

มาตรการกีดกันทางการค้า

การที่ประเทศต่างๆ มีทรัพยากรและสภาพแวดล้อมซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตสินค้าและบริการที่ไม่เหมือนกัน ความสามารถในการผลิตของแต่ละประเทศจึงแตกต่างกันไป ถึงแม้หลายประเทศที่มีทรัพยากรเหมือนกัน แต่ศักยภาพและเทคโนโลยีในการผลิตก็มีความแตกต่างกัน ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องซื้อสินค้าที่ตนเองไม่สามารถผลิตได้ หรืออาจผลิตได้แต่มีต้นทุนการผลิตสูง และจะขายสินค้าที่ตนเองผลิตได้เกินความต้องการใช้ภายในประเทศและมีต้นทุนการผลิตต่ำ ส่งผลให้แต่ละประเทศ ต่างได้รับประโยชน์จากการติดต่อแลกเปลี่ยนค้าขายระหว่างกัน ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการค้าระหว่างประเทศ

ในเวทีการค้าโลก ประเทศกำลังพัฒนาเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบทางการค้ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากโครงสร้างสินค้าส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เป็นสินค้าขั้นปฐม เช่น สินค้าเกษตร ไม้แรธาตุ เป็นต้น ทำให้ขาดอำนาจต่อรอง ดังนั้นรัฐบาลของประเทศดังกล่าวจึงต้องใช้มาตรการกีดกันทางการค้า โดยการเก็บภาษีนำเข้าในอัตราสูงเพื่อปกป้องผู้ผลิตในประเทศ แต่ในปัจจุบันมีความตกลงการค้าเสรีในกรอบพหุภาคี และทวิภาคีซึ่งมุ่งเน้นลดภาษีศุลกากรระหว่างกันให้มากที่สุด ทำให้หลายประเทศนำมามาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีมาใช้ปกป้องตนเอง

การกีดกันทางการค้าคือ มาตรการ กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐบาลใช้ปกป้องผู้ผลิตในประเทศของตน เพื่อลดปริมาณการนำเข้าและลดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อลดการขาดดุลการค้า ตลอดจนคุ้มครอง ส่งเสริมและกระตุ้นการผลิตภายในประเทศ

การกีดกันทางการค้าที่ใช้กันอยู่มี 2 วิธี คือ

1. การกีดกันทางการค้าด้านภาษีศุลกากร (Tariff Barriers) คือ มาตรการที่รัฐบาลคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศ โดยการตั้งกำแพงภาษีนำเข้าในอัตราสูง ส่วนมากใช้กีดกันทางการค้าสินค้าเกษตร ทั้งนี้การเก็บภาษีนำเข้าในอัตราสูง ทำให้สินค้าเกษตรที่นำเข้ามีต้นทุนสูง ซึ่งเป็นการลดความสามารถในการแข่งขันของประเทศผู้นำเข้าสินค้า ส่งผลให้ปริมาณการนำเข้าลดลง สำหรับการจัดเก็บภาษีศุลกากรมี 2 ลักษณะ คือ

อากรตามราคา คือการเก็บภาษีเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้า

อากรตามสภาพ คือการเก็บภาษีเป็นร้อยละของหน่วยสินค้า (น้ำหนัก ปริมาตร จำนวน)

2. การกีดกันทางการค้าที่ไม่มีภาษี (Non Tariff Barriers : NTBs) คือ มาตรการ กฎระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐบาลของแต่ละประเทศกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ รวมทั้งชีวิตสุขภาพ ของมนุษย์ พืช และสัตว์ ซึ่งองค์การการค้าโลก (WTO) อนุญาตให้ใช้ได้ภายใต้หลักเกณฑ์และข้อกำหนดขององค์การการค้าโลก ในกรณีของการส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรม หรือใช้เป็นข้อยกเว้นในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น รวมทั้งเพื่อความปลอดภัยของมนุษย์ สัตว์ และพืช ทั้งนี้ต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์รองรับ และมาตรการนั้นต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่สร้างความเข้มงวดจนก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้า หรือไม่มีผลต่อการกีดกันทางการค้าอย่างแอบแฝง รวมทั้งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ

การกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีมียหลายรูปแบบ เช่น การเรียกเก็บภาษีที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจ) การจำกัดปริมาณนำเข้า สุขอนามัยและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ การกำหนดเกี่ยวกับกับการปิดตลาดสินค้า การกำหนดมาตรฐานสินค้าที่มีความแตกต่างไปจากมาตรฐานสากล เป็นต้น

มาตรการทางภาษีศุลกากรและมาตรการที่มีใช้ภาษี มักนำมาใช้ในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ประเทศที่พัฒนาแล้วอัตราภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ยจะต่ำ แต่ใช้มาตรการทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีสูง ส่วนประเทศกำลังพัฒนาภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ยจะสูง ขณะที่มีการใช้มาตรการทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีก่อนข้างน้อย ปัจจุบันเศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะถดถอย ประเทศต่างๆ จึงได้นำเอามาตรการทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีมาใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้ามากขึ้น เมื่อประเทศหนึ่งเริ่มใช้มาตรการดังกล่าว ประเทศคู่ค้าก็จะดำเนินนโยบายตอบโต้เช่นเดียวกัน ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจโลกและการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนเกิดปัญหาความยากจนอย่างกว้างขวาง ภาวะการณ์เศรษฐกิจโดยรวมของโลกจะยิ่งถดถอยลงกว่าเดิม โอกาสที่เศรษฐกิจฟื้นตัวลำบากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าองค์การค้าโลกจะ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการดังกล่าว แต่หลายประเทศก็มีการพัฒนาเงื่อนไข และรูปแบบของการกีดกันทางการค้าที่เข้มงวดมากขึ้น เช่น มาตรฐานแรงงาน การใช้แรงงานเด็ก มาตรฐานสิ่งแวดล้อม ทรัพย์สินทางปัญญา พิทักษ์สิทธิมนุษยชน ภาวะโลกร้อน จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น

มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีมียอยู่หลายประการ ซึ่งมาตรการที่ประเทศต่างๆ นิยมใช้มีดังนี้

2.1 มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary : SPS)

เป็นมาตรการที่ประเทศต่างๆ กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมสินค้าเกษตรและอาหาร ไม่ให้เกิดโทษและ / หรือผลเสียต่อชีวิตสุขภาพของมนุษย์ พืช และสัตว์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องชีวิตมนุษย์ พืช และสัตว์ ให้ปลอดภัยจากศัตรูพืชและสัตว์ การแพร่ระบาดของแมลง หรือโรคที่ติดมากับพืชและสัตว์ ทั้งนี้มาตรการดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้า และบิดเบือนทางการค้า เป็นมาตรการที่บังคับใช้กับทุกประเทศโดยไม่เลือกปฏิบัติ ต้องอยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้ในการตรวจวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ ตลอดจนสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ในกรณีที่มาตรฐานระหว่างประเทศไม่ครอบคลุม ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดมาตรฐานขึ้นเองได้ แต่ต้องมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์รองรับ สำหรับหน่วยงานที่ดูแลเรื่องมาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช มี 3 หน่วยงาน คือ

- Codex or Codex Alimentarius (หน่วยงานมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ) ดูแลเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยของอาหาร
- Office International des Epizooties : OIE (องค์การโรคระบาดระหว่างประเทศ) ดูแลเรื่องมาตรฐานการควบคุมโรคสัตว์

- International Plant Protection Convention : IPPC (สำนักงานอนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ) คู่มือเรื่องมาตรฐานการอารักขาพืช
ทั้ง 3 หน่วยงานมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการกำหนดมาตรฐานการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช 4 ประการ คือ

1) หลักมาตรฐานสากล (Priority of International Standards) สมาชิกสามารถใช้มาตรการสุขอนามัยตามหลักสากลหรือกำหนดขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ทั้งนี้ต้องสะดวกต่อการนำมาใช้และเป็นที่ยอมรับได้ โดยที่สามารถกำหนดค่าให้สูงกว่ามาตรฐานสากลได้หากมีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุน

2) หลักความเท่าเทียมกัน (Concept of Equivalence) สมาชิกแต่ละประเทศสามารถใช้มาตรการสุขอนามัยที่แตกต่างกันในการคุ้มครองความปลอดภัยให้กับผู้บริโภคของตนแต่ทั้งนี้สมาชิกต้องยินยอมนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่นหากประเทศดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นว่า มาตรฐานด้านสุขอนามัยที่ถือปฏิบัติอยู่นั้นให้ความปลอดภัยไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ความปลอดภัยที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนด และประเทศผู้นำเข้าสามารถตรวจสอบขั้นตอนการผลิตได้หากมีการร้องขอ

3) หลักการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) สมาชิกต้องมั่นใจต่อมาตรการสุขอนามัยที่นำมาใช้ว่ามีวิธีการประเมินความเสี่ยงที่ชัดเจนและเหมาะสมกับการดำรงชีวิตของมนุษย์ พืช และสัตว์

4) หลักความโปร่งใส (Transparency) สมาชิกต้องใช้มาตรการสุขอนามัยอย่างโปร่งใสโดยต้องนำมาตรฐานสากลมาใช้ และในกรณีที่นำมาตรการที่มีใช้สากลมาใช้ประเทศผู้ออกมาตรการนั้นต้องส่งระเบียบ กฎเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติให้สมาชิกอื่นๆ ได้ทราบ และแสดงข้อคิดเห็นล่วงหน้าก่อนมีผลบังคับใช้ นอกจากนี้ต้องมีคำชี้แจงวัตถุประสงค์และเหตุผลที่ต้องใช้มาตรการดังกล่าว ยกเว้นแต่กรณีฉุกเฉิน เช่น ป้องกันการระบาดของเชื้อโรคหรือแมลง

เนื่องจากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของแต่ละประเทศมีไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นองค์การการค้าโลกจึงกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับสุขอนามัยของพืชและสัตว์ ไว้ในความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับมาตรการสุขอนามัยของพืชและสัตว์ (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

1) มาตรการที่กำหนดบังคับใช้กับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ และสินค้านำเข้าจากต่างประเทศจะต้องไม่มีความแตกต่างกัน

2) กฎ ระเบียบที่ใช้จะต้องมีการปฏิบัติต่อประเทศคู่ค้าทุกประเทศอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเข้มงวดกวัดขั้นกับประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นการเจาะจงโดยเฉพาะ

3) ข้อบังคับที่กำหนดภายใต้มาตรการสุขอนามัย และสุขอนามัยพืชจะต้องมีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศน้อยที่สุด

4) ข้อกำหนดที่บัญญัติขึ้นจะต้องมีความสอดคล้องหรืออยู่ภายใต้ขอบเขตมาตรฐานที่เป็นสากล เช่น โครงการมาตรฐานอาหาร FAO WHO Codex เป็นต้น และในกรณีที่ข้อกำหนดของประเทศใดมีมาตรฐานสูงกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศ ต้องมีเหตุผล และข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุน

5) มาตรการสุขอนามัย และสุขอนามัยพืชที่กำหนดขึ้นจะต้องพิสูจน์ได้โดยหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ที่แน่นอน

สำหรับประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การการค้าโลก มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ต้องดำเนินการแจ้ง (Notification) การบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ให้ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกได้ทราบ เพื่อให้ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวมีเวลาเตรียมการและปรับตัวให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนด

2.2 มาตรการทางเทคนิคต่อการค้า (Technical Barriers to Trade : TBT) หมายถึง มาตรการหรือข้อกำหนดที่หลายประเทศนำมาใช้โดยอ้างความปลอดภัยของชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ พืช สัตว์ และสิ่งแวดล้อมในประเทศของตนเป็นหลัก เช่น การกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศ มาตรฐานและระบบใบรับรองสำหรับสินค้าส่งออกและนำเข้า บรรจุภัณฑ์ การติดฉลาก การกำหนดเงื่อนไขลักษณะเฉพาะผลิตภัณฑ์ การนำกลับมาใช้ใหม่ของกระดาษหรือผลิตภัณฑ์พลาสติก มาตรฐานการปล่อยควันเสียจากรถยนต์หรือโรงงาน เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวฉบับนี้จะทวีความเข้มงวดมากขึ้นจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการค้า

อย่างไรก็ดีประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกไม่สามารถกำหนดมาตรฐานหรือข้อกำหนดที่เกินความจำเป็นในการปกป้องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคได้ ดังนั้น มาตรฐานที่ประเทศสมาชิกใช้ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และกฎเกณฑ์ที่กำหนดในความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade) ขององค์การการค้าโลก ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศสมาชิกมั่นใจว่ากฎระเบียบทางเทคนิค มาตรฐาน และกระบวนการประเมินความสอดคล้องที่ออกมานั้น ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการค้า และต้องเป็นไปเพียงเพื่อวัตถุประสงค์อันชอบธรรม (Legitimate Objectives) เท่านั้น ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้แก่ สุขภาพและสุขภาพของมนุษย์ พืช และสัตว์ สุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์ ความปลอดภัยของชาติ สิ่งแวดล้อม และป้องกันการหลอกลวงจากพฤติกรรมทางการตลาดของผู้ประกอบการ โดยโครงสร้างของความตกลงดังกล่าวประกอบด้วย

1) กฎระเบียบทางเทคนิค (Technical Regulations) หมายถึง เอกสารที่กำหนดคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการและกรรมวิธีการผลิตที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ รวมถึงข้อกำหนดทางการบริหารด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตาม โดยอาจจะรวมหรือระบุเฉพาะถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการ

เรียกชื่อ และการใช้สัญลักษณ์ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมายหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการติดฉลากที่ใช้กับผลิตภัณฑ์ กระบวนการหรือกรรมวิธีการผลิตด้วย

2) มาตรฐาน (Standard) หมายถึง เอกสารที่ได้รับการเห็นชอบ โดยองค์กรที่เป็นที่ยอมรับ ซึ่งระบุกฎ แนวทาง หรือลักษณะของผลิตภัณฑ์ หรือกระบวนการและกรรมวิธีการผลิตที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้กันโดยทั่วไปและใช้อยู่เป็นประจำ ไม่ได้เป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตาม โดยอาจรวมหรือระบุถึงข้อกำหนดเฉพาะเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำสัญลักษณ์ การบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมาย หรือการติดฉลากที่ใช้กับผลิตภัณฑ์ กระบวนการหรือกรรมวิธีการผลิตด้วย

3) กระบวนการประเมินความสอดคล้อง (Conformity Assessment Procedures) หมายถึง การใช้กระบวนการใดๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น กระบวนการสุ่มตัวอย่าง การทดสอบ การตรวจสอบความถูกต้อง การตรวจตราหลังการผลิต การรับรองระบบงานและการรับรองผลิตภัณฑ์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อการตรวจสอบหรือพิสูจน์ได้ ว่ามีการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของกฎระเบียบทางเทคนิคหรือมาตรฐาน โดยการประเมินความสอดคล้องดังกล่าวจะยึดหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หลักการปรับให้สอดคล้องกันของกระบวนการประเมิน และหลักความโปร่งใส ตลอดจนเปิดโอกาสให้มีประเทศอื่นเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการประเมินความสอดคล้องของตน

4) หลักการพื้นฐานในความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า

- หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non Discrimination Principle)
- หลักการหลีกเลี่ยงอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการค้า (Prevention of Unnecessary Obstacles to International)
- หลักการปรับให้สอดคล้อง (Harmonization)
- หลักการใช้มาตรฐานระหว่างประเทศ (Use of International Standards)
- หลักการยอมรับความเท่าเทียมกัน และการยอมรับซึ่งกันและกัน (Equivalence and Mutual Recognition)
- หลักความโปร่งใส (Transparency)
- หลักการปฏิบัติที่พิเศษและแตกต่าง (Special and Differential Treatment)

เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป มักมีกฎระเบียบทางเทคนิคที่ซับซ้อน มีกระบวนการผลิตหรือทดสอบผลิตภัณฑ์ที่ต้องอาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีระดับสูงและค่อนข้างยุ่งยาก จนก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคแก่ประเทศผู้ผลิตสินค้า ที่จะต้องปรับเปลี่ยนมาตรฐานของตนให้เป็นที่ไปตามกฎระเบียบของประเทศผู้นำเข้าสินค้าเสมอ มิฉะนั้นสินค้าของตนจะไม่สามารถส่งไปจำหน่ายได้ ส่งผลเสียแก่ประเทศผู้ผลิต โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

ในส่วนของประเทศไทย กฎระเบียบทางเทคนิคและมาตรฐานที่มักจะเป็นอุปสรรคทางการค้าต่อประเทศไทยก็คือ มาตรฐานด้านการติดฉลากและการบรรจุหีบห่อ โดยผู้นำเข้าบางประเทศ

กำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าติดฉลากบนภาชนะหรือหีบห่อผลิตภัณฑ์ประเภทสินค้าอาหาร เพื่อให้ข้อมูลในเรื่อง ส่วนประกอบอาหาร สารเคมีที่ผสม ตลอดจนรายละเอียดและคุณสมบัติอื่นๆ ของสินค้าอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อความกระจ่างแก่ผู้บริโภคในการใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าให้ได้ อยรรณประโยชน์สูงสุด

2.3 มาตรการปกป้อง (Safeguard Measure : SG) คือมาตรการที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดขึ้น เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศของตนมิให้เกิดความเสียหายรุนแรงจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น มากกว่าปกติ เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการค้าและส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศ ให้มีความพร้อมและ สามารถปรับตัวให้แข่งขันกับสินค้านำเข้าได้ สำหรับรูปแบบของมาตรการปกป้องมีทั้งการเรียกเก็บอากร เพิ่มเติม การจำกัดปริมาณนำเข้า และการจัดสรรปริมาณนำเข้า โดยประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการ ดังกล่าวได้ภายใต้ข้อกำหนดในความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้องขององค์การการค้าโลก ซึ่งเปิดโอกาสให้ ประเทศสมาชิกใช้ปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศของตนเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันหรือบำบัดความเสียหาย ให้อุตสาหกรรมในประเทศมีระยะเวลาในการปรับตัว และจะต้องใช้บังคับกับสินค้านำเข้าจากทุก ประเทศโดยไม่คำนึงถึงแหล่งที่มาของสินค้า ซึ่งเป็นไปตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความนิยม (Most-Favored Nation : MFN) ยกเว้นมาตรการ Bilateral SG และ Special SG ภายใต้การค้าเสรีจะใช้บังคับ เฉพาะสินค้าจากประเทศคู่ภาคี

มาตรการปกป้องมี 3 ประเภท คือ

1) Global Safeguards คือมาตรการปกป้อง ภายใต้ความตกลงว่าด้วยมาตรการ ปกป้องขององค์การการค้าโลก และ Article X ของ GATT 1994 ที่ใช้บังคับกับสินค้านำเข้าจากทุกประเทศ โดยไม่คำนึงถึงแหล่งที่มาของสินค้า

สำหรับระยะเวลาในการใช้มาตรการปกป้องจะใช้ได้ไม่เกิน 4 ปี ในกรณีที่มีความจำเป็น สามารถขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 4 ปี รวมเป็น 8 ปี สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนประเทศกำลังพัฒนา สามารถขอขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ปี รวมทั้งหมดไม่เกิน 10 ปี

2) Bilateral Safeguards หรือ Transitional Safeguards คือ มาตรการปกป้อง สองฝ่าย ภายใต้ความตกลงการค้าเสรี หรือความตกลงสองฝ่ายอื่นๆ ซึ่งใช้บังคับกับสินค้านำเข้าเฉพาะจากประเทศ คู่ภาคี และใช้กับสินค้าที่อยู่ในรายการสินค้าลด / เลิกอากรศุลกากรระหว่างกัน

3) Special Safeguards (SSG) คือ

- มาตรการปกป้องพิเศษภายใต้ความตกลงเกษตรขององค์การการค้าโลก ที่ใช้ บังคับกับสินค้าเกษตรที่ผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก

- มาตรการปกป้องพิเศษ ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีที่ใช้บังคับกับสินค้า ที่มีความอ่อนไหว (sensitive) ที่ภาคี 2 ฝ่ายกำหนดร่วมกัน

นอกจากมาตรการปกป้องที่กล่าวแล้ว ยังมีมาตรการปกป้องอีกรูปแบบหนึ่งคือมาตรการปกป้องชั่วคราว (Provisional Measure) ใช้ในกรณีที่เมื่อพิจารณาเบื้องต้นพบว่า การนำเข้าสินค้าได้ก่อให้เกิดความเสียหายและเป็นสถานการณ์วิกฤต ซึ่งหากดำเนินการล่าช้าอาจก่อให้เกิดผลเสียหาย ยากต่อการแก้ไข ประเทศผู้ใช้มาตรการสามารถใช้มาตรการปกป้องชั่วคราวได้ โดยการเพิ่มอากรขาเข้า ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อการคืนอากรในกรณีที่ไต่สวนแล้วไม่พบความเสียหาย สำหรับระยะเวลาใช้ต้องไม่เกิน 200 วัน หากผลการไต่สวนพบว่า การนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย จะต้องคืนอากรที่เรียกเก็บเพิ่มให้แก่ผู้นำเข้า

การใช้มาตรการปกป้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

1) ปริมาณการนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นปริมาณเพิ่มขึ้นจริงอย่างชัดเจน (Absolute Increased) หรือ ปริมาณเพิ่มขึ้นโดยเปรียบเทียบ (Relative Increased) ระหว่างปริมาณนำเข้ากับปริมาณการผลิตในประเทศ

2) การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นนั้น เป็นผลจากเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ (Unforeseen Development)

3) การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นนั้นก่อให้เกิดหรือคุกคามให้เกิด “ความเสียหายอย่างร้ายแรง” (Serious Injury or Threat thereof) ต่ออุตสาหกรรมภายใน ทั้งนี้ปัจจัยหลักในการพิจารณาความเสียหายได้แก่

- อัตราและปริมาณการเพิ่มขึ้นของสินค้านำเข้า
- การเพิ่มขึ้นของส่วนแบ่งตลาดในประเทศของสินค้านำเข้า
- การเปลี่ยนแปลงระดับการขาย
- การเปลี่ยนแปลงระดับการผลิต
- การเปลี่ยนแปลงระดับการใช้กำลังการผลิต
- การเปลี่ยนแปลงระดับกำไร/ขาดทุน
- การเปลี่ยนแปลงระดับการจ้างงาน
- ข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)

2.4 การอุดหนุน (Subsidy) หมายถึงการได้รับความช่วยเหลือ สนับสนุนจากรัฐบาลของประเทศผู้ส่งออกทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อภาคเอกชน ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการให้เงินทุน การลดหย่อนภาษีอากร การจัดสรรเงินทุนหรือสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านรายได้หรือด้านราคา เพื่อสนับสนุนการส่งออกหรือลดการนำเข้า เป็นต้น การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลถือว่าเป็นการนำไปสู่การแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Distorted Competition) เพราะการอุดหนุนเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง (Disallocation of Resources) และก่อให้เกิดการบิดเบือนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ซึ่งประเภทของการอุดหนุนแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1) การอุดหนุนที่ไม่อนุญาตให้กระทำ (Prohibited Subsidy หรือ Red Light Subsidy) คือการอุดหนุนที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งออกสินค้าภายในประเทศให้ได้ตามเป้าหมาย หรือเพื่อเพิ่มการผลิตภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้า อันเป็นการบิดเบือนทางการค้าระหว่างประเทศ และสร้างความเสียหายทางการค้าให้แก่ประเทศสมาชิกอื่นๆ

2) การอุดหนุนที่อาจตอบโต้ได้ (Actionable Subsidy หรือ Yellow Light Subsidy) คือการอุดหนุนที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าได้รับความเสียหาย หรือสร้างความเสียหายให้กับประเทศคู่แข่ง

3) การอุดหนุนที่สามารถกระทำได้ (Non-Actionable หรือ Green Light Subsidy) คือการอุดหนุนทางด้านการวิจัยหรือการให้ความช่วยเหลือแก่ภูมิภาคที่เสียเปรียบ หรือการให้ความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับทางด้านสิ่งแวดล้อม

เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศจากความได้เปรียบของสินค้านำเข้าที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลของประเทศผู้ส่งออก และเพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดกับผู้ผลิตภายในประเทศประเทศต่างๆ จึงต้องใช้มาตรการทางภาษีตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duties : CVD) โดยรัฐบาลของประเทศนำเข้าจะเรียกเก็บภาษีสินค้านำเข้าที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลของประเทศผู้ส่งออก ถ้าสินค้านำเข้าที่ได้รับการอุดหนุนนั้นสร้างความเสียหายให้กับอุตสาหกรรมภายในประเทศ

สำหรับการที่จะระบุว่า การกระทำใดจัดเป็นการอุดหนุนนั้น องค์การการค้าโลกได้กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุน (Subsidy & Countervailing Measures : SCM) จะต้องประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1) การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Contribution)

- การให้การสนับสนุนเงินทุนโดยตรงในรูปแบบของเงินกินเปล่า (Grants) เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยพิเศษ และการที่รัฐถือหุ้นในกิจการของบริษัท
- การให้การสนับสนุนทางด้านทุนทางอ้อม ซึ่งประกอบด้วยการยกเว้นภาษีอากร หรือการลดหย่อนภาษี (ภาษีรายได้นิติบุคคล หรือภาษีนำเข้า เป็นต้น)
- การให้สินค้าหรือบริการที่นอกเหนือไปจากสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น รัฐสร้างถนนตัดตรงไปยังโรงงาน
- การซื้อ หรือ การจัดหาสินค้าโดยรัฐบาล
- การสนับสนุน หรือ การอุดหนุนทางด้านราคา

2) การอุดหนุนที่มาจากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่รัฐมอบหมาย (by a Government or any Public Bodies) ความตกลงฯ ได้ระบุว่าแหล่งที่มาของการอุดหนุนทางการเงินนั้น อาจมาจากหน่วยงานของรัฐบาลโดยตรง หรือหน่วยงานเอกชนที่รัฐได้มอบหมายให้ดำเนินการแทน เช่น รัฐบาลจากประเทศ ก ได้ให้ธนาคารเอกชนรายหนึ่งเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ด้วยการให้กู้ยืมอัตราดอกเบี้ยต่ำก็ถือว่าเป็นการอุดหนุนจากรัฐบาลเช่นเดียวกัน หรือรัฐบาลกลางมอบหมายให้

รัฐบาลส่วนท้องถิ่นให้การช่วยเหลือทางการเงิน ซึ่งตามความตกลงฯ ก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาล

3) การก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ได้รับการอุดหนุน (Benefit) หมายถึงการที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือต่ออุตสาหกรรม นอกเหนือไปจากประโยชน์ที่บริษัทเอกชนพึงได้ตามกลไกของตลาด เช่น ถ้าอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินกู้ คือ อัตราร้อยละ 10 และรัฐบาลให้ภาคเอกชนกู้ในอัตราร้อยละ 6 ตัวอย่างนี้ ประโยชน์ คือส่วนต่างระหว่างดอกเบี้ยในตลาดเงินกู้กับอัตราดอกเบี้ยที่รัฐให้เอกชนกู้

4) การให้ที่เฉพาะเจาะจง (Specificity) มี 5 รูปแบบ คือ

- การให้เฉพาะเจาะจงต่อบริษัท (Enterprise)
- การให้เฉพาะเจาะจงต่ออุตสาหกรรม (Industry)
- การให้เฉพาะเจาะจงต่อภูมิภาค (Regional)
- การให้เฉพาะเจาะจงเพื่อการส่งออก
- การให้การอุดหนุนเพื่อการใช้สินค้าภายในประเทศมากกว่าสินค้านำเข้า

2.5 การทุ่มตลาด (Dumping) หมายถึงการขายสินค้าในตลาดต่างประเทศในราคาต่ำกว่ามูลค่าปกติ (Normal Value) ของสินค้าชนิดเดียวกัน (Like Product) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดคู่แข่งในตลาดต่างประเทศ หรือเพื่อระบายสินค้าส่วนเกิน (Surplus) ซึ่งผู้ส่งออกจะขายสินค้าในราคาต่ำกว่าราคาภายในประเทศ หรือต่ำกว่าราคาส่งออกไปยังประเทศอื่น รวมทั้งขายสินค้าในราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของสินค้านั้น ดังนั้นการทุ่มตลาดจึงถือว่าเป็นการทำลายอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าชนิดนั้นของประเทศผู้นำเข้าและยังเป็นการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรม (Distorted Competition) อีกด้วย

ถึงแม้ว่าจะมีผลดีอยู่บ้างเนื่องจากผู้บริโภคสามารถบริโภคสินค้าในราคาถูก แต่จะเป็นผลดีเพียงระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้น สุดท้ายการทุ่มตลาดจะทำให้ผู้ผลิตภายในประเทศที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันได้รับผลกระทบจนต้องเลิกกิจการไป และในระยะยาวสินค้าจากต่างประเทศก็จะสามารถครอบครองตลาดได้ทั้งหมด ตลอดจนสามารถผูกขาดและขึ้นราคาสินค้าเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดหายไป ซึ่งในที่สุดผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนก็คือผู้บริโภค ดังนั้นรัฐบาลของประเทศผู้นำเข้าจึงต้องกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping : AD) เพื่อปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศที่ได้รับความเสียหาย (Injury) ด้วยการเรียกเก็บภาษีนำเข้าในอัตราที่สูงขึ้น ส่วนการที่ประเทศสมาชิกใดจะใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดต่อประเทศผู้ส่งออกได้นั้นจะต้องสามารถพิสูจน์ได้ว่าการทุ่มตลาดจริง และส่งผลให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน และความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากการทุ่มตลาด (Causal Link Between Dumping and Injury) มิใช่เสียหายจากปัจจัยอื่นๆ เช่น การขาดทุนจากการบริหารผิดพลาด หรือขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น ซึ่งเกณฑ์การวัดการทุ่มตลาดและการตอบโต้การทุ่มตลาดได้กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดตามมาตรา 6 แห่งข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าฉบับปี ค.ศ. 1994 (Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994 : AD Code)

สำหรับการพิจารณาความเสียหายจากการทุ่มตลาด มีปัจจัยในการพิจารณา ดังนี้

- ปริมาณการผลิตสินค้าภายในประเทศลดลง
- ราคาสินค้าที่ผลิตในประเทศตกต่ำหรือถูกกดราคา
- ปริมาณสินค้าคงเหลือเพิ่มขึ้น
- อัตรากำไรลดลง
- ส่วนแบ่งการตลาดลดลง
- การจ้างงานลดลง
- อัตราการนำเข้าสินค้าทุ่มตลาดเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน
- แนวโน้มที่ผู้ผลิตสินค้าทุ่มตลาดจะส่งสินค้ามาในประเทศ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีองค์การการค้าโลกทำหน้าที่ดูแลการค้าระหว่างประเทศให้เป็นไปอย่างเสรีและมีความเป็นธรรม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของโลก ประเทศสมาชิกก็ยังคงใช้ประโยชน์จากมาตรการต่างๆ โดยมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเหตุผลเพื่อปกป้องตนเอง แต่กลับมีแนวโน้มที่จะใช้มาตรการเหล่านั้นเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าที่นับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่พึ่งพาการส่งออกอย่างมาก และการส่งออกของไทยในปัจจุบันต้องเผชิญกับอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากประเทศต่างๆ มีการพัฒนาเงื่อนไขของการกีดกันทางการค้าที่มีความเข้มงวด และมีมาตรการกีดกันทางการค้ารูปแบบใหม่ๆ ออกมาหลายรูปแบบ ปัจจุบันยังมีแนวคิดที่จะนำประเด็นภาวะโลกร้อนมาใช้กีดกันทางการค้า โดยระบุว่าสินค้าที่จะนำเข้าประเทศนั้น ในกระบวนการผลิตต้องไม่มีส่วนในการทำลายชั้นบรรยากาศ รวมทั้งมีความพยายามนำเอามาตรการด้านจริยธรรมผู้ประกอบการมาใช้ โดยกำหนดให้ผู้ผลิตจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) ดังนั้นผู้ส่งออกของไทยต้องพยายามปรับตัวให้เข้ากับมาตรการต่างๆ ของประเทศคู่ค้า โดยศึกษาให้ทราบถึงมาตรการและกฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศที่จะมีผลกระทบต่อ การส่งออก ตลอดจนติดตามข่าวสารและเปิดรับข้อมูลใหม่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อเตรียมปรับตัวล่วงหน้า มิฉะนั้นประเทศไทยจะสูญเสียโอกาสทางการตลาด แม้การปรับตัวกับมาตรการดังกล่าวอาจเพิ่มต้นทุนและต้องอาศัยเวลา ผู้ส่งออกอาจเสียประโยชน์ในระยะสั้น แต่ในระยะยาวจะได้รับประโยชน์ซึ่งจะส่งผลดีต่อภาพรวมของสังคมและเศรษฐกิจของประเทศด้วย

กลุ่มส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักบริหารยุทธศาสตร์