท

(4) คณะกรรมการการวินิจฉัยข้อพิพาท อาจร้องขอความช่วยเหลือจาก PGE เพื่อพิจารณาว่า มาตรการที่ถูกกล่าวหาเป็นมาตรการอุดหนุนที่ห้ามกระทำหรือไม่ ก็ได้ และเมื่อมีการร้องขอความช่วยเหลือดังกล่าว PGE ต้องพิจารณาหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับการมีอยู่และลักษณะของมาตรการอุดหนุนที่ถูกกล่าวหาโดยทันที และต้องให้โอกาสประเทศสมาชิกที่ใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้แสดงหลักฐานต่างๆ เพื่อพิสูจน์ว่ามาตรการที่ถูกกล่าวหาไม่ใช้มาตรการอุดหนุนที่ห้ามกระทำ และ PGE ต้องรายงานผลการพิจารณา (conclusions) ของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกำหนด โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องยอมรับผลการพิจารณาของ PGE ที่ตัดสินว่า มาตรการที่ถูกกล่าวหาเป็นมาตรการอุดหนุนที่ห้ามกระทำหรือไม่ โดยต้องไม่มีการแก้ไขใดๆ ด้วย

(5) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องจัดทำรายงานคำตัดสินขั้นสุดท้ายของตนเสนอต่อคู่พิพาท ซึ่งรายงานดังกล่าวต้องเผยแพร่ต่อประเทศสมาชิกทุกประเทศภายใน 90 วันนับแต่วันที่มีการกำหนดองค์ประกอบ (composition) และกำหนด TOR ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (panel's terms of reference)

(6) หากพบว่า มาตรการที่ถูกกล่าวหาเป็นมาตรการอุดหนุนที่ห้ามกระทำ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเสนอแนะให้ประเทศที่ใช้มาตรการอุดหนุนดังกล่าวยกเลิกมาตรการนั้นไปโดยไม่ชักช้า (without delay) โดยให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนมาตรการไว้ในคำแนะนำนั้นด้วย

(7) ภายใน 30 วันนับแต่มีการเวียนรายงานให้แก่ประเทศสมาชิกทุกประเทศได้ทราบแล้ว รายงานนั้นจะได้รับการรับรองจาก DSB เว้นแต่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแจ้งอย่างเป็นทางการต่อ DSB ว่าจะใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือ DSB มีฉันทามติที่จะไม่รับรองรายงานนั้น

(8) หากมีการอุทธรณ์รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ให้องค์กรอุทธรณ์มีคำตัดสินภายใน 30 วันนับจากวันที่คู่พิพาทแจ้งอย่างเป็นทางการต่อ DSB ว่าจะใช้สิทธิในการอุทธรณ์ แต่ถ้าหากองค์กรอุทธรณ์ไม่สามารถทำรายงานให้เสร็จได้ภายใน 60 วัน ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อ DSB ถึงความล่าช้า รวมทั้งกำหนดเวลาที่ประมาณการไว้ว่าจะสามารถเสนอรายงานนั้นได้ซึ่งกระบวนการทั้งหมดต้องไม่เกิน 60 วัน รายงานอุทธรณ์ต้องถูกรับรองโดย DSB และคู่พิพาทต้องยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข ยกเว้นในกรณีที่ DSB จะตัดสินโดยฉันทามติไม่รับรองรายงานอุทธรณ์ภายใน 20 วันหลังจากที่เวียนรายงานต่อประเทศสมาชิก

(9) หากไม่มีการปฏิบัติตามคำแนะนำของ DSB ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกำหนดซึ่งเริ่มนับแต่วันที่มีการรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือขององค์กรอุทธรณ์ ให้ DSB เห็นชอบต่อการที่ประเทศที่ร้องขอจะใช้มาตรการตอบโต้ (countermeasures) เว้นแต่ DSB จะตัดสินโดยฉันทามติที่ไม่เห็นชอบต่อการร้องขอให้มาตรการตอบโต้ดังกล่าว โดยมาตรา 4.11 ของ SCM ระบุว่า ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอให้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการตามมาตรา 22 วรรค 6 ของ DSU ให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาว่า มาตรการตอบโต้ดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่

(10) ระยะเวลาต่างๆ ของการระงับข้อพิพาทตามมาตรา 4 ของ SCM นี้ ให้เป็นไปตาม “ระยะเวลาครั้งหนึ่ง” ของขั้นตอนต่างๆ ที่ระบุไว้ใน DSU เว้นแต่กรณีที่มีการกำหนดระยะเวลาต่างๆ ไว้ในมาตรานี้แล้ว

7.2 การระงับข้อพิพาทในกรณีประเทศสมาชิกใช้มาตรการอุดหนุนที่สอดคล้องกับ WTO (คือเป็นมาตรการที่อาจถูกตอบโต้ได้) กรณีนี้ระบุอยู่ในมาตรา 7 ของ SCM ดังนี้

(1) เมื่อประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่า ประเทศสมาชิกอื่นมีการใช้หรือคงไว้ซึ่งการอุดหนุนตามนิยามของการอุดหนุนที่ระบุไว้ในมาตรา 1 ของ SCM และการอุดหนุนนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศตน ทำให้เสียไปหรือทำให้เสียหายไปหรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ประเทศสมาชิกลูกนั้นอาจร้องขอให้มีการปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิกที่ใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการอุดหนุนนั้นได้ ยกเว้นจะเป็นกรณีตามมาตรา 13 ของ AOA

(2) คำร้องขอตาม (1) ต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงของพยานหลักฐานที่มีอยู่ (statement of available evidence) เกี่ยวกับ (ก) การมีอยู่และลักษณะของการอุดหนุนที่ถูกกล่าวหา (ข) ความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศตน การทำให้เสียไปหรือทำให้เสียหายไปหรือการก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกที่ร้องขอให้มีการปรึกษาหารือ

(3) เมื่อมีการร้องขอตาม (1) ให้ประเทศสมาชิกที่ประเทศสมาชิกอื่นเชื่อว่า มีการใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการอุดหนุนที่ถูกกล่าวหาเข้าปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิกที่ร้องขอนั้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือนี้คือการสร้างความชัดเจนในเรื่องข้อเท็จจริงของสถานการณ์นั้น และเพื่อบรรลุถึงแนวทางในการแก้ปัญหาที่เห็นพ้องต้องกัน

(4) หากภายใน 60 วันนับจากวันที่มีการร้องขอให้มีการปรึกษาหารือ ไม่สามารถหาแนวทางในการแก้ปัญหาที่เห็นพ้องต้องกันได้ ประเทศสมาชิกที่เข้าปรึกษาหารือนั้นอาจยื่นเรื่องต่อ DSB เพื่อให้ตั้งคณะกรรมการการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ เว้นแต่ DSB มีฉันทามติที่จะไม่ตั้งคณะกรรมการการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยการกำหนดองค์ประกอบและกำหนด TOR ของคณะกรรมการการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการวินิจฉัยข้อพิพาท

(5) คณะกรรมการการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องพิจารณาประเด็นต่างๆ และเสนอรายงานคำตัดสินขั้นสุดท้ายของตนต่อคู่พิพาท ซึ่งรายงานนั้นต้องเวียนให้ประเทศสมาชิกรับทราบภายใน 120 วันนับจากวันที่มีการกำหนดองค์ประกอบและกำหนด TOR ของคณะกรรมการการวินิจฉัยข้อพิพาท

(6) ภายใน 30 วันนับแต่มีการเวียนรายงานให้แก่ประเทศสมาชิกทุกประเทศได้ทราบแล้ว รายงานนั้นจะได้รับการรับรองจาก DSB เว้นแต่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแจ้งอย่างเป็นทางการต่อ DSB ว่าจะใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือ DSB มีฉันทามติที่จะไม่รับรองรายงานนั้น



(7) หากมีการอุทธรณ์รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ให้องค์การอุทธรณ์มีคำตัดสินภายใน 60 วันนับจากวันที่คู่พิพาทแจ้งอย่างเป็นทางการต่อ DSB ว่าจะใช้สิทธิในการอุทธรณ์ แต่ถ้าหากองค์การอุทธรณ์ไม่สามารถทำรายงานให้เสร็จได้ภายใน 60 วัน ต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อ DSB ถึงความล่าช้า รวมทั้งกำหนดเวลาที่ประมาณการไว้ว่าจะสามารถเสนอรายงานนั้นได้ซึ่งกระบวนการทั้งหมดต้องไม่เกิน 90 วัน รายงานอุทธรณ์ต้องถูกรับรองโดย DSB และคู่พิพาทต้องยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข ยกเว้นในกรณีที่ DSB จะตัดสินโดยฉันทามติไม่รับรองรายงานอุทธรณ์ภายใน 20 วันหลังจากที่เขียนรายงานต่อประเทศสมาชิก

(8) หากรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือรายงานขององค์การอุทธรณ์ที่ได้รับการรับรองแล้วมีคำตัดสินว่า การอุดหนุนที่ถูกกล่าวหาก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอื่นตามความหมายที่ระบุไว้ในมาตรา 5 ของ SCM ให้ประเทศที่ใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการอุดหนุนนั้นดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อขจัดไปซึ่งผลเสียหายดังกล่าวหรือยกเลิกการอุดหนุนนั้นไป

(9) ในกรณีที่ประเทศที่ใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการอุดหนุนนั้นไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อขจัดไปซึ่งผลเสียหายดังกล่าวหรือยกเลิกการอุดหนุนนั้นไปภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ DSB รับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือรายงานขององค์การอุทธรณ์ และไม่มีมาตรการลงกันเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหาย ให้ DSB เห็นชอบต่อการที่ประเทศที่ร้องขอจะใช้มาตรการตอบโต้ซึ่งเป็นการตอบโต้ในระดับและลักษณะที่เท่าเทียมกัน (commensurate) กับความเสียหายที่พิจารณาแล้วว่ามีอยู่ เว้นแต่ DSB จะตัดสินโดยฉันทามติที่ไม่เห็นชอบต่อการร้องขอใช้มาตรการตอบโต้ดังกล่าว และในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอให้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการตามมาตรา 22 วรรค 6 ของ DSU ให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาว่า ระดับและลักษณะของมาตรการตอบโต้ดังกล่าวมีความเท่าเทียมกันกับความเสียหายที่พิจารณาแล้วว่ามีอยู่ หรือไม่

โดยข้อมูลจาก UNCTAD ในปี 2003 ได้สรุปกระบวนการระดับข้อพิพาทของกรณีพิพาทเกี่ยวกับการอุดหนุนที่ห้ามกระทำและการอุดหนุนที่มีความสอดคล้องกับ WTO และอาจถูกมาตรการตอบโต้ได้ตามมาตรา 4 หรือ มาตรา 7 ของ SCM ไว้ ดังนี้

ตารางที่ 2.3 มาตรการตอบโต้ตาม SCM

Prohibited subsidies (Article 4: Remedies)	Actionable subsidies (Article 7: Remedies)
Request for consultations, including statement of available evidence existence and nature of Subsidy	Request for consultations, including statement of available evidence ( a) existence and nature of subsidy ( b) injury caused to domestic industry, nullification or impairment, or serious prejudice
Consultations as quickly as possible	Consultations as quickly as possible
If no solution within 30 days----- referral to DSB for immediate establishment of Panel	If no solution within 60 days-----referral to DSB for establishment Panel; composition of Panel and terms of reference within 15 days
Panel may request assistance PGE for binding advice on whether prohibited subsidy (this has not happened thus far)	-----
Circulation Panel report within 90 days of date of composition Panel/establishment terms of reference	Circulation Panel report within 120 days of date of composition Panel/establishment terms of reference
If prohibited subsidy, Panel recommends that Member withdraw subsidy without delay and specify the time period for withdrawal. Thus far, Panels have generally given 90 days.	-----
Within 30 days of circulation, report shall be adopted by DSB, unless appeal	Within 30 days of circulation, report shall be adopted by DSB, unless appeal
AB must normally issue decision within 30 days from notice of intention to appeal; in no event more than 60 days	AB must normally issue decision within 60 days from notice of intention to appeal; in no event more than 90 days
-----	After adoption Panel/ AB report finding adverse effects, subsidizing Member must take appropriate steps to remove the adverse effects or withdraw the

Prohibited subsidies (Article 4: Remedies)	Actionable subsidies (Article 7: Remedies)
	subsidy
If DSB recommendation is not followed within time-period specified by panel (which commences from date of DSB adoption Panel/ AB report) , DSB grants authorization to complaining Member to take appropriate – proportionate – countermeasures.	If Member does not do so within six months from date of DSB adoption Panel/AB report, DSB grants authorization to complaining Member to take appropriate countermeasures, commensurate with degree and nature of adverse effects
Applicable DSU time-periods shall be half	

**ที่มา:** รวบรวมโดย คณะผู้วิจัย

จากตารางที่นำเสนอข้างต้น หากนำไปเปรียบเทียบกับการระงับข้อพิพาทของ WTO จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนต่างๆ ในกรณีนี้จะใช้ระยะเวลา “สั้น” กว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO ทั้งนี้ ก็เพื่อเร่งให้การพิจารณาเสร็จสิ้นโดยเร็วเพื่อให้ทันต่อการเยียวยาความเสียหาย

**7.3 ประเด็นที่ต้องพิจารณาเมื่อมีการฟ้องร้องตาม DSU ในขั้นตอนต่างๆ ของการระงับข้อพิพาทของ WTO** มีประเด็นต่างๆ ที่แต่ละฝ่ายต้องนำมาใช้ในการสู้คดีทั้งในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง โดยประเด็นที่คู่พิพาทควรทราบเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ มีดังนี้

**7.3.1 การศึกษาคำตัดสินในคดีต่างๆ ที่ผ่านมา ในทางทฤษฎีแล้ว** คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์ซึ่งได้รับความเห็นชอบจาก DSB มีผลผูกพันแต่เฉพาะคู่พิพาทในกรณีพิพาทเท่านั้น ไม่ผูกพันประเทศสมาชิก WTO อื่น ๆ หรือแม้แต่คู่พิพาทนั้นในกรณีพิพาทอื่น นอกจากนี้ คำตัดสินซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบจาก DSB (ซึ่งในอดีตที่ยังเป็น GATT คดีที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่แกตต์ (ซึ่งในวันนี้คือ DSB) มีจำนวนมากเนื่องจากคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถคัดค้านความเห็นชอบได้) จะไม่มีผลใด ๆ ในเชิงกฎหมายเลย อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ให้มี DSU ภายใต้ WTO แล้ว องค์กรอุทธรณ์ได้มีคำตัดสินไปในเชิงที่ว่า คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์ซึ่งได้รับความเห็นชอบจาก DSB มีลักษณะเป็นส่วนสำคัญแห่งหลักกฎหมายของ GATT และ WTO

ซึ่งจะได้รับการพิจารณา หากมีประเด็นที่เกี่ยวข้องอยู่ แม้จะไม่มีผลผูกพันก็ตาม<sup>170</sup> สำหรับคำตัดสินซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบจาก DSB นั้น องค์การอุทธรณ์มีความเห็นว่าจะไม่มีสถานะใดๆ ใน GATT หรือ WTO แต่ก็เป็นเครื่องชี้แนะที่มีประโยชน์ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง<sup>171</sup> ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่พิพาทจึงต้องศึกษาแนวทางของคำตัดสินที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ตนมีข้อพิพาทเพื่อพิจารณาว่า ผลของคำตัดสินควรจะออกมาในรูปแบบใด

**7.3.2 การพิจารณาคดีของ GATT/WTO จะเป็นแบบเป็นกรณีๆ ไป (Case-by-Case Basis)**  
แม้ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะใช้คำตัดสินของคดีต่างๆ ที่มีข้อเท็จจริงในการทำงานเดียวกันมาพิจารณาประกอบเพื่อมีคำตัดสินซึ่งส่งผลทำให้คู่พิพาทต้องศึกษาแนวทางของคำตัดสินที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ตนมีข้อพิพาทเพื่อพิจารณาว่า ผลของคำตัดสินควรจะออกมาในรูปแบบใด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อที่ผ่านมา แต่ก็เป็นที่ทราบกันว่า ผลคำตัดสินในคดีหลังอาจออกมาแตกต่างจากคำตัดสินในคดีที่ผ่านมาก็ได้ แม้จะมีข้อเท็จจริงในการทำงานเดียวกันก็ตาม เพราะการพิจารณาคดีของ GATT/WTO จะเป็นแบบเป็นกรณีๆ ไป ดังเช่น ในคดีของ GATT/WTO เกี่ยวกับการใช้มาตรการตามมาตรา 20 (g) ที่ผ่านมาซึ่งเป็นกรณีที่ประเทศสมาชิกมีสิทธิใช้มาตรการที่ขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักการของ GATT/WTO ได้ หากการใช้มาตรการนั้นเป็นกรณีตามมาตรา 20 (g) คือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอาจสูญสิ้นไปได้ซึ่งมาตรการนั้นได้ส่งผลอย่างมีประสิทธิภาพต่อการมีข้อจำกัดในการผลิตและการบริโภคภายในประเทศของตนด้วย และมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่ (1) ใช้เท่าที่ “จำเป็น” ต่อการคุ้มครองชีวิต สุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช และ (2) ไม่ใช่อย่างเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่สมเหตุผลต่อประเทศที่มีสภาพการณ์เดียวกัน (3) ไม่สร้างอุปสรรคโดยไม่จำเป็นต่อการค้าระหว่างประเทศ

---

<sup>170</sup> องค์การอุทธรณ์ในกรณีเรื่อง “Japan-Tax on Alcoholic Beverage” ได้ให้ความเห็นว่า “...an important part of GATT acquis. They are often considered by subsequent panels. They create legitimate expectation among WTO Members, and therefore, should be taken into account where they are relevant to any dispute. However, they are not binding, except with respect to resolving the particular dispute between parties to that dispute.”

<sup>171</sup> “.....(unadopted panel reports) have no legal status in the GATT or WTO system since they have not been endorsed through decisions by the CONTRACTING PARTIES to GATT or WTO Members. (However) a panel could nevertheless find useful guidance in the reasoning of an unadopted panel report that it considered to be relevant.”

(4) ไม่สร้างข้อจำกัดอย่างแสบแฝงต่อการค้าระหว่างประเทศ<sup>172</sup> โดยเมื่อมีข้อพิพาทในเรื่องนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะให้น้ำหนักหรือความสำคัญกับเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มากกว่าหลักการค้าเสรีซึ่งอาจเป็นเพราะแนวโน้มของโลกที่หันมาให้ความสนใจกับการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้จากแนวทางคำตัดสินของ WTO หลายคดี เช่น Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres<sup>173</sup>, United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products<sup>174</sup>, European Communities — Asbestos<sup>175</sup> ที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินว่า ประเทศผู้นำเข้าสามารถใช้มาตรการโดยอ้างเหตุผลตามมาตรา 20 (g) ได้ (แต่จะใช้ได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับวิธีการใช้ ซึ่งผู้เขียนจะไม่นำมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ เพราะไม่เกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษา) แต่ปรากฏว่าในคดี China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum<sup>176</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกลับตัดสินไปอีกแนวทางหนึ่งคือ ให้ความสำคัญหรือน้ำหนักกับพิธีสารการเข้าเป็นสมาชิก WTO (Protocol of Accessions) ของจีนที่เน้นการเปิดเสรีการค้าให้มากขึ้นกว่าก่อนจะเข้าเป็นสมาชิก มากกว่าประเด็นเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>177</sup> ซึ่งคำตัดสินนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากนักวิชาการต่างๆ

---

<sup>172</sup> GATT 1994: Article XX: General Exceptions Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;

<sup>173</sup> WTO (2009) [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds332\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm)

<sup>174</sup> WTO (2001b) [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis08\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis08_e.htm)

<sup>175</sup> WTO (2001a) [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis09\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis09_e.htm)

<sup>176</sup> WTO (2015) [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds431\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm)

<sup>177</sup> China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum

7.9. For the reasons set out in section 5.2 above, with respect to Article XX(g) of the GATT 1994, the Appellate Body:

c. taking account of the above, together with the Panel's findings, which China has not appealed, *inter alia*, that China does not impose restrictions on the domestic production or consumption of rare earths, tungsten, and

ดังนั้น ประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทของ WTO ที่ผู้เขียนจะนำเสนอต่อไปนั้น จึงเป็นเพียงการกล่าวถึงแนวทางที่เคยเป็นมาของ GATT/WTO เท่านั้น ส่วนผลของคดีหรือคำตัดสินจะเป็นอย่างไรนั้นก็จะเป็นกรณีๆ ไป

**7.3.3 ค่าใช้จ่ายในการฟ้องและการสู้คดี** ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่อาจมีผลต่อการตัดสินใจของบราซิลเรื่องการฟ้องคดีต่อ WTO ก็คือ ค่าใช้จ่ายในการฟ้องและสู้คดี เพราะหากใช้สำนักงานทนายความที่มีความเชี่ยวชาญอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายขั้นต่ำในระดับล้านเหรียญสหรัฐฯ แต่หากใช้ ACWL (Advisory Centre for WTO Law) ค่าใช้จ่ายก็จะถูกลงแต่ความเชี่ยวชาญอาจเป็นรองกว่าก็ได้ (ซึ่งประเทศไทยก็จะประสบปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายส่วนนี้เช่นกัน) ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้สิทธิในการฟ้องคดีนี้ของบราซิลต่อ WTO ได้เกิดขึ้นแล้วเพราะเมื่อการเจรจาหรือตกลงกันไม่ได้ภายใน 30/60 วันนับแต่มีการร้องขอเจรจาหรือ หรือหากทั้งสองฝ่ายเห็นว่าการเจรจาหรือจะไม่เป็นผล บราซิลก็สามารถร้องขอตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ในระหว่างระยะเวลา 30/60 วันนั้น แต่ปรากฏว่าบราซิลก็ยังไม่ได้นำดำเนินการแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม บราซิลยังสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อไทยได้ทุกเมื่อ ถ้าเห็นว่าฝ่ายไทยยังไม่ได้แก้ปัญหาที่ถูกกล่าวหาอย่างครบถ้วน

**7.3.4 การเข้าร่วมในคดีของคู่พิพาทฝ่ายที่สาม** กรณีนี้น่าจะเป็นข้อกังวลของฝ่ายไทย เพราะประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายอื่นๆ เช่น ออสเตรเลีย สหภาพยุโรป และอินเดีย อาจเข้ามาเป็นคู่พิพาทฝ่ายที่สามหรือ Third parties ในคดีที่บราซิลฟ้องไทย หรืออาจใช้โอกาสในกรณีที่หากมีคำตัดสินว่ามาตรการอุดหนุนสินค้าเกษตรของไทยขัดต่อ WTO นำเรื่องนี้มาฟ้องประเทศไทยต่อ WTO ในอนาคตด้วย

---

molybdenum, and that China did not establish that its 2012 export quotas on rare earths, tungsten, and molybdenum were applied in a manner consistent with the chapeau of Article XX:

i. upholds the Panel's finding, in paragraph 8.12.c of the Japan Panel Report, that China has not demonstrated that the export quotas that China applies to various forms of rare earths, tungsten, and molybdenum by virtue of the series of measures at issue are justified pursuant to subparagraph (g) of Article XX of the GATT 1994.

7.3.5 การตอบโต้ทางการค้า หากไทยเป็นฝ่ายแพ้คดีซึ่งมีความเป็นไปได้สูงมาก สิ่งที่ต้องกังวลก็คือ การถูกตอบโต้ทางการค้า เว้นแต่ไทยจะยอมปฏิบัติตามคำตัดสินซึ่งก็น่าจะเป็นการตัดสินที่ให้ไทยยกเลิกมาตรการต่างๆ ที่เป็นการอุดหนุนและก่อให้เกิดความเสียหายต่อบราซิลไป โดยหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าของบราซิล ผู้เขียนจะนำเสนอในหัวข้อถัดไป

## 8. การกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน รวมทั้งการใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้า หากคำตัดสินเป็นไปในแนวทางที่ไทยเป็นผู้แพ้คดี

8.1 การกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำตัดสินและการตอบโต้ทางการค้า มีขั้นตอนและประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

8.1.1 การกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน (Surveillance of Implementation of Recommendations or Rulings) มีประเด็นที่น่าสนใจ 3 ประเด็น คือ (1) ความเป็นอัตโนมัติในการกำกับดูแลของ DSB และ ช่วงเวลาที่เหมาะสมในการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน (2) การชดเชยค่าเสียหายหรือการตอบโต้ทางการค้า

(1) ความเป็นอัตโนมัติในการกำกับดูแลของ DSB และช่วงเวลาที่เหมาะสมในการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน DSU สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินในทันทีและได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า การปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินของ DSB โดยทันทีเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้แน่ใจถึงประสิทธิภาพของการแก้ปัญหาข้อพิพาทและผลประโยชน์โดยรวมของรัฐสมาชิก โดยประเทศคู่พิพาทที่เกี่ยวข้องจะต้องแจ้งให้ DSB ทราบถึงเจตนาที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินในรายงานนั้น แต่หากไม่สามารถปฏิบัติได้ทันทีจะมีการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม (Reasonable Period of Time) ที่จะให้ปฏิบัติตาม ซึ่งระยะเวลาที่เหมาะสมนี้เป็นสิ่งสำคัญที่ประเทศคู่พิพาทต้องพิจารณา เนื่องจากประเทศคู่พิพาทอีกฝ่ายอาจร้องขอการให้อำนาจในการใช้มาตรการตอบโต้ได้ หากประเทศดังกล่าวไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินเมื่อระยะเวลาที่เหมาะสมสิ้นสุดลง

นอกจากนี้ DSB ยังมีการกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินดังกล่าวของประเทศสมาชิก โดยภายใน 6 เดือน (สำหรับการศึกษานี้คือ 3 เดือน) หลังจากกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมสิ้นสุดลง DSB จะพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินนั้น และจะมีการประชุมใน

ประเด็นนี้ต่อไปจนกว่าจะได้รับการแก้ไข โดยประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินเป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้าก่อนการประชุม 10 วัน<sup>178</sup> วัตถุประสงค์ของกระบวนการนี้ก็คือ เพื่อให้ประเทศสมาชิกที่เสียหายสามารถได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยขจัดมาตรการที่พิพาทให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

(2) การชดเชยค่าเสียหาย DSU ได้กำหนดเรื่องค่าเสียหายไว้เพียงว่าเป็นมาตรการชั่วคราว (temporary measures) และเป็นเรื่องของการตกลงชดเชยค่าเสียหายที่เป็นที่น่าพอใจร่วมกัน (mutually acceptable compensation) ได้เท่านั้น โดยหากไม่สามารถตกลงในเรื่องค่าเสียหายกันได้ภายใน 20 วัน (กรณีการศึกษาคือ 10 วัน) หลังจากระยะเวลาที่เหมาะสมที่สุดลง คู่กรณีอาจร้องขอต่อ DSB ในการระงับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรหรือพันธกรณีอื่นได้<sup>179</sup> ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา DSU

---

<sup>178</sup> DSU: Article 21: Surveillance of Implementation of Recommendations and Rulings 6. The DSB shall keep under surveillance the implementation of adopted recommendations or rulings. The issue of implementation of the recommendations or rulings may be raised at the DSB by any Member at any time following their adoption. Unless the DSB decides otherwise, the issue of implementation of the recommendations or rulings shall be placed on the agenda of the DSB meeting after six months following the date of establishment of the reasonable period of time pursuant to paragraph 3 and shall remain on the DSB's agenda until the issue is resolved. At least 10 days prior to each such DSB meeting, the Member concerned shall provide the DSB with a status report in writing of its progress in the implementation of the recommendations or rulings.

<sup>179</sup> DSU: Article 22: Compensation and the Suspension of Concessions 1. Compensation and the suspension of concessions or other obligations are temporary measures available in the event that the recommendations and rulings are not implemented within a reasonable period of time. However, neither compensation nor the suspension of concessions or other obligations is preferred to full implementation of a recommendation to bring a measure into conformity with the covered agreements. Compensation is voluntary and, if granted, shall be consistent with the covered agreements.

2. If the Member concerned fails to bring the measure found to be inconsistent with a covered agreement into compliance therewith or otherwise comply with the recommendations and rulings within the reasonable period of time determined pursuant to paragraph 3 of Article 21, such Member shall, if so requested, and no later than the expiry of the reasonable period of time, enter into negotiations with any party having invoked the dispute settlement procedures, with a view to developing mutually acceptable compensation. If no satisfactory compensation has been agreed within 20 days after the date of expiry of the reasonable period of time, any



กำหนดให้ DSB ให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อมาตรการที่อาจก่อผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา โดย DSB ควรพิจารณามาตรการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และคำนึงถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาที่เกี่ยวข้องด้วย<sup>180</sup>

8.1.2 การชดเชยค่าเสียหายและการระงับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร (Compensation and Suspension of Concession) DSU ได้กำหนดกระบวนการตอบโต้ในกรณีที่ประเทศคู่พิพาทไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินไว้ โดยกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินเพื่อให้ประเทศคู่พิพาทปฏิบัติตาม หากประเทศคู่พิพาทไม่ปฏิบัติตามภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ประเทศผู้ร้องเรียนต้องร้องขอเจรจากับประเทศคู่พิพาทเพื่อหามาตรการในการชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ภายใน 20 วัน (10 วันสำหรับกรณีการศึกษานี้) ประเทศผู้ร้องเรียนก็สามารถร้องขอต่อ DSB เพื่อให้อำนาจในการระงับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรหรือพันธกรณีต่อประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามนั้น<sup>181</sup> โดยการตอบโต้จะทำได้ในระดับที่เท่าเทียมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น (*equivalent to the level of the nullification or impairment*)<sup>182</sup>

นอกจากนี้ DSU ได้อนุญาตให้มีการตอบโต้ข้ามสาขา (Sector) หรือความตกลงฉบับอื่นได้ กล่าวคือ ประเทศคู่พิพาทต้องพยายามตอบโต้ในสาขาของความตกลงเดียวกันกับที่มีการละเมิดหรือมีการทำให้เสียไปหรือการทำให้เสื่อมสิทธิเกิดขึ้นเสียก่อน แต่การตอบโต้อาจทำข้ามสาขาหรือข้ามความตกลงได้

---

party having invoked the dispute settlement procedures may request authorization from the DSB to suspend the application to the Member concerned of concessions or other obligations under the covered agreements.

<sup>180</sup> DSU: Article 21: Surveillance of Implementation of Recommendations and Rulings 7. If the matter is one which has been raised by a developing country Member, the DSB shall consider what further action it might take which would be appropriate to the circumstances.

8. If the case is one brought by a developing country Member, in considering what appropriate action might be taken, the DSB shall take into account not only the trade coverage of measures complained of, but also their impact on the economy of developing country Members concerned.

<sup>181</sup> Paragraph 1, 2 of DSU: Article 22: Compensation and the Suspension of Concessions, *ibid*

<sup>182</sup> *Ibid*, 4. The level of the suspension of concessions or other obligations authorized by the DSB shall be equivalent to the level of the nullification or impairment.

ถ้าการตอบได้ในสาขาเดียวกันของความตกลงนั้นไม่อาจกระทำได้และเป็นสถานการณ์รุนแรงพอ (serious circumstances)

อย่างไรก็ดี หลักการให้อำนาจในการตอบโต้ข้ามสาขานี้จะต้องกระทำอย่างรอบคอบ กล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงความสำคัญทางการค้าและเศรษฐกิจประกอบด้วย นอกจากนี้ ประเทศผู้ร้องขอตอบโต้ข้ามสาขายังต้องชี้แจงถึงเหตุผลในความจำเป็นที่จะต้องมีการตอบโต้ข้ามสาขานั้นต่อ DSB<sup>183</sup> นอกจากนี้ การ

---

<sup>183</sup> **Ibid**, 3. In considering what concessions or other obligations to suspend, the complaining party shall apply the following principles and procedures:

(a) the general principle is that the complaining party should first seek to suspend concessions or other obligations with respect to the same sector(s) as that in which the panel or Appellate Body has found a violation or other nullification or impairment;

(b) if that party considers that it is not practicable or effective to suspend concessions or other obligations with respect to the same sector(s), it may seek to suspend concessions or other obligations in other sectors under the same agreement;

(c) if that party considers that it is not practicable or effective to suspend concessions or other obligations with respect to other sectors under the same agreement, and that the circumstances are serious enough, it may seek to suspend concessions or other obligations under another covered agreement;

(d) in applying the above principles, that party shall take into account:

(i) the trade in the sector or under the agreement under which the panel or Appellate Body has found a violation or other nullification or impairment, and the importance of such trade to that party;

(ii) the broader economic elements related to the nullification or impairment and the broader economic consequences of the suspension of concessions or other obligations;

(e) if that party decides to request authorization to suspend concessions or other obligations pursuant to subparagraphs (b) or (c), it shall state the reasons thereof in its request. At the same time as the request is forwarded to the DSB, it also shall be forwarded to the relevant Councils and also, in the case of a request pursuant to subparagraph (b), the relevant sectoral bodies;

(f) for purposes of this paragraph, “sector” means:

(i) with respect to goods, all goods;

(ii) with respect to services, a principal sector as identified in the current “ Services Sectoral Classification List” which identifies such sectors;

ให้อำนาจตอบโต้ภายใต้ DSU นี้ เป็นการให้อำนาจโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ เมื่อได้รับการร้องขอ DSB จะให้อำนาจในการระงับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรหรือพันธกรณีภายใน 30 วันนับแต่ระยะเวลาที่เหมาะสมสิ้นสุด ยกเว้นในกรณีที่มีฉันทามติปฏิเสธคำร้องขอการให้อำนาจตอบโต้<sup>184</sup> ดังนั้น เมื่อครบกำหนด 30 วัน (กรณีการศึกษานี้คือ 15 วัน) หลังจากทีระยะเวลาที่เหมาะสมสิ้นสุดลง DSB ต้องให้อำนาจในการระงับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรหรือพันธกรณีหากไม่มีฉันทามติคัดค้านการให้อำนาจตอบโต้ นั้น ซึ่งระบบนี้ทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ DSU เกิดความรวดเร็วและมีสภาพบังคับในการบังคับให้ประเทศคู่พิพาทต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน อย่างไรก็ตาม หากมีการคัดค้านในกรณีที่ระดับของการตอบโต้โดยการระงับสิทธิประโยชน์ หรือพันธกรณีนั้นไม่เท่าเทียมกันกับการทำให้เสียไปหรือการทำให้เสื่อมสิทธิ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาข้อคัดค้านนั้น DSU ได้บัญญัติให้ใช้วิธีการอนุญาตตุลาการพิจารณาซึ่งขาดข้อคัดค้านดังกล่าว โดยถือว่าคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการเป็นที่สุด โดยอนุญาตตุลาการต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน (30 วันสำหรับการศึกษานี้) นับแต่ระยะเวลาที่

---

(iii) with respect to trade-related intellectual property rights, each of the categories of intellectual property rights covered in Section 1, or Section 2, or Section 3, or Section 4, or Section 5, or Section 6, or Section 7 of Part II, or the obligations under Part III, or Part IV of the Agreement on TRIPS;

(g) for purposes of this paragraph, "agreement" means:

(i) with respect to goods, the agreements listed in Annex 1A of the WTO Agreement, taken as a whole as well as the Plurilateral Trade Agreements in so far as the relevant parties to the dispute are parties to these agreements;

(ii) with respect to services, the GATS;

(iii) with respect to intellectual property rights, the Agreement on TRIPS.

<sup>184</sup> *Ibid*, 6. When the situation described in paragraph 2 occurs, the DSB, upon request, shall grant authorization to suspend concessions or other obligations within 30 days of the expiry of the reasonable period of time unless the DSB decides by consensus to reject the request. However, if the Member concerned objects to the level of suspension proposed, or claims that the principles and procedures set forth in paragraph 3 have not been followed where a complaining party has requested authorization to suspend concessions or other obligations pursuant to paragraph 3(b) or (c), the matter shall be referred to arbitration. Such arbitration shall be carried out by the original panel, if members are available, or by an arbitrator appointed by the Director-General and shall be completed within 60 days after the date of expiry of the reasonable period of time. Concessions or other obligations shall not be suspended during the course of the arbitration.

เหมาะสมสิ้นสุดลง และการให้อำนาจตนในการระงับสิทธิประโยชน์ หรือพันธกรณีจะต้องสอดคล้องกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ยกเว้นในกรณีที่ DSB จะได้ตัดสินโดยฉันทามติปฏิเสธคำร้องขอการให้อำนาจระงับสิทธิประโยชน์ หรือพันธกรณีของประเทศผู้ร้องเรียนนั้น<sup>185</sup>

**8.1.3 กระบวนการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)** การใช้อนุญาโตตุลาการใน DSU นี้เป็นทางเลือกหนึ่งของการดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาท โดยเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประเทศคู่พิพาทในการยุติข้อพิพาทในประเด็นซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน

การใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันจากประเทศคู่พิพาทและต้องแจ้งต่อประเทศสมาชิกทั้งหมดล่วงหน้าถึงการเริ่มต้นกระบวนการอนุญาโตตุลาการนี้ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอื่นอาจเข้าร่วมเป็นคู่กรณีในกระบวนการอนุญาโตตุลาการได้ หากประเทศคู่พิพาททั้งสองฝ่ายเห็นชอบ โดยคู่กรณีทุกฝ่ายจะต้องยอมรับและผูกพันต่อคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ และต้องแจ้งคำตัดสินนี้ต่อ DSB และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องด้วย<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> Ibid, paragraph 6 and 7. The arbitrator acting pursuant to paragraph 6 shall not examine the nature of the concessions or other obligations to be suspended but shall determine whether the level of such suspension is equivalent to the level of nullification or impairment. The arbitrator may also determine if the proposed suspension of concessions or other obligations is allowed under the covered agreement. However, if the matter referred to arbitration includes a claim that the principles and procedures set forth in paragraph 3 have not been followed, the arbitrator shall examine that claim. In the event the arbitrator determines that those principles and procedures have not been followed, the complaining party shall apply them consistent with paragraph 3. The parties shall accept the arbitrators decision as final and the parties concerned shall not seek a second arbitration. The DSB shall be informed promptly of the decision of the arbitrator and shall upon request, grant authorization to suspend concessions or other obligations where the request is consistent with the decision of the arbitrator, unless the DSB decides by consensus to reject the request.

<sup>186</sup> DSU: Article 25: Arbitration 1. Expeditious arbitration within the WTO as an alternative means of dispute settlement can facilitate the solution of certain disputes that concern issues that are clearly defined by both parties.

2. Except as otherwise provided in this Understanding, resort to arbitration shall be subject to mutual agreement of the parties which shall agree on the procedures to be followed. Agreements to resort to arbitration shall be notified to all Members sufficiently in advance of the actual commencement of the arbitration process.

8.2 ประเด็นสำคัญของการกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน ในขั้นตอนการกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสินมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาประกอบดังนี้

8.2.1 การฟ้องร้องอีกครั้งตามขั้นตอนที่เรียกว่า Compliance Panel<sup>187</sup> ในกรณีที่ประเทศผู้แพ้คดีไม่ยอมปฏิบัติตามคำตัดสิน หรือยอมปฏิบัติตาม แต่มีประเด็นว่าการปฏิบัติเช่นนั้นมีความสอดคล้องกับคำตัดสินของ WTO แล้วหรือไม่ ในบางกรณี ประเทศผู้ชนะคดีก็อาจจะนำเรื่องนี้มาฟ้องเป็นคดีอีกครั้ง เพียงแต่ว่าการฟ้องครั้งหลังที่เรียกว่าเป็นชั้น Compliance Panel นั้นจะใช้เวลาที่รวดเร็วกว่า (ขึ้นอยู่กับการตกลงกันกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท) แต่ยังคงใช้กระบวนการของ DSU เป็นหลัก และใช้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชุดเดิม เว้นแต่จะไม่สามารถใช้ได้ แต่อย่างน้อยจะต้องมี 1 คนที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคำตัดสินเดิมของข้อพิพาทนั้นเพื่อที่จะได้เข้าใจเรื่องได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งประเด็นหนึ่งที่มีมักเป็นประเด็นสำคัญก็คือ มาตรการอะไรบ้างคือ “มาตรการที่ต้องปฏิบัติตาม (Measures taken to comply) คำตัดสิน” โดยผู้เขียนจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

8.2.2 มาตรการที่ต้องปฏิบัติตาม (Measures Taken to Comply) เมื่อพิจารณาการตีความคำว่า “Measures taken to comply” ในคดีต่างๆ ที่ผ่านมาของ WTO จะพบประเด็นต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

---

3. Other Members may become party to an arbitration proceeding only upon the agreement of the parties which have agreed to have recourse to arbitration. The parties to the proceeding shall agree to abide by the arbitration award. Arbitration awards shall be notified to the DSB and the Council or Committee of any relevant agreement where any Member may raise any point relating thereto.

4. Articles 21 and 22 of this Understanding shall apply mutatis mutandis to arbitration awards.

<sup>187</sup> DSU: Article 21: Surveillance of Implementation of Recommendations and Rulings

5. Where there is disagreement as to the existence or consistency with a covered agreement of measures taken to comply with the recommendations and rulings such dispute shall be decided through recourse to these dispute settlement procedures, including wherever possible resort to the original panel. The panel shall circulate its report within 90 days after the date of referral of the matter to it. When the panel considers that it cannot provide its report within this time frame, it shall inform the DSB in writing of the reasons for the delay together with an estimate of the period within which it will submit its report

(1) มาตรการที่ต้องปฏิบัติตามไม่จำเป็นต้องเป็นมาตรการเดิมที่ปรากฏในข้อพิพาทเดิม (original dispute) ก็ได้<sup>188</sup> คืออาจเป็น “มาตรการใหม่ (new measures)” ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ WTO ตัดสินเช่นนี้ น่าจะเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้มาตรการใหม่ที่มีใช้มาตรการเดิมที่พิพาทกัน แต่เป็นมาตรการที่มีผลเหมือนกัน เช่น ประเทศไทยใช้มาตรการอุดหนุนแบบ A แล้วถูกตัดสินว่าขัด WTO จึงต้องยกเลิกมาตรการนี้ไป ซึ่งไทยก็ยกเลิกไป แต่ไทยก็มีการออกมาตรการอุดหนุนแบบ B (ที่เป็นมาตรการใหม่) ขึ้นมาซึ่งส่งผลในลักษณะเดียวกับมาตรการ A (มาตรการที่ปรากฏในข้อพิพาทเดิม) กรณีนี้ก็อาจจะถือได้ว่า มาตรการ B เป็น “Measures taken to comply”

(2) การพิจารณา “Measures taken to comply” จะพิจารณาทั้งตัวมาตรการเองและการนำมาตรการมาบังคับใช้<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> Appellate Body Decision In *Canada — Aircraft (Article 21.5 — Brazil)*, “[W]e disagree with the Article 21.5 Panel that the scope of these Article 21.5 dispute settlement proceedings is limited to ‘the issue of whether or not Canada has implemented the DSB recommendation’.

[I]n carrying out its review under Article 21.5 of the DSU, a panel is not confined to examining the ‘measures taken to comply’ from the perspective of the claims, arguments and factual circumstances that related to the measure that was the subject of the original proceedings. Although these may have some relevance in proceedings under Article 21.5 of the DSU, Article 21.5 proceedings involve, in principle, **not the original measure, but rather a new and different measure which was not before the original panel**. In addition, the relevant facts bearing upon the ‘measure taken to comply’ may be different from the relevant facts relating to the measure at issue in the original proceedings. It is natural, therefore, that the claims, arguments and factual circumstances which are pertinent to the ‘measure taken to comply’ **will not, necessarily, be the same as those which were pertinent in the original dispute**. Indeed, the utility of the review envisaged under Article 21.5 of the DSU would be seriously undermined if a panel were restricted to examining the new measure from the perspective of the claims, arguments and factual circumstances that related to the original measure, because an Article 21.5 panel would then be unable to examine fully the ‘consistency with a covered agreement of the measures taken to comply’, as required by Article 21.5 of the DSU.”

<sup>189</sup> In *US — Shrimp (Article 21.5 — Malaysia)*, the Appellate Body further explained that, when the issue concerns the consistency of a new measure “taken to comply”, the task of a 21.5 panel is to consider that new

(3) ผู้ฟ้องในชั้นตอนนี้อาจยกประเด็นอื่นที่ต่างจากข้อพิพาทเดิม (*original dispute*) ก็ได้ เพราะ “Measures taken to comply” อาจมีความไม่สอดคล้องกับความตกลงของ WTO ในลักษณะที่แตกต่างจากข้อพิพาทเดิมก็ได้<sup>190</sup>

(4) ประเทศที่ต้องปฏิบัติตามคำตัดสินเป็นผู้ “เลือก” วิธีการในการปฏิบัติตามได้เอง<sup>191</sup>

---

measure in its totality, meaning the measure itself and its application, but only in respect of the claims included in the request for establishment of that 21.5 panel:

<sup>190</sup> Appellate Body in *EC — Bed Linen (Article 21.5 — India)*

“We addressed the function and scope of Article 21.5 proceedings for the first time in *Canada — Aircraft (Article 21.5-Brazil)*. There, we found that Article 21.5 panels are not merely called upon to assess whether ‘measures taken to comply’ implement specific ‘recommendations and rulings’ adopted by the DSB in the original dispute. We explained there that the mandate of Article 21.5 panels is to examine either the ‘existence’ of ‘measures taken to comply’ or, more frequently, the ‘consistency with a covered agreement of implementing measures. This implies that an Article 21.5 panel is not confined to examining the ‘measures taken to comply’ from the perspective of the claims, arguments, and factual circumstances relating to the measure that was the subject of the *original* proceedings. Moreover, the relevant facts bearing upon the ‘measure taken to comply’ may be different from the facts relevant to the measure at issue in the original proceedings. It is to be expected, therefore, that the claims, arguments, and factual circumstances relating to the ‘measure taken to comply’ will not, necessarily, be the same as those relating to the measure in the original dispute. **Indeed, a complainant in Article 21.5 proceedings may well raise *new* claims, arguments, and factual circumstances different from those raised in the original proceedings, because a ‘measure taken to comply’ may be *inconsistent* with WTO obligations in ways different from the original measure.** In our view, therefore, an Article 21.5 panel could not properly carry out its mandate to assess whether a ‘measure taken to comply’ is *fully consistent* with WTO obligations if it were precluded from examining claims additional to, and different from, the claims raised in the original proceedings.”

<sup>191</sup> In *US — Upland Cotton*, the Appellate Body recalled the neutrality of the WTO’s dispute settlement system in the extent of implementing actions taken by the implementing Member:

“The Appellate Body has stated that, **where alternative means of achieving compliance are possible, the choice of means “belongs, in principle, to the implementing Member”** Because it is for the implementing Member to choose among alternative means of implementation, WTO dispute settlement cannot be said to provide

(5) มาตรการที่เป็น “Measures taken to comply” คือ มาตรการที่ต้องปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามคำตัดสินเท่านั้น<sup>192</sup>

(6) หากมาตรการดังกล่าวมิใช่ “Measures taken to comply” คู่พิพาทก็จะยกขึ้นมาเป็นประเด็นในคดีไม่ได้<sup>193</sup>

---

incentives or disincentives for a WTO Member to take broader or narrower action as part of its implementation efforts.”

The Appellate Body continued:

“Because it is for the implementing Member to choose among alternative means of implementation, WTO dispute settlement cannot be said to provide incentives or disincentives for a WTO Member to take broader or narrower action as part of its implementation efforts. In other words, the WTO dispute settlement system is neutral in terms of the breadth of the actions to be adopted by the implementing Member, **provided the changes are sufficient to bring that Member into compliance with its WTO obligations.**”

<sup>192</sup> **Concept of “measures taken to comply”** In *Canada — Aircraft (Article 21.5 — Brazil)*, the Appellate Body held that proceedings under Article 21.5 concern only measures “taken to comply” with the recommendations and rulings of the DSB and interpreted this concept as referring to “measures which have been, or which should be, adopted by a Member to bring about compliance with the recommendations and rulings of the DSB”:

“Proceedings under Article 21.5 do not concern just *any* measure of a Member of the WTO; rather, Article 21.5 proceedings are limited to those ‘measures *taken to comply with the recommendations and rulings*’ of the DSB. In our view, the phrase ‘measures taken to comply’ refers to measures which have been, or which should be, adopted by a Member to bring about compliance with the recommendations and rulings of the DSB. In principle, a measure which has been ‘taken to comply with the recommendations and rulings’ of the DSB will *not* be the same measure as the measure which was the subject of the original dispute, so that, in principle, there would be two separate and distinct measures: the original measure which *gave rise* to the recommendations and rulings of the DSB, and the ‘measures taken to comply’ which are — or should be — adopted to *implement* those recommendations and rulings. In these Article 21.5 proceedings, the measure at issue is a new measure, the *revised* TPC programme, which became effective on 18 November 1999 and which Canada presents as a ‘measure taken to comply with the recommendations and rulings’ of the DSB.”

<sup>193</sup> The Appellate Body in *EC — Bed Linen (Article 21.5 — India)* reiterated that the “measures” at issue in an Article 21.5 proceeding can only be those “measures taken to comply”. It further stated that “[i]f a *claim*



(7) “Measures taken to comply” ไม่รวมถึงมาตรการที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของ “Measures taken to comply” และไม่มีผลกระทบต่อ “Measures taken to comply”<sup>194</sup>

(8) ผู้พิจารณาว่า มาตรการใดเป็น “Measures taken to comply” คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มิใช่คู่พิพาท<sup>195</sup>

---

challenges a *measure* which is not a ‘measure taken to comply’, that *claim* cannot properly be raised in Article 21.5 proceedings.”

<sup>194</sup> In *US — Countervailing Measures on Certain EC Products (Article 21.5 — EC)* the Panel concluded that the scope of a measure taken to comply includes determinations which formed the basis of the measure taken to comply ( in that case, revisions to the original determinations taken in order to comply with the DSB recommendations and rulings), **but did not include determinations which were not necessarily part of the measure taken to comply and had no potential effect on the measure taken to comply:**

“Since the whole of the affirmative likelihood-of-subsidization re-determinations, as set out in the Section 129 determinations at issue, are measures taken to comply in these proceedings, the Panel considers that the treatment of the evidence relating to the subsidy programmes upon which that affirmative re-determination is based, is also part of the measures taken to comply.

...

As regards the likelihood-of-injury determination, none of the Section 129 determinations at issue includes a revision of the likelihood of continuation or recurrence of injury. ...

<sup>195</sup> The Panel in *Australia — Salmon (Article 21.5 — Canada)* ruled that an Article 21.5 panel could not leave to the discretion of the parties the decision on whether a measure is a “measure taken to comply”:

“We note that an Article 21.5 panel cannot leave it to the full discretion of the implementing Member to decide whether a measure is one ‘taken to comply’. If one were to allow that, an implementing Member could simply avoid any scrutiny of certain measures by a compliance panel, even where such measures would be so clearly connected to the panel and Appellate Body reports concerned, both in time and in respect of the subject-matter, that any impartial observer would consider them to be measures ‘taken to comply’”.

In *EC — Bed Linen (Article 21.5 — India)*, the Panel, in a finding upheld by the Appellate Body, also concluded that it is for the panel to decide whether certain measures have been “taken to comply” with a DSB ruling:

“Thus, it is clear that it is the Panel, and not the EC, which decides whether the measures cited by India in the request for establishment are to be considered “measures taken to comply” and therefore fall within the purview of this dispute. That said, however, it is also not India’s right to determine which measures taken by the EC are

8.2.3 **ขนาดของการตอบโต้ (Retaliation)** ประเด็นที่ประเทศไทยต้องนำมาพิจารณาประกอบการดำเนินการว่าจะยกเลิกมาตรการไป หรือคงมาตรการไว้ ก็คือ หากไทยแพ้คดีนี้ บราซิลจะสามารถตอบโต้ทางการค้าต่อไทยได้มากน้อยเพียงใดอย่างไร<sup>196</sup>

DSU ระบุว่า การตอบโต้จะทำได้ในระดับที่เท่าเทียมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น เท่านั้น ซึ่งหากคู่พิพาทตกลงกันได้ก็จะมีประเด็นที่ต้องพิจารณา แต่โดยทั่วไปมักจะตกลงกันไม่ได้ และหากตกลงกันไม่ได้ก็ต้องให้อนุญาตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะใช้มาตรการตอบโต้ ประเทศผู้ใช้มาตรการตอบโต้จะต้องขอความเห็นชอบจาก DSB ก่อน (ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะได้รับความเห็นชอบเพราะระบบ Negative Consensus เว้นแต่ “ทุกประเทศ” ที่อยู่ใน DSB จะเห็นร่วมกันว่าไม่ควรให้ความเห็นชอบ)

โดยทั่วไป “ขนาด” ของการตอบโต้ คือ ผลประโยชน์ทางการค้าที่ประเทศผู้ชนะคดีต้องสูญเสียไปจากการที่ประเทศผู้แพ้คดีไม่ยอมปฏิบัติตามคำตัดสิน ซึ่งอาจเริ่มต้นคำนวณและสิ้นสุดการคำนวณเมื่อใดนั้นต้องแล้วแต่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการและ DSB แต่สำหรับกรณีนี้ซึ่งเป็นข้อพิพาทเรื่องการใช้มาตรการอุดหนุนที่ห้ามกระทำ (อุดหนุนภายในประเทศเกินวงเงินที่แจ้งไว้ต่อ WTO และอุดหนุนการส่งออกที่ไม่สามารถกระทำไม่ได้แจ้งต่อ WTO) ซึ่งเคยมีคำตัดสินของ WTO ระบุว่า ในกรณีการใช้มาตรการอุดหนุนที่ห้ามกระทำหรือ Prohibited Export Subsidy “ขนาด” ของการตอบโต้ก็คือ จำนวนการอุดหนุนทั้งหมดที่รัฐให้แก่ผู้ผลิต<sup>197</sup> แม้คำตัดสินนี้จะกล่าวถึงความตกลง SCM มิใช่ AOA ที่เป็นความตกลง

---

measures taken to comply. Rather, this is an issue which must be considered and decided by an [Article 21.5](#) panel

<sup>196</sup> ข้อมูลส่วนใหญ่มาจาก ทักษิณีย์ (ฤกษ์สุด) ทองอุไร, *กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ: GATT และ WTO: บททั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ตุลาคม 2560

<sup>197</sup> Exception: arbitrations pursuant to Article 4.10 of the SCM Agreement

1241. In *Brazil — Aircraft* (Article 22.6 — Brazil), the Arbitrators considered the provisions of [Article 4.11 of the SCM Agreement](#) as special or additional rules and recalled that the concept of nullification or impairment is absent from [Articles 3 and 4 of the SCM Agreement](#). In the Arbitrators' view, there is no legal obligation in that context that countermeasures in the form of suspension of concessions or other obligations be equivalent to the level of nullification or impairment. The Arbitrators thus concluded that, when dealing with a prohibited export subsidy, an amount of countermeasures that corresponds to the total amount of the subsidy is “appropriate”.

ที่กำหนดพันธกรณีในเรื่องนี้ของไทยก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาเทียบเคียงได้ตามเหตุผลที่เคยกล่าวมาแล้ว ในข้อ 2.2. ที่ผ่านมา ดังนั้น หากบราซิลชนะคดีและได้รับความเห็นชอบในการใช้มาตรการตอบโต้ “ขนาด” ของการตอบโต้ ก็น่าจะหมายถึงจำนวนเงินที่เป็นการอุดหนุนต่อชาวไร่ฮ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย

นอกจากนั้น ในคดี In US — Offset Act (Byrd Amendment) (Article 22.6) อนุญาโตตุลาการได้ใช้สูตรดังต่อไปนี้ในการพิจารณาว่า การอุดหนุนได้ก่อผลกระทบใดบ้างต่อประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง เพื่อความชัดเจนในการพิจารณาเรื่องระดับของการตอบโต้ ผู้เขียนจึงขอเสนอเนื้อหาของคำตัดสิน ดังนี้

*The Arbitrator judged that the trade effect of the subsidy could be found by multiplying the value of the subsidy by a “trade effect coefficient” composed of the values of pass-through, import penetration and elasticity of substitution. In this regard, the Arbitrator considered that:*

*“A basic economic model to derive a coefficient for the trade effects of disbursements operating as subsidies can be described as the product of four variables: the value of the subsidy, a measure of the ad valorem price reduction caused by the CDSOA disbursements (i. e., “pass-through”), a substitution elasticity of imports, and import penetration. The basic relationship of the trade effect can be expressed as follows:*

*Trade effect = (value of disbursements) \* [(pass-through) \* (import penetration) \* (elasticity of substitution)]*

8.2.4 การเพิกถอนมาตรการที่ขัดต่อ WTO ในช่วงการกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตัดสิน ประเด็นต่อมาที่ไทยควรพิจารณาก็คือ มาตรการตอบโต้นี้เป็นมาตรการ “ชั่วคราว” จนกว่าจะมีการเพิกถอนมาตรการที่ขัดต่อ WTO ไป ตามที่ปรากฏในมาตรา 22: 8 ของ DSU

*Article 22: Compensation and the Suspension of Concessions*

*8. The suspension of concessions or other obligations shall be temporary and shall only be applied until such time as the measure found to be inconsistent with a covered agreement has been removed, or the Member that must implement recommendations or rulings provides a solution to the nullification or impairment of benefits, or a mutually satisfactory solution is reached*

8.2.5 การยกเลิกมาตรการที่ถูกตัดสินว่า ไม่สอดคล้องกับ WTO เมื่อพิจารณามาตรา 22: 1 ของ DSU จะพบว่า การใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าหรือการชดใช้ค่าเสียหายเป็นสิ่งที่ WTO ให้ความสำคัญน้อยกว่าการปรับเปลี่ยนมาตรการที่ถูกตัดสินว่าขัดต่อ WTO ให้มีความสอดคล้องกับ WTO

*Article 22: Compensation and the Suspension of Concessions*

*1. Compensation and the suspension of concessions or other obligations are temporary measures available in the event that the recommendations and rulings are not implemented within a reasonable period of time. However, neither compensation nor the suspension of concessions or other obligations is preferred to full implementation of a recommendation to bring a measure into conformity with the covered agreements. Compensation is voluntary and, if granted, shall be consistent with the covered agreements*

กรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใดของการระงับข้อพิพาท หากประเทศผู้ใช้มาตรการที่ถูกตัดสินว่าขัดต่อ WTO ยกเลิกมาตรการนั้นไป ก็อาจทำให้ “เหตุ” แห่งการใช้มาตรการตอบโต้หรือเหตุแห่งการชดเชยความเสียหายสิ้นสุดลง ประเทศผู้ชนะคดีก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ หมายความว่า หากประเทศไทยยังคงใช้มาตรการอุดหนุนต่อไป จนกระทั่งมีคำตัดสินของ WTO ออกมา หากคำตัดสินเป็นไปในทางที่เป็นบวกกับไทย ไทยก็ไม่ต้องดำเนินการอะไร แต่ถ้าเป็นลบคือ ไทยไม่สามารถให้การอุดหนุนได้ เพราะเป็นมาตรการที่ขัดต่อ WTO ไทยก็สามารถยุติการใช้มาตรการตอบโต้ของบราซิลได้ด้วยการยุติการอุดหนุนดังกล่าวไป แต่ทั้งนี้ ฝ่ายไทยก็ควรต้องเตรียมมาตรการแก้ไขเอาไว้ล่วงหน้า ซึ่งต้องเป็นมาตรการที่สามารถนำมาใช้ได้ทันที



### บทที่ 3

## บทวิเคราะห์การดำเนินการปรับระบบอ้อยและน้ำตาลทรายของรัฐบาลไทยใน ปีการผลิต 2560/61

ในบทที่ 1 คณะผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การเจรจาของทางฝ่ายไทยเป็นการเจรจาแบบตั้งรับ เนื่องจากทีมเจรจาของไทยมีเป้าหมายหลักในการเจรจาที่ต้องการหลีกเลี่ยงไม่ให้บราซิลนำคดีขึ้นฟ้องต่อ คณะผู้พิจารณา (Panel) ขององค์การการค้าโลก (WTO) โดยทีมเจรจาของไทยใช้วิธีรับปากว่าจะปรับระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยตามข้อเรียกร้องทั้งหมดของบราซิล โดยจะดำเนินการให้ทันปีการผลิตนี้ (2560/61) (ซึ่งเริ่มหีบอ้อยในเดือนธันวาคม 2560) ซึ่งแม้ว่าเป็นเวลาที่กระชั้นมาก แต่รัฐบาลนี้ก็ได้ออกมาตรการโดยการออกมาตรา 44 มาระงับการใช้มาตรา 17 (18) ของ พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ทำให้สามารถดำเนินการปรับระบบได้ในขณะที่ยังไม่มีมาตรการแก้ไข พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 หรือยกเว้น พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับใหม่ขึ้นมาใช้แทนแต่อย่างใด

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะได้อธิบายความเปลี่ยนแปลงและมาตรการต่างๆ ที่ถูกนำมาใช้ชั่วคราวในการปรับระบบในปัจจุบัน และตั้งข้อสังเกตถึงปัญหาและความเสี่ยงที่ระบบนี้เผชิญอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งนำเสนอข้อมูลที่มีแนวโน้มที่ชวนให้กังขาว่ามาตรการที่กำลังใช้ในปัจจุบัน อาจไม่เพียงพอ—หรือมีความเสี่ยง—ที่จะไม่มีประสิทธิภาพพอในการแก้ไขปัญหาของไทยในระยะยาว

### 3.1 การปรับตัว/รับมือของภาครัฐภายในประเทศไทย

แม้ว่าในการเจรจาหรือครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 (ดูสรุปผลการประชุมในกรอบที่ 1.1) ทีมเจรจาฝ่ายไทยได้แจ้งต่อทางบราซิลว่าจะมีข้อยุติและรายละเอียดของการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวออกมาภายในเดือนพฤษภาคม 2560 และในการเจรจาครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2560 ทีมเจรจาของไทยให้คำมั่นสัญญาต่อบราซิลว่าจะดำเนินการปรับระบบให้ทันกับปีการผลิต 2560/61 (ซึ่งกำลังจะเริ่มเปิดหีบอ้อยในเดือนธันวาคม 2560) แต่หลังจากนั้น ภายในประเทศไทยเองเป็นการดำเนินการแก้กฎระเบียบของภาครัฐเป็นหลัก โดยก็ไม่ได้มีกระบวนการที่เปิดให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย—โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกร—ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจนเพื่อที่จะนำไปสู่การบรรลุข้อตกลงของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องว่าจะปรับโครงสร้างและแก้ไขปัญหาที่ตามมาอย่างไร แต่

ภาครัฐก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้ทันกับการเริ่มหีบอ้อยอยู่ดี จนกระทั่งหลังจากเริ่มเปิดหีบอ้อยเมื่อต้นเดือนธันวาคม 2560 ไปแล้ว ฝ่ายราชการก็ได้เสนอให้รัฐบาล/คสช. ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ไป "ยกเว้น" การบังคับใช้ มาตรา 17(18) ของ พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งเนื้อหาหลักก็คือการยุติบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) ในการกำหนดราคาและโควตาน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคภายในประเทศ<sup>198</sup> (เพื่อเป็นการ “ยุติบทบาทของรัฐในฐานะผู้กำหนดราคาและปริมาณการขายน้ำตาลภายในประเทศ”) ซึ่งต่อมา คสช. ก็ได้ออกคำสั่งที่ประกาศออกมาในราชกิจจานุเบกษาฉบับวันที่ 15 มกราคม 2561 พร้อมกับประกาศอีก 5 ฉบับที่ออกตามมาในราชกิจจานุเบกษา (ดูสรุปสาระสำคัญในตารางที่ 3.1) ประกอบกันเป็นมาตรการชั่วคราวที่จะนำมาใช้เป็นเวลาสองปีการผลิต (2560/61-2561/62) ในขณะที่ยังไม่มีทางเลือก พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 หรือออก พรบ. ฉบับใหม่ มาแทน พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งทางภาครัฐคาดว่าจะมีกฎหมายฉบับใหม่ออกมาบังคับใช้ในปีการผลิต 2562/63)

สำหรับกฎเกณฑ์อื่นๆ นั้น บางเรื่องก็ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมในเวลาต่อมา (เช่น กระบวนการสำรวจราคาน้ำตาลภายในประเทศ) แต่สำหรับเรื่องที่ยังไม่มีประกาศออกมา ก็ใช้ตามระเบียบเดิมต่อก่อน รวมทั้งในบางกรณี ก็ยังคงให้ประธาน กอน. รักษาการตามระเบียบใหม่ด้วย

โดยสรุปแล้ว คำสั่ง คสช. ประกาศและระเบียบที่ออกมารวม 6 ฉบับนี้ (และกฎกติกาอื่นๆ ที่ออกตามมา) มีการกำหนดกติกาที่เปลี่ยนไปจากระบบเดิมดังต่อไปนี้คือ

- ยกเลิกการกำหนดโควตา (และการขึ้นงวด) น้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศ
  - ให้โรงงานน้ำตาลสต็อกน้ำตาลทรายเอาไว้ในปริมาณเท่ากับการบริโภคภายในประเทศ 1 เดือน<sup>199</sup>
- ให้สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) (ศูนย์บริหารการผลิตฯ เดิม) สำรวจราคาขายส่งน้ำตาลภายในประเทศ

---

<sup>198</sup> มาตรา 17 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดแผน ....(18) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว

<sup>199</sup> แต่ยังไม่มีการ/กฎระเบียบที่ชัดเจนมาบังคับให้โรงงานต้องปฏิบัติตาม

- ให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.) รายงานค่าเฉลี่ยรายเดือนของราคาน้ำตาล #5 ที่ตลาดลอนดอนและค่าไทยพีริเมียมของเดือนนั้น ให้กองทุนฯ เพื่อใช้เป็นราคาอ้างอิงของราคาส่งออก
- ให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย กำหนดอัตราที่โรงงานน้ำตาลที่ขายน้ำตาลภายในประเทศต้องนำส่งกองทุนฯ ในแต่ละเดือน เท่ากับส่วนต่างของราคาขายส่งภายในประเทศ (ที่สำรวจโดย สบพ.) กับราคาส่งออกอ้างอิง (ที่รวบรวมและคำนวณโดย อนท.) เพื่อนำมาเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของระบบในการคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนของโรงงานต่อไป<sup>200</sup>
  - ยกเลิกการเก็บเงินค่าจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศที่เคยเก็บ 5 บาท/กก. (ที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2551)

---

<sup>200</sup> ดูตัวเลขราคาและส่วนต่างได้ในตารางที่ 3.2 (ทั้งนี้ในช่วงที่ผ่านมามีส่วนต่างนี้อยู่ระหว่าง 5-7 บาทต่อกิโลกรัม)



ตารางที่ 3.1 สรุปสาระสำคัญของ คำสั่ง ประกาศ และระเบียบ ที่เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลที่  
ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2561

ที่	ชื่อ	ผลทางกฎหมาย	สาระสำคัญ
1.	คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2561 เรื่อง การแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ	ยกเลิก มาตรา 17 (18) ของ พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	<ul style="list-style-type: none"> <li>ยกเลิกข้อกำหนดว่าด้วยหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล (กอน.) ในส่วนของการกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ</li> <li>มีผลในปี 2560/61– 2561/62</li> </ul>
2.	ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเรื่องการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน พ.ศ. 2561	ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องเดียวกัน ฉบับ พ.ศ. 2553	<ul style="list-style-type: none"> <li>ปรับการคำนวณรายได้ของอุตสาหกรรม โดยรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศของระบบ ให้คำนวณจากปริมาณที่โรงงานขายจริงคูณด้วยราคาน้ำตาลตลาดลอนดอน เบอส์ 5 เฉลี่ยรายเดือน บวกค่าไทยพรีเมียม</li> <li>คงสัดส่วนผลประโยชน์ แบบ 70:30</li> </ul>
3.	ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานผลิต พ.ศ. 2561	ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องเดียวกัน ฉบับ พ.ศ. 2550	<ul style="list-style-type: none"> <li>โรงงานน้ำตาลทราย ต้องสำรองน้ำตาลให้เพียงพอกับการบริโภคภายในประเทศ 1 เดือน</li> </ul>
4.	ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบ การจำหน่ายน้ำตาลทราย และการรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561	ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องการรายงานปริมาณน้ำตาล ฉบับ พ.ศ. 2530 และ ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องเดียวกัน ฉบับ พ.ศ. 2550	<ul style="list-style-type: none"> <li>ปรับปรุงมาตรการการดำเนินการของโรงงานฯ โดยให้ ประธาน กอน. รักษาการตามระเบียบนี้</li> </ul>

ที่	ชื่อ	ผลทางกฎหมาย	สาระสำคัญ
5.	ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561	ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องเดียวกัน ฉบับ พ.ศ. 2550	
6.	ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการจัดเก็บเงินจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในราชอาณาจักรเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2561	ยกเลิกประกาศ กอน. เรื่องเดียวกัน ฉบับ พ.ศ. 2551	<ul style="list-style-type: none"> <li>ยกเลิกการเก็บเงินค่าจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศที่เคยเก็บ 5 บาท/กก. (ที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2551)</li> <li>เก็บเงินเข้ากองทุนอ้อยฯ จากโรงงานน้ำตาลทราย ตามผลต่างระหว่างราคาขายหน้าโรงงาน ลบด้วยราคาน้ำตาลตลาดลอนดอนเบอร์ 5 และ ค่าไทยพรีเมียมในแต่ละเดือน</li> <li>สอน. ประกาศส่วนต่างราคาฯ ทุกวันที่ 5 ของเดือนถัดไป</li> <li>โรงงานน้ำตาลต้องนำส่งเงินส่วนต่างของแต่ละเดือนเข้ากองทุนฯ ภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป</li> </ul>

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย

สำหรับ พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ..... (ฉบับใหม่) ปัจจุบันก็ยังอยู่ในขั้นตอนของรัฐสภา (สนช.) โดยมีการนำมารับฟังความคิดเห็น/ประชาพิจารณ์ แต่ถ้าพิจารณาจากร่าง พรบ.อ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับล่าสุดที่ สอน. นำมาเผยแพร่หลังประชาพิจารณ์ ก็ไม่ได้แตกต่างจากเดิมหรือมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 มากนัก โดยตัวร่าง พรบ.ฯ เองก็ไม่ได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในรายละเอียดไว้เช่นกัน

ถ้าพิจารณาจากคำสั่ง ประกาศ และระเบียบต่างๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าภาครัฐได้ปรับแก้กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ว่าคำสั่ง ประกาศ และระเบียบเหล่านี้ ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะทดลองใช้ในช่วงเปลี่ยนผ่านรวมระยะเวลา 2 ปี (ปี 2560/61-2561/62 ซึ่งผ่านมาแล้วเกือบครึ่งทาง) หรือแม้กระทั่งร่าง พรบ. ฉบับใหม่ ซึ่งอยู่ในกระบวนการทั้งในและนอกสภา (สนช.) โดยมีเป้าหมายให้เสร็จทันปีการผลิต 2562/63<sup>201</sup> แต่ทั้งร่าง พรบ. ประกาศ และระเบียบเหล่านี้ ก็ยังมีลักษณะเป็นกติกาที่เปลี่ยนชื่อและรูปแบบมากกว่าปรับเปลี่ยนเนื้อหาอย่างเป็นระบบจริงๆ รวมทั้งในบางกรณีก็มีสัญญาณความเสี่ยงที่ชวนให้กังขาว่ามาตรการเหล่านี้สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงในระยะยาวหรือไม่ (เช่น มาตรการเก็บเงินส่วนต่างเข้ากองทุนฯ ซึ่งข้อมูลที่มีบ่งชี้ว่า แม้ราคาสำรวจจะยังยืนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับเดือนแรกๆ แต่ก็มีความโน้มถ่วงลงมาเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ปริมาณน้ำตาลที่จำหน่ายในประเทศที่รายงานในช่วงครึ่งปีแรกของปีนี้ก็ลดลงประมาณร้อยละ 6 ซึ่งแม้ว่าจะเป็นตัวเลขที่ไม่สูงนักแต่ก็ชวนให้กังขา เพราะเป็นการลดลงในสภาวะการณ์ที่ราคาขายส่งน้ำตาลในประเทศก็ลดลงประมาณร้อยละ 10 ซึ่งน่าจะส่งผลกลับกัน คือน่าจะทำให้ปริมาณการบริโภคน้ำตาลในประเทศเพิ่มขึ้นเสียด้วยซ้ำไป

### 3.2 การสำรวจราคาขายส่งน้ำตาลทราย ภายในประเทศ และการคำนวณราคาเฉลี่ยรายเดือน

ที่ผ่านมา สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) (ศูนย์บริหารการผลิตฯ เดิม) มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลปริมาณการขายน้ำตาลทรายของโรงงานฯ เพื่อควบคุมให้เป็นไปตามโควตาที่จัดสรรอยู่แล้ว ทั้งนี้ การขนย้ายน้ำตาลทรายออกจากโรงงานหรือสถานที่เก็บรักษาจะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยทุกครั้งโรงงานขายน้ำตาล โรงงานจะต้องขอใบอนุญาตขนย้ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ (กน.2) จาก กอน.

สำหรับราคาขายน้ำตาลที่ผ่านมาจะถูกกำหนดเพดานราคาจากกระทรวงพาณิชย์ โดยในทุกปี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในฐานะประธานคณะกรรมการราคากลางฯ จะออกประกาศเรื่องการกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย เพื่อกำหนดเพดานราคาขายน้ำตาล

---

<sup>201</sup> ซึ่งหลังจากนั้น ก็คงต้องมีการแก้ประกาศ/ระเบียบทั้ง 5 ฉบับดังกล่าวให้สอดคล้องกับ พรบ. อ้อยและน้ำตาลฉบับใหม่ ในอนาคต

ทราย<sup>202</sup> และกระทรวงฯ จะทำการสำรวจราคาเพื่อควบคุมไม่ให้มีการละเมิดกฎหมายข้างต้น (ทั้งราคาขายส่งหน้าโรงงาน และราคาขายปลีก) โดยในปัจจุบัน พ.ศ. 2561 แม้รัฐบาลจะประกาศยกเลิกระบบโควตาน้ำตาลทราย แต่น้ำตาลทราย ก็ยังคงเป็นสินค้าที่ถูกกำหนดเพดานราคาอยู่<sup>203</sup>

ที่ผ่านมา ระบบมีการควบคุมปริมาณขายน้ำตาลทรายภายในประเทศ (โควตา ก.) ให้อยู่ในระดับที่สามารถรักษาราคาภายในประเทศเอาไว้ได้ และโดยทั่วไปแล้วโรงงานสามารถจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาที่เท่ากับ (หรืออย่างน้อยใกล้เคียงกับ) เพดานราคาที่ถูกกำหนด

หลังจากที่มีการปรับกติกาในช่วงต้นปีนี้ เพื่อที่จะคำนวณรายได้ค่าผลต่างราคาน้ำตาลทรายที่โรงงานจะต้องส่งเข้ากองทุนฯ ตามประกาศใหม่ สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) ถูกกำหนดหน้าที่เพิ่มขึ้นคือ ต้องสำรวจราคาขายน้ำตาลทรายภายในประเทศของแต่ละโรงงาน และนำมาคำนวณเป็นราคาขายน้ำตาลทรายภายในประเทศเฉลี่ย โดยการสำรวจและคำนวณราคามีการดำเนินการใน 3 ขั้นตอนคือ

1. การรวบรวมข้อมูลการขายน้ำตาลจากโรงงานน้ำตาล
2. การสุ่มตรวจความถูกต้องของข้อมูลราคาจากผู้ซื้อน้ำตาลทราย
3. การคำนวณราคาเฉลี่ยรายเดือน

โดยแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียด ดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1 การรวบรวมข้อมูลราคาและปริมาณการขายน้ำตาลทรายจากโรงงานน้ำตาล**  
โรงงานมีหน้าที่รายงานข้อมูลทั้งปริมาณและราคาน้ำตาลทรายที่ขายให้แก่ผู้ซื้อแต่ละครั้งแต่ละรายให้แก่เจ้าหน้าที่ของ สบน. ทั้งนี้ ในการจำหน่ายหรือการขนย้ายน้ำตาลในราชอาณาจักรทุกครั้ง โรงงานน้ำตาลจะต้องขอใบอนุญาตการขนย้ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคนภายในประเทศ (กน.2) ซึ่งโรงงานน้ำตาลจะต้องแจ้งรายละเอียด ทั้งราคา ปริมาณ โรงงานฯ และผู้ซื้อน้ำตาล การคำนวณปริมาณขายน้ำตาลรวมของแต่ละโรงงานในแต่ละวันจะใช้ข้อมูลจากส่วนนี้โดยตรง **แต่การคำนวณราคาน้ำตาลทรายเฉลี่ยในประเทศ**

<sup>202</sup> แต่ที่ผ่านมา ประกาศในแต่ละปีจะมีเนื้อหาเหมือนเดิมในช่วงสิบปีที่ผ่านมา

<sup>203</sup> ในปีล่าสุดคือ ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 21 พ.ศ. 2561 เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2561 โดยยังคงระดับเพดานราคาขายส่งเท่าเดิมกับที่เคยประกาศฯ ในปี พ.ศ. 2560

จะไม่ได้ใช้ข้อมูลจากใบ กน. 2 ทั้งหมด แต่เป็นการ “สุ่ม” แบบ กน. 2 ที่ออกจากแต่ละโรงงานในแต่ละวัน มาเป็นข้อมูลตัวอย่างที่จะนำเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง ก่อนที่จะนำข้อมูลที่ได้มา คำนวณราคาต่อหน่วยเฉลี่ยของแต่ละโรงงานในแต่ละวันต่อไป

**ขั้นตอนที่ 2 การสุ่มตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลราคาจากผู้ซื้อน้ำตาลทราย** ในส่วนนี้ สบป. จะสุ่มตัวอย่างจากจำนวนใบ กน. 2 ที่ออกจากโรงงานในแต่ละวัน เพื่อนำมาสอบถามข้อมูลราคา (เฉพาะ น้ำตาลทรายขาวธรรมดาและบริสุทธิ์ชนิดเกล็ด ในขนาดบรรจุกระสอบละ 50 กิโลกรัม) จากผู้ซื้อ

จำนวนตัวอย่างที่จะสุ่มคำนวณจากสูตร

$$n = \frac{N}{1 + N * e^2} \quad (1)$$

โดยที่ n คือ จำนวนตัวอย่างที่จะสุ่มสำรวจในรอบวัน

N คือ จำนวนแบบ กน. 2 ทั้งหมด รวมของทุกโรงงาน ในแต่ละวัน

e คือ จำนวนค่าความคาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ ซึ่งกำหนดเท่ากับร้อยละ 5

เมื่อได้จำนวนตัวอย่างที่จะสุ่มตรวจทั้งหมดแล้ว สบป. จะกระจายจำนวนตัวอย่างไปที่แต่ละโรงงาน ตามสัดส่วนปริมาณการขายน้ำตาลทรายของแต่ละโรงงาน

ในการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ของสำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบป.) จะสอบถามผู้ซื้อน้ำตาลโดยการการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ ถ้าหากตัวอย่างที่สุ่มมาติดต่อไม่ได้ ก็จะโทรติดต่อไปยังผู้ซื้อตามลำดับในแบบ กน.2 เลขที่ถัดไปเรื่อยๆ จนกว่าจะได้ตัวอย่างที่ได้ข้อมูล และถ้าหากสุ่มสำรวจจนครบเลขที่ แบบ กน.2 ของโรงงานในแต่ละวันแล้ว ยังไม่ได้จำนวนตัวอย่างที่ต้องการ สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบป.) จะแทนที่ข้อมูลตัวอย่างที่สุ่มแล้วไม่ได้ข้อมูลจากการสอบถาม โดยการ ใช้ข้อมูลราคาตามที่ โรงงานน้ำตาลรายงานใน แบบ กน.2 หรือใบกำกับภาษีการขายแทน

ทั้งนี้ ในกรณีที่สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบป.) ทำการสอบถามผู้ซื้อ แล้วพบว่า ตัวอย่างผู้ซื้อให้ข้อมูลราคาไม่ตรงกับข้อมูลราคาที่บ้านทึกไว้ในแบบ กน.2 สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบป.) จะทำการคำนวณราคาเฉลี่ย โดยยึดข้อมูลราคาสำรวจเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในการสอบถาม สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบป.) จะสอบถามข้อมูลปริมาณที่ซื้อ และสอบถามด้วยว่าราคาที่ผู้ซื้อจ่ายเป็นราคาที่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม และ/หรือรวมค่าขนส่งไว้ด้วยแล้วหรือไม่

จากการที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) ก็พบว่าในการสำรวจส่วนใหญ่ ผู้ซื้อน้ำตาลมักจะรายงานข้อมูลโดยตรงกับข้อมูลในแบบ กน.2 และใบกำกับภาษี อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบผ่านเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ซื้อทางโทรศัพท์เท่านั้น ในกรณีที่ทั้งโรงงานน้ำตาลและผู้ซื้อไม่ได้รายงานข้อมูลตามการซื้อขายจริง สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) ก็จะไม่สามารถตามไปตรวจสอบได้

**ขั้นตอนที่ 3 การคำนวณราคาน้ำตาลที่สำรวจได้ เพื่อนำมาใช้เป็นราคาขายน้ำตาลทรายภายในประเทศเฉลี่ย** สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) จะคำนวณจากราคาสำรวจที่ได้รับ **หักค่าขนส่ง และหักภาษีมูลค่าเพิ่ม**<sup>204</sup> โดยจะทำการตัดกลุ่มตัวอย่างที่เป็นค่าสุดโต่ง (Outlier) ออก โดยการกำหนดค่า  $Z = 1.96$  (ช่วงความเชื่อมั่นร้อยละ 95) เพื่อตัดตัวอย่างที่ขายน้ำตาลในราคาที่สูงและต่ำกว่าปกติออกไป แล้วนำค่าที่เหลือมาเฉลี่ยเป็น “ราคาน้ำตาลทรายเฉลี่ยของแต่ละโรงงานแต่ละวัน” จากนั้น จึงนำมาคำนวณ “ราคาน้ำตาลทรายเฉลี่ยของแต่ละวัน” โดยนำราคาน้ำตาลเฉลี่ยของแต่ละโรงงานแต่ละวัน มาเฉลี่ยโดยถ่วงน้ำหนักตามปริมาณน้ำตาลที่แต่ละโรงงานขายในแต่ละวัน ทำที่สุด จะคำนวณ “ราคาน้ำตาลทรายเฉลี่ยรายเดือน” โดยนำราคาน้ำตาลแต่ละวัน มาเฉลี่ยโดยการถ่วงน้ำหนักตามปริมาณน้ำตาลรวมที่ขายในแต่ละวัน ซึ่ง **ราคาน้ำตาลเฉลี่ยรายเดือน จะถูกนำไปใช้เป็นราคาอ้างอิงในการเรียกเก็บรายได้ค่าส่วนต่างระหว่างราคาน้ำตาลในประเทศกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกบวกไทยพรีเมียม**

ทั้งนี้ สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) จะทำการคำนวณและประกาศข้อมูลราคาสำรวจที่คำนวณได้ รวมถึงอัตราการเรียกเก็บค่าส่วนต่างฯ ในทุก ๆ วันที่ 5 ของเดือนของเดือนถัดไป (ดูผลการสำรวจถึงเดือนมิถุนายน 2561 ได้ในตารางที่ 3.2) สำหรับราคาขายน้ำตาลในตลาดลอนดอนและค่าไทยพรีเมียม สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) จะใช้ข้อมูลที่ได้รับจากบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.) ซึ่งยังคงบทบาทการเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลและจัดทำข้อมูลราคาขายน้ำตาลในต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นราคาอ้างอิงในการคำนวณผลประโยชน์ในส่วนของน้ำตาลที่ส่งออกเช่นเดิม สำหรับวิธีการ

---

<sup>204</sup> น้ำตาลทรายชนิดพิเศษ หรือน้ำตาลทรายชนิดอื่นๆ ที่คณะกรรมการกำหนดให้โรงงานผลิตและจำหน่ายได้ จะถูกแปลงค่าเป็นน้ำตาลทรายขาวธรรมดาชนิดเกิลด์หรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ชนิดเกิลด์

และหลักการการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนจากการผลิตน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ก็ยังคงใช้วิธีเดิม

**ตารางที่ 3.2 ราคาสำรวจน้ำตาลทรายที่ขายภายในประเทศ โดย สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) .**

หน่วย: บาท ต่อ กก.

ปี 2561	ราคาเพดาน กำหนดโดย กระทรวงพาณิชย์ (รวมภาษี)		ราคาสำรวจ (ไม่รวมภาษี)		ราคาสำรวจ บวก VAT 7%	
	ขาวธรรมดา	ขาวบริสุทธิ์	ขาวธรรมดา	ขาวบริสุทธิ์	ขาวธรรมดา	ขาวบริสุทธิ์
ม.ค.	20.33	21.40	17.22	18.33	18.43	19.61
ก.พ.			17.11	18.15	18.31	19.42
มี.ค.			17.04	18.02	18.23	19.28
เม.ย.			17.01	18.03	18.20	19.29
พ.ค.			16.92	17.99	18.10	19.25
มิ.ย.			16.85	17.99	18.03	19.25

ที่มา: คณะผู้วิจัยประมวลข้อมูลจากสำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.)

หมายเหตุ: ราคาที่สำรวจไม่รวมภาษี แต่คณะผู้วิจัยได้คำนวณราคากรณีรวมภาษีเอาไว้ด้วย

### 3.3 การกำหนดอัตราที่โรงงานที่ขายน้ำตาลภายในประเทศต้องนำส่งกองทุนฯ ในแต่ละเดือน

ตามระเบียบที่ประกาศใช้เมื่อ 15 มค 61 โรงงานที่ขายน้ำตาลภายในประเทศต้องนำส่งส่วนต่างของราคาขายส่งภายในประเทศ (ที่สำรวจโดย สบน.) กับราคาส่งออกอ้างอิง (ที่รวบรวมและคำนวณโดย อนท.) เข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อที่จะนำมาเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของระบบในการคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนของโรงงานต่อไป

ในขณะเดียวกัน ระบบนี้ก็ยกเลิกการเก็บเงินค่าจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศที่เคยเก็บ 5 บาท/กก. (ที่ใช้มาเป็นเวลา 10 ปี ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา)

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปี 2561 นี้ ก็คือการหันมาใช้ระบบที่ไม่มีการกำหนดโควตาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศที่ชัดเจน แต่ผู้ออกแบบระบบก็ยังหวังพึ่งการอุดหนุนไขว้ (cross subsidy) จากตลาดภายในประเทศ โดยออกระเบียบกำหนดให้โรงงานที่ขายน้ำตาลภายในประเทศต้องนำส่งส่วนต่างของราคาขายส่งในประเทศกับราคาส่งออกเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาล เพื่อที่จะนำมาเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของระบบในการคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนของโรงงานต่อไป

ทั้งนี้ ทั้งสองราคานี้ (ราคาขายส่งในประเทศ และ ราคาส่งออก) ต่างก็เป็นราคาอ้างอิง โดย

- ราคาขายส่งภายในประเทศ ได้จากการสำรวจของสำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) (เดิมคือศูนย์บริหารการผลิตฯ) ของ สอน.
- ราคาส่งออกเป็นราคาตลาดโลกบวกด้วยค่าไทยพรีเมียม โดยใช้ข้อมูลจากบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.)

ส่วนต่างของราคาทั้งสอง (ซึ่งมีการสำรวจและคำนวณเป็นรายเดือน) จะถูกนำมารวมในการคำนวณรายรับของระบบ ซึ่งร้อยละ 70 จะถูกนำไปรวมในราคาอ้อย ส่วนที่เหลือร้อยละ 30 จะถูกแบ่งให้โรงงานตามสัดส่วนของปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ (ในแบบเดียวกับการจัดสรรโควตา ก. ในอดีต) หรืออีกนัยหนึ่งไม่ขึ้นกับปริมาณการขายน้ำตาลภายในประเทศของแต่ละโรงงาน

ถ้ามองแบบเผินๆ ระบบนี้ดูคล้ายกับระบบเดิมที่มีการเก็บเงิน 5 บาท/กก. เข้ากองทุนฯ เพื่อนำไปชำระหนี้ที่กองทุนฯ ไปกู้เงินมาเพิ่มราคาอ้อย แต่ในความเป็นจริงแล้ว มีความแตกต่างที่สำคัญในสองระบบนี้อย่างชัดเจนในอย่างน้อยสองประเด็นคือ



- ระบบปัจจุบันไม่ได้มีหลักประกันเรื่องอัตราการเก็บเงินที่ชัดเจนเหมือนในระบบเดิม (ที่กำหนดอัตราคงที่ไว้ที่ 5 บาท/กก.)
- ระบบเดิมประกันรายได้จากการขายน้ำตาลภายในประเทศไว้ที่ 19-20 บาท/กก. (แบ่งเป็น 14-15 บาท/กก. ที่นำมาแบ่งตามสัดส่วน 70/30 **บวกกับ**อีก 5 บาท/กก. ซึ่งนำมาใช้เพิ่มค่าอ้อยเท่านั้น) ขณะที่ในระบบใหม่ ซึ่งไม่มีเงิน 5 บาทแล้วนั้น รายได้จากการขายน้ำตาลภายในประเทศมีแนวโน้มที่จะต่ำกว่าราคาเดิม (ในเดือนมิถุนายน 2561 อยู่ที่ 16.85-17.99 บาท/กก. และที่ผ่านมายังมีแนวโน้มที่ลดลงเรื่อยๆ) และทั้งก่อนจะถูกแบ่งตามสัดส่วน 70/30 ซึ่งทั้ง “สองฝั่ง” นี้ (ราคาในประเทศลดลงกว่า 2 บาท/กก. และรายได้ทั้งหมด—ไม่มีส่วนที่ยกเว้นดังเช่นในยุคที่เงิน 5 บาท/กก. ถือเป็นเหมือนเป็นส่วนของชาวไร่ทั้งหมด—จะถูกนำมาแบ่ง 70-30 ในระบบ) ทำให้มีแนวโน้มสูงมากที่จะส่งผลให้ราคาอ้อยลดลงจากเดิม (ถึงแม้ว่าจะมีภาพลวงตาจากการที่โรงงานต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนมากกว่า 5 บาท/กก. ในอดีตก็ตาม)

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบราคาเฉลี่ยรายเดือนของน้ำตาลทรายที่ได้จากการสำรวจของ สบง. กับราคาน้ำตาลทรายขาวตลาดลอนดอนหมายเลข 5 บวกด้วยพรีเมียมน้ำตาลทรายของไทย ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่าราคาขายส่งน้ำตาลทรายในประเทศลดลงจากเดิม (จาก 19-20 บาท/กก. ในอดีต เหลือ 16.85-17.99 บาท/กก. ในเดือนมิถุนายน 2561) ส่งผลให้ส่วนแบ่งของชาวไร่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ<sup>205</sup> ในขณะที่ส่วนแบ่งของฝ่ายโรงงานกลับเพิ่มขึ้นเล็กน้อย<sup>206</sup> เนื่องจากได้รับส่วนแบ่งที่เพิ่มขึ้นมาจากร้อยละ 30 ของเพดานราคาเดิมที่ 14-15 บาท/กก. มาเป็นร้อยละ 30 ของราคาที่สำรวจได้

สำหรับเงินที่โรงงานจะต้องนำส่งเข้ากองทุน (ตามส่วนต่างราคาภายในและราคาส่งออกอ้างอิง) ในช่วงครึ่งปีแรก อยู่ระหว่าง 5.12-6.03 บาท/กก. สำหรับน้ำตาลทรายขาว และ 5.81-6.70 บาท/กก. สำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์

<sup>205</sup> ลดลงประมาณ 3.51-3.65 บาท/กก. (สำหรับน้ำตาลที่ขายภายในประเทศตามราคาเดือนมิถุนายน 2561)

<sup>206</sup> เพิ่มขึ้นประมาณ 0.8-0.9 บาท/กก. (สำหรับน้ำตาลที่ขายภายในประเทศตามราคาเดือนมิถุนายน 2561)

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบราคาเฉลี่ยรายเดือนของน้ำตาลทรายที่ได้จากการสำรวจของ สบн. กับราคาน้ำตาลทรายขาวตลาดลอนดอนหมายเลข 5 บวกด้วยพรีเมียมน้ำตาลทรายของไทย

เฉลี่ยเดือน	ราคาสำรวจน้ำตาลทรายภายในประเทศ (ราคาที่สำรวจไม่รวมภาษี)			ราคาน้ำตาล London #5 รวมพรีเมียม ของไทย	ส่วนต่างราคาที่โรงงาน มีหน้าที่นำส่งกองทุนฯ บาท/กก.	
	ขาวธรรมดา บาท/กก.	ขาว บริสุทธิ์ บาท/กก.	ขาวบริสุทธิ์ หักส่วนการ ผลิต 0.35 บาท/กก.*	บาท/กก.	ขาว ธรรมดา บาท/กก.	ขาว บริสุทธิ์ บาท/กก.
มกราคม	17.22	18.33	17.98	12.03	5.19	5.95
กุมภาพันธ์	17.11	18.15	17.79	11.98	5.12	5.81
มีนาคม	17.04	18.02	17.67	11.72	5.32	5.95
เมษายน	17.01	18.03	17.68	10.98	6.03	6.70
พฤษภาคม	16.92	17.99	17.64	11.01	5.91	6.63
มิถุนายน	16.85	17.99	17.64	11.57	5.28	6.07
กรกฎาคม				11.37		

ที่มา: คณะผู้วิจัยประมวลข้อมูลจากสำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบн.) และ บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด (อนท.)

หมายเหตุ: \*หักค่าการผลิต (แปรรูป) น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (เป็นการหักตามวิธีที่เคยใช้มาในอดีต ทั้งที่ในความเป็นจริงนั้น ราคาน้ำตาล London #5 ก็เป็นราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์อยู่แล้ว)

### 3.3 การปรับกติกาการซื้อขายน้ำตาลภายในประเทศ: เสถียรภาพและความเสี่ยงของระบบ

ในช่วงเกือบตลอด 35 ปีที่ผ่านมา (ตั้งแต่ปี 2525/26) ระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยเติบโตขึ้นมาอย่างมากโดยอาศัยการใช้ตลาดภายในประเทศเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่นำมาอุดหนุนระบบ

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปี 2561 นี้ ก็คือการหันมาใช้ระบบที่ไม่มีกำหนดโควตาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศที่ชัดเจน ซึ่งถ้าเป็นระบบที่ไม่ได้มีการรวมตัวกันเพื่อตั้งราคาเหนือตลาดนั้น ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันที่ในที่สุดแล้วก็ตั้งราคาขายส่งในประเทศลงไปอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับราคาส่งออก กล่าวคือเป็นราคาที่โรงงาน/บริษัทน้ำตาลจะได้รับกำไรสุทธิที่ไม่ต่างกันระหว่างการขายน้ำตาลในตลาดภายในหรือส่งออกต่างประเทศ แต่ถ้าตลาดไม่ได้มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ หรือถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการรวมตัวกันเพื่อตั้งราคาเหนือตลาด แต่ทั้งนี้ แม้กระทั่งในกรณีที่ระบบเดิมที่มีลักษณะของการรวมตัวกันผูกขาดจะต้องการเปลี่ยนไปใช้ระบบแข่งขันก็ยังคงใช้เวลาพอสมควร แต่ในความเป็นจริง ผู้เล่นจำนวนมาก—หรือส่วนใหญ่—ในระบบนี้ ก็อาจจะไม่ได้ต้องการระบบที่มีการแข่งขันกันจริงๆ ดังนั้น แม้กระทั่งในกรณีที่ถูกบีบไม่ให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อป้องกันการผูกขาด (ซึ่งปกติรัฐบาลไทยจะไม่ใช้มาตรการแบบนี้ แต่มีแนวโน้มจะส่งเสริมให้ธุรกิจร่วมมือกัน) ก็ยังอาจเกิดกรณีอื่นๆ ที่มีการร่วมมือกันแบบกลายๆ เช่น ในกรณีที่บริษัทเล็กตั้งราคาตามบริษัทใหญ่ที่เป็นผู้นำในตลาด (Price Leader Model) เป็นต้น

ในกรณีของการปรับระบบอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยที่ผ่านมา แม้ว่าจะถูกฟ้องด้วยข้อหาการอุดหนุนการส่งออกและอุดหนุนภายใน แต่ผู้ส่งออกแบบระบบในครั้งนี้นี้ก็ยังหวังที่จะหวังพึ่งการอุดหนุนจากตลาดภายในประเทศต่อไป จะเห็นได้จากการออกระเบียบที่คล้ายกับระบบเดิมที่ให้ผู้ประกอบการอุดหนุนระบบ (โดยการกำหนดให้โรงงานที่ขายน้ำตาลภายในประเทศต้องนำส่งส่วนต่างของราคาขายส่งในประเทศกับราคาส่งออกเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาล เพื่อที่จะนำมาเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของระบบในการคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนของโรงงานต่อไป)<sup>207</sup> ทั้งที่ระบบนี้คือสิ่งที่บราซิลฟ้องและเราจับปากที่จะแก้ไข

---

<sup>207</sup> ก่อนหน้านี้ ก็มีการเสนอที่พยายามแก้ปัญหาในลักษณะของการเลี่ยงบาลี เช่น มีข้อเสนอจากบางฝ่ายซึ่งตีความว่า ในทางปฏิบัติเราสามารถหนีปัญหาโดยทำอย่างเดิมได้ (เช่น เมื่อยกเลิกมาตรา 56 ที่กำหนดให้กองทุนต้องชดเชยให้โรงงานในกรณีที่ค่าอ้อยขั้นสุดท้ายต่ำกว่าขั้นต้นชาวไร่ไปแล้ว ก็จะหันมาใช้มาตรา 55 เพื่อทำเหมือนเดิมแทน)

แต่การออกระเบียบให้นำส่งเงินยอมจะไม่มีจุดหมาย ถ้าโรงงานต่างๆ เข้าสู่การแข่งขันกันอย่างเต็มรูป ซึ่งจะทำให้ราคาขายภายในประเทศจะลดลงอย่างรวดเร็ว ในแง่นี้ ระบบปัจจุบันยังมีมาตรการอื่นที่ลดแรงจูงใจในการแข่งขันตามกติกาอีกด้วย (เช่น **การออกแบบระบบที่โรงงานมีความเสี่ยงที่จะขาดทุนจากการแข่งขัน แต่กลับได้รับประโยชน์จากการอยู่เฉยๆ เป็น Free Rider แทนการเข้าไปแข่งขัน**)<sup>208</sup>

ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาในรายละเอียดที่ระบบกำหนดให้โรงงานที่ขายน้ำตาลภายในประเทศต้องนำส่งส่วนต่างของราคาขายส่งในประเทศกับราคาส่งออกเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาล โดยทั้งสองราคานี้ (ราคาขายส่งในประเทศ และ ราคาส่งออก) ต่างก็เป็นราคาอ้างอิง โดย

- ราคาขายส่งภายในประเทศ ได้จากการสำรวจของสำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) (เดิมคือศูนย์บริหารการผลิตฯ) ของ สอน.
- ราคาส่งออกเป็นราคาตลาดโลกบวกด้วยค่าไทยฟรีเมียม โดยใช้ข้อมูลจากบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.)

ส่วนต่างของราคาทั้งสอง (ซึ่งมีการสำรวจและคำนวณเป็นรายเดือน) จะถูกนำมารวมในการคำนวณรายรับของระบบ ซึ่งร้อยละ 70 จะถูกนำไปรวมในราคาอ้อย **ส่วนที่เหลือร้อยละ 30 จะถูกแบ่งให้โรงงานตามสัดส่วนของปริมาณน้ำตาลที่ผลิตได้ (แบบเดียวกับการจัดสรรโควตา ก. ในอดีต) หรืออีกนัยหนึ่งไม่ขึ้นกับความสามารถในการขายน้ำตาลภายในประเทศของแต่ละโรงงาน** ในแง่นี้ โดยหลักการแล้ว **โรงงานจะได้ประโยชน์จากการขายน้ำตาลภายในประเทศก็ต่อเมื่อส่วนต่างของราคาขายในประเทศกับราคาส่งออกของโรงงานเองสูงกว่าส่วนต่างของราคาอ้างอิง** (หรือถ้าคิดแบบหยาบๆ ก็คือ สามารถขายในประเทศได้ในราคาสูงกว่าราคาที่สำรวจโดย สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) และ/หรือ มีต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายขาวที่ต่ำ) ในขณะที่โรงงานที่ไม่ขายน้ำตาลภายในประเทศเลย ก็ยังจะได้รับส่วนแบ่งในอัตราที่เท่ากับร้อยละ 30 ของส่วนต่างราคาอ้างอิง<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> ตัวอย่างในโลกความเป็นจริงในกรณีนี้คือการฮั้วประมูล ที่ผู้ที่สละสิทธิ์ไม่เข้าไปแข่งขันจะได้รับเงินตอบแทนจากการที่ผู้ประมูลได้ นำกำไรมาแบ่งให้ (หรือกำไรที่คิดว่าจะได้มาแบ่งให้ล่วงหน้า)

<sup>209</sup> อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงก็มีความเสี่ยงที่อาจเกิดกรณีการลักลอบขายน้ำตาลภายในประเทศ (ซึ่งปัจจุบันยังมีราคาสูงกว่าราคาส่งออกอย่างมีนัยสำคัญ)

ในทางกลับกัน ถ้าโรงงานที่ขายน้ำตาลในประเทศจะไม่ทราบล่วงหน้าว่าส่วนต่างราคาของเดือนนั้นจะเป็นเท่าใด แต่จะอนุมานได้ว่าถ้าขายในราคาที่ต่ำกว่าโรงงานอื่น (ถึงแม้จะสูงกว่าราคาส่งออกอย่างมีนัยสำคัญ ก็มีความเสี่ยงที่จะขาดทุนจากการขายในระบบ โรงงานที่คุ้มที่จะขายและขายในตลาดในประเทศก็คือโรงงานที่มีต้นทุนต่ำกว่าโรงงานอื่นโดยเฉลี่ย และ/หรือ มีลูกค้าที่ยอมจ่ายราคาสูงกว่าราคาเฉลี่ย สำหรับโรงงานทั่วไป อาจไม่คุ้มที่จะเข้าไปแข่งขันกันขายในตลาดในประเทศ

นอกจากนี้ ก็มีข้อกังขาด้วยว่าระบบนี้จะสามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ—โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะยาว--ได้หรือไม่ ทั้งนี้ ระบบนี้มีความเสี่ยงหลักๆ อย่างน้อยสองถึงสามประการต่อไปนี้คือ

- ในกรณีที่โรงงานแข่งขันขายน้ำตาลในประเทศมากขึ้น **ส่วนต่างราคาก็จะมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ จนอาจกลายเป็นศูนย์หรือติดลบ (เหมือนสินค้าส่งออกอื่น) ในที่สุด** ซึ่งจะทำให้เงินส่วนต่างที่ในปัจจุบันร้อยละ 70 ถูกนำมาช่วยพยุงราคาอ้อยได้อย่างมีนัยสำคัญ (ในปีนี้ตั้งแต่ต้นถึงกลางปี ส่วนต่างนี้ยังสูงถึง 5.12-6.70 บาท/กก.) ก็จะไม่ค่อยๆ ลดลงจนอาจหายไป **ในที่สุด**
  - ในกรณีที่ราคาขายส่งภายในประเทศยังคงสูงกว่าราคาส่งออกอย่างชัดเจน (ตั้งแต่ต้นปีนี้เป็นต้นมา ส่วนต่างนี้ยังสูงถึง 5.12-6.70 บาท/กก.) **ก็มีความเสี่ยงที่จะถูกบราซิลเห็น/กล่าวหาว่าระบบของเราจะมีการรวมตัวกันอัตราในลักษณะที่เป็น Cartel ที่ดำเนินการโดยรัฐ (หรืออาศัยอำนาจรัฐ) และอาจกลับไปสู่กระบวนการฟ้องร้องต่อใน WTO หรือไม่ก็กดดันให้ไทยปรับเปลี่ยนระบบมากกว่าที่ทำอยู่ในปัจจุบัน**
- ในกรณีที่ราคาในประเทศยังสูงกว่าราคาส่งออกอย่างชัดเจน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ราคาส่งออกยังอยู่ในระดับต่ำ) **ก็อาจเกิดการลักลอบขายน้ำตาลภายในประเทศมากขึ้นโดยไม่รายงาน/รายงานไม่ครบ**

ในหัวข้อย่อยที่เหลือ คณะผู้วิจัยขอเสนอข้อมูลที่บ่งชี้ว่า**ระบบที่กำลังใช้ในปัจจุบันมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาในทุกกรณี**ที่กล่าวมาแล้ว โดยในกรณีแรกนั้น ถ้าปัจจัยอื่นๆ คงที่ ราคาในประเทศที่ลดลงจะส่งผลให้ราคาอ้อยมีแนวโน้มลดลงตามไปด้วย ส่วนในกรณีหลัง ถ้าปริมาณการขายน้ำตาลในประเทศลดลงก็จะส่งผลทางลบต่อราคาอ้อยเช่นกัน ทั้งนี้ เกษตรกรจะไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ ในกรณีที่มีการลักลอบขายน้ำตาลออกไปนอกระบบ

### 3.3.1 ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ

ในอดีต ผู้ผลิตมีแนวโน้มที่จะขายน้ำตาลทรายภายในประเทศในราคาที่ใกล้เคียงกับเพดานราคาที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด ซึ่งกระทรวงพาณิชย์กำหนดราคาขายส่งหน้าโรงงาน (รวมค่าภาษี และกระสอบ) เป็นราคาดังมาตั้งแต่ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ไว้ที่ 1,070 บาท/กระสอบ 50 กก. (เท่ากับ 21.40 บาท/กก.) และน้ำตาลทรายขาวที่ 1,016.50 บาท/กระสอบ (20.33 บาท/กก.)<sup>210</sup>

ในอดีต เมื่อใดที่มีการเสนอให้ลดตัวราคาน้ำตาล ก็มักมีการอ้างหรือมีความเชื่อว่าราคาน้ำตาลอาจสูงขึ้น ที่ผ่านมามีข้อเสนอแนวนี้จึงมักถูกคัดค้านโดยกระทรวงพาณิชย์ หรือเมื่อมีแนวโน้มว่าจะต้องลดตัว กระทรวงพาณิชย์ก็คาดว่าจะต้องยกเลิกเพดานราคาขายปลีกข้างต้น (คำสัมภาษณ์ของรองอธิบดีกรมการค้าภายในเมื่อปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2560<sup>211</sup>) แต่เมื่อมีการดำเนินการตาม มาตรา 44 เมื่อต้นปี (หลัง 15 มกราคม 2561) กระทรวงพาณิชย์ก็ยังคงเพดานราคาขายปลีกเดิมไว้ ซึ่งก็ยังไม่ได้เป็นอุปสรรคแต่อย่างใด เนื่องจากในความเป็นจริงราคาน้ำตาลลดลงต่ำกว่าราคาควบคุมมาโดยตลอด

จากการสำรวจราคาขายส่งน้ำตาลของสำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) ในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมา ได้ราคาตามตารางที่ 3.2<sup>212</sup> ที่ชี้ให้เห็นว่า**ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศตั้งแต่ช่วงต้นปีถึงกลางปีมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง** โดยในเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา ราคาน้ำตาลทรายขาวธรรมดาลดลงมาจากราคาเดือนมกราคม 0.40 บาท/กก. ส่วนราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ก็ลดลงมา 0.36 บาท/กก. ทำให้ส่วนต่างของราคาควบคุมกับราคาสำรวจของน้ำตาลทรายขาวธรรมดาเพิ่มขึ้นจาก 1.90 เป็น 2.20 บาท/กก. ในขณะที่ส่วนต่างของราคาควบคุมกับราคาสำรวจของน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพิ่มขึ้นจาก 1.79 มาเป็น 2.15 บาท/กก.

---

<sup>210</sup> ในปีล่าสุด ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 21 พ.ศ. 2561 เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2561 ยังคงระดับเพดานราคาขายส่งเท่าเดิมกับที่เคยประกาศในปี พ.ศ. 2560

<sup>211</sup> พาณิชย์ยังไม่ถอดน้ำตาลทรายจากบัญชีควบคุม แม้ใช้นโยบายลดตัว เพียงยกเลิกเพดานขายปลีกมติชน วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2560

<sup>212</sup> ราคาที่สำรวจไม่รวมภาษี แต่คณะผู้วิจัยได้คำนวณราคากรณีรวมภาษีเอาไว้ด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงที่เริ่มระบบใหม่นั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างก็ส่งสัญญาณ (รวมทั้งการให้สัมภาษณ์ออกสื่อของเลขา สอน.<sup>213</sup> ตัวแทนชาวไร่ช้อยใน กอน.<sup>214</sup> และประธานคณะกรรมการด้านตลาดภายในประเทศของ 3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทราย<sup>215</sup>) ที่สอดคล้องกันว่าราคาน้ำตาลทรายจะลดลงมาประมาณ 2 บาท/กก. เหลือ 17 บาท/กก. สำหรับน้ำตาลทรายขาว และ 18 บาท/กก. สำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ซึ่งก็ใกล้เคียงกับราคาที่สามารถได้ในตารางที่ 3.1 ซึ่งบ่งชี้ว่าราคาที่ขายและรายงานนั้นไม่น่าจะเป็นราคาที่เกิดจากกลไกตลาดล้วนๆ

แต่ในขณะเดียวกัน แนวโน้มราคาสำรวจที่ค่อยๆ ลดลง (ถึงแม้จะมีเหตุผลที่ชวนให้เชื่อได้ว่าฝ่ายที่ทำหน้าที่สำรวจก็คาดหวังให้ราคาคงตัวอยู่ในระดับสูง) ก็เป็นสัญญาณที่บ่งบอกว่ามาตรการต่างๆ ที่ออกมาเพื่อจูงใจไม่ให้โรงงานแข่ง/แย่งกันขายน้ำตาลภายในประเทศ น่าจะยังได้รับผลกระทบจากกลไกตลาดมากขึ้นเรื่อยๆ และน่าจะมีประสิทธิผลน้อยลงเรื่อยๆ เมื่อเวลาผ่านไป

### 3.3.2 ปริมาณการขายน้ำตาลทรายภายในประเทศ

หลังจากที่มีการเปลี่ยนระบบในช่วงต้นปี<sup>216</sup> จะเห็นได้ว่าราคาขายส่งน้ำตาลภายในประเทศลดลงประมาณ 2 บาท/กก. (หรือประมาณร้อยละ 10) ซึ่งมีทั้งภาคอุตสาหกรรมที่น่าจะได้รับผลบวกจากราคาที่ลดลงโดยตรง กับภาคครัวเรือนและธุรกิจภาคที่ไม่เป็นทางการ (เช่น พ่อค้าแม่ค้าอาหาร/ขนม) ซึ่งในช่วงแรกอาจจะไม่ได้รับผลบวกเต็มที่ แต่เมื่อเวลาผ่านไปกลุ่มผู้ที่ซื้อน้ำตาลจากห้างสรรพสินค้าและโมเดิร์นเทรดต่างๆ ก็จะสามารถซื้อน้ำตาลทรายในราคาที่ลดลงเกือบร้อยละ 10 เช่นกัน ซึ่งแม้ว่าน้ำตาลทรายจะ

---

<sup>213</sup> “เปิดเบื่องลึก ม.44 ลอยตัวน้ำตาล ระลำ! หวันผันผวนซ้ารอยน้ำมัน” มติชนรายวัน. 22 มกราคม 2561

<sup>214</sup> สัมภาษณ์ กำธร กิตติโชติทรัพย์ ตัวแทนชาวไร่ช้อยใน กอน. “ปัจจุบันนี้ ศูนย์บริหารการผลิต การจำหน่าย และการขนย้ายน้ำตาล ได้ทำการสำรวจราคาขายน้ำตาลจริงจากทุกหน้าโรงงานน้ำตาลและนำมาเฉลี่ย **เพื่อกำหนดราคากลางน้ำตาลทรายขาวอยู่ที่ 17 บาท/กก. และราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์อยู่ที่ 18 บาท/กก. เพื่อนำมาคำนวณราคาภายใน ซึ่งการลอยตัวส่งผลให้ราคาน้ำตาลลดลงมาประมาณ 2 บาท/กก.**” ใน “ลอยตัว “น้ำตาล” วุ่นไม่เลิก สตี๊กเก่าอื้อ...ราคาไม่ลด!” ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 22 มกราคม 2561

<sup>215</sup> นายชลัช ชินธรรมมิตร รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท น้ำตาลขอนแก่น จำกัด (มหาชน) หรือ KSL กล่าวว่า ในฐานะประธานคณะกรรมการด้านตลาดภายในประเทศ 3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทรายระบุว่า “ราคาน้ำตาล ณ หน้าโรงงานที่กำหนด 17 และ 18 บาท/กก.นั้น ในข้อเท็จจริงทุกโรงงานมีต้นทุนที่ทั้งค่าโกดังในการเก็บรักษาน้ำตาล ต้นทุนค่าบริหารจัดการ ฯลฯ โรงงานไม่สามารถขายราคาเท่ากับราคาต่างประเทศที่เฉลี่ยออกมาได้” (ประชาชาติธุรกิจ, 18 มกราคม 2561)

เป็นสินค้าที่การบริโภคมีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำ (inelastic goods) แต่โดยทั่วไปแล้ว เมื่อราคาลดลง ปริมาณการบริโภคก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอยู่ดี

ตารางที่ 3.4 ปริมาณการขายน้ำตาลภายในประเทศรายเดือน พ.ศ. 2555-2561

หน่วย: ตัน

ปี	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	รวม 6 เดือน (มค-มิย)	โควตา ก (ทั้งปี) (ล้านตัน)
2555	231,008	187,665	214,155	199,816	228,496	191,514	1,252,653	2.30
2556	194,432	194,004	224,216	217,216	219,365	186,736	1,235,970	2.61
2557	217,319	191,035	217,584	205,349	212,728	204,556	1,248,571	2.40
2558	189,365	180,337	230,916	218,006	197,342	207,372	1,223,337	2.50
2559	207,417	208,300	236,374	224,531	237,474	209,179	1,323,275	2.60
2560	222,713	212,354	259,870	195,831	229,409	214,360	1,334,537	2.65
2561	214,541	211,679	223,241	207,510	202,796	198,086	1,257,853	-
% ของ ยอดขายปี 60	96.3%	99.7%	85.9%	106.0%	88.4%	92.4.	94.3%	

ที่มา: คณะผู้วิจัย ประมวลผลจากข้อมูลของ สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) .

หมายเหตุ: รวมน้ำตาลค้างกระดานแล้ว

แต่ข้อมูลปริมาณการขายน้ำตาลภายในประเทศจากสำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) (จากตารางที่ 3.4) กลับชี้ให้เห็นว่า ในช่วงครึ่งปีที่ราคาน้ำตาลลดลงเกือบร้อยละ 10 (ดูหัวข้อย่อก่อนหน้านี้) แต่นอกจากปริมาณการขายน้ำตาลในประเทศในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2561 จะไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นแล้ว กลับต่ำกว่าในช่วงเดียวกันของ 2 ปีที่ผ่านมา (ลดลงประมาณร้อยละ 6) และต่ำกว่าของปีที่ผ่านมาในแทบทุกเดือน



(ยกเว้นเดือนเมษายน) ทั้งที่ในอดีตในช่วงที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศถูกควบคุมไว้ในระดับที่สูงกว่าปีนี้ ประมาณร้อยละ 10 ปริมาณการบริโภคในประเทศก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาตลอดทุกปี (ดูตารางที่ 3.5 ซึ่งยอดขายน้ำตาลทรายในประเทศเพิ่มขึ้นทุกปีในระหว่างปี 2551-60 ยกเว้นปี 2556 ที่ลดลงแต่ก็เพียง 3,000 ตันเท่านั้น)

และแม้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีคำอธิบายอื่นด้วย เช่น การที่ไม่มีระบบการขึ้นงวดอาจทำให้ผู้ซื้อไม่จำเป็นต้องซื้อน้ำตาลไปเก็บ แต่ระยะเวลาเกือบครึ่งปีก็น่าจะนานพอที่จะลบล้างผลส่วนใหญ่ไปได้

ตารางที่ 3.5 ยอดขายน้ำตาลทรายในประเทศ และโควตา ก. ปี 2551-2560

ปี	ยอดขายน้ำตาลทรายในประเทศ (ตัน)	โควตา ก (ล้านตัน)
2551	1,929,365	1.9
2552	1,971,741	1.9
2553	2,157,593	2.2
2554	2,345,548	2.5
2555	2,461,899	2.3
2556	2,458,894	2.61
2557	2,465,763	2.4
2558	2,484,890	2.5
2559	2,598,518	2.6
2560	2,603,351	2.65

ที่มา: คณะผู้วิจัย ประมวลผลจากข้อมูลของ สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) .

หมายเหตุ: โควตา ก เป็นของปี 2550/51-2559/60

ตารางที่ 3.6 ปริมาณการผลิตน้ำตาลและอ้อย ปี 2550/51-2560/61

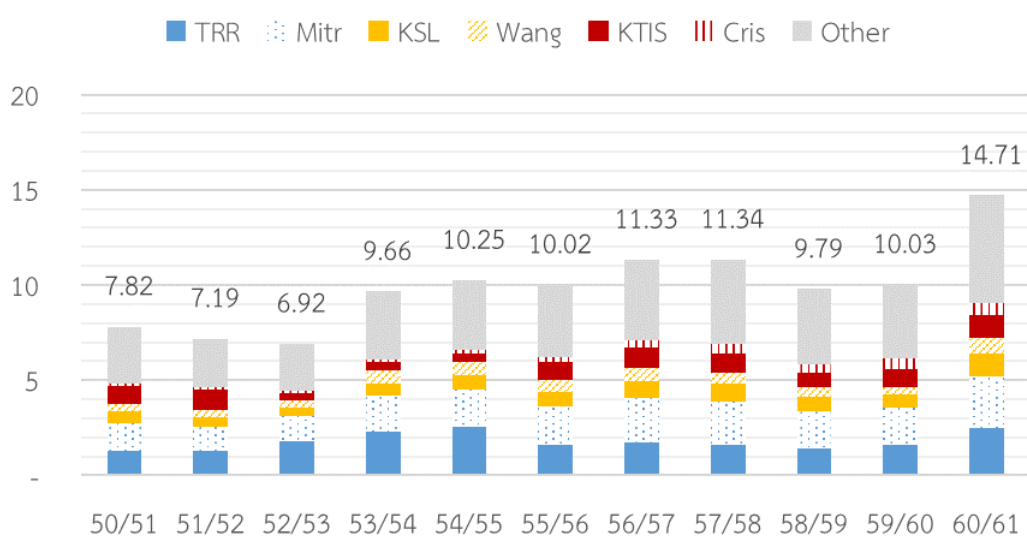
ปริมาณน้ำตาล (ล้านตัน)											
กลุ่ม	50/51	51/52	52/53	53/54	54/55	55/56	56/57	57/58	58/59	59/60	60/61
TRR	1.28	1.26	1.82	2.30	2.57	1.63	1.75	1.60	1.39	1.58	2.50
Mitr	1.47	1.30	1.28	1.87	1.96	2.00	2.30	2.30	1.96	1.98	2.73
KSL	0.61	0.50	0.44	0.62	0.75	0.74	0.91	0.92	0.77	0.72	1.20
Wang	0.37	0.40	0.38	0.76	0.66	0.66	0.70	0.57	0.51	0.39	0.79
KTIS	1.01	1.04	0.39	0.40	0.45	0.93	1.06	0.99	0.72	0.94	1.19
Cris	0.11	0.12	0.11	0.11	0.18	0.28	0.38	0.54	0.48	0.54	0.67
Other	2.98	2.58	2.51	3.60	3.67	3.78	4.24	4.42	3.95	3.88	5.64
<b>รวม</b>	<b>7.82</b>	<b>7.19</b>	<b>6.92</b>	<b>9.66</b>	<b>10.25</b>	<b>10.02</b>	<b>11.33</b>	<b>11.34</b>	<b>9.79</b>	<b>10.03</b>	<b>14.71</b>

ปริมาณอ้อย (ล้านตัน)											
กลุ่ม	50/51	51/52	52/53	53/54	54/55	55/56	56/57	57/58	58/59	59/60	60/61
TRR	12.48	11.73	18.09	23.55	24.82	16.39	16.04	15.19	13.63	14.81	23.29
Mitr	13.44	11.93	12.39	17.61	18.09	18.85	20.13	20.68	18.14	17.47	23.67
KSL	5.74	4.48	4.40	6.17	7.30	7.67	8.47	8.75	7.61	6.83	11.03
Wang	3.40	3.74	3.86	7.35	6.37	6.60	6.56	5.45	5.12	3.65	7.13
KTIS	9.35	9.60	3.79	4.36	4.46	9.95	9.95	9.80	7.53	8.68	11.61
Cris	1.07	1.10	1.13	1.24	1.90	3.07	3.66	5.25	4.81	5.22	6.45
Other	27.82	23.88	24.83	35.06	35.05	37.47	38.85	40.83	37.20	36.28	51.76
<b>รวม</b>	<b>73.31</b>	<b>66.46</b>	<b>68.49</b>	<b>95.36</b>	<b>97.98</b>	<b>100.00</b>	<b>103.67</b>	<b>105.96</b>	<b>94.05</b>	<b>92.95</b>	<b>134.93</b>

ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากข้อมูลของ สบн.

รูปที่ 3.1 ปริมาณการผลิตน้ำตาล พ.ศ.2551-2561 (หน่วย: ล้านตัน)



ที่มา: ผู้วิจัยประมวลจากข้อมูลของ สบн.

นอกจากนี้ ถ้ามองจากมุมมองของฝ่ายโรงงานน้ำตาล ซึ่งปีนี้มีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ โดยมีอ้อยเข้าสู่โรงงานมากถึง 134.93 ล้านตัน และโรงงานสามารถผลิตน้ำตาลได้มากเป็นประวัติการณ์ถึง 14.71 ล้านตัน หรือเกือบสองเท่าของปี 2550/61 (จากตารางที่ 3.6) ซึ่งในยามปกติ โรงงานก็ต้องระบายผลผลิตส่วนใหญ่มากกว่าโควต้า ก. ออกไปต่างประเทศ แต่ในสถานการณ์ที่ไม่มีการกำหนดโควต้าภายในประเทศในปีนี้ และในกรณีที่โรงงานไม่ได้มีปัญหา/อุปสรรคที่ใหญ่โตในการขายน้ำตาลภายในประเทศ โรงงานโดยทั่วไปก็น่าจะพยายามขายในประเทศเพิ่มขึ้นมากกว่าที่จะลดการขายลงอย่างที่ปรากฏในข้อมูล ถึงแม้ว่าอาจมีความเป็นไปได้ว่าบางโรงงานอาจจะมีปัญหาในการแข่งขันกับกลุ่มโรงงานใหญ่ที่เป็นที่รู้จักของผู้บริโภคมากกว่าก็ตาม แต่ระหว่างที่ทำการศึกษาวิจัยในโครงการนี้ ก็ไม่พบว่ามีโรงงานใดที่ระบุว่ามีความจำเป็นต้องการขาย (หรือต้องการลดปริมาณขาย) ในตลาดภายในประเทศแต่อย่างใด

แต่ถึงแม้ว่าระบบอาจจะไม่จูงใจให้โรงงานน้ำตาลแข่งกันขายน้ำตาลโดยลดราคาลงมา เพราะถ้าขายได้ต่ำกว่าราคาที่สำรวจ ก็จะมีขาดทุนจากการที่ต้องนำส่งเงินส่วนต่างที่มากกว่าเข้ากองทุนฯ แต่ราคาในประเทศที่สูงกว่าราคาส่งออกมาก ก็อาจทำให้มีแรงจูงใจที่จะลักลอบขายนอกระบบในตลาดในประเทศ ซึ่งถ้ามีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นมาก ก็จะมีผลทางลบต่อราคาอ้อยเช่นกัน ทั้งนี้เกษตรกรจะไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ เลยในกรณีที่มีการลักลอบขายน้ำตาลออกไปนอกระบบ

### 3.4 สรุปความเสี่ยงด้านราคาน้ำตาลจากระบบที่ใช้ในปัจจุบัน

จากข้อมูลที่น่าเสนอในข้างต้นของคณะผู้วิจัย จะเห็นได้ว่า ระบบที่กำลังใช้ในปัจจุบันมีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาในทั้งสามกรณี กล่าวคือ

- **ราคาในประเทศมีแนวโน้มที่ลดลง ซึ่งจะส่งผลให้ราคาอ้อยมีแนวโน้มลดลงตามไปด้วย** – ทำให้ความพยายามที่จะใช้หวังพึ่งการอุดหนุนไขว้ (cross subsidy) จากการรักษาราคาตลาดภายในประเทศให้สูงกว่าราคาส่งออก น่าจะได้ผลน้อยลงไปเรื่อยๆ และถ้าไม่การปรับระบบใหม่โดยวิธีที่ต่างออกไปจากเดิม ราคา (และรายได้) ที่ลดลง ก็จะไม่สามารถจูงใจให้ชาวไร่ยังปลูกอ้อยมากเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- แต่ในขณะเดียวกัน **ส่วนต่างของราคาภายในและราคาส่งออกที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็** **ยังสูงมากพอที่จะถูกจับตามอง/กล่าวหาว่าไทยยังคงมีการฮั้วราคาแบบผู้ผูกขาด**

อยู่ และในความเป็นจริงนั้น ระบบปัจจุบันก็มีกฎกติกาที่จูงใจไม่ให้เกิดการแข่งขันกันขายน้ำตาลในประเทศด้วย การที่น้ำตาลส่วนใหญ่ยังต้องส่งออกต่างประเทศ (ยิ่งในปริมาณที่สูงมากในบางปี เช่นในปีนี้) ก็เพิ่มความเสี่ยงที่ประเทศคู่แข่งอย่างบราซิลจะเห็นเป็นภัยคุกคาม (threat) และอาจหันกลับมาฟ้องหรือกดดันไทยมากขึ้นอีก

- และในขณะที่ราคาภายในประเทศลดลงประมาณร้อยละ 10 (ซึ่งน่าจะทำให้ปริมาณการบริโภคเพิ่มขึ้นมากกว่าที่เพิ่มตามแนวโน้มปกติในอดีต--ที่เพิ่มขึ้นแทบทุกปีในสิบปีที่ผ่านมา<sup>216</sup>) แต่ปริมาณการขายในช่วงครึ่งปีแรกของปีนี้กลับลดลงร้อยละ 6 ขวนให้เกิดข้อกังขาว่าน้ำตาลไหลออกไปนอกระบบหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบปัจจุบันที่แม้ว่าราคาภายในประเทศจะสูงกว่าราคาส่งออกมาก แต่โรงงานที่ขายน้ำตาลในระบบก็มีความเสี่ยงที่จะขาดทุนและอาจไม่ค่อยมีแรงจูงใจที่จะขายน้ำตาลในประเทศในระบบมากเช่นเดิม

ในสภาวะการณ์เช่นนี้ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมีความจำเป็นต้องเพิ่มความระมัดระวังและเตรียมมาตรการรองรับความเสี่ยงในกรณีต่างๆ ที่มีโอกาสเกิดขึ้นสูงพอสมควร (ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่บราซิลหันกลับไปฟ้อง WTO ต่อ<sup>217</sup> หรือกดดันให้ปรับเปลี่ยนมาตรการ(ชั่วคราว)<sup>218</sup>ที่กำลังใช้อยู่ หรือแม้แต่ความไม่พอใจของเกษตรกรที่อาจจะเลือกที่เลิกอาชีพนี้/ถอนตัวออกไป และกลายมาเป็นปัญหาของโรงงานน้ำตาลที่ได้ขยายการผลิตกันอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งบทที่ 4 จะได้กล่าวถึงแนวทางและหลักการในการเจรจาและปรับระบบของอุตสาหกรรมนี้ให้มีความมั่นคงมากขึ้นในระยะยาว

---

<sup>216</sup> ดูตารางที่ 3.5 ซึ่งยอดขายน้ำตาลทรายในประเทศเพิ่มขึ้นทุกปีในระหว่างปี 2551-60 ยกเว้นปี 2556 ที่ลดลงแต่ก็เพียง 3,000 ตันหรือร้อยละ 0.1 เท่านั้น

<sup>217</sup> ซึ่งในกรณีนั้น อาจมีประเทศผู้ส่งออกอื่นจะมาขอร่วมฟ้องด้วย

<sup>218</sup> ถึงแม้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องบางท่านอาจเชื่อว่าจะสามารถใช้ต่อไปได้ และ/หรือ เชื่อว่าบราซิลพอใจและจะถอนฟ้อง (ซึ่งในความเป็นจริงบราซิลแจ้งว่าจะขอผลการปรับเปลี่ยนระบบและ พรบ. ของไทยก่อน)



## บทที่ 4

### ข้อเสนอในการเจรจา/ผู้คดี และแนวทางการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อย และน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO และรักษาผลประโยชน์ของ เกษตรกร

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะนำเสนอแนวทางและจุดยืนที่ไทยควรใช้ในการเจรจา (หรือผู้คดี--ถ้าจำเป็น) กับราชชิล ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบัน ดูเหมือนว่าราชชิลจะยังรอความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเริ่มดำเนินการในไทยอยู่ ทั้งนี้ สถานะที่เป็นทางการของการฟ้องคดีนี้ยังอยู่ในขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) เหมือนเดิม<sup>219</sup> แต่ราชชิลก็อาจหันกลับมาดำเนินการฟ้องไทยต่อไปได้ทุกเมื่อ<sup>220</sup> (เพราะในขณะนี้ได้ผ่านเงื่อนไขเวลา 2 เดือนที่ WTO กำหนดไว้ให้เป็นช่วงปรึกษาหารือเป็นเวลาเกือบสองปีแล้ว) หรืออาจกดดันให้ปรับเปลี่ยนมาตรการ(ชั่วคราว)<sup>221</sup>ที่กำลังใช้อยู่

ในขณะเดียวกัน ไม่ว่าจะในที่สุดแล้วปัญหาการฟ้องร้องครั้งนี้จะยุติได้ด้วยการเจรจาหรือวิธีอื่นใดก็ตาม<sup>222</sup> แต่การที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยจะเติบโตได้อย่างยั่งยืนในระยะยาวนั้น ก็มีความจำเป็นที่**จะต้องจัดระบบ/ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO** (เพื่อรับมือหรือหลีกเลี่ยงการถูกฟ้อง ไม่ว่าจะโดยราชชิลฟ้องต่อ (หรือโดยคู่แข่งรายอื่นอาจจะร่วมฟ้องด้วย) **และเป็นการทำโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของเกษตรกรด้วย** (ไม่ใช่ ออกมาตรการที่ช่วยให้ฝ่ายโรงงานเติบโตไปได้โดยไม่สนใจเกษตรกร ซึ่งถ้าทำแบบนั้นก็กลายมาเป็น

---

<sup>219</sup> โดยเว็บของ WTO ระบุว่า “Complainant requests consultations with respondent, no dispute panel established and no withdrawal or mutually agreed solution notified.” และระบุว่าไม่ได้รับเอกสารใดๆ ในเรื่องนี้เพิ่มเติมหลังจากวันที่ 21 เมษายน 2559 (ดูรูปที่ 1.1) ที่มา: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds507\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds507_e.htm) (สืบค้นเมื่อ 22 กรกฎาคม 2561) (The World Trade Organization, 2016b)

<sup>220</sup> ซึ่งในกรณีนั้น อาจมีประเทศผู้ส่งออกอื่นจะมาขอร่วมฟ้องด้วย

<sup>221</sup> ถึงแม้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องบางท่านอาจเชื่อว่าจะสามารถใช้ต่อไปได้ และ/หรือ เชื่อว่าราชชิลพอใจและจะถอนฟ้อง (ซึ่งในความเป็นจริงราชชิลแจ้งว่าจะขอผลการปรับเปลี่ยนแปลงระบบและ พรบ. ของไทยก่อน)

<sup>222</sup> ถ้าสถานการณ์มีความเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันอย่างไร คณะผู้วิจัยก็จะปรับข้อเสนอส่วนนี้ตามไปด้วย (รวมทั้งจะปรับเป็นแนวทางการผู้คดีแทน ในกรณีที่ราชชิลตัดสินใจฟ้องไทยอย่างเป็นทางการ)

ปัญหาของอุตสาหกรรมนี้ในระยะยาวอยู่ที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลายเป็นปัญหาของโรงงานน้ำตาลที่ได้ขยายการผลิตกันอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา

ดังนั้น หลังจากทีส่วนแรกของบทนี้จะนำเสนอแนวทางและจุดยืนที่ไทยควรใช้ในการเจรจาหรือผู้คิดแล้ว ส่วนที่สองจะเสนอแนวทางและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปรับระบบและโครงสร้างในส่วนนี้ ซึ่งคณะผู้วิจัยจะพัฒนาต่อในงานวิจัยในปีที่สองต่อไปด้วย

#### 4.1 ข้อเสนอในการเจรจา/ผู้คิด

จากบทที่ 1 ซึ่งบรรยายสถานการณ์ ปัญหา และประเด็นการฟ้องร้อง บทที่ 2 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ถึงกฎกติกาที่เกี่ยวข้องของ WTO และบทที่ 3 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ระบบที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน คณะผู้วิจัยได้นำมาประมวลเป็นแนวทางในการเจรจากับบราซิลในปัจจุบัน โดยเสนอแนวทางและกรอบใหญ่ในการเจรจา (หรือผู้คิด--ถ้าจำเป็น) ดังต่อไปนี้คือ

##### 4.1.1 ตระหนักถึงข้อจำกัดของการเจรจาแบบตั้งรับและหลีกเลี่ยงการเจรจาแบบตั้งกล่าว

ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ตั้งทีมเจรจาของไทย ซึ่งมีปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน และทีมซึ่งมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และอธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นกำลังสำคัญไปเจรจากับบราซิล และได้ว่าจ้างทีมทนายจากลาตินอเมริกาซึ่งเคยมีประสบการณ์ในการฟ้องสหภาพยุโรปในคดีที่คล้ายกัน แต่ถ้าพิจารณาจากกระบวนการเจรจาหรือที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายไทยเข้าสู่การเจรจาแบบตั้งรับ (passive/reactive) โดยมีแนวโน้มที่จะรับและทำตามเงื่อนไขทั้งหมดของฝ่ายบราซิล เพื่อให้กรณีพิพาทนี้จบที่การเจรจาหรือ ไม่ให้ไปถึงกระบวนการฟ้องร้อง ซึ่งแม้ว่าในบางครั้ง การตั้งเป้าหมายดังกล่าวอาจจะเป็นยุทธวิธีที่ดีวิธีหนึ่ง (เพราะถ้าไปถึงขั้นการฟ้องร้อง ก็มีโอกาสมากพอสมควรที่ไทยจะแพ้คดี) แต่ก็ยังมีแนวทางอื่นในการเจรจา/ผู้คิดที่อาจจะดีกว่านี้ เช่น การนำเสนอแนวทางการปฏิรูประบบของไทยให้สอดคล้องกับกฎกติกาของ WTO โดยยกเลิกมาตรการส่วนที่มีลักษณะของการอุดหนุนการส่งออกก็น่าจะเป็นข้อเสนอที่ประเทศคู่เจรจา (และ/หรือคณะผู้พิพากษา) ยอมรับได้ โดยไม่จำเป็นต้องล้มระบบเดิมของเรา—ซึ่งเป็นระบบที่มีข้อดีในด้านการรักษาเสถียรภาพ—ตามคำเรียกร้องของบราซิลโดยไม่จำเป็น เพราะในความเป็นจริงแล้ว ถึงแม้จะตัดการอุดหนุนออกไป ระบบของที่เราที่มีภาครัฐเป็นตัวกลาง ก็มี

ประโยชน์มากในการประสาน (coordinate) ฝ่ายต่างๆ ให้มาแก้ปัญหาต่างๆ ได้ด้วยการเจรจา และต่อให้ไม่มีการอุดหนุนก็ยังเป็นระบบที่มีศักยภาพในด้านการช่วยรักษาเสถียรภาพได้ในระดับหนึ่ง

และในความเป็นจริงนั้น การไปเจรจาโดยมีข้อเสนอที่สมเหตุสมผลพอก็มักจะทำให้คู่เจรจายอมตกลงด้วย เพราะเขาก็ทราบดีว่าต่อให้ฟ้องแล้วชนะ คณะผู้พิพากษาก็คงจะพิจารณาและตัดสินตามข้อเสนอที่ฟังดูสมเหตุสมผลอยู่ดี ซึ่งจะทำให้การฟ้องร้องจะไม่เกิดประโยชน์กับประเทศเขามากนัก ในทางกลับกัน การไปเจรจาแบบตั้งรับที่ไม่มีข้อเสนอที่สมเหตุสมผลของตัวเอง ก็มีโอกาสที่จะถูกคู่เจรจาที่ศึกษาและเตรียมตัวมาดีกว่า กดดันให้ต้องปรับเปลี่ยนมากกว่าที่จำเป็น จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงต่อเกษตรกรและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องได้

ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่ามีความเป็นไปได้ว่ากรณีพิพาทนี้อาจจบลงได้ในขั้นตอนการหารือ เพราะที่ผ่านมากมา ฝ่ายไทยให้คำมั่นสัญญาว่าจะปรับระบบตามที่ทางบราซิลเรียกร้อง แต่โอกาสดังกล่าวก็อาจจะไม่ได้สูงมากเท่าที่รัฐบาลไทยและทีมเจรจาคาดหวังเอาไว้ ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมา **บราซิลเองได้แจ้งให้ไทยทราบว่า จะชะลอการขอตั้ง Panel โดยจะรอดูมาตรการและ พรบ. ฉบับใหม่ของเราก่อน** ซึ่งไม่ได้หมายความว่าบราซิลกำลังจะถอนฟ้องไทย **และในความเป็นจริงนั้น ก็ยังไม่เห็นข้อบ่งชี้ใดๆ ว่าความเสี่ยงในการถูกฟ้องของเราหมดไปหรือลดลงมากแต่อย่างใด** เพราะในปัจจุบันนั้น สิ่งไทยทำก็แทบไม่ได้ต่างไปจากเดิมมากนัก เพียงแต่มีการขายน้ำตาลภายในประเทศในราคาต่ำลงเล็กน้อย (ประมาณ 2 บาท/กก.) และเปลี่ยนจากการใช้กลไกของรัฐบาลโดยตรง คือคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) มาใช้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย (โดยไม่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาล) แทน สำหรับมาตรการต่างๆ ถึงแม้จะมีการออกมาตรา 44 มาเพื่อให้สามารถนำมาใช้ให้ทันปีการผลิต 2560/61 นี้ แต่ก็เห็นได้ว่าเป็นแค่วิธีที่ทำให้เดินไปข้างหน้าได้ทันที โดยที่ยังไม่มีรายละเอียดของระบบใหม่ในร่าง พรบ. ฉบับใหม่ อีกทั้งยังมีข้อกังขาเรื่องความยั่งยืนของแนวทางและมาตรการที่นำมาใช้ว่าเป็นแนวทางและมาตรการที่ได้พิจารณา/คำนึงถึงผลประโยชน์ของเกษตรกรอย่างเพียงพอและเหมาะสมแล้วหรือไม่ ซึ่งการปรับระบบที่ผ่านมา—ที่ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของเกษตรกร—ก็ทำให้มีความเสี่ยงที่อาจจะไม่จบลงได้ง่ายๆ ในแบบที่ได้ไปปรับปากบราซิลไว้<sup>223</sup> และยังมีข้อกังขารัฐบาลไทยจะสามารถให้หลักประกันที่

---

<sup>223</sup> แต่มีการดำเนินการที่ต่างออกไป และยังไม่มีความชัดเจนว่าจะหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายหลักๆ ได้หรือไม่



น่าเชื่อถือ (credible) กับทางบราซิลได้หรือไม่ว่าจะมีการดำเนินการในแนวทางที่บราซิลต้องการ และผูกพันไปถึงอนาคตด้วย ซึ่งในส่วนนี้เข้าใจว่าบราซิลก็ตระหนักดี จึงได้แจ้งว่าจะขอรอดู พรบ.ฯ ฉบับใหม่ของไทยก่อน ในขณะที่จึงยังมีโอกาสไม่น้อยที่ถ้าบราซิลไม่ได้รับข้อเสนอและหลักประกันที่เป็นที่พอใจว่า ไทยจะดำเนินการตามที่รับปากไว้ว่าจะปรับระบบทั้งหมด บราซิลก็อาจจะเดินหน้าไปสู่ขั้นตอนการฟ้องร้องต่อไป ซึ่งบราซิลสามารถดำเนินการฟ้องร้องต่อได้ทันทีที่ต้องการ เนื่องจากในขณะนี้การเจรจาได้ผ่านช่วงที่ WTO กำหนดให้เข้ากระบวนการ/ขั้นตอนการหารือ (Consultation) เป็นเวลา 60 วัน มาถึงสองปีแล้ว

ดังนั้น ถ้ารัฐบาลไทยไม่ต้องการตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบจากตั้งรับไปตลอด ก็ควรต้องเตรียมรับมือกับบราซิลทั้งในกรณี que bราซิลไม่พอใจและหันกลับมาฟ้องหรือกดดันต่อ ซึ่งในกรณีเช่นนั้น **ฝ่ายไทยควรมีข้อเสนอการปรับระบบที่สอดคล้องกับหลักการของ WTO เตรียมเอาไว้ในแบบที่สามารถนำมาใช้ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งนอกจากจะเป็นการเตรียมตอบสนงกับคำฟ้อง/ข้อเรียกร้องของบราซิลแล้ว การปรับตัวก็มีความจำเป็นและจะเป็นประโยชน์ต่ออ้อยและน้ำตาลในระยะยาวด้วย** อีกทั้งการปรับตัวที่เหมาะสมจะสามารถช่วยป้องกันไม่ให้ประเทศผู้ส่งออกรายอื่นหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นฟ้องในอนาคตได้อีก แต่ทั้งนี้ฝ่ายไทยควรต้องตระหนักด้วยว่า การปรับระบบที่สอดคล้องกับหลักการของ WTO ไม่ได้เท่ากับต้องทำตามข้อเรียกร้องของบราซิลทั้งหมด ทั้งนี้จะเห็นได้จากคำฟ้องของบราซิลว่าบราซิลกล่าวหาไทยแบบเหวี่ยงแห/ครอบจักรวาลมาก

#### 4.1.2 ตระหนักถึงความจำเป็นในการเตรียมตัวและการสนับสนุนทางวิชาการ

การเจรจาของฝ่ายไทยมีกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อน เพราะถึงแม้ว่าตลอดระยะเวลา 3 ทศวรรษเศษที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) กระทรวงอุตสาหกรรม (รวมทั้งกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย) จะเป็นกลไกหลักในการดำเนินการของระบบอ้อยและน้ำตาลทราย (ภายใต้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรือ กอน.) โดยมีกระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงพาณิชย์ มีบทบาทรองในคณะกรรมการอ้อย อັນได้แก่ คณะกรรมการอ้อย (กอ.) และคณะกรรมการน้ำตาลทราย (กน.) ตามลำดับ แต่เนื่องจากกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงเกษตรฯ ไม่ได้มีกลไกที่ทำหน้าที่ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ในทางปฏิบัติ กระทรวงพาณิชย์ที่ปกติจะมีบทบาทเฉพาะในด้านการควบคุมราคาและปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลในประเทศ (โดยกรมการค้าภายใน) จึงกลายมาเป็นผู้รับบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดท่าทีในการเจรจา โดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีบทบาทหลัก

เนื่องจากมีความรู้เรื่องการเจรจามากกว่าหน่วยงานอื่นในระบบอ้อยและน้ำตาล อย่างไรก็ตาม กรมเจรจาการค้าฯ ก็น่าจะมีความรู้และความเข้าใจในระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยน้อยกว่าหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในด้านข้อกฎหมายในการเจรจา/ผู้คดีนั้น แม้ว่าทนายที่ฝ่ายไทยว่าจ้างจะมีประสบการณ์ในคดีทำนองนี้ (เป็นที่ที่มีส่วนในการฟ้องสหภาพยุโรปในอดีต) แต่ทนายอาจยังเข้าใจระบบ/โครงสร้างที่เป็นจริงของไทยน้อยเกินไป หรือมุมมองและการตีความของทนายอาจใกล้เคียงกับมุมมองของประเทศผู้ฟ้องมากเกินไป<sup>224</sup> และซึ่งอาจทำให้ตีความเป้าประสงค์ของโครงการ/มาตรการบางอย่างของไทยผิดไป (เช่น บางโครงการมีจุดมุ่งหมายที่ช่วยให้เกิดความร่วมมือและลด/แก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระบบ รวมทั้งกลไกที่ออกแบบมาเพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพ ไม่ใช่เพื่ออุดหนุนการส่งออกหรืออุดหนุนภายในประเทศ หรือบางโครงการเป็นเพียงการประกาศ/แถลง/โฆษณาขององค์กรรัฐ โดยที่ไม่ได้มีการอุดหนุนจากภาครัฐอย่างเป็นระบบจริงๆ เช่น โครงการเปลี่ยนข้าวเป็นอ้อย) ซึ่งการตีความผิดอาจมีผลต่อแนวทางการสู้คดีที่อาจได้รับผลกระทบจากการที่ทนายเข้าใจว่าเราผิด (หรือเราสร้างความเสียหายกับบราซิล) มากกว่าที่เป็นจริง

ในสภาวะการณ์เช่นนี้ การสนับสนุนเชิงวิชาการจะมีความสำคัญกับทีมเจรจา การเจรจาที่ทำโดยมีทีมงานวิชาการที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง WTO และอุตสาหกรรมนี้มาสนับสนุน จะช่วยให้ทีมเจรจามีความพร้อมและสามารถมีข้อเสนอ/ต่อรองด้วยความมั่นใจมากขึ้น ซึ่งในกรณีที่สามารถยุติกรณีพิพาทครั้งนี้ด้วยการเจรจาโดยหลีกเลี่ยงการฟ้องร้องได้ ก็น่าจะเป็นการยุติโดยที่ฝ่ายไทยไม่เสียเปรียบมากเท่ากับตามแนวโน้มที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ดูเหมือนว่ารัฐบาลไทยจะมีแนวโน้มที่ยอมทำตามข้อเรียกร้องของบราซิลในแทบทุกด้าน หรือกระทั่งในกรณีที่ไม่สามารถยุติกรณีพิพาทครั้งนี้ด้วยการเจรจาและบราซิลตัดสินใจฟ้องไทยนั้น การสู้คดีโดยมีทีมวิชาการมาคอยสนับสนุนโดยตลอด ก็จะช่วยให้ทีมเจรจา (ที่จะกลายเป็นทีมที่กำหนดยุทธวิธีในการสู้คดีด้วย) มีความพร้อมและความมั่นใจในการสู้คดีมากขึ้น โดยทีมจะมีความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้นว่ามาตรการใดทำได้หรือทำไม่ได้ตามกฎหมาย/เจตนารมณ์ของ WTO ซึ่งจะทำให้ทีมงานสามารถช่วยลด/บรรเทาผลกระทบด้านลบจากการเจรจาหรือจากการฟ้องร้อง โดยเฉพาะอย่าง

---

<sup>224</sup> อาจรวมถึงวิธีการประมาณการความเสียหายที่ผู้ฟ้องมีแนวโน้มที่จะอ้างยอดการส่งออกที่ลดลง ซึ่งอาจเป็นผลมาจากหลายปัจจัย รวมทั้งนโยบายพลังงานและการเปลี่ยนแปลงค่าเงินหรืออัตราแลกเปลี่ยนของบราซิลเองด้วย และต่อให้ไม่มีตัวแปรอื่น ความเสียหายก็ไม่ควรสูงเกินกว่าที่หายไปจากการส่งออกที่ลดลง (ไม่ใช่คิดจากยอดการส่งออกที่ลดลงทั้งยอด)

ยังการต่อสู้เพื่อรักษากลไกการจัดการระบบที่รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อช่วยแก้ปัญหาการเจรจาต่อรองของ ชาวไร่และโรงงาน และมีส่วนช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบ ซึ่งอยู่ในวิสัยที่เราสามารถแก้ไขให้ไม่ผิดกับ เจตนารมณ์ของ WTO ได้นั้น ไม่ให้ถูกห้ามไปเสียหมดจากการที่ทีมเจรจา/คณะผู้พิพากษา/อุทธรณ์อาจเชื่อ การนำเสนอ/ถ้อยทอดประเด็นที่ฝ่ายผู้ฟ้องเข้าใจผิด/ตีความผิดหรือจงใจตีความเกินจริง (รวมทั้งการ ประเมินความเสียหายที่ปัจจุบันบราซิลน่าจะประเมินสูงกว่าความเป็นจริงมาก คือสูงถึง 63,000 ล้านบาท ต่อปี) ซึ่งถ้าไม่ได้มีการโต้แย้ง/แก้ไขให้ถูกต้องโดยฝ่ายไทย และคณะผู้ตัดสินเห็นตามผู้ฟ้อง ก็อาจมีผลที่ทำให้เกิดคำตัดสินที่ส่งผลกระทบต่อด้านลบมากหรือรุนแรงกว่าที่ควรจะเป็น

#### 4.1.3 ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และสนใจผลกระทบที่มีต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ฝ่ายต่าง ๆ

ในการเจรจาที่ผ่านมา เป็นการเจรจาที่ภาครัฐ (กระทรวงอุตสาหกรรม สอน. และกรมเจรจาการค้า ระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์) มีบทบาทหลักในการเจรจาต่อรอง ซึ่งแม้ว่าเป็นเรื่องปกติของการ เจรจาระหว่างประเทศ แต่ในระบบอ้อยและน้ำตาล ซึ่งการเจรจาอาจมีผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วน เสีย 2 กลุ่มหลักๆ คือ ชาวไร่และโรงงานนั้น ภาครัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางจำเป็นต้องคำนึงถึงผลได้ ผลเสียของทั้งสองฝ่าย ซึ่งปกติจะทำได้ดีก็ต่อเมื่อภาครัฐใช้การเจรจาที่มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนนี้ดูจะขาดไปในการเจรจาที่ผ่านมา (ถึงแม้ว่าในการเจรจามักมีตัวแทนโรงงานหรือชาวไร่เดินทางไป ด้วยบ้างก็ตาม)

หลังจากที่ไปเจรจาแต่ละครั้ง ภาครัฐก็ยังมีแนวโน้มที่จะไม่แถลงผลการเจรจาโดยละเอียด (ดู ตัวอย่างในกรอบที่ 1.1) ทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญอย่างชาวไร่ ไม่ทราบความคืบหน้าโดย ละเอียด และในช่วงทางภาครัฐจัดทำข้อเสนอ/แผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย จาก มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับข่าวต่างๆ ที่ปรากฏออกมาทางสื่อ ก็ดูเหมือนว่าข้อเสนอหลักๆ เป็นแนวคิดที่มาจากฝ่ายโรงงาน<sup>225</sup> และเมื่อมีการดำเนินการนำผลการเจรจามาปรับระบบ ก็ให้เห็น แนวโน้มที่ปัญหาของโรงงานได้รับการแก้ไขมากกว่าชาวไร่ เช่น ในการปรับกติกาเรื่องรายรับจากการขาย น้ำตาลในประเทศนั้น จะเห็นว่าในขณะนี้ฝ่ายโรงงานเป็นฝ่ายที่ได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นจากส่วนแบ่งที่เพิ่มขึ้น

---

<sup>225</sup> ที่ผ่านมามีข้อเสนอหลักที่น่าจะเป็นประโยชน์กับชาวไร่เพียงเรื่องเดียวคือ ข้อเสนอที่จะกำหนดมาตรฐานผลผลิต ขั้นต่ำของโรงงาน

จากการขายน้ำตาลภายในประเทศ<sup>226</sup> (จากที่เคยได้ร้อยละ 30 ของราคา 14-15 บาท/กก. มาเป็นร้อยละ 30 ของราคาขายจริง ซึ่งเฉลี่ย 16.85-17.64 บาท/กก. ในเดือนมิถุนายน 2561<sup>227</sup>) ในขณะที่ชาวไร่เป็นฝ่ายเสียประโยชน์จากการที่ราคาขายส่งน้ำตาลทรายในประเทศลดลงจากเดิม (จาก 19-20 บาท/กก. ในอดีตเฉลี่ย 16.85-17.64 บาท/กก. ในเดือนมิถุนายน 2561) ส่งผลให้ส่วนแบ่งของชาวไร่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ<sup>228</sup> ขณะที่ส่วนแบ่งของฝ่ายโรงงานกลับเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ทั้งที่ราคาน้ำตาลที่ขายในประเทศลดลง

ในปัจจุบันที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) กระทรวงอุตสาหกรรม กำหนดยุทธศาสตร์อ้อยโรงงานและน้ำตาลทราย 10 ปี (2558-2569) โดยมีเป้าหมายที่จะขยายการผลิตอ้อยถึงร้อยละ 80-100<sup>229</sup> (ตามแนวทางที่ฝ่ายโรงงานผลักดัน) รวมทั้งมีโรงงานที่อยู่ในขั้นเตรียมการและเพิ่งขออนุญาตสร้างและขยายการผลิตอีกจำนวนมาก<sup>230</sup> นั้น ถ้าการปรับโครงสร้างไม่ได้ดำเนินการอย่างระมัดระวัง และให้ความสนใจกับผลประโยชน์ของฝ่ายเกษตรกรน้อยเกินไป ก็อาจมีโอกาที่จะกลายเป็นปัญหาใหญ่—รวมทั้งปัญหาโรงงานไม่ได้ใช้งานเต็มกำลังการผลิต--มากขึ้นในอนาคต

ถึงแม้ว่าอาจเป็นเรื่องปกติที่การปรับระบบมักจะต้องมีทั้งผู้ได้และเสียประโยชน์ และในฐานะที่ชาวไร่เป็น “หุ้นใหญ่” ในระบบนี้ ก็อาจจะไม่แปลกนักที่ผู้ถือหุ้นใหญ่อย่างชาวไร่จะได้รับผลกระทบด้านลบมากกว่า แต่กรณีนี้อาจเป็นตัวอย่างที่ชวนให้กังขาว่าภาครัฐอาจฟังเสียงฝ่ายหนึ่งมากกว่าอีกฝ่ายหรือไม่

---

<sup>226</sup> และจากการยกเลิกการเก็บ 5 บาท/กก.

<sup>227</sup> หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 0.8-0.9 บาท/กก. (สำหรับน้ำตาลที่ขายภายในประเทศตามราคาเดือนมิถุนายน 2561)

<sup>228</sup> ลดลงประมาณ 3.51-3.65 บาท/กก. (สำหรับน้ำตาลที่ขายภายในประเทศตามราคาเดือนมิถุนายน 2561)

<sup>229</sup> โดยตั้งเป้าที่จะขยายพื้นที่ปลูกอ้อยจาก 10.53 ล้านไร่ในปี 2558 เป็น 16 ล้านไร่ในปี 2569 เพิ่มปริมาณอ้อยจาก 105.96 ล้านตันในปี 2558 เป็น 180 ล้านตัน ในปี 2569 (ในขณะที่ในปี 2558/59 และ 2559/60 มีผลผลิตอ้อยเข้าโรงงานลดลงเป็น 94.05 และ 92.95 ล้านตันตามลำดับ) เพิ่มผลผลิตน้ำตาลจาก 11.34 ล้านตันเป็น 20.36 ล้านตัน ขยายกำลังการผลิตเอทานอลจาก 2.5 ล้านลิตร/วัน เป็น 5.38 ล้านลิตร/วัน และเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าจาก 1,542 เมกะวัตต์ เป็น 4,000 เมกะวัตต์ในปี 2569 ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยมีรายได้จากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลเพิ่มขึ้นจาก 2 แสนล้านบาทในปี 2558 เป็น 5 แสนล้านบาทในปี 2569

<sup>230</sup> เช่น กลุ่มมิตรผลเพียงกลุ่มเดียว ก็กำลังจะสร้างโรงงานน้ำตาลเพิ่มใน 4 จังหวัดคือ อำนาจเจริญ ชัยภูมิ ขอนแก่น และร้อยเอ็ด “[มิตรผลทุ่ม 2 หมื่น ล. สร้างเพิ่ม 4 โรงน้ำตาล](#)” ไทยโพสต์ 22 ก.ค.59 และกลุ่มครบุรีก็กำลังเตรียมลงทุนเพิ่มเช่นกัน “[KBS ทุ่ม 1 หมื่นล้านผุดโรงงานน้ำตาลแห่งใหม่](#)” ผู้จัดการรายวัน 21 มีนาคม 2559

#### 4.1.4 เตรียมข้อเสนอ โดยการศึกษาแยกแยะความสอดคล้องของมาตรการต่างๆ กับกติกาของ WTO โดยละเอียด

ในการเจรจา บ่อยครั้งจะมีการต่อรอง และ/หรือ แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของคู่เจรจา ซึ่งการแลกเปลี่ยนที่จะไม่เสียเปรียบ (หรือไม่เป็นการสร้างผลเสียที่รุนแรงกับระบบ) จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทีมเจรจาจะต้องมีความรู้เป็นอย่างดี

ในกรณีพิพาทนี้ การดำเนินการต่อไปนี้เป็นแนวทางที่สำคัญที่ทีมเจรจาควรนำไปปฏิบัติ

1. ศึกษาข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ ควบคู่ไปกับกฎระเบียบของ WTO และแยกแยะประเด็นปัญหาที่ถูกฟ้องออกมาให้ชัดเจนว่า มีส่วนใดบ้างที่สอดคล้องหรือขัดกับกติกาของ WTO และมีส่วนใดบ้างของระบบอ้อยและน้ำตาลที่เราจำเป็นต้องมี/รักษาไว้ และ/หรือ ส่วนใดบ้างที่เราสามารถยกเลิกไปโดยไม่เกิดความเสียหายมากนัก ทั้งนี้ที่มวิจยจะพิจารณาด้วยว่า ส่วนที่เสนอให้รักษาไว้จะต้องที่มีเป้าหมายและกลไกที่ไม่ได้ขัดกับกับเจตนารมณ์ของกฎของ WTO และที่ไทยผูกพันเอาไว้

2. เสนอแนวทางการเจรจาต่อรอง โดยใช้ข้อมูลจากข้อ 1 โดยแจ่มแจ้งและแยกแยะประเด็นปัญหาที่ถูกฟ้อง (และเหตุผลสนับสนุน) ออกเป็นอย่างน้อย 5 กลุ่มดังต่อไปนี้ แต่ทั้งนี้ฝ่ายไทยควรต้องมีความชัดเจนก่อนว่ามีส่วนใดบ้างที่สอดคล้องหรือขัดกับกติกาของ WTO และมีส่วนใดบ้างของระบบอ้อยและน้ำตาลที่เราจำเป็นต้องมี/รักษาไว้ และ/หรือ ส่วนใดบ้างที่เราสามารถยกเลิกไปโดยไม่เกิดความเสียหายมากนัก ทั้งนี้ที่มวิจยจะพิจารณาด้วยว่า ส่วนที่เสนอให้รักษาไว้จะต้องที่มีเป้าหมายและกลไกที่ไม่ได้ขัดกับกับเจตนารมณ์ของกฎของ WTO และที่ไทยผูกพันเอาไว้

- ก. ส่วนที่ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎของ WTO และพันธะสัญญา/เงื่อนไขที่ไทยผูกพันเอาไว้ และจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง (เช่น ส่วนที่ถือได้ว่าเป็นการอุดหนุนการส่งออก)
- ข. ส่วนที่ได้แย้ง/อธิบายได้/ปรับได้ไม่ยาก แต่ไม่ใช่ส่วนสำคัญ/ไม่จำเป็นขนาดที่ต้องรักษาเอาไว้ในระบบ เช่น สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำต่างๆ ซึ่งไม่ใช่บทบาทที่สำคัญของระบบ/กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย หรือการปล่อยเงินกู้โดย ธ.ก.ส.<sup>231</sup> (และในกรณีที่ยังต้องการช่วย

---

<sup>231</sup> ซึ่งก่อนปี 2540 ส่วนใหญ่เป็นการกู้จากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป และการเข้ามาของ ธ.ก.ส. หลังวิกฤติปี 2540 นั้น ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะอุดหนุนอุตสาหกรรมนี้แต่อย่างใด

ในด้านเหล่านี้ ก็อาจมองถ่ายให้หน่วยงาน/องค์กรอื่นทำแทนได้) หรือกลไกเฉพาะกิจที่เกิดขึ้นมาแล้วทำให้ระบบโปร่งใสน้อยลง เช่น การเก็บเงิน 5 บาท/กก. จากน้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งในความเป็นจริงก็รวมอยู่ในราคาขายส่งน้ำตาลทราย แต่ไม่ได้นำมาคำนวณราคาอ้อย โดยการใช้เงินส่วนนี้ต้องไปให้รัฐบาลอนุมัติให้กู้เงินมาเพิ่มค่าอ้อย (ทำให้ดูเหมือนว่ารัฐบาลให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติม) แต่ในที่สุดแล้วเงินจำนวนนี้ก็ต้องจ่ายคืนด้วยเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายเอง

- ค. ส่วนที่ได้แย้ง/อธิบายได้ และยังคงร/จำเป็นที่จะต้องรักษาเอาไว้ (เช่น ระบบที่ยังมีรัฐเป็นตัวกลาง โดยมีจุดมุ่งหมายที่ช่วยให้เกิดความร่วมมือและลด/แก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระบบ รวมทั้งกลไกที่ออกแบบมาเพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพ ไม่ใช่ส่วนที่เป็นเครื่องมือในการอุดหนุนการส่งออกหรืออุดหนุนภายในประเทศ)
- ง. ส่วนที่เป็นการประกาศ/แถลง/โฆษณาขององค์กรรัฐ แต่รัฐไม่ได้มีการอุดหนุนอย่างเป็นทางการ (เช่น โครงการเปลี่ยนข้าวเป็นอ้อย แผนการเพิ่มพื้นที่ปลูกอ้อยร้อยละ 50<sup>232</sup>)
- จ. ส่วนที่เป็นความเข้าใจ/ตีความคลาดเคลื่อนหรือเกินเลยของผู้ฟ้อง ที่นำมาอ้างเป็นเหตุผลประกอบการฟ้อง เช่น เห็นว่าทำเลที่ตั้งของไทยไม่เหมาะสมกับการปลูกอ้อย มีโรงงานมีประสิทธิภาพต่ำ แต่ขยายการส่งออกได้มากเพราะรัฐบาลอุดหนุนการส่งออก/เกษตรกร/ประกันราคา/กลไกรัฐ โดยใช้ระบบโควตาแบบเดียวกับสหภาพยุโรป ที่ถูกตัดสินไปแล้วว่าผิดกติกาของ WTO ซึ่งแม้ว่าสิ่งที่บราซิลบรรยายมาจะมีส่วนจริงอยู่บ้าง เช่นไทยอาจจะเสียเปรียบบราซิลในด้านความสามารถในการแข่งขันโดยสัมบูรณ์ (absolute advantage) ในด้านการปลูกอ้อย แต่ในแง่ความสามารถในการแข่งขันโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ไทยก็มีหลายปัจจัยที่ทำให้ไทยยังคงเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญของโลก นอกจากนี้ ไทยยังมีทำเลที่ตั้งที่มีข้อได้เปรียบเรื่องราคาน้ำตาล มีโรงงานที่ใหม่ ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย<sup>233</sup> และมีความสามารถในการผลิตผลิตภัณฑ์ต่อเนื่อง รวมทั้งไฟฟ้า

---

<sup>232</sup> รัฐบาลไทยตั้งเป้าด้วยว่าผลผลิตจะเพิ่มถึงร้อยละ 80 จากพื้นที่และประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้มีมาตรการที่ชัดเจนว่าจะบรรลุเป้าหมายนั้นได้อย่างไร

<sup>233</sup> แต่ที่โรงงานน้ำตาลไทยดูเหมือนมีประสิทธิภาพในการผลิตน้ำตาลตํานั้น ส่วนหนึ่งคงเกิดจากปัญหาแรงจูงใจที่ระบบของไทยสร้างขึ้นเอง

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยมีส่วนช่วยอุตสาหกรรมนี้โดยตรงน้อยมาก ยกเว้นกำหนดราคาร้านน้ำตาลทรายในประเทศคงที่ ซึ่งแม้ว่าโดยทั่วไปจะสูงกว่าราคาส่งออก แต่ก็มีบางช่วงที่ต่ำกว่าราคาส่งออกเสียด้วยซ้ำ (ซึ่งมักทำให้น้ำตาลหายไปจากตลาดในช่วงดังกล่าว) หรือกรณีที่คณะรัฐมนตรีเคยอนุมัติให้กู้เงินจาก ธกส./ธ.กรุงไทย มาเพิ่มค่าอ้อย (เช่น 160 บาทต่อตันในระยะหลัง) ก็เป็นเงินกู้ที่ต้องชำระคืน

เมื่อแยกแยะได้แล้ว แนวทางในการเจรจาต่อรองควรจะต้องพยายามรักษา ค. เอาไว้ให้ครบถ้วน ขณะที่สามารถนำ ก. และ ข. มาต่อรอง เพราะเป็นส่วนที่เราควรยอมแลก (หรือสละ) ได้ สำหรับ ง. และ จ. ก็ควรเตรียมชี้แจงเพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจผิด/คลาดเคลื่อน ซึ่งอาจนำไปสู่การตีความ/สรุป/พันธที่เกินความเป็นจริงด้วย

อย่างไรก็ตาม ในระบบอ้อยและน้ำตาลของไทย ซึ่งดำเนินการตามระบบที่เรียกกันง่ายๆ ว่า 70-30 มาเป็นเวลานาน และมีความซับซ้อนมากนั้น ทีมเจรจาซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารอ้อย/ควรต้องอาศัยการสนับสนุนของทีมนักวิชาการที่มีความรู้ในเรื่องเหล่านี้ดีพอ (ซึ่งเป็นการตอกย้ำความสำคัญของข้อ 4.1.2) และควรต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ ซึ่ง**ส่วนสำคัญก็คือต้องหาทางปรับระบบให้สามารถชดเชยการสูญเสียรายได้ของเกษตรกรจากการที่ต้องปรับระบบให้สอดคล้องกับกติกาขององค์การการค้าโลก (WTO) และควรพิจารณาไปถึงภาคครัวเรือน/ผู้บริโภคและพ่อค้าแม่ค้ารายย่อยด้วย** และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทาง/ทางเลือกต่างๆ ในการปรับระบบด้วย (เป็นการตอกย้ำความสำคัญของข้อ 4.1.3)

#### 4.2 เป้าหมายการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

โจทย์ใหญ่ที่สำคัญข้อหนึ่งในปัจจุบันคือ มีโอกาสมากที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO เพื่อแก้ไขปัญหาการฟ้องของบราซิล เพราะถ้าไทยยังคงยึดไม่ยอมปรับให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO จริงๆ แล้ว บราซิลก็จะสามารถดำเนินการฟ้องร้องอย่างเป็นทางการโดยการนำเรื่องเข้าสู่คณะผู้ตัดสิน (Panel) และมีโอกาสมากที่คณะนี้จะตัดสินให้ไทยแพ้และกำหนดให้ไทยปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO ดังเช่นที่สหภาพยุโรป (EU) เคยถูกตัดสินให้แพ้คดีที่ร่วมกันฟ้องโดย บราซิล ออสเตรเลีย และไทย มาแล้ว

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO ยังต้องคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย ซึ่งก็สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 11 ตุลาคม 2559 ที่กำหนดให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้สอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก๊ซ หรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล ผู้บริโภค รวมทั้งกิจการอื่นที่อาจได้รับผลกระทบด้วย

ในเรื่องนี้ มีประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องตระหนักคือ การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO น่าจะมีผลกระทบด้านลบต่อรายได้ของระบบและเกษตรกร เพราะในกรณีที่ราคาในประเทศถูกปล่อยให้ลดยตัวจริงๆ ก็จะทำให้ส่วนต่างของราคาขายส่งในประเทศที่เคยตั้งไว้สูงกว่าราคาส่งออกมากเกือบตลอดช่วง 3 ทศวรรษเศษที่ผ่านมาจะหายไป ซึ่งถ้าไม่มีความเปลี่ยนแปลงใดๆ ในส่วนอื่นมาหักล้าง ความเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้ก็ย่อมจะส่งผลให้ราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับลดต่ำลง

ในแง่นี้ การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยทั้งระบบจึงมีความจำเป็นต่อความอยู่รอดและการเติบโตของอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย เพราะถ้าเปลี่ยนแปลงเพียงแค่ส่วนที่ผิดกติกา WTO อย่างชัดเจน (คือการตั้งราคาในประเทศให้สูงแล้วนำมาอุดหนุนการส่งออก ซึ่งถูกส่งออกในปริมาณที่มากเกินไปด้วย เพราะราคาในประเทศแพงเกินไป) ก็อาจทำให้รายรับของเกษตรกรลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งถ้าราคาอยู่ในระดับต่ำ 2-3 ปีขึ้นไป ก็จะทำให้เกษตรกรจำนวนมากเลิกปลูกอ้อย ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อทั้งกับอุตสาหกรรมนี้และต่อประเทศในระยะยาว<sup>234</sup>

เป้าหมายที่สำคัญของการปรับโครงสร้างระบบ/กติกาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยครั้งนี้ จึงเป็นการหาจุดสมดุลใหม่ (new equilibrium) ของอุตสาหกรรมนี้ ที่จะต้องปรับทั้งระบบให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ใหม่ ที่นอกจากจะต้องมีระบบที่สอดคล้องกับกติกาขององค์การการค้าโลก (WTO) แล้ว ก็จะต้องมีแรงจูงใจมากพอที่จะทำให้ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ยังคงสนใจที่จะปลูกอ้อยต่อไป ซึ่ง

---

<sup>234</sup> นอกจากนี้ การลดการปลูกอ้อยแล้วหันไปปลูกพืชอื่นมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญก็อาจมีผลไปกดดันราคาสินค้าเกษตรชนิดอื่นๆ ในอนาคตด้วย



คงจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อราคาอ้อยไม่ตกต่ำลงมาก (โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับพืชอื่น) และมีเสถียรภาพพอสมควร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับอ้อย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการปลูกแต่ละครั้งจะเก็บเกี่ยวได้น้อย 2-3 ปี) ซึ่งโจทย์นี้จะเป็นโจทย์หลักของโครงการวิจัยนี้ที่จะลงไปถึงรายละเอียดในปีที่ 2 แต่ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะฉายให้เห็นภาพใหญ่/ภาพรวมของโจทย์และประเด็นที่ควรต้องนำมาพิจารณาไว้ในหัวข้อถัดไป (4.3)

#### 4.3 โจทย์หลักสำหรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย

โจทย์หลักที่การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยครั้งนี้จะต้องตอบมี 3 ข้อใหญ่ๆ คือ

- อะไรบ้างที่จำเป็นต้องแก้ไขสอดคล้องกับกติกาของ WTO
- รัฐจะยังคงมีบทบาทแค่ไหนในการแทรกแซงอุตสาหกรรมนี้
- ทำอย่างไรให้เกษตรกรไม่ได้ผลกระทบทางลบมาก หรืออีกนัยหนึ่ง ราคาอ้อยไม่ตกต่ำลงมาก (โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับพืชอื่น) และมีเสถียรภาพพอสมควร

##### ก. อะไรบ้างที่จำเป็นต้องแก้ไขสอดคล้องกับกติกาของ WTO

ประเด็นหลักที่ถือได้ว่าเป็น “หัวใจ” ของการฟ้องของบราซิล (และถือเป็น **ข้อห้าม** หลักสำหรับการค้าระหว่างประเทศ) ก็คือการอุดหนุนการส่งออก (export subsidy) ซึ่งอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยถูกกล่าวหาว่ามีการอุดหนุนไขว้ (cross subsidy) โดยการกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศที่สูงกว่าราคาส่งออก ซึ่งส่วนนี้เป็นส่วนที่ต้องแก้ไขอย่างไม่มีทางเลี่ยง ทั้งนี้ประเทศไทยไม่มีสิทธิอุดหนุนการส่งออกเลย เพราะเราได้ให้สัตยาบันไว้ตั้งแต่การเจรจาในรอบอุรุกวัยของ GATT ว่าประเทศไทยไม่มีการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร ทำให้ไม่สามารถใช้มาตรการนี้ตั้งแต่เมื่อปี 2538<sup>235</sup> อย่างไรก็ตาม ในกรณีของ

---

<sup>235</sup> ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศที่ยากจน (least-developed nations) บางประเทศอาจยังมีสิทธิอุดหนุนการส่งออกตามเงื่อนไขที่ประเทศนั้นๆ ได้ลงสัตยาบันเอาไว้ แต่ก็ถึงสิ้นปี 2561 เท่านั้น At the WTO's Tenth Ministerial Conference, which was held in Nairobi, Kenya from 15 to 19 December 2015, the WTO member states agreed to eliminate export subsidies for agricultural products; least-developed nations have until the end of 2018 to eliminate

น้ำตาลนั้น ไทยใช้ระบบนี้มาตั้งแต่ก่อนหน้านั้น (2525) โดยอาจไม่ได้ตระหนักว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการอุดหนุนการส่งออก (เพราะปกติไม่ได้ใช้เงินจากภาครัฐโดยตรง แต่มาจากการที่รัฐกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศให้สูงกว่าราคาส่งออก)

ประเด็นถัดมาที่**อาจ**จะขัดกับข้อห้ามของ WTO ก็คือการอุดหนุนภายในประเทศ (Domestic Subsidy) ในส่วนที่บิดเบือนตลาด หรือรายการในกล่องสีส้ม (Amber Box) ซึ่งแม้ว่า WTO จะอนุญาตให้รัฐบาลอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในประเทศ**รวมทุกชนิด**ได้จำนวนหนึ่ง แต่ก็ต้องเป็นไปตามพันธะสัญญาที่ไทยมีกับ WTO ตามที่ไทยได้ให้สัตยาบันไว้ตั้งแต่การเจรจาในรอบอุรุกวัยของ GATT ซึ่งในปัจจุบันนี้ ไทยยังสามารถอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในประเทศในส่วนที่ถือเป็นกรบิดเบือนตลาดภายในประเทศ (รายการใน Amber Box) สำหรับสินค้าเกษตรทั้งหมด (Aggregate Measures of Support, AMS) รวมกันไม่เกินปีละ 19,028 ล้านบาท และอาจอุดหนุนเล็กน้อย (de minimis) ที่ไม่เกินร้อยละ 5 ของมูลค่าสินค้าเกษตรรายชนิด<sup>236</sup>

เนื่องจากยอดการอุดหนุนภายในประเทศที่ถือว่าบิดเบือนตลาด เป็นยอดรวมการอุดหนุนสินค้าเกษตรทุกประเภทรวมกัน ดังนั้น ในกรณีที่ไทยอุดหนุนสินค้าเกษตรอื่นๆ ด้วยนั้น การอุดหนุนอ้อย/น้ำตาล แม้ในปริมาณไม่มาก ก็อาจมีผลทำให้ยอดรวมการอุดหนุนที่บิดเบือนตลาด (AMS) สูงกว่ายอดรวมที่ไทยมีสิทธิอุดหนุน ดังนั้นการปฏิบัติตามเงื่อนไขในส่วนนี้ จึงต้องอาศัยการประสานงานระหว่างกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างระมัดระวัง และมีนัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ จำนวนเงินที่รัฐบาลอุดหนุนพืชผลแต่ละชนิดจะมีได้จำกัดมาก ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลให้เงินอุดหนุนอ้อยในอัตรา 160 บาทต่อตัน (ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่คณะรัฐมนตรีเคยอนุมัติให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้เงินมาเพิ่มค่าอ้อยให้ชาวไร่อ้อย) รัฐบาลก็จะแทบไม่เหลือเงินสำหรับอุดหนุนพืชผลการเกษตรชนิดอื่นเลย (แต่ในทางปฏิบัติ การอุดหนุนค่าอ้อยใน

---

agricultural export subsidies (until 1 January 2017 in relation to cotton exports), while developed nations agreed to eliminate most such subsidies immediately.

<sup>236</sup> นอกจากนี้ ประเทศต่างๆ รวมทั้งไทย สามารถอุดหนุนภายในประเทศในประเภทที่ถือว่าไม่บิดเบือนตลาด (รายการในกล่องสีเขียว หรือ Green Box) ซึ่งจะไม่ถูกนำมาคิดรวมใน AMS และในประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศยังคงการอุดหนุนตามรายการในกล่องสีฟ้า (Blue Box) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจ่ายเงินชดเชยที่มีเงื่อนไขให้ต้องลดการผลิตลงด้วย อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการอุดหนุนใดๆ ที่ประเทศคู่แข่งพิสูจน์ได้ว่าก่อความเสียหายให้เขา ก็จะสามารถเรียกร้องหรือฟ้องให้หยุดการอุดหนุนได้เสมอ

ลักษณะนี้ก็ไม่สามารถทำได้อีกต่อไปแล้วด้วย เพราะถึงแม้ว่าจะเป็นการอุดหนุนภายในประเทศ แต่ก็อาจเข้าข่ายการอุดหนุนการส่งออกในลักษณะของการอุดหนุนไขว้ (cross subsidy) ที่บราซิลกำลังกล่าวหาไทยอยู่)

#### **ข. รัฐจะยังคงมีบทบาทอะไรบ้างในการแทรกแซงอุตสาหกรรมนี้**

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่บราซิลกล่าวหาไทยที่ใช้ระบบที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซง/จัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย อย่างไรก็ตาม WTO ไม่ได้ห้ามการแทรกแซงของรัฐโดยตรง ซึ่งถ้าไทยสามารถพิสูจน์ให้เห็นว่าการแทรกแซงของรัฐที่จะมีต่อไปทำเพื่อวัตถุประสงค์อื่น (เช่น ในด้านความร่วมมือ โดยไม่ได้มีขึ้นเพื่อที่จะอุดหนุนการส่งออกหรือการอุดหนุนภายในประเทศในประเภท/ระดับที่ขัดกับกติกาของ WTO และทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมกับประเทศคู่แข่งอื่นแล้ว ไทยก็ยังคงสามารถรักษาระบบที่มีการแทรกแซงของรัฐเอาไว้ต่อไป

มาตรการหนึ่งที่อาจช่วยนำมาสร้างความเชื่อมั่นว่ากับประเทศคู่แข่งว่าการแทรกแซงและบทบาทของรัฐในส่วนนี้ไม่ได้เป็นความพยายามของรัฐที่จะมาอุดหนุน อาจทำโดยการอนุญาตให้นำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศได้โดยเสรี

#### **ค. ทำอย่างไรให้เกษตรกรไม่ได้ผลกระทบทางลบมาก หรืออีกนัยหนึ่ง ราคาอ้อยไม่ตกต่ำลงมาก (โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับพืชอื่น) และมีเสถียรภาพพอสมควร**

โจทย์ข้อนี้เป็นโจทย์สำคัญที่สุดที่จะตัดสินอนาคตของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยว่าจะสามารถปรับตัว โดยการปรับระบบ (โครงสร้างและกติกา) ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยให้เข้าสู่จุดสมดุลใหม่ (new equilibrium) ที่ทำให้อุตสาหกรรมนี้สามารถปรับตัวและเติบโต (หรืออย่างน้อยก็เดินหน้าต่อไป) ภายใต้สถานการณ์ใหม่ที่ต้องมีระบบที่สอดคล้องกับกติกาขององค์การการค้าโลก (WTO) ได้หรือไม่ ซึ่งแม้ว่าการพัฒนาประสิทธิภาพของทุกฝ่ายย่อมจะเป็นสิ่งที่จำเป็น แต่กุญแจสำคัญที่สุดที่จะทำให้อุตสาหกรรมนี้สามารถเติบโตหรือรักษาสถานภาพเดิมอยู่ได้ก็จะต้องมีแรงจูงใจมากพอที่จะทำให้ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ยังคงสนใจที่จะปลูกอ้อยต่อไป ซึ่งคงจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อราคาอ้อยไม่ตกต่ำลงอย่างมีนัยสำคัญมาก (โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับพืชอื่น) และมีเสถียรภาพพอสมควร ไม่เช่นนั้นแล้ว เกษตรกรก็จะปรับตัวโดยลดการปลูกอ้อย/เปลี่ยนไปทำอาชีพอื่นมากขึ้น

ในสถานการณ์เช่นนี้ **มีความจำเป็นที่จะต้องปรับระบบเพื่อให้ชัดเจนไม่ให้ราคาอ้อยและรายได้ของเกษตรกรไม่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ**<sup>237</sup> ซึ่งสมมุติฐานของผู้วิจัยก็คือ **ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันน่าจะยังมีศักยภาพเหลือพอที่จะปรับตัวตามแนวทางนี้** ทั้งนี้ ผู้วิจัยหลักได้เคยดำเนินการศึกษาวิจัยในอดีตที่ได้พิจารณาแนวทางที่ใกล้เคียงกันมาแล้ว<sup>238</sup> ซึ่งเป็นการศึกษาที่มีเป้าหมายเพื่อเตรียมการเปิดเสรีรับ AEC โดยมีข้อเสนอการคำนวณราคาอ้อยใหม่ ที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศลอยตัว (พร้อมกับยกเลิกเงินอุดหนุนข้าวที่เก็บจากผู้บริโภค<sup>239</sup>) ซึ่งเป็นสถานการณ์ทำนองเดียวกับที่ระบบใหม่จะต้องทำเพื่อแก้ปัญหาการผูกฟุ้งร้อง ทั้งนี้ ข้อเสนอในบทนี้จะปรับปรุงแนวทางที่ใช้ในการศึกษาดังกล่าว และการศึกษาในช่วงต่อไปจะพัฒนาข้อเสนอแนะให้สอดคล้องกับการปรับตัวที่ควรจะเป็นจากการเจรจาหรือฟุ้งร้องครั้งนี้ รวมทั้งศึกษาเพิ่มเติมจากข้อมูล/สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

สาเหตุหลักที่ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังมีศักยภาพที่พอจะสามารถปรับตัวได้พอสมควร ก็เพราะในช่วงสามทศวรรษเศษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ใช้ระบบที่รัฐเข้ามาจัดการอุตสาหกรรมนี้มาโดยตลอด โดยออกกฎหมายมาจำกัดการแข่งขัน ทำให้ระบบ/กติกากการซื้อขายอ้อยมีความเปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อยในช่วงสามสิบกว่าปี ทั้งนี้ในความเป็นจริงอุตสาหกรรมอ้อย-น้ำตาล-เอทานอล-ผลิตภัณฑ์อื่นจากอ้อยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ผลที่ตามมาคือโรงงานน้ำตาลของไทยมีเสถียรภาพเป็นอย่างสูง โดยทุกโรงงานสามารถดำเนินกิจการไปได้ภายใต้ความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก ซึ่งมีความหวือหวามากกว่าสินค้าเกษตรโดยส่วนใหญ่ และสามารถผ่านวิกฤติต่างๆ มาได้ รวมทั้งเติบโตได้ดีกว่าโรงงานในประเทศคู่แข่งที่สำคัญที่เป็นหรือเคยเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งอย่างสหภาพยุโรปและบราซิล ซึ่งเสถียรภาพที่ระบบของไทยสร้างขึ้นนั้น นอกจากจะทำให้โรงงานน้ำตาลของไทยได้ขยายกำลังการผลิตถึงประมาณสามเท่าตัวแล้ว ยังเกิดอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องหลายชนิด ทั้งในปัจจุบัน (เช่น เอทานอล ไฟฟ้า ใอน้ำ ปาร์ติเคิลบอร์ด/MDF กระดาษและภาชนะ) และที่มีแนวโน้มจะขยายต่อไปในอนาคต (เช่น ไบโอฟอสติก)

---

<sup>237</sup> หรือถ้าจะหวังให้มีการลงทุนปลูกอ้อยเพิ่มตามแผนยุทธศาสตร์ของ สอน. หรือตามแผนการสร้าง/ขยายโรงงานต่างๆ ที่โรงงานกลุ่มต่างๆ ได้ขออนุญาตไว้ก่อนหน้านี้ ราคาอ้อยอาจต้องเพิ่มขึ้นเสียด้วยซ้ำ

<sup>238</sup> ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ (2555) โครงการวิจัย “การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย” ที่มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ทำให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในระหว่างปี 2554-56 ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวได้รับรางวัลผลงานวิจัยดีเด่นสาขาเศรษฐศาสตร์ประจำปี 2557 จากสภาวิจัยแห่งชาติด้วย

<sup>239</sup> รวมทั้งเงิน 5 บาท/กก. ที่เรียกเก็บจากน้ำตาลทรายที่ขายภายในประเทศในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

ซึ่งที่ผ่านมาผลิตภัณฑ์ใหม่ส่วนใหญ่ผลิตขึ้นในบริษัทลูกที่มักมีการแยกความเป็นเจ้าของออกจากกัน และไม่ได้แบ่งผลประโยชน์จากผลิตภัณฑ์เหล่านี้เข้ามาคิดราคาอ้อย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม โรงงานน้ำตาลของไทยทุกโรงก็สามารถฝ่าวิกฤติต่างๆ มาได้ (ถึงแม้ว่าอาจเคยมีปัญหาหนี้/สภาพคล่อง อยู่บ้าง<sup>240</sup>) แต่ก็มี การขยายตัวและขอใบอนุญาตย้าย/ขยายโรงงานกันเป็นจำนวนมากจนมีกำลังการผลิตสูงถึง 3-4 เท่าตัว ของเดิมแล้ว หลายโรงงานก็ยังอยู่ในวิสัยที่สามารถจ่ายค่าอ้อยมากกว่าราคาประกาศที่เป็นทางการได้ (ถึงแม้ว่าในหลายกรณีไม่ได้จ่ายเพิ่มให้กับอ้อยทุกตันก็ตาม) นอกจากนี้ เรายังเห็นปัญหาประสิทธิภาพที่สามารถปรับปรุงได้ เช่นระบบคิวอ้อยที่ถ้าปรับปรุงระบบแรงจูงใจและโลจิสติกส์ดีๆ<sup>241</sup> ก็จะสามารถลด ต้นทุนค่าขนส่ง/รอคิว และเพิ่มคุณภาพ (โดยเฉพาะความหวาน) ของอ้อยที่เข้าสู่โรงงานได้อีกด้วย

การปรับโครงสร้างในแบบที่ควรจะเป็น คณะผู้วิจัยจะเสนอให้ปรับสูตรการกำหนดราคาอ้อยให้ สละทอนกับความเปลี่ยนแปลงใน 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งอ้อยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในหลายด้านมาก ขึ้นด้วย (ในขณะที่การคำนวณราคาอ้อยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังคงใช้สูตรเดิมที่เกิดในยุคที่ไทยยังผลิต น้ำตาลทรายดิบในสัดส่วนที่สูง และโมลาสยังไม่ได้มีความสำคัญมากเหมือนในปัจจุบัน)

ในแง่นี้ การปรับโครงสร้างทั้งระบบจึงมีความจำเป็นต่อความอยู่รอดและเติบโตของอ้อยและ น้ำตาลทรายของไทย เพราะถ้าเปลี่ยนแปลงแค่ส่วนที่ผิดกติกา WTO อย่างชัดเจน (คือการตั้งราคาในประเทศให้ สูงแล้วนำมาอุดหนุนการส่งออก ซึ่งถูกส่งออกในปริมาณที่มากเกินไปด้วย เพราะราคาในประเทศแพง เกินไป) ก็อาจทำให้รายรับของเกษตรกรลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และทำให้เกษตรกรจำนวนมากจะทิ้งการ ปลูกอ้อย ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อทั้งกับอุตสาหกรรมนี้และต่อประเทศในระยะยาว (ทั้งนี้ การลดการปลูกอ้อย แล้วหันไปปลูกพืชอื่นมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญก็อาจมีผลไปกดดันราคาสินค้าเกษตรชนิดอื่นๆ ในอนาคต ด้วย) ซึ่งการดำเนินการในแนวนี้ น่าจะสามารถช่วยป้องกันความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการที่รัฐบาล จะปรับตามข้อเรียกร้องของบราซิลในทุกด้าน แต่ถ้าไม่ได้มีการปรับส่วนอื่นตามไปด้วยมากพอ ก็อาจส่งผล ทำให้ราคาอ้อยทั้งตกต่ำลงและ/หรือไร้เสถียรภาพอีกด้วย

---

<sup>240</sup> และอาจมีการเปลี่ยนมือผู้ถือหุ้นหลักในบางกรณี

<sup>241</sup> ที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งการแย่งอ้อยเกิดจากแรงจูงใจในการแย่งโควตา ก. ซึ่งในที่สุดแล้วจะจัดสรรให้ตามข้อมูลการผลิตจริงเมื่อปิดหีบแล้ว

อย่างไรก็ตาม การปรับโครงสร้างระบบ กติกาการซื้อขายและกำหนดราคาอ้อย ที่ใช้ประโยชน์จาก ความรู้และข้อเสนอจากงานวิจัยนี้น่าจะสามารถช่วยแก้/บรรเทาปัญหานี้ลงได้ ซึ่งในหัวข้อต่อไปของ คณะผู้วิจัยจะเสนอแนวคิดในการคิดราคาอ้อยใหม่ตามกติกาที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าระบบเดิม (ที่ผูกกับ ผลิตภัณฑ์หลักเมื่อ 35 ปีก่อน คือน้ำตาลทรายดิบ) ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นมาแล้วกลายเป็นระบบที่แข็งตัว (rigid) ที่ไม่สามารถปรับตัวตามการพัฒนาเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจำนวนมากในสามทศวรรษที่ ผ่านมา แต่ไม่ได้ถูกนำไปคิดคำนวณราคาอ้อย ทำให้ชาวไร้อ้อยไม่ได้รับประโยชน์จากผลิตภัณฑ์เหล่านี้ เหมือนกับเกษตรกรที่ปลูกพืชอื่นอีกหลายชนิด

#### 4.4 ลักษณะของกติกาที่พึงประสงค์ในการกำหนดราคาอ้อย

โดยธรรมชาติของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย (ซึ่งส่วนใหญ่ชาวไร่และโรงงานไม่ใช่คน กลุ่มเดียวกัน) นั้น ในส่วนของตลาดน้ำตาลเป็นตลาดที่มีผู้ผลิตน้อยราย (Oligopoly) ในขณะที่ตลาดอ้อย ในแต่ละพื้นที่ (ซึ่งมีแต่ละโรงงานเป็นศูนย์กลาง) มีลักษณะคล้ายกับตลาดที่มีการผูกขาดทั้งจากฝ่ายผู้ซื้อ (ที่เป็นโรงงานเดียว) และผู้ขาย (ที่แม้ว่าจะมีจำนวนมาก แต่ก็มักจะสามารรวมตัวกันเป็นองค์กรหลัก องค์กรเดียว) หรือที่มีศัพท์เรียกในทางเศรษฐศาสตร์ว่า Bilateral Monopoly ซึ่งเป็นตลาดที่ถ้าปล่อยให้ ทำงานเองแล้ว ผลลัพธ์ก็มักจะขึ้นกับการเจรจาต่อรองของสองฝ่ายที่มีอำนาจการต่อรองสูงทั้งคู่ (เพราะแต่ละฝ่ายต้องพึ่งพาอีกฝ่ายหนึ่ง) ซึ่งทำนายผลได้ยาก และทั้งสองฝ่ายอาจมีต้นทุนการต่อรองที่สูงมาก ทำให้ โดยทั่วไปแล้ว การแทรกแซงของรัฐมีโอกาสที่จะสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าและช่วยลดปัญหา และต้นทุนในการเจรจาระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องลงได้พอสมควร

ชุดข้อเสนอของคณะผู้วิจัยก็ยังคงอยู่บนพื้นฐานของระบบที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในด้านที่จำเป็น โดยเข้ามากำหนดกติกาต่างๆ ของระบบ ซึ่งคณะผู้วิจัยเสนอว่านอกจากกติกาที่มีควรเป็นกติกาที่มีความ สอดคล้องกับ WTO (ไม่มีการอุดหนุนการส่งออก/อุดหนุนไขว้ และหลีกเลี่ยงการอุดหนุนราคาโดยรัฐ) แล้ว ยังควรมีลักษณะที่พึงประสงค์สามข้อดังต่อไปนี้คือ

ก. เป็นนักติกาที่สะท้อน (หรือสอดคล้องกับ) คุณสมบัติที่ดีของตลาดที่มีการแข่งขันให้มากที่สุด และสามารถปรับตัวตามตลาดได้

ตัวอย่างการทำงานของตลาดที่มีการแข่งขัน

- เมื่อผู้ผลิตรายใดปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ก็จะได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ในระยะสั้น (แต่ไม่ใช่ได้ทั้งหมดตลอดไป)
- ในระยะยาวนั้น ถ้าการปรับปรุงประสิทธิภาพมีผลทำให้มีความต้องการวัตถุดิบเพิ่มขึ้น ผู้ผลิตวัตถุดิบก็ได้ประโยชน์ตามไปด้วย
- เมื่อมีความต้องการวัตถุดิบเพิ่มขึ้น (ไม่ว่าจะจากกิจการเดิม หรือกิจการอื่น และไม่ได้ขึ้นกับว่ากิจการเหล่านั้นจะมีความเกี่ยวข้องกันหรือไม่) ก็จะทำให้ราคาวัตถุดิบสูงขึ้น ตัวอย่างเช่น
  - ถ้ามีความต้องการโมลาสไปทำเอทานอลเพิ่มขึ้น ราคาโมลาสก็จะเพิ่มขึ้น ราคาอ้อยก็ควรจะต้องเพิ่มขึ้นตามไปด้วย
  - ถ้ากำลังการผลิตของโรงงานในพื้นที่เพิ่มขึ้นเร็วกว่าอ้อย ราคาอ้อยก็จะเพิ่มขึ้น
- เมื่อผลิตภัณฑ์ใดที่ทำจากวัตถุดิบนั้น (ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เป็นผลิตภัณฑ์ใหม่หรือเก่า และไม่ว่ากิจการที่ใช้วัตถุดิบนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกันหรือไม่) มีราคาสูงขึ้น ก็จะทำให้ราคาวัตถุดิบสูงขึ้นตามไปด้วย
  - การที่มีผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ จากโมลาส ชานอ้อย ฟิลเตอร์เค้ก ควรส่งผลถึงราคาอ้อยด้วย
- ราคาสินค้าในตลาดแข่งขันจะเชื่อมโยงกับราคาในต่างประเทศ (หรือในตลาดโลก) แม้ว่าจะมีความแตกต่างอยู่บ้างที่เกิดจากอุปสรรคในการนำเข้าและส่งออก (รวมถึงระยะทางและค่าใช้จ่ายในการขนส่ง)
  - ราคาสินค้านำเข้า = ราคาตลาดโลก + ค่าขนส่ง + ค่าใช้จ่ายอื่นในการนำเข้า + ค่าการตลาดในประเทศ
  - ราคาสินค้าส่งออก = ราคาตลาดโลก - ค่าขนส่ง - ค่าใช้จ่ายอื่นในการส่งออก + ค่าการตลาดในประเทศ

การกำหนดราคาที่ไม่คำนึงถึงข้อนี้ ก็จะสร้างปัญหาตามมาได้หลายประการ เช่น น้ำตาลหายไปจากตลาด น้ำตาลหรืออ้อยจากต่างประเทศเข้ามาตีตลาดได้ ทั้งๆ ที่ไม่ได้มีความได้เปรียบในกรณีที่มีการแข่งขันกันจริงๆ หรืออาจเสี่ยงกับการถูกฟ้องจากประเทศคู่แข่ง

นโยบายที่สำคัญประการหนึ่งจากหลักการในส่วนนี้ก็คือ ถ้าตลาดมีการแข่งขัน เมื่อมีผลิตภัณฑ์ใหม่หรือมีผลิตภัณฑ์ใดๆ ก็ตามที่มาจากร้อยมีราคาสูงขึ้น ก็จะส่งผลให้ราคาอ้อยสูงขึ้นตามไปด้วย แต่ในสภาพความเป็นจริง ผลิตภัณฑ์ใหม่ที่ได้จากร้อยไม่ได้ถูกนำมาคิดร่วมในการกำหนดราคาอ้อย (รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่แล้ว แต่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอัตราเพิ่มของราคาน้ำตาล<sup>242</sup>) ดังนั้น ในขณะที่มีผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เกิดขึ้น ถ้าการคำนวณราคาอ้อยยังคงอิงผลิตภัณฑ์เดิมเท่านั้น สัดส่วนที่เป็นส่วนแบ่งของชาวไร่อ้อยก็ควรต้องเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับเมื่อเริ่มระบบเมื่อ 30 ปีก่อน

#### **ข. เป็นกติกามีส่วนช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดแข่งขัน**

- กติกาช่วยรักษาเสถียรภาพของระบบ เพื่อช่วยลดปัญหาที่เกิดจากความผันผวนในระยะสั้นของราคาน้ำตาล ซึ่งเป็นสินค้าที่ราคามีความผันผวนค่อนข้างสูง

#### **ค. กติกาที่ใช้ไม่ซับซ้อนเกินไป และอ้างอิงตัวแปรที่วัดได้ง่าย และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป**

- เพื่อลดภาระในการเจรจาต่อรองและการควบคุมให้เหลือน้อยลงเท่าที่จะทำได้

ทั้งนี้ นอกจากจะปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO แล้ว การปรับกติกาคิดราคาอ้อยให้สามารถปรับตามตลาดได้มากขึ้น น่าจะช่วยให้ระบบปรับตัวได้ง่ายและเร็วขึ้น

---

<sup>242</sup> ซึ่งน่าจะเป็นจริงสำหรับทุกผลิตภัณฑ์ที่แต่เดิมมีราคาต่ำหรือแทบไม่มีราคาเลย





## บทที่ 5

### สรุปและข้อพิจารณา

#### 5.1 ความเป็นมา และสถานการณ์ปัจจุบัน

ในเดือนเมษายน 2559 รัฐบาลบราซิลได้เริ่มดำเนินการตามขั้นตอนแรกของกระบวนการจัดการข้อพิพาท (Dispute and Settlement) ขององค์การการค้าโลก (WTO) โดยยื่นขอหารือกับรัฐบาลไทยเรื่องการอุดหนุนน้ำตาลของไทย (“Thailand – Subsidies Concerning Sugar (DS507)”) ซึ่งตามกติกาขององค์การการค้าโลก (WTO) นั้น ในกรณีที่การหารือไม่ได้ข้อยุติที่บราซิลพอใจ บราซิลก็สามารถขอให้องค์การการค้าโลก (WTO) ตั้งคณะผู้พิจารณา (Panel) มาตัดสินคดี หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการฟ้องร้องประเทศไทยในคดีนี้ต่อองค์การการค้าโลก (WTO) อย่างเต็มรูปแบบ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงสองปีเศษที่ผ่านมา บราซิลและไทยได้เข้าสู่กระบวนการเจรจาหารือ (consultation) ซึ่งได้ดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน โดยฝ่ายไทยได้รับปากที่จะดำเนินการแก้ไขตามข้อเรียกร้องของบราซิล และได้ออกมาตรา 44 และระเบียบที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมในช่วงต้นปีนี้ รวมทั้งกำลังยกร่าง พรบ. อ้อยฯ ฉบับใหม่ มาแทน พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 ทำให้ในขณะนี้บราซิลตัดสินใจที่จะยังไม่ดำเนินการฟ้องในขั้นตอนต่อไป โดยจะขอรอดูผลการดำเนินการของทางฝ่ายไทย และ พรบ. อ้อยฯ ฉบับใหม่ (ที่คาดว่าจะออกมาในปีหน้าสำหรับใช้ในฤดูการผลิตปี 2562/63 ซึ่งจะเริ่มหีบอ้อยในต้นเดือนธันวาคม 2562)<sup>243</sup> ก่อน แต่ทั้งนี้ บราซิลก็ยังมีสิทธิ์และสามารถกลับไปฟ้องไทยต่อได้ทุกเมื่อ ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการของไทยไม่ได้เป็นไปตามที่คณะเจรจาของไทยได้ตกลงเอาไว้

การชะลอการฟ้องของบราซิลอาจทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่งเข้าใจไปว่าปัญหานี้กำลังจะได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไป แต่ในความเป็นจริงนั้น การดำเนินการที่ผ่านมาของฝ่ายไทยแทบจะไม่ได้ทำให้ระบบมีความเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ระบบของเรามีความสอดคล้องกับกติกาขององค์การการค้าโลก (WTO) มากขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้ แม้ว่าไทยจะถูกฟ้องด้วยข้อหาการอุดหนุนการส่งออกและอุดหนุนภายใน แต่ผู้ที่ออกแบบระบบปัจจุบันก็ยังหวังที่จะหวังพึ่งการอุดหนุนไขว้จากตลาดภายในประเทศต่อไป ดังจะเห็นได้จากการออก

---

<sup>243</sup> หรืออย่างเร็วก็คงในเดือนพฤศจิกายน 2562

ระเบียบที่คล้ายกับระบบเดิมที่ให้ผู้บริโภคอุดหนุนระบบ โดยกำหนดให้โรงงานที่ขายน้ำตาลภายในประเทศ ต้องนำส่งส่วนต่างของราคาขายส่งในประเทศกับราคาส่งออกเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อที่จะนำมาเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของระบบในการคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนของโรงงานต่อไป<sup>244</sup>) ทั้งนี้ระบบนี้คือสิ่งที่บราซิลฟ้องและเราลำบากที่จะแก้ไข นอกจากนี้ ระบบปัจจุบันยังกำหนดกติกาที่ลดแรงจูงใจในการแข่งขันขายน้ำตาลในประเทศอีกด้วย (เช่น การออกแบบระบบที่โรงงานมีความเสี่ยงที่จะขาดทุนจากการแข่งขันกันขายน้ำตาลในประเทศ แต่จะได้ประโยชน์จากการอยู่เฉยๆ แล้วรอให้โรงงานอื่นขายแทน)

นอกจากมาตรการที่ระบบนำมาใช้ในปัจจุบันยังเกือบเหมือนเดิม ซึ่งอาจจะยังขัดกับกฎของ WTO เรื่องการอุดหนุนการส่งออก โดยภาครัฐเองก็ยังไม่มีความชัดเจน (นอกจากหวังว่าบราซิลจะยอมรับแนวทางการปรับระบบของเรา) แล้ว ปัญหาใหญ่ที่ตามมาคือ ถึงแม้ว่าเราจะทำแบบที่ทำอยู่ในปัจจุบันต่อไป ราคาอ้อยก็ยังมีแนวโน้มที่ลดลงอยู่ดี ทั้งนี้ในช่วงปลายฤดูนี้คาดว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้ายจะต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ และในฤดูกาลผลิตถัดไป (ปี 2561/62) ก็คาดว่าราคาอ้อยน่าจะตกลงไปอีกอย่างมีนัยสำคัญ (เหลือ 700 บาทเศษต่อตัน) ในขณะที่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายก็ไม่น่าจะอยู่ในวิสัยที่จะจ่ายเงินชดเชยหรือกู้เงินมาชดเชยราคาอ้อยได้อีกต่อไป<sup>245</sup>

แนวโน้มราคาอ้อยที่ลดต่ำลงในขณะนี้ก็คาดกันว่าปริมาณผลผลิตในปีหน้าก็น่าจะลดลงจากปีนี้เช่นกัน เป็นสัญญาณที่ไม่ดีนักสำหรับอุตสาหกรรมนี้ ซึ่งถ้าสถานการณ์เป็นแบบนี้ต่อไปเพียงไม่กี่ปี โดยไม่มีมาตรการรับมือที่เหมาะสม ก็อาจจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย ซึ่ง

---

<sup>244</sup> ในสินค้าทั่วไปที่ไม่ได้มีการรวมตัวกันเพื่อตั้งราคาเหนือตลาดนั้น ปกติจะเกิดการแข่งขันที่ในที่สุดแล้วราคาขายส่งในประเทศจะเท่าหรือใกล้เคียงกับราคาส่งออก กล่าวคือเป็นราคาที่ทำให้ผู้ขายได้รับกำไรสุทธิที่ไม่ต่างกันระหว่างการขายสินค้าในในตลาดภายในหรือส่งออกต่างประเทศ (หรืออีกนัยหนึ่งจะแทบไม่มีส่วนต่างเลย)

<sup>245</sup> แม้ว่าในขณะนี้จะมีระเบียบที่กำหนดให้โรงงานที่ขายน้ำตาลภายในประเทศต้องนำส่งส่วนต่างของราคาขายส่งในประเทศกับราคาส่งออกเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย แต่รายได้ส่วนนี้ทั้งหมดจะถูกนำไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของระบบในการคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนของโรงงานแล้วเฉลี่ยคืนให้โรงงาน (ส่วนหนึ่งเพื่อไปจ่ายค่าอ้อยขั้นสุดท้ายในช่วงปลายฤดู--ถ้ามี) กองทุนจึงไม่ได้มีรายได้พิเศษที่สามารถนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้เงินมาเพิ่มค่าอ้อย (แบบที่เคยกู้มาเพิ่มค่าอ้อยตันละ 160 บาทในปีก่อนๆ) เว้นแต่ในกรณีที่จะต้องมีการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนเพิ่ม ซึ่งในกรณีนั้นก็จะทำให้รายได้ของระบบที่นำมาคำนวณค่าอ้อยลดลงแทน

ปัจจุบันมีมูลค่าผลผลิตและการส่งออกในแต่ละปีในระดับแสนล้านบาท และมีเกษตรกรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และเกษตรกรเองก็มีเงินลงทุนในด้านเครื่องจักรกลที่สูงกว่าพืชหลักอื่นๆ โดยส่วนใหญ่<sup>246</sup>

## 5.2 การปรับระบบอ้อยและน้ำตาลทรายของรัฐบาลไทยเมื่อต้นปี 2561

การปรับระบบของไทยที่เกิดขึ้นเมื่อต้นปีนี้ ใช้วิธีออกมาตรา 44 มาแก้กฎหมายเพื่อดึงอำนาจออกจากกลไกหลักที่รัฐเคยใช้ในอดีต (คือคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.)) ออกไปจากระบบอ้อยและน้ำตาล ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็จะเลิกให้เงินช่วยเหลือหรือค้ำประกันการกู้เงินให้กองทุนฯ อย่างไรก็ตาม ในเชิงกฎหมายของ WTO แล้ว ก็ยังมีความเสี่ยงมากที่จะถูกตีความว่าระบบที่ใช้อยู่เป็นระบบที่ยังเป็นการดำเนินการโดยรัฐ (ดูการอภิปรายประเด็นนี้โดยละเอียดในบทที่ 2)

ทั้งนี้ ในช่วงกลางปี 2560 ที่ผ่านมา ทีมเจรจาของไทยรับปากว่าจะปรับระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยตามข้อเรียกร้องทั้งหมดของบราซิล โดยจะดำเนินการให้ทันในปีการผลิตนี้ (2560/61) ซึ่งเป็นเวลาที่กระชั้นมาก แต่รัฐบาลนี้ก็ได้ออกมาตรา 44 มาระงับการใช้มาตรา 17 (18) ของ พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ทำให้สามารถดำเนินการปรับระบบได้ในขณะที่ยังไม่มีการแก้ไข พรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย (หรือออก พรบ. อ้อยฯ ฉบับใหม่มา) และยังคงประกาศและระเบียบอีก 5 ฉบับมา กำหนดกติกาที่เปลี่ยนไปจากระบบเดิมดังต่อไปนี้คือ

- ยกเลิกการกำหนดโควตา (และการขึ้นงวด) น้ำตาลที่จำหน่ายภายในประเทศ
  - ให้โรงงานน้ำตาลสต็อกน้ำตาลทรายเอาไว้ในปริมาณเท่ากับการบริโภคภายในประเทศ 1 เดือน
- ให้สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย (สบน.) สํารวจราคาขายส่งน้ำตาลภายในประเทศ

---

<sup>246</sup> ในอดีต รวมทั้งในปี 2525 ก่อนที่มีระบบ 70/30 อุตสาหกรรมนี้เคยประสบปัญหาจากความผันผวนของราคาน้ำตาลอย่างรุนแรง การแทรกแซงของรัฐในปี 2525 ที่ได้สร้างระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70/30 มีส่วนช่วยทำให้อุตสาหกรรมกลับสู่การมีเสถียรภาพและเติบโตขึ้นมาภายใต้ระบบที่มีเสถียรภาพสูง ทำให้สามารถขยายตัวเป็น 3-4 เท่าตัวในระยะเวลาเพียง 3 ทศวรรษ โดยไม่มีโรงงานล้มละลายไปแม้แต่โรงเดียว ต่างจากในประเทศผู้ส่งออกอื่นที่ใหญ่กว่า (หรือเคยใหญ่กว่า) ที่มีโรงงานที่ต้องปิดตัวไปเป็นจำนวนไม่น้อย เช่น บราซิล และสหภาพยุโรป

- ให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย (อนท.) รายงานค่าเฉลี่ยรายเดือนของราคาน้ำตาล #5 ที่ตลาดลอนดอนและค่าไทยพรีเมียมของเดือนนั้น ให้กองทุนฯ เพื่อใช้เป็นราคาอ้างอิงของราคาส่งออก
- ให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย กำหนดอัตราที่โรงงานน้ำตาลที่ขายน้ำตาลภายในประเทศต้องนำส่งกองทุนฯ ในแต่ละเดือน เท่ากับส่วนต่างของราคาขายส่งภายในประเทศ (ที่สำรวจโดย สบน.) กับราคาส่งออกอ้างอิง (ที่รวบรวมและคำนวณโดย อนท.) เพื่อนำมาเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของระบบในการคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนของโรงงานต่อไป

○ ยกเลิกการเก็บเงินค่าจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศที่เคยเก็บ 5 บาท/กก. (ตั้งแต่ปี 2551)

อย่างไรก็ตาม มีข้อกังขาด้วยว่าระบบนี้จะสามารถนำมาใช้ได้จริงและมีประสิทธิผลในระยะยาวได้หรือไม่ ทั้งนี้ ระบบนี้มีความเสี่ยงหลักๆ อย่างน้อยสองถึงสามประการต่อไปนี้คือ

- ในกรณีที่โรงงานแข่งขันขายน้ำตาลในประเทศมากขึ้น ส่วนต่างราคาก็จะลดลงเรื่อยๆ จนอาจกลายเป็นศูนย์หรือติดลบ (เหมือนสินค้าส่งออกอื่น) ทำให้เงินส่วนต่างที่ร้อยละ 70 ถูกนำมาช่วยพยุงราคาอ้อย (ตั้งแต่ต้นถึงกลางปี ส่วนต่างนี้ยังสูงถึง 5.12-6.70 บาท/กก.) ก็จะค่อยๆ ลดลงจนอาจหายไปที่สุดในที่สุด

○ แต่ในกรณีที่ราคาขายส่งภายในประเทศยังคงสูงกว่าราคาส่งออกอย่างชัดเจนเช่นนี้ ก็มีความเสี่ยงที่จะถูกบราซิลเห็น/กล่าวหาว่าระบบของเราจะมีการรวมตัวกันฮั้วราคาในลักษณะที่เป็น Cartel ที่ดำเนินการโดยรัฐ (หรืออาศัยอำนาจรัฐ) และอาจกลับไปสู่กระบวนการฟ้องร้องต่อใน WTO หรือไม่ก็กดดันให้ไทยปรับเปลี่ยนระบบมากกว่าที่ทำอยู่ในปัจจุบัน

- ในกรณีที่ราคาในประเทศยังสูงกว่าราคาส่งออกอย่างชัดเจน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ราคาส่งออกยังอยู่ในระดับต่ำ) ก็อาจเกิดการลักลอบขายน้ำตาลภายในประเทศมากขึ้นโดยไม่รายงาน/รายงานไม่ครบ

ข้อมูลที่คุณและผู้วิจัยรวบรวมมาได้ชี้ว่าระบบที่กำลังใช้ในปัจจุบันมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาในทุกกรณี ที่กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศตั้งแต่ช่วงต้นปีถึงกลางปีมีแนวโน้มลดลงมาอย่างช้าๆ แต่ต่อเนื่อง โดยเมื่อเริ่มระบบนี้ในเดือนมกราคม 2561 ราคาน้ำตาลทรายลดลงจากเดิมประมาณ 2

บาท/กก. เหลือ 17 บาท/กก. สำหรับน้ำตาลทรายขาว และ 18 บาท/กก. สำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ เมื่อถึงเดือนมิถุนายน ราคาน้ำตาลทรายขาวธรรมดาตกลงมาจากราคาเดือนมกราคม 0.40 บาท/กก. ส่วนราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ก็ลดลงมา 0.36 บาท/กก. ซึ่งแม้ว่าจะไม่มาก แต่ก็อาจเป็นสัญญาณบอกว่ามาตรการต่างๆ ที่ออกมาเพื่อจูงใจไม่ให้โรงงานแข่งขันขายน้ำตาลภายในประเทศ น่าจะยังได้รับผลกระทบจากกลไกตลาดมากขึ้นเรื่อยๆ และน่าจะมีประสิทธิผลน้อยลงเรื่อยๆ เมื่อเวลาผ่านไป

ข้อมูลปริมาณการขายน้ำตาลภายในประเทศก็ชี้ให้เห็นว่าในช่วงครึ่งปีที่ราคาน้ำตาลลดลงเกือบร้อยละ 10 นั้น นอกจากปริมาณการขายน้ำตาลในประเทศในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2561 จะไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นแล้ว กลับลดต่ำกว่าในช่วงเดียวกันของ 2 ปีที่ผ่านมาร้อยละ 6 และต่ำกว่าของปีที่ผ่านมาในแทบทุกเดือน (ยกเว้นเดือนเมษายน) ทั้งที่ในอดีตในช่วงที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศถูกควบคุมไว้ในระดับที่สูงกว่าปีนี้ ปริมาณการบริโภคในประเทศก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีในระหว่างปี 2551-60 (ยกเว้นปี 2556 ที่ลดลงเพียง 3,000 ตันเท่านั้น) และแม้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีคำอธิบายอื่นด้วย เช่น การที่ไม่มีระบบการขึ้นงวดอาจทำให้ผู้ซื้อไม่จำเป็นต้องซื้อน้ำตาลไปเก็บ แต่ระยะเวลาเกือบครึ่งปีก็น่าจะนานพอที่จะลดล้างผลส่วนใหญ่ไปได้

จากข้อมูลที่น่าเสนอในข้างต้นของคณะผู้วิจัย จะเห็นได้ว่า **ระบบที่กำลังใช้ในปัจจุบันมีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาในทั้งสามกรณี** กล่าวคือ

- **ราคาในประเทศมีแนวโน้มที่ลดลง ซึ่งจะส่งผลให้ราคาอ้อยมีแนวโน้มลดลงตามไปด้วย** – ทำให้ความพยายามที่จะใช้หวังพึ่งการอุดหนุนไขว้ (cross subsidy) จากการรักษาราคาตลาดภายในประเทศให้สูงกว่าราคาส่งออก น่าจะได้ผลน้อยลงไปเรื่อยๆ และถ้าไม่การปรับระบบใหม่โดยวิธีที่ต่างออกไปจากเดิม ราคา (และรายได้) ที่ลดลง ก็จะไม่สามารถจูงใจให้ชาวไร่ยังปลูกอ้อยมากเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- แต่ในขณะเดียวกัน **ส่วนต่างของราคาภายในและราคาส่งออกที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ยังคงสูงมากพอที่จะถูกจับตามอง/กล่าวหาว่าไทยยังคงมีการอุดหนุนราคาแบบผู้ผูกขาดอยู่** และในความเป็นจริงนั้น ระบบปัจจุบันก็มีกฎกติกาที่จูงใจไม่ให้เกิดการแข่งขันกันขายน้ำตาลในประเทศด้วย การที่น้ำตาลส่วนใหญ่ยังต้องส่งออกต่างประเทศ (ยิ่งในปริมาณที่สูงมากในบางปี เช่นในปีนี้) ก็เพิ่มความเสี่ยงที่ประเทศคู่แข่งอย่างบราซิลจะเห็นเป็นภัยคุกคาม (threat) และอาจหันกลับมาฟ้องหรือกดดันไทยมากขึ้นอีก

- และในขณะที่ราคาภายในประเทศลดลงประมาณร้อยละ 10 (ซึ่งน่าจะทำให้ปริมาณการบริโภคเพิ่มขึ้นมากกว่าที่เพิ่มตามแนวโน้มปกติในอดีต--ที่เพิ่มขึ้นแทบทุกปีในสิบปีที่ผ่านมา) แต่ปริมาณการขายในช่วงครึ่งปีแรกของปีนี้กลับลดลงร้อยละ 6 ชวนให้เกิดข้อกังขาว่า มีน้ำตาไหลออกไปนอกระบบหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบปัจจุบันที่แม้ว่าราคาภายในประเทศจะสูงกว่าราคาส่งออกมาก แต่โรงงานที่ขายน้ำตาลในระบบก็มีความเสี่ยงที่จะขาดทุนและอาจไม่ค่อยมีแรงจูงใจที่จะขายน้ำตาลในประเทศในระบบมาก เช่นเดิม

ในสภาวะการณ์เช่นนี้ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยมีความจำเป็นต้องเพิ่มความระมัดระวังและเตรียมมาตรการรองรับความเสี่ยงในกรณีต่างๆ ที่มีโอกาสเกิดขึ้นสูงพอสมควร (ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่บราซิลหันกลับไปฟ้อง WTO ต่อ หรือกดดันให้ปรับเปลี่ยนมาตรการ(ชั่วคราว)ที่กำลังใช้อยู่ หรือแม้แต่ความไม่พอใจของเกษตรกรที่อาจจะเลือกที่เลิกอาชีพนี้/ถอนตัวออกไป และกลายมาเป็นปัญหาของโรงงานน้ำตาลที่ได้ขยายการผลิตกันอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา

### 5.3 แนวทาง/ข้อเสนอแนะในการเจรจา

การเจรจาของฝ่ายไทยมีกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อน เพราะตลอดช่วง 3 ทศวรรษเศษที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) กระทรวงอุตสาหกรรม (รวมทั้งกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย) เป็นกลไกหลักในการดำเนินการของระบบอ้อยและน้ำตาลทราย (ภายใต้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรือ กอน.) โดยมีกระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงพาณิชย์ มีบทบาทรอง แต่เนื่องจากกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงเกษตรฯ ไม่ได้มีกลไกที่ทำหน้าที่ในด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ที่ปกติจะมีบทบาทรองเฉพาะในด้านการควบคุมราคาและปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลในประเทศ ได้กลายมาเป็นผู้รับบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดท่าทีในการเจรจา โดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งแม้ว่าจะมีความรู้เรื่องการค้ามากกว่าหน่วยงานอื่นในระบบอ้อยและน้ำตาล แต่ก็น่าจะเกี่ยวข้องของระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยน้อยกว่าหน่วยงานอื่น

ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ตั้งทีมเจรจาของไทย ซึ่งมีปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน และทีมซึ่งมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการกองทุนอ้อย

และน้ำตาลทราย และอธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นกำลังสำคัญไปเจรจากับบราซิล และได้ว่าจ้างทีมทนายซึ่งเคยมีประสบการณ์ในการฟ้องสหภาพยุโรปในคดีที่คล้ายกัน แต่ในการเจรจาหรือที่ผ่านมา ดูเหมือนฝ่ายไทยจะเข้าสู่การเจรจาแบบตั้งรับ (passive/reactive) โดยมีแนวโน้มที่จะรับและทำตามเงื่อนไขทั้งหมดของฝ่ายบราซิล เพื่อให้กรณีพิพาทนี้จบที่การเจรจาหรือ ไม่ให้ไปถึงกระบวนการฟ้องร้อง แม้ว่าในบางครั้งวิธีนี้อาจจะเป็นยุทธวิธีที่สามารถยุติการพิพาทได้ แต่น่าจะมีแนวทางอื่นในการเจรจาที่ดีกว่านี้ เช่น การนำเสนอแนวทางการปฏิรูประบบของไทยให้สอดคล้องกับกฎกติกาของ WTO โดยยกเลิกมาตรการส่วนที่มีลักษณะของการอุดหนุนการส่งออก โดยไม่จำเป็นต้องล้มระบบเดิมของเรา—ซึ่งเป็นระบบที่มีข้อดีในด้านการรักษาเสถียรภาพ—ตามคำเรียกร้องของบราซิล และการไปเจรจาโดยมีข้อเสนอที่สมเหตุสมผลพอก็มักจะช่วยจูงใจให้คู่เจรจายอมตกลงด้วย ในทางกลับกัน การไปเจรจาแบบตั้งรับที่ไม่มีข้อเสนอที่สมเหตุสมผลของตัวเอง ก็มีโอกาที่จะถูกคู่เจรจาที่ศึกษาและเตรียมตัวมาดีกว่า กดดันให้ต้องปรับเปลี่ยนมากกว่าที่จำเป็น จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงต่อเกษตรกรและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องได้

ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่ายังมีความเป็นไปได้ว่ากรณีพิพาทนี้อาจจบลงได้ในขั้นตอนการหารือ เพราะไทยสัญญาจะปรับระบบตามที่ทางบราซิลเรียกร้อง แต่โอกาสดังกล่าวก็อาจจะไม่ได้สูงมากเท่าที่รัฐบาลไทยและทีมเจรจาคาดหวังเอาไว้ เพราะถึงแม้ว่าบราซิลจะชะลอการขอตั้งคณะผู้พิพากษา (Panel) เพื่อรอมาตรการและ พรบ. ฉบับใหม่ของเราก่อน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าบราซิลกำลังจะถอนฟ้องไทย **และยังไม่เห็นข้อบ่งชี้ใดๆ ว่าความเสี่ยงในการถูกฟ้องของเราหมดไปหรือลดลงมาก** เพราะในปัจจุบันนั้นสิ่งที่ไทยทำก็แทบไม่ได้ต่างไปจากเดิมมากนัก เพียงแต่มีการขายน้ำตาลภายในประเทศในราคาต่ำลงเล็กน้อย (ประมาณ 2 บาท/กก.) และเปลี่ยนจากการใช้กลไกของรัฐบาลโดยตรง คือคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) มาใช้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายแทน (โดยไม่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาล) สำหรับมาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้เมื่อต้นปีนั้น ถึงแม้จะมีการออกมาตรา 44 มาเพื่อให้สามารถนำมาใช้ให้ทันปีการผลิต 2560/61 นี้ แต่ก็ยังเป็นแค่วิธีที่ทำให้สามารถเดินไปข้างหน้าได้ทันที โดยที่ยังไม่มีรายละเอียดของระบบใหม่ในร่าง พรบ. ฉบับใหม่ อีกทั้งยังมีข้อกังขาเรื่องประสิทธิผลและความยั่งยืนของแนวทางและมาตรการที่นำมาใช้ และยังมีข้อกังขารัฐบาลไทยจะสามารถให้หลักประกันที่น่าเชื่อถือ (credible) กับทางบราซิลได้หรือไม่ว่าจะมีการดำเนินการในแนวทางที่บราซิลต้องการ และผูกพันไปถึงอนาคตด้วย ซึ่งในส่วนนี้เข้าใจว่าบราซิลก็ตระหนักดี จึงได้แจ้งว่าจะขอรอดู พรบ.ฯ ฉบับใหม่ของไทยก่อน ในขณะนี้จึงยังมีโอกาสไม่น้อยที่ถ้าบราซิลไม่ได้รับข้อเสนอและหลักประกันที่เป็นที่พอใจว่าไทยจะ



ดำเนินการตามที่ได้รับปากไว้ว่าจะปรับระบบทั้งหมด บราซิลก็อาจจะเดินหน้าไปสู่ขั้นตอนการฟ้องร้องต่อไป ซึ่งบราซิลสามารถดำเนินการฟ้องร้องต่อได้ทันทีที่ต้องการ เนื่องจากในขณะนี้การเจรจาได้ผ่านช่วงที่ WTO กำหนดให้เข้ากระบวนการ/ขั้นตอนการหารือมาถึงสองปีแล้ว

ดังนั้น ถ้ารัฐบาลไทยไม่ต้องการตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบจากการเป็นฝ่ายตั้งรับไปตลอด ก็ควรต้องเตรียมรับมือกับบราซิลทั้งในกรณีที่บราซิลไม่พอใจและหันกลับมาฟ้องหรือกดดันต่อ โดย**ฝ่ายไทยควรมีข้อเสนอการปรับระบบที่สอดคล้องกับหลักการของ WTO เตรียมเอาไว้ในแบบที่สามารถนำมาใช้ได้อย่างรวดเร็ว** ซึ่งนอกจากจะเป็นการเตรียมเพื่อรับมือกับคำฟ้อง/ข้อเรียกร้องของบราซิลแล้ว การปรับตัวก็มีความจำเป็นและจะเป็นประโยชน์ต่ออ้อยและน้ำตาลในระยะยาวด้วย และสามารถช่วยป้องกันไม่ให้ประเทศผู้ส่งออกรายอื่นหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นฟ้องในอนาคตได้อีก แต่ทั้งนี้ฝ่ายไทยควรต้องตระหนักด้วยว่า **การปรับระบบที่สอดคล้องกับหลักการของ WTO ไม่ได้เท่ากับต้องทำตามข้อเรียกร้องของบราซิลทั้งหมด** ทั้งนี้จะเห็นได้จากคำฟ้องของบราซิลว่าบราซิลกล่าวหาไทยแบบเหวี่ยงแห/ครอบจักรวาลมาก

การที่ระบบและทีมเจรจาของไทยมีหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้อง การได้รับสนับสนุนจากทีมงานวิชาการที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง WTO และอุตสาหกรรมนี้ จะช่วยให้ทีมเจรจามีความพร้อมและสามารถมีข้อเสนอ/ต่อรอง/สู้คดีได้ด้วยคามมั่นใจมากขึ้นมีความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้นว่ามาตรการใดทำได้หรือทำไม่ได้ตามกฎหมาย/เจตนารมณ์ของ WTO และในกรณีที่สามารถยุติกรณีพิพาทครั้งนี้ด้วยการเจรจาต่อรองโดยหลีกเลี่ยงการฟ้องร้องได้ ก็น่าจะเป็นการยุติโดยที่ฝ่ายไทยไม่เสียเปรียบมากเท่ากับในกรณีที่ทีมไม่มั่นใจว่ามาตรการใดถูกหรือผิดกติกาของ WTO

นอกจากนี้ โดยทั่วไปแล้ว ในการเจรจามักจะมีการต่อรองและ/หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของคู่เจรจา ซึ่งการแลกเปลี่ยนที่จะไม่เสียเปรียบ (หรือไม่กลายเป็นการสร้างผลเสียที่รุนแรงกับระบบของเรา) จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทีมเจรจาจะต้องมีความรู้ในรายละเอียดของกฎกติกาของ WTO เป็นอย่างดี ซึ่งทีมเจรจาควรศึกษาข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ ควบคู่ไปกับกฎระเบียบของ WTO และพยายามแยกแยะประเด็นปัญหาที่ถูกฟ้องออกมาให้ชัดเจนก่อนว่า ระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยมีส่วนใดบ้างที่สอดคล้องหรือขัดกับกติกาของ WTO และที่สำคัญเช่นกันก็คือ มีส่วนใดบ้างของระบบอ้อยและน้ำตาลของไทยที่เราจำเป็นต้องมีรักษาไว้ และ/หรือ ส่วนใดบ้างที่เราสามารถยกเลิกไปโดยไม่เกิดความเสียหายมากนัก ทั้งนี้

การมีทีมวิชาการ/วิจัยมาสนับสนุนจะช่วยให้ทีมเจรจาสามารถมีบทบาทในการเจรจาแบบเชิงรุกและมีศักยภาพในการต่อรองได้มากขึ้น

ข้อพิจารณาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเจรจาที่ผ่านมาเป็นการเจรจาที่ภาครัฐมีบทบาทหลักในการเจรจาต่อรอง ซึ่งแม้ว่าเป็นเรื่องปกติของการเจรจาระหว่างประเทศ แต่ในระบบอ้อยและน้ำตาล ซึ่งการเจรจาอาจมีผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2 กลุ่มหลักๆ คือ ชาวไร่และโรงงานนั้น ภาครัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางจำเป็นต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียของทั้งสองฝ่าย ซึ่งปกติจะทำได้ดีก็ต่อเมื่อภาครัฐใช้การเจรจาที่มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนนี้ดูเหมือนจะยังมีน้อยในการเจรจาที่ผ่านมา (ถึงแม้ว่าในการเจรจามักมีตัวแทนโรงงานหรือชาวไร่เดินทางไปด้วยบ้างก็ตาม) ทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญอย่างชาวไร่ ไม่ค่อยได้รับการปรึกษาหรือรับทราบความคิดเห็นโดยละเอียด และในช่วงทางภาครัฐจัดทำข้อเสนอ/แผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ถ้าพิจารณาจากมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับข่าวต่างๆ ที่ปรากฏออกมาทางสื่อ ก็ดูเหมือนว่าข้อเสนอหลักๆ เป็นแนวคิดที่มาจากฝ่ายโรงงาน<sup>247</sup> และเมื่อมีการดำเนินการนำผลการเจรจามาปรับระบบ ก็ให้เห็นแนวโน้มที่ปัญหาของโรงงานได้รับการแก้ไขมากกว่าชาวไร่ ตัวอย่างเช่น ในการปรับกติกาเรื่องรายรับจากการขายน้ำตาลในประเทศนั้น จะเห็นว่าในขณะนี้ฝ่ายโรงงานเป็นฝ่ายที่ได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นจากส่วนแบ่งที่เพิ่มขึ้นจากการขายน้ำตาลภายในประเทศ<sup>248</sup> (จากที่เคยได้ร้อยละ 30 ของราคา 14-15 บาท/กก. มาเป็นร้อยละ 30 ของราคาขายจริง ซึ่งเฉลี่ยอยู่ที่ 16.85-17.64 บาท/กก. ในเดือนมิถุนายน 2561<sup>249</sup>) ในขณะที่ชาวไร่เป็นฝ่ายเสียประโยชน์จากการที่ราคาขายส่งน้ำตาลทรายในประเทศลดลงจากเดิม (จาก 19-20 บาท/กก. ในอดีต เหลือ 16.85-17.64 บาท/กก. ในเดือนมิถุนายน 2561) ส่งผลให้ส่วนแบ่งของชาวไร่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ<sup>250</sup> ขณะที่ส่วนแบ่งของฝ่ายโรงงานกลับเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ทั้งที่ราคาน้ำตาลที่ขายในประเทศลดลง

---

<sup>247</sup> ที่ผ่านมา มีข้อเสนอหลักที่น่าจะเป็นประโยชน์กับชาวไร่อ้อยที่เด่นชัดเพียงเรื่องเดียวคือ ข้อเสนอที่จะกำหนดมาตรฐานผลผลิตขั้นต่ำของโรงงาน

<sup>248</sup> และจากการยกเลิกการเก็บ 5 บาท/กก.

<sup>249</sup> หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 0.8-0.9 บาท/กก. (สำหรับน้ำตาลที่ขายภายในประเทศตามราคาเดือนมิถุนายน 2561)

<sup>250</sup> ลดลงประมาณ 3.51-3.65 บาท/กก. (สำหรับน้ำตาลที่ขายภายในประเทศตามราคาเดือนมิถุนายน 2561) ถึงแม้ว่าอาจเป็นเรื่องปกติที่การปรับระบบมักจะต้องมีทั้งผู้ได้และเสียประโยชน์ และในฐานะที่ชาวไร่เป็น “หุ้นใหญ่” ในระบบนี้ ก็

ในปัจจุบันที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (สอน.) กระทรวงอุตสาหกรรม กำหนด ยุทธศาสตร์อ้อยโรงงานและน้ำตาลทราย 10 ปี (2558-2569) โดยมีเป้าหมายที่จะขยายการผลิตอ้อยถึง ร้อยละ 80-100 รวมทั้งมีโรงงานที่อยู่ในขั้นเตรียมการและเพิ่งขออนุญาตสร้างและขยายการผลิตอีกจำนวน มากนั้น ถ้าการปรับโครงสร้างไม่ได้ดำเนินการอย่างระมัดระวัง และให้ความสนใจกับผลประโยชน์ของฝ่าย เกษตรกรน้อยเกินไป ก็อาจมีโอกาที่จะกลายเป็นปัญหาใหญ่—รวมทั้งปัญหาโรงงานไม่ได้ใช้งานเต็ม กำลังการผลิต--มากขึ้นในอนาคต

#### 5.4 ข้อพิจารณาที่สำคัญ

โจทย์ใหญ่ที่สำคัญข้อหนึ่งในปัจจุบันคือ มีโอกาสมากที่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย มีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO เพื่อแก้ไขปัญหาการฟ้องของบราซิล เพราะถ้าไทยยังคงยึดไม่ยอมปรับให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO จริงๆ แล้ว บราซิลก็จะสามารถ ดำเนินการฟ้องร้องต่อโดยการนำเรื่องเข้าสู่คณะผู้พิพากษา (Panel) และมีโอกาสมากที่คณะนี้จะตัดสินให้ ไทยแพ้และกำหนดให้ไทยปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO ดังเช่นที่สหภาพยุโรป (EU) เคยถูกตัดสินให้แพ้คดีที่ร่วมกันฟ้องโดย บราซิล ออสเตรเลีย และไทย มาแล้ว

แต่การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับกติกาของ WTO โดยแค่ ดึงการอุดหนุนโดยผู้บริโภคนอกไป จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของระบบและเกษตรกร โดยเฉพาะ ในกรณีที่ราคาในประเทศถูกปล่อยให้ลอยตัวแบบเสรีจริงๆ ซึ่งมีแนวโน้มว่าส่วนต่างของราคาขายส่งใน ประเทศที่เคยตั้งไว้สูงกว่าราคาส่งออกมากเกือบตลอดช่วง 3 ทศวรรษเศษที่ผ่านมาจะหายไปมากที่สุด ซึ่งถ้า ไม่มีส่วนอื่นมาหักล้าง ความเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้ก็ย่อมจะส่งผลให้ราคาอ้อยที่เกษตรกรได้รับลดต่ำลง<sup>251</sup>

---

อาจจะไม่แปลกนักที่ผู้ถือหุ้นใหญ่อย่างชาวไร่จะได้รับผลกระทบด้านลบมากกว่า แต่กรณีนี้อาจเป็นตัวอย่างที่ชวนให้กังขา ว่าภาครัฐอาจพึงเสียงฝ่ายหนึ่งมากกว่าอีกฝ่ายหรือไม่

<sup>251</sup> ด้วยเหตุผลนี้ จึงไม่แปลกที่ระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงพยายามยึดโดยการ “ลอยตัวราคา” แบบที่อาจเรียกได้ว่าเป็น Dirty Float ปัญหาอยู่ที่วิธีนี้จะใช้ได้นานแค่ไหน ก่อนที่จะถูกฟ้อง/กีดกัน หรือค่าส่วนต่างลดลงจนแทบไม่มีผล

ในแง่นี้ การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยทั้งระบบจึงมีความจำเป็นต่อความอยู่รอดและการเติบโตของอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย เพราะถ้าเปลี่ยนแปลงเพียงแค่ส่วนที่ผิดกติกา WTO อย่างชัดเจน (คือการตั้งราคาในประเทศให้สูงแล้วนำมาอุดหนุนการส่งออก ซึ่งถูกส่งออกในปริมาณที่มากเกินไปด้วย เพราะราคาในประเทศแพงเกินไป) ก็น่าจะทำให้รายรับของเกษตรกรลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งถ้าราคาอยู่ในระดับต่ำ 2-3 ปีขึ้นไป ก็น่าจะทำให้เกษตรกรจำนวนมากเลิกปลูกอ้อย ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อทั้งกับอุตสาหกรรมนี้และต่อประเทศในระยะยาว

การปรับโครงสร้างในแบบที่ควรจะเป็น คณะผู้วิจัยจะเสนอให้ปรับสูตรการกำหนดราคาอ้อยให้สะท้อนกับความเปลี่ยนแปลงใน 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งอ้อยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในหลายด้านมากขึ้นด้วย ซึ่งถ้าเป็นสินค้าอื่นที่อยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ ก็จะตั้งราคาอ้อยให้สูงขึ้นตามไปด้วย แต่การคำนวณราคาอ้อยในระบบของไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังคงใช้สูตรเดิมที่เกิดในยุคที่ไทยยังผลิตน้ำตาลทรายดิบในสัดส่วนที่สูง และโมลาสและผลิตภัณฑ์อื่นยังไม่ได้มีความสำคัญมากเหมือนในปัจจุบัน ดังนั้นจึงมีเหตุผลที่ชาวไร่อ้อยควรได้รับส่วนแบ่งที่สูงขึ้นกว่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในเรื่องนี้ สมมุติฐานของผู้วิจัยก็คือ ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันน่าจะยังมีศักยภาพเหลือพอที่จะปรับตัวตามแนวทางนี้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยหลักได้เคยดำเนินการศึกษาวิจัยในอดีตที่ได้พิจารณาแนวทางที่ใกล้เคียงกันมาแล้ว<sup>252</sup> ซึ่งเป็นการศึกษาที่มีเป้าหมายเพื่อเตรียมการเปิดเสรีรับ AEC โดยมีข้อเสนอการคำนวณราคาอ้อยใหม่ที่ราคาน้ำตาลภายในประเทศลอยตัว (พร้อมกับยกเลิกเงินอุดหนุนไร่ที่เก็บจากผู้บริโภค) ซึ่งเป็นสถานการณ์ทำนองเดียวกับที่ระบบใหม่จะต้องทำเพื่อแก้ปัญหาการผูกฟองร้อง

สาเหตุหลักที่ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังมีศักยภาพที่พอจะสามารถปรับตัวได้พอสมควร ก็เพราะในช่วงสามทศวรรษเศษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ใช้ระบบที่รัฐเข้ามาจัดการอุตสาหกรรมนี้มาโดยตลอด โดยออกกฎหมายมาจำกัดการแข่งขัน ทำให้ระบบ/กติกาค่าซื้อขายอ้อยมีความเปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อยในช่วงสามสิบกว่าปี ทั้งนี้ในความเป็นจริงอุตสาหกรรมอ้อย-น้ำตาล-เอทานอล-ผลิตภัณฑ์อื่นจากอ้อยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ผลที่ตามมาคือโรงงานน้ำตาลของไทยมีเสถียรภาพเป็นอย่างสูง โดยทุก

---

<sup>252</sup> ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ โครงการวิจัย “การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย” ที่มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ทำให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายในระหว่างปี 2554-56 ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวได้รับรางวัลผลงานวิจัยดีเด่นสาขาเศรษฐศาสตร์ประจำปี 2557 จากสภาวิจัยแห่งชาติด้วย

โรงงานสามารถดำเนินกิจการไปได้ภายใต้ความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก—ซึ่งมีความหือหาวมากกว่าสินค้าเกษตรโดยส่วนใหญ่--และสามารถผ่านวิกฤติต่างๆ มาได้ รวมทั้งเติบโตได้ดีกว่าโรงงานในประเทศคู่แข่งที่สำคัญที่เป็นหรือเคยเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งอย่างสหภาพยุโรปและบราซิล ซึ่งเสถียรภาพที่ระบบของไทยสร้างขึ้นนั้น นอกจากจะทำให้โรงงานน้ำตาลของไทยได้ขยายกำลังการผลิตถึงประมาณสามเท่าตัวแล้ว ยังเกิดอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องหลายชนิด ทั้งในปัจจุบัน (เช่น เอทานอล ไฟฟ้า ใอน้ำ ปาร์ติเคิลบอร์ด/MDF กระดาษและกระดาษ) และที่มีแนวโน้มจะขยายต่อไปในอนาคต (เช่น ไบโอฟลาสติก) ซึ่งที่ผ่านมามีผลิตภัณฑ์ใหม่ส่วนใหญ่ผลิตขึ้นในบริษัทลูกที่มักมีการแยกความเป็นเจ้าของออกจากกัน และไม่ได้แบ่งผลประโยชน์จากผลิตภัณฑ์เหล่านี้เข้ามาคิดราคาอ้อย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม โรงงานน้ำตาลของไทยทุกโรงก็ยังสามารถฝ่าวิกฤติต่างๆ มาได้ (ถึงแม้ว่าอาจเคยมีปัญหาหนี้/สภาพคล่องอยู่บ้าง<sup>253</sup>) แต่ก็มี การขยายตัวและขอใบอนุญาตย้าย/ขยายโรงงานกันเป็นจำนวนมากจนมีกำลังการผลิตสูงถึง 3-4 เท่าตัว ของเดิม ซึ่งการศึกษาที่ผ่านมาก็พบว่าหลายโรงงานก็ยังอยู่ในวิสัยที่สามารถจ่ายค่าอ้อยมากกว่าราคา ประกาศที่เป็นทางการได้ (ถึงแม้ว่าในหลายกรณีไม่ได้จ่ายเพิ่มให้กับอ้อยทุกตันก็ตาม) นอกจากนี้ เรายัง เห็นปัญหาประสิทธิภาพที่สามารถปรับปรุงได้ เช่นระบบคิวอ้อยที่ถ้าปรับปรุงระบบแรงจูงใจและโลจิสติกส์ ดีๆ ก็จะสามารถลดต้นทุนค่าขนส่ง/รอคิว และเพิ่มคุณภาพ (โดยเฉพาะความหวาน) ของอ้อยที่เข้าสู่โรงงาน ได้อีกด้วย

เป้าหมายที่สำคัญของการปรับโครงสร้างระบบ/กติกาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของ ไทยครั้งนี้ **จึงเป็นการหาจุดสมดุลใหม่ (new equilibrium) ของอุตสาหกรรมนี้ ที่จะต้องปรับทั้งระบบ ให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ใหม่ ที่นอกจากจะต้องมีระบบที่สอดคล้องกับกติกาขององค์การ การค้าโลก (WTO) แล้ว ก็ยังจะต้องมีแรงจูงใจมากพอที่จะทำให้ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ยังคงสนใจที่จะปลูกอ้อยต่อไป** ซึ่งคงจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อราคาอ้อยไม่ตกต่ำลงมาก (โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับพืชอื่น) และมีเสถียรภาพพอสมควร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับพืชอย่างอ้อย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการปลูกแต่ละครั้ง จะเป็นการลงทุนสำหรับเก็บเกี่ยวได้อย่างน้อย 2-3 ปี) ซึ่งโจทย์นี้จะเป็นโจทย์หลักของโครงการวิจัยในปีที่ 2 นี้ ที่จะไปศึกษาลงลึกไปในรายละเอียด และในกรณีที่ไทยสามารถบรรลุแนวทางที่เห็นพ้องต้องกันในหมู่ ก็ จะจัดทำแผนการปรับโครงสร้างและกติกาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย **ที่ทั้งสอดคล้องกับ**

---

<sup>253</sup> และอาจมีการเปลี่ยนมือผู้ถือหุ้นหลักในบางกรณี

กติกาขององค์การการค้าโลก (WTO) และ รักษาให้ผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อย จูงใจให้ชาวไร่อ้อย  
ส่วนใหญ่พอใจที่จะปลูกอ้อยต่อ และยกเว้น พรบ. อ้อยและผลิตภัณฑ์ฉบับใหม่ ที่ไม่ควรเป็นกฎหมายที่  
เขียนไว้กว้างและให้อำนาจภาครัฐไว้มากแบบ พรบ. ฉบับเดิม แต่ควรเป็น พรบ. กำหนดกฏกติกาของระบบ  
ที่รายละเอียดและเป็นหลักประกันการปฏิรูปอุตสาหกรรมนี้ให้มีความมั่นคงในระยะยาวและไม่เสี่ยงต่อการ  
ถูกฟ้องร้องต่อ WTO อีกในอนาคต<sup>254</sup>

---

<sup>254</sup> ทั้งนี้ ในการรายงานผลการศึกษาวิจัยปีแรกนี้ คณะผู้วิจัยได้ฉายให้เห็นภาพใหญ่/ภาพรวมของโจทย์และประเด็นหลักๆ  
ที่ควรต้องนำมาพิจารณาสำหรับการปรับโครงสร้างในอนาคตไว้ในหัวข้อ 4.3-4.4 ในบทที่ 4 ของรายงานฉบับนี้ด้วย

## บรรณานุกรม

- ASTV ผู้จัดการออนไลน์. (2558, มิถุนายน 4). 'บราซิล' กล่าวหา 'ไทย' อุดหนุนชาวไร่เพาะปลูกอ้อยเพิ่ม. สืบค้น จาก <https://mgronline.com/business/detail/9580000063322>
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2559). ยุทธศาสตร์อ้อยและน้ำตาลทราย 10 ปี (พ.ศ.2558-2569). สืบค้น จาก [http://www.industry.go.th/center\\_mng/index.php/2016-04-24-18-07-42/2016-04-24-18-09-38/2016-04-24-18-10-07/item/1558-10-2558-2569](http://www.industry.go.th/center_mng/index.php/2016-04-24-18-07-42/2016-04-24-18-09-38/2016-04-24-18-10-07/item/1558-10-2558-2569)
- ข่าวสด. (2560, ตุลาคม 25). กอน. ถกแนวทางยกเลิกโควตา-ลดยัตว์น้ำตาลทราย 31 ต.ค.นี้ ก่อนชงกรม. สืบค้น จาก [https://www.khaosod.co.th/economics/news\\_592713](https://www.khaosod.co.th/economics/news_592713)
- ฐานเศรษฐกิจ. (2559, พฤศจิกายน 30). หวันโรงงานค้านแก้พ.ร.บ.อ้อย สอน.เมินบราซิลฟ้อง WTO - ผู้ผลิตไวยยกเลิกโควตา. สืบค้น จาก <http://www.thansettakij.com/content/116885>
- ทัชชฌาย์ (ฤกษ์สุด) ทองอุไร. (2559). กฎเกณฑ์การค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT และองค์การการค้าโลก (WTO) (2 พิมพ์ครั้งที่). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไทยโพสต์. (2559, กรกฎาคม 22). มิตรผลทุ่ม 2 หมื่นล.สร้างเพิ่ม 4 โรงน้ำตาล. สืบค้น จาก <http://www.ocsb.go.th/th/cms/detail.php?ID=8117&SystemModuleKey=economic>
- แนวหน้า. (2561, เมษายน 6). 'บราซิล' ยุดิศึกไม่ฟ้องไทยต่อ WTO กรณีอุดหนุนน้ำตาล. สืบค้น จาก <https://www.ryt9.com/s/nnd/2809253>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561a, มกราคม 18). “บึกตู่” ฆ่าตัดสินค้าเกษตร สกัดแก๊งกำไรยาง-ลดยัตว์น้ำตาล. สืบค้น จาก <https://www.prachachat.net/economy/news-103026>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561b, มกราคม 22). ลอยตัว “น้ำตาล” วุ่นไม่เลิก สตีอกเก่าอื้อ...ราคาไม่ลด! สืบค้น จาก <https://www.prachachat.net/economy/news-104685>
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2559, มิถุนายน 9). สอน. วิจารณ์แก้ต่างบราซิลฟ้อง WTO กล่าวหาไทยอุดหนุนชาวไร่อ้อย. สืบค้น จาก [https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1465378932](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1465378932)

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2560, มิถุนายน 11). 1 ธ.ค.ลดยัตว์ราคาน้ำตาล ใช้สูตรลอนดอน No.5+  
ไทยพรีเมียม 3%. สืบค้น จาก

[https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1497174473](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1497174473)

ผู้จัดการรายวัน. (2559, มีนาคม 22). KBS ทุ่ม 1 หมิ่นล้านผูกโรงงานน้ำตาลแห่งใหม่. สืบค้น จาก

[http://www.thaisugarmillers.com/fig\\_for\\_web/tsmc-02/59-](http://www.thaisugarmillers.com/fig_for_web/tsmc-02/59-03/59032201.pdf?imag=NTkxMzYwNDIuUERG%27,%27800%27,%27600%27);)

[03/59032201.pdf?imag=NTkxMzYwNDIuUERG%27,%27800%27,%27600%27\);](http://www.thaisugarmillers.com/fig_for_web/tsmc-02/59-03/59032201.pdf?imag=NTkxMzYwNDIuUERG%27,%27800%27,%27600%27);)

มติชน. (2560a, กุมภาพันธ์ 26). พาณิชยย์ยันไม่ถอด'น้ำตาลทราย'จากบัญชีควบคุม แม้ใช้นโยบายลดยัตว์  
เพียงยกเลิกเพดานขายปลีก. สืบค้น จาก [https://www.matichon.co.th/economy/news\\_477720](https://www.matichon.co.th/economy/news_477720)

มติชน. (2560b, มิถุนายน 26). ลุ้น ครม.พิจารณา พ.ร.บ.อ้อยฉบับใหม่ ก่อนเสนอ สนช.คลอดใช้ฤดูผลิต

60/61. สืบค้น จาก [https://www.matichon.co.th/economy/news\\_508490](https://www.matichon.co.th/economy/news_508490)

มติชน. (2561, มกราคม 15). คำสั่งแรกของปี 61 □!! คสช.ใช้ ม.44 แก้กม.รับปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม

อ้อย-น้ำตาลทรายทั้งระบบ. สืบค้น จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_804195](https://www.matichon.co.th/politics/news_804195)

มติชนรายวัน. (2561, มกราคม 22). เปิดเบื้องลึก ม.44 ลอยต้วน้ำตาล ระวัง! หวั่นผันผวนซ้ำรอยน้ำมัน.

สืบค้น จาก [https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news\\_811770](https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news_811770)

วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ. (2555). การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2560, มิถุนายน 27). คกก. พิจารณาศึกษาปรับปรุง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลฯ

สนช. ประชุมพิจารณาพร้อมลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นเรื่องอ้อยและน้ำตาลทราย ๔ จังหวัด. สืบค้น

จาก <http://click.senate.go.th/?p=41808>

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. (2560, มีนาคม 14). สรุปผลการประชุมหารือระหว่างไทย

และบราซิลเพื่อยุติข้อพิพาทเรื่องน้ำตาลภายใต้องค์การการค้าระหว่างประเทศครั้งที่ 3.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2559). มติคณะรัฐมนตรี 11 ตุลาคม 2559 เรื่อง แผนการปรับโครงสร้าง

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ. สืบค้น จาก [https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99321661&key_word=&owner_dep=&meet_date_dd=11&meet_date_mm=)

[3.jsp?top\\_serl=99321661&key\\_word=&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=11&meet\\_date\\_mm=](https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99321661&key_word=&owner_dep=&meet_date_dd=11&meet_date_mm=)



10&meet\_date\_yyyy=2559&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=&meet\_date\_mm2=&meet\_date\_yyyy2=

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2560). *มติคณะรัฐมนตรี 14 มีนาคม 2560 เรื่อง การกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ฤดูกาลผลิตปี 2558/2559.*

สืบค้น จาก <https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2->

3.jsp?top\_serl=99323416&key\_word=&owner\_dep=&meet\_date\_dd=14&meet\_date\_mm=3&meet\_date\_yyyy=2560&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=&meet\_date\_mm2=&meet\_date\_yyyy2=

อาร์วายทีไนน์. (2560, ธันวาคม 4). *แนวทางการบริหารจัดการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย.* สืบค้น

จาก <https://www.ryt9.com/s/cabt/2750358>

Foreign-trade Online. (2017). *Harmonized System Codes (HS Code 2017).* Retrieved from

<https://www.foreign-trade.com/reference/hscodet.html?code=1701>

Meriot, A. (2015). *Thailand's sugar policy: Government drives production and export*

*expansion.* Retrieved from <https://sugaralliance.org/wp-content/uploads/2015/08/Meriot-Thai-Subsidy-062015.pdf>

The Brazilian Sugarcane Industry Association. (2016, กันยายน 3). UNICA Supports Brazil's

Decision to Challenge Thailand's Sugar Regime at the WTO - Unica. Retrieved from

<http://www.unica.com.br/news/310215992033266204/unica-supports-brazil-por-centoE2-por-cento80-por-cento99s-decision-to-challenge-thailand-por-centoE2-por-cento80-por-cento99s-sugar-regime-at-the-wto/>

The World Trade Organization. (1994a). Agreement on Agriculture. *Uruguay Round Agreement,*

(i), 43–71. Retrieved from [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm)

The World Trade Organization. (1994b). Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.

*Uruguay Round Agreement, 229–272.*

- The World Trade Organization. (1994c). Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes. *Uruguay Round Agreement*, 353–378.
- The World Trade Organization. (1999). *Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*. Retrieved from [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/103er.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/103er.pdf)
- The World Trade Organization. (2001a). WTO dispute settlement European Communities — Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos. Retrieved from [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis09\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis09_e.htm)
- The World Trade Organization. (2001b). WTO dispute settlement India etc versus US: ‘shrimp-turtle’. Retrieved from [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis08\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis08_e.htm)
- The World Trade Organization. (2003a). *The process — Stages in a typical WTO dispute settlement case*. Retrieved from [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/disp\\_settlement\\_cbt\\_e/c6s1p1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s1p1_e.htm)
- The World Trade Organization. (2003b). Understanding the WTO: Settling Disputes (A unique contribution). Retrieved from [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/disp1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm)
- The World Trade Organization. (2003c). Understanding the WTO: Settling Disputes (Agriculture: fairer markets for farmers). Retrieved from [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm3\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm)
- The World Trade Organization. (2009). WTO dispute settlement Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres. Retrieved from [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds332\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm)
- The World Trade Organization. (2015). WTO dispute settlement China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum. Retrieved from

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds431\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm)

The World Trade Organization. (2016a). fifth dedicated discussion of the relevant trade-related developments for cotton.

The World Trade Organization. (2016b). WTO dispute settlement DS507: Thailand — Subsidies concerning Sugar. Retrieved 22 July 2018, from [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds507\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds507_e.htm)

The World Trade Organization. (2016c). *WTO Dispute Settlement WT/DS507/1 Thailand - Subsidies on Sugar - Request for consultations by Brazil.*

The World Trade Organization. (2016d). *WTO Dispute Settlement WT/DS507/2 Thailand - Subsidies on Sugar - Request to join consultations - Communication from the European Union.*

The World Trade Organization. (2016e). *WTO Dispute Settlement WT/DS507/3 Thailand - Subsidies on Sugar - Request to join consultations - Communication from Guatemala.*

