

# จดหมายข่าว (E-Newsletter):



The Agricultural Economics Society of Thailand  
Under Royal Patronage (AEST)

สมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์  
ปีที่ 4 ฉบับที่ 5 ประจำเดือน กันยายน - ตุลาคม 2564

## มาตรการช่วยเหลือเกษตรกร ที่สามารถทำได้ภายใต้ กฎกติกา WTO



โดย พัฒนาภา ฉะยฉฉลาด

กองเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

สินค้าเกษตรถือเป็นสินค้าที่สำคัญของประเทศไทย แม้ว่าภาคเกษตรจะมีผลิตภัณฑ์มวลรวม (Gross Domestic Product: GDP) เพียงประมาณร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โดยมีจำนวนเกษตรกรในประเทศประมาณ 9.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของประชากรในประเทศ แต่สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพ สร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศไทย ทำให้ไม่ต้องพึ่งการนำเข้า อีกทั้งยังเป็นแหล่งวัตถุดิบที่สำคัญของภาคอุตสาหกรรมในประเทศ และหากสามารถผลิตได้เกินกว่าความต้องการบริโภคในประเทศ ยังสามารถส่งออกเพื่อสร้างรายได้ให้กับประเทศ ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นรายย่อยและมีรายได้น้อย ดังนั้น การช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันจึงเป็นสิ่งจำเป็นในหลายๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งมาตรการช่วยเหลือหรือการอุดหนุนภายในประเทศของรัฐจะช่วยให้ผู้ผลิตภายในประเทศมีความสามารถในการแข่งขันทางการค้ากับสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนภายในนั้นต้องใช้ให้ถูกรูปแบบ อยู่ภายใต้กฎกติการะหว่างประเทศที่สามารถทำได้ และไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า ที่ผ่านมามีประเทศไทยดำเนินมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรภายในประเทศหลายรูปแบบ โดยปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศใช้นโยบายประกันรายได้สำหรับสินค้าเกษตรที่มีความอ่อนไหวและประสบกับราคาตกต่ำ ได้แก่ ข้าวและข้าวเหนียว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง ยางพารา และปาล์มน้ำมัน โดยสินค้าที่มีราคาต่ำกว่าราคาเป้าหมายที่กำหนดไว้จะได้รับเงินชดเชยรายได้ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และป้องกันความเสี่ยงด้านราคาไม่ให้ประสบปัญหาขาดทุน



องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เป็นองค์การการค้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่มีความเป็นธรรม โดยต้องการเปิดเสรี

การค้าระหว่างประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามความพร้อมของประเทศสมาชิก และระดับการพัฒนาของประเทศ โดย WTO ได้กำหนดให้มีการปฏิบัติอย่างเป็นพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนา (Special and Differential Treatment: S&D) เพื่อให้สามารถเข้าร่วมในระบบการค้าพหุภาคีได้ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก WTO มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 การเป็นสมาชิกของ WTO ทำให้ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกมีสิทธิและพันธกรณี (Rights and Obligations) ที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลงต่างๆ ภายใต้ WTO ทั้งนี้ การอุดหนุนภายใน คือ หนึ่งในเรื่องหลักที่ WTO ได้มีการเจรจาหรือกันเพื่อกำหนดกฎและกติกา และรูปแบบการอุดหนุนภายในที่ประเทศสมาชิกสามารถใช้ได้ และจำกัดไม่ให้ประเทศสมาชิกใช้มากเกินไปจนทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้าไม่เป็นธรรม

ประเทศไทย ในฐานะประเทศกำลังพัฒนาสามารถดำเนินการอุดหนุนภายในเพื่อการพัฒนาสำหรับสินค้าเกษตร<sup>1</sup> ได้ แต่ต้องดำเนินการภายใต้กฎและกติกาของ WTO โดยการอุดหนุนภายในนั้นจะต้องไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความบิดเบือนทางการค้า หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า ทั้งนี้ การอุดหนุนภายในที่สามารถใช้ได้ตามกฎหมายของ WTO สามารถแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. การอุดหนุนประเภท “Green Box” หรือ การอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการผลิตและการค้า หรือถ้ามีก็น้อยมาก เป็นการอุดหนุนที่ทำได้โดยไม่มีข้อผูกพันว่าจะต้องลดตามพันธกรณีของ WTO โดยการอุดหนุนประเภทนี้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นฐาน คือ การอุดหนุนดังกล่าวจะต้องให้โดยผ่านโครงการของรัฐบาล ซึ่งใช้เงินของรัฐบาล และ การอุดหนุนดังกล่าวจะต้องไม่มีผลให้เกิดการสนับสนุนด้านราคาแก่ผู้ผลิต ตัวอย่างการอุดหนุนแบบ Green Box เช่น

- **การบริการทั่วไป** การอุดหนุนลักษณะนี้จะต้องไม่เป็นการจ่ายเงินโดยตรงให้แก่ผู้ผลิต หรือ ผู้แปรรูป ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนที่ใช้ในการวิจัย การควบคุมแมลงศัตรูพืชและโรค การบริการฝึกอบรม การบริการส่งเสริมและให้คำแนะนำ การบริการตรวจสอบด้านสุขภาพและความปลอดภัย การบริการด้านการตลาดและการส่งเสริมการตลาด การบริการในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น แหล่งน้ำ ไฟฟ้า สร้างถนน ระบบชลประทาน วิธีการขนส่ง
- **การจ่ายเงินช่วยเหลือ** ภายใต้โครงการสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ที่รัฐบาลมีนโยบายไว้อย่างชัดเจน การอุดหนุนในลักษณะนี้สามารถทำได้ โดยการจ่ายเงินจะถูกจำกัดเพียงค่าใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มเติม หรือรายได้ที่สูญเสียที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามโครงการของรัฐบาล
- **การจ่ายเงินโดยตรงให้กับผู้ผลิต (Direct Payment)** โดยเน้นว่าการจ่ายเงินตามโครงการต่างๆ จะต้องไม่เกี่ยวหรืออยู่บนพื้นฐานของ 1) ชนิดหรือปริมาณการผลิต และ 2) ราคาภายในและระหว่างประเทศ ตัวอย่างโครงการการอุดหนุนภายในโดยการจ่ายเงินโดยตรงให้กับผู้ผลิต ได้แก่

(1) **โครงการประกันรายได้ (Income insurance programme) และโครงการคุ้มครองรายได้ (Income safety net programme)** โดยการให้ความช่วยเหลือของรัฐในโครงการประกันรายได้ และความคุ้มครองด้านรายได้ จะต้องจ่ายเงินให้เฉพาะการเสียหายที่มากกว่าร้อยละ 30 ของรายได้รวมหรือรายได้สุทธิเฉลี่ย 3 ปีก่อนหน้า หรือ 5 ปีก่อนหน้า (ไม่นับปีที่มียาได้สูงสุดและต่ำสุดมาคำนวณ) โดยการจ่ายเงินเพื่อชดเชยการสูญเสียจะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 70 ของการสูญเสียรายได้ของเกษตรกร ในปีเกษตรกรได้ลงทะเบียนเพื่อรับการช่วยเหลือ นอกจากนี้ จำนวนการที่จ่ายจะต้องไม่เกี่ยวข้องกันกับชนิดหรือปริมาณการผลิต ไม่สัมพันธ์กับราคาทั้งภายในและต่างประเทศด้วย



ภาพจาก: <https://www.google.com>

<sup>1</sup> ตามคำจำกัดความของ WTO สินค้าเกษตรหมายถึงสินค้าในพิศภักษาซีตอนที่ 01-24 แต่ไม่รวมสินค้าประมงในตอนที 03 และประมง

(2) โครงการประกันภัยพิชผล เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากภัยพิบัติธรรมชาติ ทั้งนี้ สิทธิที่จะได้รับการจ่ายเงินตามโครงการดังกล่าวนี้ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ประกาศอย่างเป็นทางการถึงการเกิดขึ้นของภัยพิบัติทางธรรมชาติ (รวมถึงโรคระบาด แมลงศัตรูพืช อุบัติเหตุจากนิวเคลียร์ และสงครามในพื้นที่ที่กว้าง) และ เหตุดังกล่าวก่อให้เกิดการสูญเสียต่อการผลิตเกินกว่าร้อยละ 30 ของการผลิตเฉลี่ยในช่วง 3 ปีก่อนหน้า หรือ 3 ปีเฉลี่ยในช่วง 5 ปีก่อนหน้า โดยไม่รวมปีที่ที่เสียหายสูงสุดและต่ำสุด และการจ่ายเงินจะจ่ายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการสูญเสียรายได้ ที่ดิน หรือปัจจัยการผลิตอื่นที่มีสาเหตุจากภัยพิบัติธรรมชาติดังกล่าวเท่านั้น โดยการจ่ายเงินชดเชยจะต้องไม่มากไปกว่าต้นทุนของการทดแทนการสูญเสียนั้น และจะต้องไม่เป็นการกำหนดประเภทหรือปริมาณการผลิตในอนาคต และจะต้องไม่เกินกว่าระดับที่กำหนดไว้เพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายในอนาคตเท่านั้น

**ทั้งนี้ การจ่ายเงินภายใต้โครงการประกันภัยพิชผล จะต้องพิจารณาร่วมกับโครงการประกันรายได้หรือโครงการคุ้มครองรายได้ด้วย ซึ่งเมื่อรวมกันแล้ว ยอดรวมของการจ่ายเงินที่ได้รับจะต้องน้อยกว่าร้อยละ 100 ของการสูญเสียทั้งหมดของผู้ผลิต**

**2. การอุดหนุนประเภท “Amber Box” หรือการอุดหนุนภายในที่บิดเบือนการผลิตและการค้า (Trade-distorting support)** คือ การอุดหนุนภายในที่มีการเชื่อมโยงกับระดับการผลิตอย่างชัดเจน เป็นการอุดหนุนที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการผลิตและการค้าโดยตรง จำเป็นต้องมีการจำกัด โดยประเทศสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องลดการอุดหนุนประเภทนี้ลง มีรายละเอียด ดังนี้

- **การอุดหนุนแบบ Amber Box** เป็นการอุดหนุนที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า จึงมีพันธกรณีภายใต้ WTO ว่าจะต้องลดระดับการอุดหนุนลง ณ ปัจจุบันประเทศไทยสามารถใช้การอุดหนุนประเภทนี้ได้ไม่เกิน 19,028 ล้านบาทต่อปี ซึ่งเป็นยอดรวมสำหรับสินค้าเกษตรทุกรายการ ตัวอย่างโครงการอุดหนุนภายในประเภท Amber Box อาทิ การประกันราคา และการรับจำนำ

- **การอุดหนุนที่บิดเบือนการค้าที่สามารถใช้ได้ตามกฎหมาย De minimis หรือการอุดหนุนขั้นต่ำ** ที่สามารถใช้ได้โดยมีผลบิดเบือนการค้าน้อย ประเทศไทยสามารถใช้การอุดหนุนลักษณะนี้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของมูลค่าการผลิตของแต่ละสินค้า ทั้งนี้ หากยอดการอุดหนุนในสินค้าชนิดใดเกินกว่าร้อยละ 10 ของมูลค่าการผลิต ยอดการอุดหนุนภายในที่บิดเบือนการค้าและการผลิตของสินค้าชนิดนั้นทั้งหมด จะถูกนำไปรวมคำนวณเป็นยอดรวมของการอุดหนุนประเภท Amber Box ของประเทศไทย ซึ่งจำกัดไว้ที่ 19,028 ล้านบาท
- **การอุดหนุนที่บิดเบือนการค้าที่ได้รับการยกเว้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (S&D Box)** เป็นการอุดหนุนที่บิดเบือนการค้าแต่มีการยกเว้นให้ประเทศกำลังพัฒนาให้สามารถใช้แบบไม่จำกัดวงเงิน ได้แก่ การอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนพืชเสพติด การอุดหนุนปัจจัยการผลิต และการอุดหนุนการลงทุนสำหรับเกษตรกรที่ยากจนที่มีรายได้น้อย หรือผู้ผลิตที่มีความขาดแคลนด้านทรัพยากร

**3. การอุดหนุนประเภท “Blue Box” หรือการอุดหนุนภายใต้โครงการจำกัดการผลิต** หมายถึง การอุดหนุนภายในที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดการผลิต เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปภาคการเกษตร โดยเป็นการอุดหนุนที่สามารถทำได้โดยไม่จำกัดวงเงิน แต่มีข้อแม้ว่าต้องไม่บิดเบือนการค้าหรือมีผลบิดเบือนการค้าน้อยที่สุด และไม่มีผลต่อการผลิต ทั้งนี้ การจ่ายเงินต้องอยู่บนพื้นฐานที่กำหนดไว้แน่นอนและไม่เปลี่ยนแปลง ประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ข้อ

- **การจ่ายเงินขึ้นอยู่กับเนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิตต่อหน่วยที่กำหนดไว้แล้ว**
- **การจ่ายเงินในอัตราร้อยละ 85 หรือต่ำกว่าของระดับการผลิตที่ใช้เป็นพื้นฐาน**
- **การจ่ายเงินสำหรับปศุสัตว์ที่จ่ายตามจำนวนหัวซึ่งกำหนดไว้แล้วสามารถทำได้ไม่จำกัดจำนวน**



ภาพจาก: <https://www.thairath.co.th>

<sup>2</sup> การเจรจา WTO รอบโดฮา หมายถึง รอบการเจรจาใหม่ของ WTO ที่ได้เริ่มเจรจากันที่กรุงโดฮา ประเทศกาตาร์ เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน

2544 โดยเป็นรอบที่เน้นความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนา และยกระดับความเป็นอยู่ให้ประเทศที่ยากจน จึงเรียกวาระแห่งการเจรจาในรอบนี้ว่า

Doha Development Agenda ทั้งนี้ การเจรจารอบนี้ยังคงดำเนินอยู่ถึงปัจจุบัน ยังไม่สามารถสรุปผลการเจรจาระหว่างกันได้

สำหรับประเทศไทย ยังไม่เคยใช้การอุดหนุนแบบ Blue Box มาก่อน ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าประเทศใหม่ที่ต้องการใช้การอุดหนุนแบบ Blue Box จะต้องมีการชดเชยอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การลดมูลค่าการอุดหนุนแบบ Amber Box ลงต่ำกว่า Blue Box ที่จะใช้ใหม่ หรืออาจกำหนดเพดานของการอุดหนุนแบบ Blue Box ไว้ที่ร้อยละ 5 ของมูลค่าการผลิต ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศที่ใช้การอุดหนุนประเภทนี้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหมด และมีแนวโน้มที่จะลดเลิกการใช้การอุดหนุนประเภทนี้ แล้วหันมาใช้ในการอุดหนุนประเภท Green Box ซึ่งเป็นการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้าและการผลิต และสามารถใช้ได้โดยไม่จำกัดวงเงินแทน

**โดยสรุป** ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิก WTO ได้ให้ความตกลงที่จะต้องลดระดับการอุดหนุนแบบ Amber Box หรือการอุดหนุนที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าลงเหลือ 19,028 ล้านบาทต่อปี และมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของความช่วยเหลือเกษตรกรและเพิ่มความระมัดระวังในการใช้มาตรการอุดหนุนสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกฎ กติกา และพันธกรณีของ WTO เพื่อป้องกันไม่ให้ถูกฟ้องร้องจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ทั้งนี้ ควรเน้นการใช้นโยบายหรือมาตรการอุดหนุนสินค้าเกษตรเพื่อก่อให้เกิดพัฒนาคุณภาพในการผลิต และการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรของไทยให้มีมาตรฐานเทียบเท่าสากล **โดยยกเลิกการอุดหนุนแบบแทรกแซงราคาและการประกันราคา ซึ่งถือเป็นการอุดหนุนที่บิดเบือนตลาด บิดเบือนการค้า และการผลิต (Amber Box) มาเป็นการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนตลาดหรือราคา (Green Box) ซึ่งสามารถทำได้โดยไม่มีขีดจำกัด** อาทิ การประกันรายได้หรือคุ้มครองรายได้ (ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน) การประกันภัยพืชผล การส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่เกษตรกรผู้ผลิตในระยะยาวอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการทำความตกลงดังกล่าวจะผ่านมาถึง 2 ทศวรรษแล้วก็ตาม แต่หากย้อนดูมาตรการความช่วยเหลือของรัฐไทยที่ผ่านมายังติดกับดักอยู่กับการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรบนฐานของการอุดหนุนราคาและการแทรกแซงราคาเป็นสำคัญ การปรับเปลี่ยนฐานคิดเชิงนโยบายไปสู่การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรโดยเน้นมาตรการการให้การอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนตลาดหรือราคาแม้จะมีการจัดทำไปบ้างแต่ดูเหมือนว่าอยู่ในขอบเขตที่จำกัดมาก



ข้อมูลจาก: <https://www.pinterest.com>