

บทที่ 4

กรณีศึกษา : การได้แหล่งกำเนิดของข้าวไทย

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ข้าวด้านต่าง ๆ ในประเทศไทยจากอดีตสู่ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตเมื่อกล่าวด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลก มีผลบังคับใช้แล้ว โดยจะกล่าวในภาพรวมของสถานการณ์ข้าวของโลกในอดีตพอเป็นสังเขปก่อน

การศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนแรกจะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ข้าวของโลกในอดีต และสถานการณ์ข้าวด้านต่าง ๆ ในอดีตช่วงปี 2533-2543 ของไทยโดยสรุปและวิเคราะห์จากรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องที่กล่าวถึงในบทที่ 3 และเพิ่มเติมรายละเอียดสถิติการค้าระหว่างประเทศของไทยจนถึงปัจจุบัน

ส่วนที่สองเป็นการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการผลิตข้าวของไทยในปัจจุบันจะได้แหล่งกำเนิดสินค้าเป็นของไทยหรือไม่อย่างไร รวมทั้งการพยากรณ์ผลกระทบของกฎนี้ต่อกลุ่มสินค้าดังกล่าวในอนาคต โดยศึกษาจาก

1. ข้อมูล เอกสาร และผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. หลักเกณฑ์ Wholly Obtained (WO) รายชื่อสินค้าที่คณะกรรมการเทคนิคตกลงกันได้แล้วตามตะกร้า 1 (Basket 1) และกระบวนการผลิตอย่างง่าย (Minimal operation) ในบทที่ 2 ตารางที่ 2.1 , 2.2 , 2.3 ตามลำดับ

3. การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญตามเทคนิคการพยากรณ์เดลฟาย (Delphi)

4. การสังเกตการณ์

5. ประสพการณ์การทำงานในกลุ่มกล่าวด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า

ส่วนที่สาม จะเป็นการสรุปผลการศึกษาและการวิเคราะห์ปัญหา

4.1 สถานการณ์ข้าวของโลกด้านการผลิต การบริโภค การส่งออกและประเทศผู้ผลิตรายสำคัญ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI, 2537) ระบุว่าปริมาณผลผลิตข้าวส่วนใหญ่ของโลกมาจากประเทศในทวีปเอเชียและการขยายตัวของผลผลิตสูงกว่าการขยายตัวของประชากร นั่นคืออุปทานสูงกว่าอุปสงค์เล็กน้อย แนวโน้มการผลิตข้าวในอดีตตั้งแต่ปี 2524-2535 มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ ร้อยละ 90 ของข้าวในโลก ผลิตและบริโภคกันอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาของเอเชีย ตัวอย่างเช่นในปี 2535 โลกผลิตข้าวได้ 526 ล้านตัน ข้าวเปลือกโดยที่ 482 ล้านตันมาจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา อัตราการขยายตัวของผลผลิตรวมเฉลี่ยในกลุ่มนี้ระหว่างปี 2524-2535 ประมาณร้อยละ 2.6 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าการขยายตัวของโลกและของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 2.2 ต่อปี ดังนั้นการขยายตัวของผลผลิตโลก จึงมีแหล่งสำคัญมาจากกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะ จีน อินเดีย อินโดนีเซียและไทย เป็นผู้ผลิตรายสำคัญลำดับต้น ๆ ของโลก เมื่อพิจารณาในแง่ผลผลิตและพื้นที่เก็บเกี่ยว (ตารางที่ ค-1 , ค-2 ในภาคผนวก) เฉพาะจีนและอินเดียรวมกันแล้ว มีผลผลิตรวมและพื้นที่เก็บเกี่ยวถึงร้อยละ 60 และ 50 ของโลก ตามลำดับ ประเทศทั้งสองมีความสำคัญในแง่การผลิตและการค้าข้าวของโลก อุปทานส่วนขาดหรือส่วนเกินจากจีนและอินเดียจะมีอิทธิพลต่อภาวะการค้าข้าวในตลาดโลกเสมอ สำหรับภูมิภาคอื่น ๆ นอกเหนือจากเอเชียไม่มีความสำคัญมากเท่าใดนัก (TDRI , 2537 : 1-2)

อย่างไรก็ตาม ศักยภาพในการผลิตข้าวของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียยังมีระดับผลิตภาพ (Productivity) ต่ำกว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เป็นต้น กล่าวคือประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียมีผลิตภาพต่อพื้นที่โดยเฉลี่ยเท่ากับ 568 กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับ 937 และ 1,305 กิโลกรัมต่อไร่ในปีเดียวกันของญี่ปุ่นและออสเตรเลียตามลำดับ (ตารางที่ ค-3 ในภาคผนวก)

ทางด้านการค้าและการบริโภคข้าวในเอเชีย จะเห็นได้ว่าการกระจุกตัวของการผลิตข้าวในเอเชีย ทั้งนี้มาจากสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการผลิตข้าวและข้าวเป็นอาหารหลักของชาวเอเชีย ตลาดข้าวของโลกเป็นตลาดที่บาง (Thin market) คือ มีปริมาณซื้อขายกันเพียงเล็กน้อยจึงถูกกระทบได้ง่ายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงด้านอุปทานเพียงเล็กน้อย นอกจากนี้ผู้ผลิตรายสำคัญเช่นไทย สหรัฐอเมริกามีบทบาทต่อผลกระทบของตลาดข้าว และตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา

* ตารางที่ ค-1 ในภาคผนวก

เวียดนาม เริ่มมีบทบาทสำคัญในการส่งออกข้าวและมีแนวโน้มจะกลายเป็นผู้ส่งออกรายสำคัญ (ตาราง ค-4 , ค-5 ในภาคผนวก) โดยจะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน เวียดนามส่งออกข้าวมากเป็นอันดับสองของโลกรองจากประเทศไทย

การบริโภคข้าวต่อหัวของประชากรโลกโดยเฉพาะในเอเชียชะลอตัวลง ทั้งนี้เนื่องจากการบริโภคข้าวสาลีทดแทนข้าวและอัตราการขยายตัวของประชากรโลกลดลงรวมทั้งการเพิ่มขึ้นของรายได้ (ตารางที่ ค-6 , ค-7 ในภาคผนวก) รายได้ดีขึ้นจึงมีความต้องการบริโภคข้าวคุณภาพสูงขึ้น ดังนั้นแม้การบริโภคข้าวต่อหัวในภาพรวมจะลดลง แต่รายได้ของประเทศผู้ส่งออกข้าวยังคงรักษาระดับรายได้โดยการผลิตข้าวคุณภาพสูง

คุณภาพของข้าวในตลาดโลก ประกอบด้วย 4 พันธุ์สำคัญ คือ ข้าวเหนียว ข้าวหอม ข้าวพันธุ์ญี่ปุ่น (Japonica) หรือข้าวเมล็ดสั้น (Short grain) หรือข้าวเมล็ดกลม (Round grain) และพันธุ์อินดิกา (Indica) ซึ่งมีเมล็ดยาว (Long grain) ปริมาณการค้าพันธุ์ข้าวเหนียวมีน้อยมาก คือประมาณ 100,000 ตันต่อปี ข้าวคุณภาพสูงผู้ส่งออกรายสำคัญคือ สหรัฐอเมริกา ไทย และเวียดนาม ส่วนปากีสถานมีส่งข้าวคุณภาพสูงซึ่งเป็นข้าวชนิดพิเศษ (บาสมати) เป็นจำนวนเล็กน้อย (TDRI , 2537 : 127)

ตลาดข้าวคุณภาพสูงที่สุดในเอเชียและในโลก คือตลาดฮ่องกง เพราะผู้บริโภคมีกำลังซื้อและความพิถีพิถันในด้านปริมาณการบริโภคค่อนข้างคงที่มานานกว่า 10 ปีแล้ว คือประมาณ 360,000 –370,000 ตันต่อปี สำหรับชนกลุ่มน้อยอพยพจากเอเชียไปอยู่ในยุโรปจะนิยมข้าวพันธุ์อินดิกา (Indica) และข้าวบาสมати รวมทั้งประเทศในยุโรปเหนือ ส่วนตลาดยุโรปตะวันตกและยุโรปใต้นิยมบริโภคข้าวพันธุ์จาโปนิกา (Japonica) แต่ตลาดเหล่านี้เป็นตลาดเล็ก (TDRI , 2537 : 132 , 134)

โดยสรุป ปริมาณการผลิตสูงกว่าความต้องการบริโภคเล็กน้อย จากประมาณการการผลิต การบริโภคและการค้าโลกในปี 2543 ของ FAO 1993 พบว่าการผลิตข้าวของโลกเท่ากับ 409.41 ล้านตันข้าวสาร การบริโภคข้าวของโลกเท่ากับ 407.86 ล้านตันข้าวสาร โดยทวีปเอเชียเป็นแหล่งผลิตและบริโภครายใหญ่ แนวโน้มการบริโภคข้าวของโลกในอนาคตลดลง เนื่องจากคนมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีการบริโภคข้าวสาลีมาทดแทน สำหรับผู้ผลิตและส่งออกที่สำคัญ คือ ไทย เวียดนามและสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะเวียดนามได้พัฒนาเป็นผู้ส่งออกข้าวมากเป็นอันดับสองรองจากไทยในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ทวีปที่มีการนำเข้ามากคือทวีปแอฟริกา ตะวันออกกลาง ลาตินอเมริกา และกลุ่มอียิปต์ สำหรับตลาดข้าวคุณภาพดีที่ใหญ่ที่สุดในโลกคือ ฮ่องกง (TDRI , 2537 : 5,

30) เมื่อมองเห็นภาพรวมของสถานการณ์ข้าวของโลกแล้ว ควรได้ศึกษาภูมิหลังและศักยภาพของประเทศผู้ผลิต และผู้ค้าที่สำคัญโดยสังเขปดังนี้

โครงสร้างและแนวโน้มการผลิตข้าวของผู้ผลิตและผู้ค้าที่สำคัญ

4.1.1 จีน

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา จีนได้ทำการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ข้าวลูกผสม (Hybrid) ในเชิงพาณิชย์และประสบความสำเร็จบ้างพอสมควร แม้ในระยะแรกจะมีปัญหาในการนำเข้ามาผลิตพันธุ์ ประกอบกับความต้านทานโรคของพันธุ์ข้าวลูกผสมนี้ยังต่ำ รวมทั้งการลงทุนการผลิตเมล็ดพันธุ์ค่อนข้างสูง แต่ผลดีคือทำให้ผลผลิตสูงกว่าพันธุ์ดั้งเดิมประมาณร้อยละ 35 ทั้งนี้รัฐบาลจีนได้ดำเนินนโยบายการเพิ่มผลผลิตธัญพืชอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2534-2538) เป็นต้นมา นอกจากนี้รัฐยังให้การอุดหนุนปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะปุ๋ย อย่างไรก็ตามจีนยังคงนำเข้าข้าว อันสืบเนื่องจากอุปสงค์ของจีนมีขนาดใหญ่มาก (TDRI, 2537 : 6-7)

4.1.2 อินเดีย

อินเดียมีศักยภาพในการผลิตข้าวสูงขึ้นตลอดมาในช่วง 40 ปี โดยการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูก รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของผลผลิตภาพ โดยรัฐให้การอุดหนุนปัจจัยการผลิต เช่นปุ๋ย รวมทั้งการลงทุนด้านการชลประทาน และการพัฒนาข้าวพันธุ์ใหม่ IR8 ทำให้อัตราการเจริญเติบโตของผลผลิตภาพต่อพื้นที่ของการผลิตข้าวในอินเดียขยายตัวสูงสุดถึงร้อยละ 3.1 โดยเฉลี่ยต่อปีในช่วงปี 2521 - 2531 นอกจากนี้รัฐยังคงเร่งดำเนินนโยบายให้เกษตรกรยอมรับข้าวพันธุ์ใหม่ และมีการบริโภคข้าวสาลีทดแทน รวมทั้งแนวโน้มของการบริโภคข้าวต่อคนลดลง จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน

4.1.3 อินโดนีเซีย

ก่อนปี 2528 อินโดนีเซียได้นำเข้าข้าวเฉลี่ยประมาณ 1.7 ล้านตัน ต่อมาหลังปี 2528 การนำเข้าลดลงอย่างมากเหลือไม่ถึง 4 แสนตัน นโยบายของรัฐในการลงทุนด้านการชลประทานและการอุดหนุนเรื่องปุ๋ยรวมทั้งการได้รับการสนับสนุนข้าวพันธุ์ใหม่จากศูนย์วิจัยข้าวนานาชาติ (IRRI) ทำให้พื้นที่เพาะปลูกข้าวพันธุ์ใหม่สูงถึงร้อยละ 71 ในปี 2533 และผลผลิตภาพต่อพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 30-50 อย่างไรก็ตามความต้องการบริโภคข้าวต่อคนยังคงเพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้อินโดนีเซียยังคงต้องพึ่งพาการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ

4.1.4 เวียดนาม

ภายหลังสงครามสิ้นสุดลง เวียดนามได้เร่งรัดการผลิตข้าวภายในประเทศ การนำเข้าข้าวจากปี 2519 ลดลงตามลำดับและเริ่มส่งออกในปี 2520 และส่งออกมากขึ้นประมาณ 2.0 ล้านตัน ข้าวสารในปี 2535 ศักยภาพในการผลิตสูงมากรวมทั้งการขยายตัวด้านผลิตภาพนับว่าสูงที่สุดในภูมิภาคเอเชียในปี 2532 ทั้งนี้ด้วยความได้เปรียบของปัจจัยการผลิตหลายประการ อาทิ สภาพโครงสร้างของภูมิประเทศที่เป็นรูปเรียวยาวทำให้สามารถผลิตข้าวได้ 3 ครั้งต่อปี ภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมทางการเกษตรที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับน้ำฝนและความอุดมสมบูรณ์ของดิน นอกจากนี้ค่าแรงงานราคาถูกมีแรงงานจำนวนมาก เกษตรกรยอมรับข้าวพันธุ์ใหม่สูงถึงร้อยละ 50 รวมทั้งความสามารถผลิตเมล็ดพันธุ์ที่ดีได้เอง สิ่งสำคัญคือนโยบายรัฐในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้ยืดหยุ่นมากขึ้น การปรับปรุงสาธารณูปโภคพื้นฐาน การปฏิรูปการถือครองที่ดิน การลดภาษีรายได้ให้กับเกษตรกร การให้สินเชื่อ เป็นต้น

ในด้านผลผลิตข้าวเกษตรกรยอมรับข้าวพันธุ์ใหม่ ถึงแม้ว่าจะให้ผลผลิตสูง แต่เป็นข้าวคุณภาพต่ำ การปลูกข้าวหอมและข้าวเหนียวมีเล็กน้อย ตลาดข้าวของเวียดนามในช่วงต้นจึงเป็นข้าวคุณภาพต่ำ แต่ระยะหลังได้เปลี่ยนแปลงเบนเข้าสู่ข้าวคุณภาพปานกลางและข้าวคุณภาพสูงมากขึ้น การลงทุนในการสร้างโรงข้าวหนึ่งเพิ่มขึ้น ทำให้เวียดนามสามารถส่งข้าวหนึ่งแข่งกับประเทศไทย รวมทั้งการส่งข้าวคุณภาพสูงออกแข่งกับประเทศไทยในตลาดที่เคยเป็นของไทยเช่น มาเลเซีย รวมทั้งการเจาะตลาดใหม่ ๆ เช่น เม็กซิโก เปรู ตะวันออกกลาง และประเทศแถบแอฟริกา เป็นผลให้ตลาดข้าวของเวียดนาม มีความหลากหลายประเทศมากกว่าเดิม สำหรับปัจจุบันเวียดนามเป็นคู่แข่งในการค้าข้าวที่น่าจับตามองเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะสามารถส่งข้าวออกมากเป็นอันดับสองของโลกรองจากไทยและในอนาคตจะช่วงชิงความเป็นหนึ่งไปจากไทย หากประเทศไทยไม่รีบพัฒนาและแก้ไขจุดอ่อนหลาย ๆ ประการ

4.1.5 สหรัฐอเมริกา

ข้าวมีบทบาทต่ำมากในเศรษฐกิจการเกษตรของสหรัฐอเมริกา การผลิตข้าวมีปริมาณประมาณ 7 ล้านตันต่อปี ช่วงปี 2531-2535 โดยมีอัตราการเพิ่มของการผลิตประมาณร้อยละ 2.9 สหรัฐฯ ไม่นิยมบริโภคข้าว แม้การผลิตจะมีไม่มากแต่ส่งออกมากกว่าร้อยละ 30 ของข้าวที่ผลิตได้ ในอดีตสหรัฐฯจึงเป็นผู้ส่งออกข้าวคุณภาพดีรายใหญ่แข่งกับไทยโดยครองส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 20 รองจากประเทศไทย ทั้งนี้รัฐบาลอเมริกาได้ให้การอุดหนุนข้าวสูงที่สุดในบรรดาระดับรัฐทั้งหมด และแนวโน้มในอนาคตของการผลิตข้าวค่อนข้างทรงตัว เนื่องจากต้นทุน

ค่าเช่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น และบทบาทของพืชอื่น ๆ จะเข้ามามีความสำคัญมากขึ้น นอกจากนี้แรงกดดันของแอกต์ 1994 ทำให้สหรัฐฯ จะต้องลดและเลิกการอุดหนุน อย่างไรก็ตามการลดลงของผลผลิตข้าว ก็อาจไม่กระทบต่อการส่งออกอย่างชัดเจน ทั้งนี้ยังสามารถอาศัยฟาร์มแอกท์ (Farm Acts) ในการรักษาตลาดข้าวของตนเองไว้ได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าศักยภาพในการผลิตข้าวของประเทศคู่แข่งและ คู่ค้าที่สำคัญของไทยต่างอาศัยความได้เปรียบของปัจจัยการผลิตด้านต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายและการอุดหนุนจากรัฐ ในลำดับต่อไปเป็นการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ข้าวของไทยจากอดีตสู่ปัจจุบัน ในด้านต่าง ๆ อาทิ การผลิต การตลาด นโยบายรัฐ การบริโภค และการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

4.2 โครงสร้างภาคการส่งออกของสินค้าเกษตรและตลาดสินค้าที่สำคัญของไทย

จากรายงานการศึกษาการค้าระหว่างประเทศของไทย แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการส่งออกจากสินค้าเกษตรไปสู่สินค้าเกษตรอุตสาหกรรมและสินค้าอุตสาหกรรม กล่าวคือ ในช่วง 20-30 ปีที่ผ่านมา สินค้าเกษตรเป็นสินค้าส่งออกหลักโดยมีสัดส่วนการส่งออกเฉลี่ยร้อยละ 52.54 (ปี 2513-2522) ของมูลค่าการส่งออกรวม และสินค้าอุตสาหกรรม มีสัดส่วนการส่งออกเฉลี่ยร้อยละ 27.64 (ตาราง ค-8 ภาคผนวก) และในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาสินค้าเกษตรได้ลดลงเหลือเฉลี่ยร้อยละ 12.81 (ปี 2533-2539) ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนการส่งออกเฉลี่ยร้อยละ 79.72 จะเห็นว่าสินค้าอุตสาหกรรมสัดส่วนมูลค่าการส่งออกสูงเป็นอันดับแรกอย่างต่อเนื่อง ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (สถาบันวิจัยการพัฒนาระบบเศรษฐกิจไทย (TDRI) , 2542)

สำหรับสินค้าเกษตรกรรมที่สำคัญได้แก่ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง เป็นต้น โดยข้าวมีสัดส่วนการส่งออกสูงเป็นอันดับที่ 1 ตลอดมาจากอดีตสู่ปัจจุบันในสัดส่วนที่ลดลงกล่าวคือช่วงปี 2531-2534 อยู่ที่ร้อยละ 6.19 ช่วงปี 2535-2539 อยู่ที่ร้อยละ 3.63 (ตาราง ค-9 ภาคผนวก)

ในด้านตลาดคู่ค้าของสินค้าเกษตรในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ตลาดที่สำคัญได้แก่ กลุ่มประเทศอเมริกาเหนือและสหภาพยุโรป สำหรับช่วง 5 ปีหลังจนถึงปัจจุบันตลาดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเพิ่มความสำคัญขึ้น เช่น กลุ่มประเทศอาเซียน อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฮองกง จีน เกาหลีใต้ เป็นต้น โดยญี่ปุ่น จีน อินโดนีเซีย มาเลเซีย เป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญในภูมิภาคนี้

4.2.1 สถานการณ์ข้าวในประเทศไทย

จากรายงานการศึกษาสถานการณ์ข้าวในประเทศไทยปี 2533-2539 ในด้านต่าง ๆ อาทิ การผลิต ด้านการตลาด การค้าระหว่างประเทศ พันธุ์ข้าวที่ปลูกผลกระทบของการเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามพันธกรณี WTO ต่อข้าวไทยและแนวนโยบายของรัฐในช่วงดังกล่าวซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540)

การผลิต

การผลิตข้าวทั้งนาปีและนาปรัง ในภาพรวมนั้นพื้นที่ปลูกมีแนวโน้มลดลงจาก 64.677 ล้านไร่ เหลือ 60.704 ล้านไร่ ลดลงร้อยละ 6.1 ทางด้านผลผลิตได้ลดลงเช่นกัน จาก 21.263 ล้านตัน เหลือ 20.262 ล้านตัน ลดลงร้อยละ 4.7 (ปี 2536 เทียบกับปี 2539) โดยปี 2539 มีพื้นที่เพาะปลูกข้าวประมาณ 61.6 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ปลูกข้าวนาปีประมาณร้อยละ 91.2 นาปรังร้อยละ 8.8 พื้นที่ปลูกนาปีกว่าครึ่งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดที่สำคัญคือ อุบลราชธานี สุรินทร์ นครราชสีมา พื้นที่ปลูกนาปรังส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง ซึ่งมีระบบชลประทานที่ค่อนข้างสมบูรณ์ จังหวัดที่สำคัญที่มีพื้นที่เพาะปลูกมาก ได้แก่ สุพรรณบุรี ฉะเชิงเทรา นครปฐม

การผลิตข้าวของไทยที่สำคัญแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2537 : 113)

ก. ข้าวพันธุ์ กข. หรือข้าวนาปรังหรือข้าวพันธุ์ส่งเสริมมีผลผลิตมากที่สุด ประมาณ 6-6.5 ล้านตันข้าวปลูก

ข. กลุ่มข้าวหอมมะลิมีผลผลิตประมาณ 3 ล้านตันข้าวเปลือก

ค. กลุ่มข้าวพันธุ์บริโภคภายในประเทศหรือพันธุ์พื้นเมืองประมาณ 4 ล้านตันข้าวเปลือก

ง. กลุ่มข้าวเหนียว 4 ล้านตันข้าวเปลือก

ในแต่ละปีไทยผลิตข้าวได้ 18-20 ล้านตันข้าวเปลือก

แรงงานคนและเครื่องจักรมีสัดส่วนในโครงสร้างต้นทุนสูงถึงร้อยละ 60.0 ของต้นทุนการผลิตรวม ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ได้มีการนำเครื่องจักรเข้ามาใช้แทนแรงงานคนและ

แรงงานสัตว์ เนื่องจากค่าแรงงานคนนับวันจะสูงขึ้นอันจะไปเพิ่มต้นทุนการผลิต การนำเครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานเป็นปัจจัยหนึ่งที่ชะลอการเพิ่มของต้นทุนการผลิตและทำให้การผลิตข้าวของไทยยังคงมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกได้

ราคา

ราคาข้าวเปลือกในระดับฟาร์มและราคาข้าวสารจะเคลื่อนไหวตามฤดูกาล กล่าวคือ ราคาจะลดลงในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว (ตุลาคมถึงกุมภาพันธ์สำหรับนาปีและมีนาคม-สิงหาคม สำหรับนาปรัง) หลังจากนั้นราคาจะเพิ่มขึ้น โดยสถิติราคาส่งออกข้าวไทยโดยเฉลี่ยปี 2539 (ม.ค. – ต.ค.) สูงถึง 9,297.27 บาทต่อตันข้าวสาร

นโยบายของรัฐด้านการผลิตและการตลาด

ด้านการผลิต

รัฐมีนโยบายลดพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังเพื่อแก้ปัญหาชลประทานในฤดูแล้ง ตามแผนปรับโครงสร้างการผลิตด้านเกษตร แต่สัดส่วนพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังยังไม่ลดลงแต่กลับเพิ่มขึ้นเรื่อย โดยเฉพาะในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งข้าวส่งออกมีราคาสูงขึ้น

นอกจากนี้รัฐยังกำหนดแนวทางการพัฒนาข้าว โดยกำหนดเขตการผลิตข้าวออกเป็น 4 เขต ตามความเหมาะสมของพื้นที่และวัตถุประสงค์ของการผลิตได้แก่

ก. เขตการผลิตเพื่อการส่งออก

แบ่งเป็นแหล่งปลูกข้าวในเขตชลประทาน

- พื้นที่ปลูกข้าวดอกมะลิ 105

- พื้นที่ผลิตข้าวหอมมะลิ

- พื้นที่ผลิตข้าวญี่ปุ่น

ข. เขตการผลิตเพื่อการบริโภคและการค้าภายใน

ค. เขตเปลี่ยนพันธุ์ข้าวคุณภาพต่ำ

ง. เขตพื้นที่ปลูกข้าวที่ไม่เหมาะสม

นโยบายที่สำคัญของภาครัฐในการสนับสนุนศักยภาพในการผลิตข้าวส่งออก คือ การให้เกษตรกรมีปุ๋ยและสารเคมีที่ใช้ในการเกษตรในราคาถูก รวมทั้งการสนับสนุนส่งเสริมการลงทุนในการวิจัยเรื่องข้าวและการชลประทาน

ด้านการตลาด

ด้านการตลาดรัฐเข้าแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกและข้าวสารเพื่อพยุงราคาไม่ให้ตกต่ำรวมทั้งการส่งออกข้าวในลักษณะการค้าขายโดยรัฐ และการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน

การบริโภคและการค้าระหว่างประเทศ

ข้าวที่ผลิตได้ในประเทศจะใช้เพื่อการบริโภค ส่งออก และเก็บไว้เป็นเมล็ดพันธุ์ การส่งออกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยปี 2538 ส่งออกปริมาณ 6.2 ล้านตัน มูลค่าประมาณ 48,600 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 73,810 ล้านบาท ปริมาณ 6.84 ล้านตันในปี 2542 (ตารางที่ 4.1) โดยประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลก มีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 35 ประเทศผู้นำเข้าข้าวจากไทย ได้แก่ จีน อินโดนีเซีย มาเลเซีย อิหร่าน ไนจีเรีย เป็นต้น (ตารางที่ 4.2) สำหรับสัดส่วนการบริโภคและการเก็บไว้เป็นเมล็ดพันธุ์ค่อนข้างคงที่ โดยสัดส่วนการบริโภคภายในประเทศต่อตันต่อคนต่อปีมีแนวโน้มลดลง ใช้การบริโภคภายในประเทศประมาณ 13 ล้านตันข้าวเปลือก (2 ใน 3 ของข้าวที่ผลิตได้) ที่เหลือ 9 ล้านตันข้าวเปลือกซึ่งเท่ากับประมาณ 4.5 ล้านตันข้าวสารส่งออก มีการส่งออกไปทุกทวีป แต่ส่วนใหญ่ส่งไปกลุ่มประเทศเอเชีย ตะวันออกกลางและแอฟริกา เป็นต้น

ข้าวที่ส่งออกมากที่สุด คือข้าวหอมมะลิรองลงมาคือ ข้าวขาว 100 % ข้าวขาว 5 % ข้าวขาว 10 % ข้าวขาว 15 % ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีปลายข้าว, ข้าวเหนียว และข้าวหนึ่ง (ตารางที่ 4.3) ในอดีตที่ผ่านมาไทยเป็นผู้ส่งออกมากที่สุด รองลงมาคือสหรัฐอเมริกา เวียดนาม จีน ปากีสถาน อินเดีย และพม่า แต่สำหรับในช่วง 2-3 ปีนี้ เวียดนามเป็นผู้ส่งออกข้าวมากเป็นอันดับสองรองจากประเทศไทย

การค้าข้าวต่างประเทศของไทยมีกระบวนการที่กำหนดโดยทางราชการอย่างรัดกุม มีตลาดประจำที่ทำการค้ามาเป็นเวลานาน เน้นความสัมพันธ์ที่ดีและการไว้ใจกันระหว่างผู้ซื้อและผู้ส่งออกเป็นสำคัญ การค้าข้าวของไทยมีกระทำได้ 3 ลักษณะ คือ การขายข้าวให้เอกชนผู้ซื้อในต่างประเทศ การขายข้าวให้รัฐบาลต่างประเทศ การขายข้าวให้กับรัฐบาลต่าง

ประเทศโดยผู้ส่งออกเอกชนเป็นผู้จัดหาข้าวให้ในนามรัฐบาล ภาคเอกชนมีบทบาทในการส่งออกข้าวในปริมาณสูงมากถึงร้อยละ 90-95 ของปริมาณการส่งออกข้าวออกทั้งหมดของแต่ละปี (ตารางที่ ค-11 ภาคผนวก) โดยสมาคมผู้ส่งออกข้าวต่างประเทศเข้ามามีบทบาทเป็นตัวแทนในการต่อรอง เจรจา และให้การปรึกษากับรัฐบาลในเรื่องนโยบายข้าว การกำหนดราคาข้าว การรักษาคุณภาพมาตรฐานของสินค้าข้าว และเป็นศูนย์รวมทำหน้าที่บริหารข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการค้าข้าวระหว่างประเทศให้สมาชิก (อันมาร สยวาลา, 2533 : 219-224)

ศักยภาพการส่งออกของข้าวไทย

การปลูกข้าวส่วนใหญ่ยังคงต้องพึ่งปัจจัยทางธรรมชาติ เช่น น้ำ เกษตรกรยังยอมรับข้าวพันธุ์ใหม่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีอัตราการใช้น้ำต่ำ ผลผลิตภาพของการผลิตจึงยังต่ำอยู่ ในด้านระบบข้อมูลซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการตัดสินใจ ระบบข้อมูลมีจุดอ่อนคือ ยังไม่เป็นระบบ ไม่ทันสมัย ไม่สามารถถูกนำไปใช้ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในหน่วยงานราชการ ยังมีปัญหาการจัดการระบบข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ สำหรับข้าวที่ส่งออกยังเป็นตลาดระดับคุณภาพต่ำถึงปานกลางควรมีการพัฒนาข้าวอย่างครบวงจรเพื่อให้ข้าวมีคุณภาพเพิ่มขึ้นทั้งด้านผลิตภาพและประสิทธิภาพนับแต่การคัดเลือกพันธุ์ พื้นที่เพาะปลูก การบรรจุหีบห่อ การรักษาความสะอาด รัฐจะต้องลดการแทรกแซง มีตลาดซื้อขายล่วงหน้ามีประสิทธิภาพ รวมทั้งนักธุรกิจในวงการนี้จะต้องเป็นมืออาชีพ

ตามที่ได้ศึกษาสถานการณ์ข้าวของโลกในด้านต่าง ๆ รวมทั้งโครงสร้างศักยภาพการผลิตของประเทศผู้ผลิตและคู่ค้าที่สำคัญโดยเฉพาะไทย จากอดีตสู่ปัจจุบันสรุปโดยรวมแล้วคือ อาศัยความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในด้านปัจจัยการผลิตรวมทั้งบทบาทในด้านนโยบายแห่งรัฐของแต่ละประเทศ นับแต่ก่อตั้งองค์การการค้าโลกปี 2538 กฎเกณฑ์ของการค้าระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทต่อการค้าข้าว เช่น แกตต์ 1994 ในอนาคต กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการระบุสัญชาติหรือที่มาของสินค้า หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎนี้จะเป็นผลดีหรือผลเสียทำให้ข้าวไทยที่มีปริมาณส่งออกมากเป็นอันดับหนึ่งของโลกตลอดหลายทศวรรษนี้จะยังคงเป็นข้าวของไทยอีกหรือไม่ ดังการวิเคราะห์ลำดับต่อไป

4.3 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO กับกลุ่มสินค้าข้าวที่ส่งออกของไทย

ตามที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 ถึงหลักเกณฑ์ของการได้แหล่งกำเนิดสินค้าตามหลัก Wholly Obtained และวิธีการหาแหล่งกำเนิดสินค้า ตลอดจนกระบวนการจัดทำอย่างง่ายที่ถือว่าไม่ได้แหล่งกำเนิดสินค้า ในบทนี้จึงมุ่งศึกษาว่าข้าวที่มีกรรมวิธีการปลูกหลัก 2 วิธี ที่ใช้ปลูกข้าวใน

ประเทศไทยนั้น ตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ ที่ทำให้ได้ข้าวประเภทต่าง ๆ ที่ส่งออก กรรมวิธีเหล่านี้จะทำให้ข้าวไทยได้แหล่งกำเนิดประเทศไทยหรือไม่

กลุ่มสินค้าข้าวที่จะทำการศึกษาค้นคว้าต่อไปนี้ ให้นำหมายถึง ข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวขาว ข้าวหนึ่ง ข้าวเหนียว เกรดต่าง ๆ รวมถึงปลายข้าวและข้าวเจ้าขาวชนิดที่เคลือบวิตามิน ตาม พิกัดฯ 1006.10 ถึง 1006.40

4.3.1 นิยามความหมายของคำศัพท์

คุณภาพข้าว (TDRI, 2537 : 127)

ตามปกติแล้วคำว่า "คุณภาพ" และ "มาตรฐาน" หรือ "เกรด" ของข้าวมักใช้แทนกันเสมอ คุณภาพข้าวประกอบด้วย มาตรฐานข้าวและคุณภาพการหุงของข้าว

มาตรฐานสินค้าข้าว¹ (Rice Standards) หมายถึง ข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับข้าวแต่ละประเภทและชนิด สำหรับการค้าภายในประเทศและการค้าระหว่างประเทศ

การมีหลักเกณฑ์เรื่องคุณภาพข้าวเพื่อการควบคุมเรื่องสิ่งเจือปน และการเก็บค่าธรรมเนียมตามเกรดข้าว (พรีเมียมข้าว)

คุณภาพการหุง (Cooking quality)

คุณภาพการหุงของข้าว คือ คุณสมบัติทางเคมีและกายภาพของข้าว ว่าเมื่อหุงแล้วจะร่วนหรือจะเหนียวจะแข็งหรือจะนุ่ม จะสุกเร็วหรือช้าอย่างไร จะขึ้นหม้อและมีกลิ่นหอมหรือไม่ คุณภาพการหุงนี้เกี่ยวข้องกับรสนิยมของผู้บริโภคโดยตรง และรสนิยมนี้ก็เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมและประเพณีการครองชีพ ชาดที่รับประทานข้าวด้วยตะเกียบเช่น ญี่ปุ่นจะนิยมข้าวเหนียวนุ่มและไม่ละ ชาดตะวันตกกลางนิยมข้าวนุ่มแต่ไม่แข็ง ชาวตะวันตกนิยมข้าวหอมและชาวตะวันตกไม่นิยมเป็นต้น คุณภาพการหุงขึ้นอยู่กับคุณสมบัติทางเคมีฟิสิกส์

คุณภาพข้าวในตลาดโลกมีหลากหลายประเภทแบ่งตามลักษณะทางกายภาพ เช่น เมล็ดสั้น เมล็ดปานกลาง และเมล็ดยาว ถ้าแบ่งตามกรรมวิธีการแปรรูปได้เป็น 4 ประเภทคือ ข้าวกล้อง ข้าวขาว ข้าวกล้องหนึ่งและข้าวหนึ่ง

¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 31ง ลงวันที่ 17 เมษายน 2540



ข้าวกล้อง คือ ข้าวที่กระเทาะเปลือกแล้ว

ข้าวขาว คือ ข้าวกล้องที่ขัดขาวแล้ว

ข้าวึ่ง คือ การนำข้าวเปลือกมาแช่น้ำแล้วอบด้วยความร้อนเพื่อให้แห้ง

ข้าวกล้องึ่ง คือ ข้าวึ่งที่กระเทาะเปลือกแล้ว

ถ้าแบ่งตามคุณสมบัติทางชีวเคมีเป็น ข้าวเหนียว ข้าวหอม ข้าวพันธุ์จาโปนิกา (Japonica) หรือข้าวเมล็ดสั้น (Short grain) หรือข้าวเมล็ดกลม (Round grain) และพันธุ์อินดิกา (Indica) ซึ่งมีเมล็ดยาว (Long grain) (TDRI, 2537)

จากประกาศในราชกิจจานุเบกษา^๑ ได้ให้ความหมายของคำต่อไปนี้

ข้าว (Rice) หมายถึง ข้าวเจ้า และข้าวเหนียว (*Oryza sativa* L.) ไม่ว่าจะอยู่ในรูปใด

ข้าวเปลือก (Paddy) หมายถึง ข้าวที่ยังไม่ผ่านการกระเทาะเอาเปลือกออก

ข้าวกล้อง (Cargo rice, Loonzain rice, Brown rice, Husked rice) หมายถึง ข้าวที่ผ่านการกระเทาะเอาเปลือกออกเท่านั้น

ข้าวขาว (White rice) หมายถึง ข้าวที่ได้จากการนำข้าวกล้องเจ้าไปขัดเอารำออกแล้ว

ข้าวเหนียวขาว (White glutinous rice) หมายถึง ข้าวที่ได้จากการนำข้าวกล้องเหนียวไปขัดเอารำออกแล้ว

ข้าวึ่ง (Parboiled rice) หมายถึง ข้าวเจ้าที่ได้ผ่านกระบวนการทำข้าวึ่งและขัดเอารำออกแล้ว

^๑ เล่ม 114 ตอนที่ 31ง. วันที่ 17 เมษายน 2540

ต้นข้าว (Head rice) หมายถึง เมล็ดข้าวหักที่มีความยาวมากกว่าข้าวหักแต่ไม่ถึงความยาวของข้าวเต็มเมล็ดและให้รวมถึงเมล็ดข้าวแตกเป็นซีกที่มีเนื้อที่เหลืออยู่ตั้งแต่ร้อยละ 80 ของเมล็ด

ปลายข้าว (Small broken) หมายถึง เมล็ดข้าวหักขนาดเล็กที่ร้อนผ่านตะแกรงโลหะรูกลมเบอร์ 7

ข้าวสี หมายถึง ข้าวเปลือกซึ่งเอาเปลือกนอก ชั้นนอกและชั้นในทั้งหมดของ Pericarp ออกรวมทั้งเอา germ ทั้งหมดออกในกรณีข้าวเมล็ดยาวหรือข้าวเมล็ดกลม และรวมทั้งเอา germ ออกบางส่วนเป็นอย่างน้อยในกรณีข้าวเมล็ดกลม ทั้งนี้โดยที่ longitudinal white striations ยังคงมีอยู่ไม่เกิน 10 % ของเมล็ดข้าว

ข้าวสีบางส่วน หมายถึง ข้าวเปลือกที่เอาเฉพาะเปลือกนอกออกบางส่วน of germ และชั้นนอก (outer layers) บางส่วนหรือทั้งหมดของ pericarp แต่ยังคงเหลือชั้นใน (inner layers) ไว้

ข้าวหัก (Broken) หมายถึง เมล็ดข้าวหักที่มีความยาวตั้งแต่ 2.5 ส่วนขึ้นไป แต่ไม่ถึงความยาวของต้นข้าว และให้รวมถึงเมล็ดข้าวแตกเป็นซีกที่มีเนื้อที่เหลืออยู่ไม่ถึงร้อยละ 80 ของเมล็ด

ข้าวขาว หมายถึง ข้าวขาว ข้าวขาวหอมชนิด 100 % รวมถึงข้าวหนึ่งชนิด 100 % ตามพิกัดฯ ฮาร์โมนี 1006.30

ข้าวกล้อง หมายถึง ข้าวกล้องตามพิกัดฯ 10.06.20

ข้าวหัก หมายถึง ข้าวหักตามพิกัดฯ 1006.40 และรวมถึงข้าวขาวตามพิกัดฯ 1006.30 ชนิด 20-55%

* อ้างใน TDRI, 2537 : 71

** อ้างใน TDRI, 2537 : 71

*** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับทั่วไป เล่ม 115 ตอนที่ 88 ง ลว. 3 พฤศจิกายน 2541

** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับทั่วไป เล่ม 115 ตอนที่ 88 ง ลว. 3 พฤศจิกายน 2541

ประเทศไทยส่งออกข้าวหอม 100% มากเป็นอันดับหนึ่งรองลงไปคือ ข้าวสาร 100% ข้าวสาร 20%-45% และปลายข้าว (ตาราง 4.3)

4.3.2 วิธีการปลูกและผลิตข้าวของไทย

ไทยมีกรรมวิธีการปลูกข้าวอยู่ 2 วิธีหลัก คือ การทำนาหว่านกับการทำนาดำ

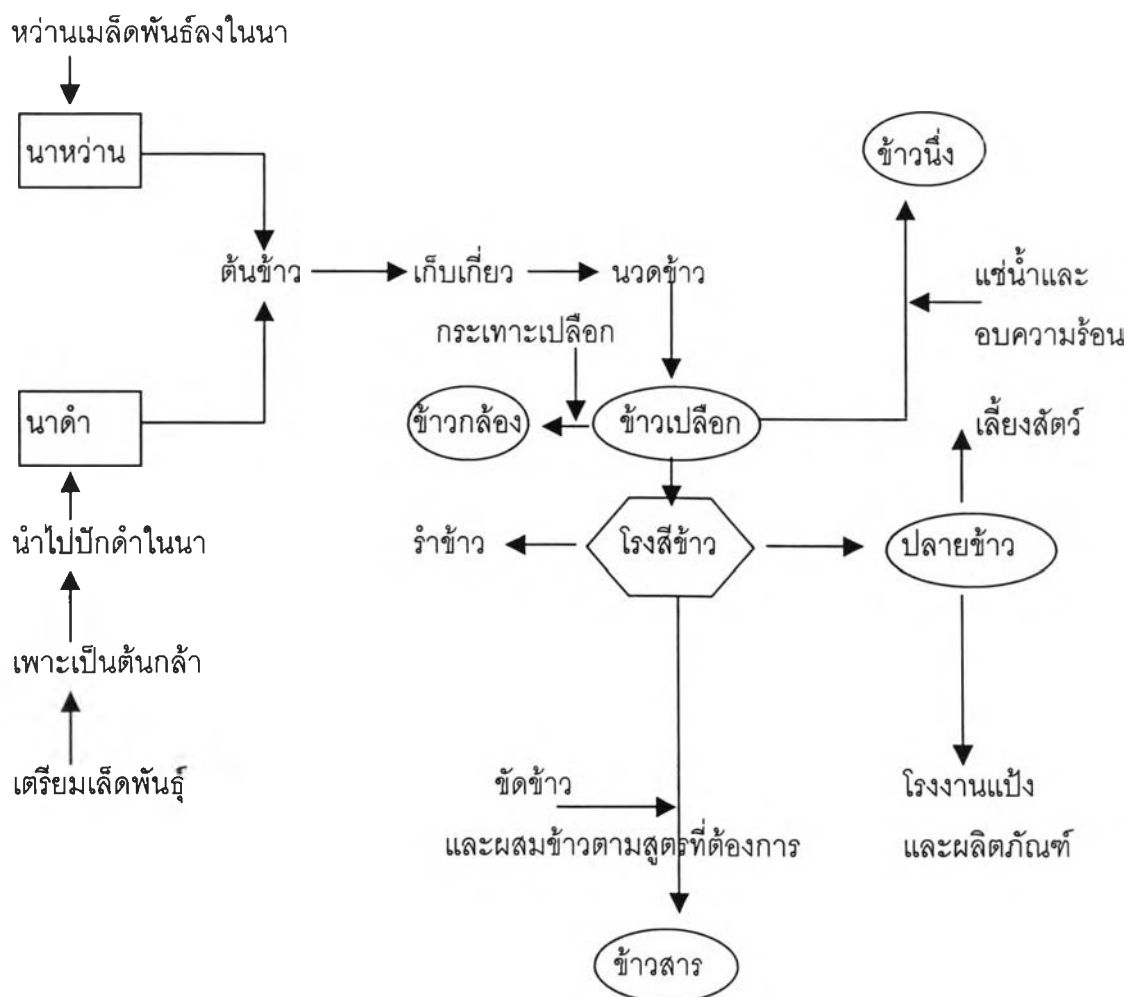
ก. การทำนาหว่าน

โดยการหว่านเมล็ดพันธุ์ข้าวไปบนพื้นที่ที่ได้เตรียมการไว้แล้ว จากนั้นจะดูแลใส่ปุ๋ย และพ่นยากำจัดศัตรูพืช จนกระทั่งเมื่อข้าวสุกจะทำการเก็บเกี่ยวซึ่งจะทำโดยแรงงานคนกับอุปกรณ์อย่างง่ายหรือใช้เครื่องจักรในการเก็บเกี่ยว การทำนาหว่านนี้มีจุดอ่อนคือ ได้ข้าวพันธุ์ไม่สม่ำเสมอทั้งแปลง ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ข้อดีคือ การลงทุนน้อยกว่า และทำได้สะดวกกว่าการทำนาดำ

ข. การทำนาดำ

เริ่มจากการเตรียมเมล็ดพันธุ์ การเตรียมดินเพาะกล้า เตรียมพื้นที่เพาะปลูก เมื่อได้ต้นกล้าแล้วนำไปปักดำในพื้นที่เตรียมไว้ แล้วดูแลรักษา ควบคุมเรื่องปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืชและควบคุมระดับน้ำในนา เมื่อข้าวสุกทำการเก็บเกี่ยว ต่อจากนั้นจะเป็นการผลิตข้าวประเภทต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ตามแผนภาพที่ 4.1

แผนภาพที่ 4.1 แสดงกระบวนการผลิตข้าวประเภทต่าง ๆ



ที่มา : ดัดแปลงมาจากรายงานการประชุมวิชาการข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวแห่งชาติครั้งที่ 1 :

ก้าวใหม่ของข้าวไทย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2537 หน้า 47

4.3.3 ผลการวิเคราะห์การได้แหล่งกำเนิดสินค้าของข้าวประเภทต่าง ๆ ที่ไทยผลิตได้

1) จากกรรมวิธีการปลูกข้าวซึ่งจะทำโดยนาหว่านหรือนาดำก็ตามข้าวเปลือกที่ได้จากการเก็บเกี่ยวและนวดข้าวจะมีแหล่งกำเนิดเป็นของประเทศผู้เก็บเกี่ยว ตามตารางที่ 2.1 ในบทที่ 2 ข้อ (ง) ที่ว่า "พืชและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากพืชซึ่งเก็บเกี่ยวหรือรวบรวมได้ในประเทศนั้น" เมื่อปลูกข้าวในประเทศไทยด้วยเมล็ดพันธุ์ที่กำเนิดในประเทศไทยหรือเป็นเมล็ดพันธุ์นำเข้า เมื่อทำการเพาะปลูกจนโตและเก็บเกี่ยวในเมืองไทยแล้วผลผลิตมีแหล่งกำเนิดเป็นประเทศไทย

2) ข้าวเปลือก นำมากระเทาะเปลือกได้ข้าวกล้อง ซึ่งตามตารางที่ 2.3 บทที่ 2 การผลิตแบบง่าย ถือว่าการเอาเปลือกแข็งของเมล็ดพืช (husking) ออกไม่ถือว่าเป็นกระบวนการที่จะทำให้ได้แหล่งกำเนิดสินค้า หมายความว่า การนำข้าวเปลือกไปกระเทาะเปลือกออกยังประเทศที่สอง ไม่ทำให้ข้าวกล้องมีแหล่งกำเนิดสินค้าเป็นของประเทศที่สอง ข้าวกล้องยังคงมีแหล่งกำเนิดเป็นของไทยตามหลักการสินค้าที่กำเนิดหรือผลิตโดยใช้วัตถุดิบในประเทศเดียวทั้งหมด(Wholly Obtained) คือข้าวเปลือกได้จากข้าวที่ปลูกและเก็บเกี่ยวในเมืองไทย ดังนั้นข้าวกล้องจึงมีแหล่งกำเนิดเป็นของไทย ถึงแม้จะนำข้าวเปลือกไปกระเทาะเอาเปลือกออกที่ประเทศใดก็ตาม

3) ข้าวึ่ง เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการนำข้าวเปลือกไปแช่น้ำแล้วอบด้วยความร้อนให้แห้ง (แผนภาพที่ 4.1) และจากตารางที่ 2.3 การผลิตแบบง่ายในบทที่ 2 ถือว่าการล้าง การทำความสะอาดและการทำให้แห้งเป็นกรรมวิธีอย่างง่าย ไม่ถือว่าการผ่านกระบวนการดังกล่าวจะทำให้ได้แหล่งกำเนิดสินค้า ดังนั้นการนำข้าวเปลือกไปทำให้เป็นข้าวึ่งในประเทศที่สอง แหล่งกำเนิดสินค้าของข้าวึ่งยังเป็นของไทย ตามหลักเกณฑ์ WO. เช่นเดียวกันกับในข้อ 2

4) ข้าวสาร เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการนำข้าวเปลือกไปทำความสะอาดแล้วอบไล่ความชื้น จากนั้น แยกเศษกรวด หินออก แล้วนำไปขัดขาวและผสมข้าวตามสูตรที่ต้องการ กระบวนการล้าง ทำความสะอาด อบไล่ความชื้นและการแยกเศษกรวดหินออก ถือเป็นกระบวนการอย่างง่ายไม่ทำให้ได้แหล่งกำเนิดสินค้า ส่วนการสีข้าวและขัดขาว ไม่จัดเป็นกระบวนการอย่างง่ายแต่แหล่งกำเนิดสินค้าของข้าวสารเป็นแหล่งกำเนิดเดียวกับข้าวเปลือกตามหลักการปลูกและเก็บเกี่ยวในประเทศเดียว (WO.) ดังนั้นข้าวสารจึงมีแหล่งกำเนิดเป็นของไทย

อนึ่งกรณีที่ควรพิจารณาคือถ้าการผสมข้าวตามสูตรที่ต้องการโดยการผสมข้าวในประเทศกับข้าวที่นำเข้าจากต่างประเทศ อาจจะทำให้ข้าวผสมตามสูตรเป็นของประเทศอื่นได้ ต้องดูที่อัตราส่วนผสมซึ่งใช้เกณฑ์การผสมโดยใช้ข้าวจากประเทศที่ทำการผสมอย่างน้อยร้อยละ 85 จึงจะทำให้ข้าวผสมที่ส่งออกมีแหล่งกำเนิดเป็นของประเทศผู้ทำการผสมข้าวนั้น

อย่างไรก็ตามการส่งออกข้าวสารเกรดต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้เป็นการผสมข้าวที่ผลิตในไทย แหล่งกำเนิดข้าวสารเกรดต่าง ๆ จึงเป็นของไทย

5) ปลายข้าว เป็นผลิตภัณฑ์ข้าวหักขนาดเล็กที่ร้อนผ่านตะแกรงโลหะขนาดรูกลมเบอร์ 7 จะเห็นว่าในส่วนของปลายข้าวนี้แหล่งกำเนิดเป็นของไทยตามแหล่งกำเนิดของข้าวเปลือก

6) ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ จากข้าว เช่น แป้ง รำข้าว ตามตารางที่ 2.2 ซึ่งเป็นสินค้าที่คณะกรรมการเทคนิคว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (TCRO) ได้ตกลงแล้วให้สินค้าตามประเภทพิกัด 11.01 ถึง 11.07 ได้แก่ แป้งข้าวสาลี แป้งข้าวเจ้า แป้งมันสำปะหลัง การได้แหล่งกำเนิดสินค้าใช้หลัก WO. ดังนั้น แป้งข้าวเจ้า รำข้าว แป้งข้าวสาลี แป้งมันสำปะหลัง แหล่งกำเนิดสินค้า คือประเทศที่ทำการเพาะปลูกข้าวสาลี ต้นมันสำปะหลัง ให้เติบโต แล้วเก็บเกี่ยว หรือเก็บรวบรวมในประเทศนั้น

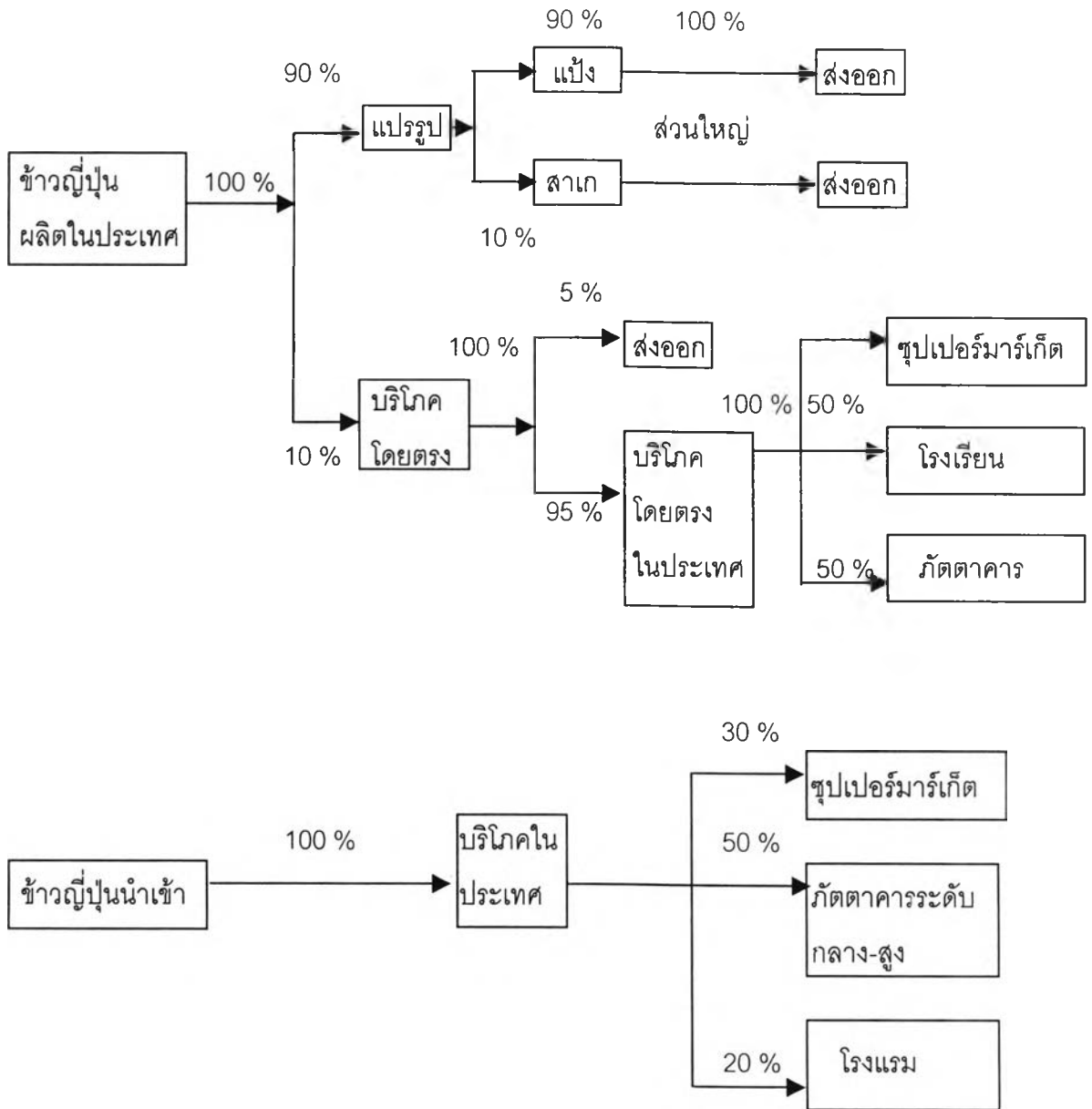
สรุปได้ว่าถ้าไทยปลูกมันสำปะหลัง และข้าวสาลีแล้วเก็บมาทำเป็นแป้งมันสำปะหลัง และแป้งข้าวสาลีส่งออก ประเทศไทยจะได้แหล่งกำเนิดของแป้งนั้น

4.3.4 การนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ

ไทยเริ่มนำเข้าข้าวจากต่างประเทศในปี 2538 อันเป็นผลจากข้อผูกพันการเปิดตลาดสินค้าเกษตรตามข้อตกลงแกตต์ 1994 โดยนำเข้าในปี 2538 ปริมาณ 237,863 ตัน และในปี 2539 ปริมาณ 239,184.56 ตัน (ตารางที่ 4.4) ตามพันธะการเปิดตลาดขั้นต่ำ ปริมาณการเปิดตลาดจะเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี 2547 ไทยมีข้อผูกพันที่จะเปิดตลาดไม่ต่ำกว่า 249,757 ตัน (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540 : 310)

การนำเข้าส่วนใหญ่เป็นพันธุ์ข้าวญี่ปุ่นหรือพันธุ์จาโปนิกา (Japonica) จากสหรัฐอเมริกา ซึ่งปริมาณที่นำเข้าทั้งหมดใช้บริโภคในประเทศ ตามกัตตาคารระดับกลางถึงสูง โรงแรมและซูเปอร์มาร์เก็ต สำหรับข้าวพันธุ์ญี่ปุ่นที่ปลูกในประเทศร้อยละ 10 บริโภคภายในประเทศ ที่เหลือร้อยละ 90 แปรรูปเป็นแป้งส่งออกตามแผนภาพที่ 4.2

แผนภาพที่ 4.2 วิธีการตลาดของข้าวนำเข้าจากต่างประเทศและข้าวพันธุ์ญี่ปุ่นที่ผลิตในประเทศ



ผลการวิเคราะห์

ข้าวที่นำเข้าทั้งหมดใช้บริโภคภายในประเทศ ดังนั้นจึงไม่กระทบต่อการส่งออก ข้าวที่เกรงว่าจะต้องสูญเสียแหล่งกำเนิดข้าวเป็นของประเทศอื่น สำหรับข้าวพันธุ์ญี่ปุ่นที่ปลูกในประเทศ ร้อยละ 90 แปรรูปเป็นแฉังส่งออก ซึ่งแฉังนี้จะได้แหล่งกำเนิดเป็นของไทย ตามหลักเกณฑ์ WO คือ ข้าวที่ปลูกและเก็บเกี่ยวในประเทศใดประเทศนั้นจะได้แหล่งกำเนิด

ตารางที่ 4.1 ปริมาณ มูลค่า และสัดส่วนการส่งออกสินค้าข้าวต่อมูลค่าการส่งออก
ทั้งหมด ปี 2533-2543*

มูลค่า : ล้านบาท

ปริมาณ : ล้านตัน

ปี	ข้าว			สินค้าเกษตรกรรม		มูลค่าการส่งออก
	มูลค่า	ปริมาณ	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ	ทั้งหมด
2533	27,770	-	4.7	131,011	22.2	589,813
2534	30,516	-	4.2	149,527	20.6	725,449
2535	36,214	-	4.4	167,263	20.3	824,643
2536	32,959	-	3.5	160,873	17.1	940,863
2537	39,687	-	3.4	191,333	16.8	1,137,602
2538	48,627	-	3.5	224,759	16.0	1,406,310
2539	50,735	5.46	3.6	223,428	15.8	1,411,039
2540	65,088	5.57	3.59	-	-	1,811,763
2541	86,802	6.54	3.86	-	-	2,246,202
2542	78,810	6.84	3.33	-	-	2,214,249
2543*	27,778	2.50	2.23	-	-	1,244,068

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (ปี 2533-2539) กรมศุลกากร (ปี 24540-2543)

* เป็นสถิติช่วงมกราคม – มิถุนายน 2543.

ตารางที่ 4.2 ประเทศผู้นำเข้าข้าวจากไทยสูงสุด 10 ประเทศปี 2539-2543

ปริมาณ : ตัน

	2539	2540	2541	2542	2543
มาเลเซีย	469,547	458,567	33,223	317,997	330,497
อินโดนีเซีย	468,615	513,944	259,425	6,119,826	250,361
อิหร่าน	368,295	187,055	33,500	649,242	611,198
ไนจีเรีย	339,861	584,567	36,670	683,880	873,651
ฮ่องกง	271,718	248,042	23,966	257,154	254,215
สิงคโปร์	292,334	274,150	29,250	285,040	
สหรัฐอเมริกา	206,546	214,836	-	243,548	
ฟิลิปปินส์	162,138	255,426	-	-	
แอฟริกาใต้	184,744	186,593	28,370	321,082	428,910
สาธารณรัฐประชาชนจีน	142,950	320,887	29,496	-	272,298
ญี่ปุ่น			23,348	-	
โตโก			17,150		
เคนกัล				368,711	626,266
อิรัก				214,983	288,225
เกาหลี					295,218

ที่มา : สมาคมผู้ส่งออกข้าวต่างประเทศ

ตารางที่ 4.3 ปริมาณ*การส่งออกข้าวชนิดต่าง ๆ ระหว่างปี 2539-2543

หน่วยปริมาณ : ตัน

ปี	ข้าวหอม 100 %	ข้าวสาร 100 %	ข้าวสาร 5 %	ข้าวสาร 10 %	ข้าวสาร 15 %	ข้าวสาร 20%-45%	ปลายข้าว เอ,วัน	ข้าว เหนียว	ข้าวเหนียว	ข้าวกล้อง	รวม
2539	1,448,913	1,004,158	216,375	81,366	242,299	638,569	500,337	272,166	732,085	114,265	5,250,533
2540	1,244,203	969,316	85,776	293,012	203,588	520,237	639,492	202,737	978,106	135,745	5,272,212
2541	1,101,821	930,876	321,227	363,900	216,115	1,678,849	574,039	140,778	919,587	119,996	6,367,188
2542	1,138,799	1,216,004	525,741	368,543	127,728	721,801	849,906	304,476	1,323,213	112,153	6,688,359
**2543 (ม.ค.-ก.ย.)	786,123	933,125	209,745	211,780	110,059	55,476	503,978	158,611	1,319,813	84,994	4,373,704

ที่มา : สมาคมผู้ส่งออกข้าวต่างประเทศ

- * เป็นปริมาณส่งออกที่ทำเรือคลองเตย กรุงเทพ
- ** ปริมาณส่งออกข้าวชนิดต่าง ๆ ปี 2543 ช่วงมกราคม - กันยายน

ตารางที่ 4.4 การนำเข้าข้าวจากต่างประเทศของไทย ปี 2538-2543*

มูลค่า = ล้านบาท

ปริมาณ : 1,000 ตัน

	2538	2539	2540	2541	2542	2543*
ปริมาณ	237.86	239.18	325	836	1,491	498
มูลค่า		3,334,000	7,623,730	23,275,798	31,000,000	8,579,102

ที่มา : กรมศุลกากร

* ช่วงมกราคมถึงกันยายน 2543

4.4 การพยากรณ์แนวโน้มผลกระทบของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO ต่อกลุ่มสินค้าข้าวในอนาคต

การศึกษาโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานเกี่ยวกับเรื่องข้าวและแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO ซึ่งประเด็นในการสัมภาษณ์ มีดังนี้

4.4.1 ความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของหลักเกณฑ์ WO ต่อกกลุ่มสินค้าข้าวที่ส่งออก

4.4.2 ประเด็น แนวโน้มการส่งออกกลุ่มสินค้าข้าวของไทย

4.4.3 ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบด้านอื่น รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการสัมภาษณ์ สังเกตการณ์ บุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับเรื่องกฎฯ และเรื่องข้าว รวมทั้งประสบการณ์การทำงาน ปรากฏผลของประเด็นดังกล่าวข้างต้นดังนี้

4.4.1 ประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบของหลักเกณฑ์ WO ต่อกกลุ่มสินค้าข้าวที่ส่งออก

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้งภาครัฐและเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องทั้งเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO ต่างมีความเห็นว่ากรรมวิธีการปลูกข้าวและการผลิตข้าวประเภทต่าง ๆ ของ เกรดข้าวที่ส่งออกในปัจจุบันและอนาคตจะไม่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์ของกฎฯ ดังกล่าวแล้ว ข้าวที่ปลูกและเก็บเกี่ยวในประเทศไทยจะได้แหล่งกำเนิดเป็น

ของไทยรวมทั้งข้าวที่ได้จากการผ่านกรรมวิธีต่าง ๆ เช่น กระเพาะเอาเปลือกออก แขน้ำแล้วอบแห้ง ข้าวที่ผ่านการสีบางส่วนหรือทั้งหมด ข้าวหัก ปลายข้าว และข้าวขาวเคลือบวิตามิน รวมทั้งข้าวชนิดและเกรดต่าง ๆ ยังคงมีแหล่งกำเนิดเป็นของไทย ดังนั้นสินค้าข้าวตามพิกัด 1006.10 ถึง 1006.40 จะไม่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO ส่วนปริมาณการส่งออกข้าวจะลดลงหรือเพิ่มขึ้นจากการสัมภาษณ์สามารถสรุปความเห็นได้ดังนี้

4.4.2 ประเด็นแนวโน้มการส่งออกของกลุ่มสินค้าข้าวของไทย

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ตลาดข้าว ต่างให้ความเห็นว่าแนวโน้มการส่งออกข้าวของไทยในอนาคตมีแนวโน้มลดลง ซึ่งจะเห็นได้จากช่วง 2 ไตรมาสแรกของปี 2543 ปริมาณการส่งออกข้าวคาดว่าจะน้อยกว่าปี 2542 ประกอบกับการเกิดภัยน้ำท่วมทั้งภาคใต้ ภาคกลาง และภาคอีสานของไทยในปี 2543 เชื่อว่าการส่งออกข้าวในปี 2544 คงจะลดลง ทั้งนี้ ปริมาณการส่งออกข้าวขึ้นกับปริมาณการผลิตภายในประเทศแล้วบริโภคและใช้ในกิจการอื่น ๆ ส่วนเกินที่เหลือจึงส่งออก นอกจากนี้อนาคตข้าวไทยอาจได้รับผลกระทบจากปัจจัยด้านการเมือง กล่าวคือประเทศคู่ค้าของไทยส่วนใหญ่การค้าข้าวจะกระทำโดยรัฐซึ่งนโยบายการซื้อขายข้าวกับประเทศใดปริมาณเท่าใด เป็นเรื่องผลประโยชน์ทางการเมือง ถึงแม้ว่าอุปสงค์ข้าว จะมีมาก แต่เป็นการค้าแบบสินเชื่อ อนึ่งการค้าข้าวให้กับต่างประเทศของไทยนั้นร้อยละ 90-95 ส่งออกโดยภาคเอกชน (ภาคผนวก ค-11) ซึ่งอาศัยความไว้วางใจและความสัมพันธ์อันยาวนานในการซื้อขายมาก่อน ดังนั้นตลาดใหม่ที่ต้องการซื้อแบบสินเชื่อ ภาคเอกชนไม่กล้าตัดสินใจเสี่ยงในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียนี้ อีกประการหนึ่งคือภาคเอกชนยังไม่มีกองทุนเพื่อให้สินเชื่อในการค้าข้าว ประเทศคู่ค้าจึงหันไปซื้อข้าวจากประเทศให้สินเชื่อ เช่น เวียดนาม แต่อย่างไรก็ตามตลาดข้าวของเวียดนามยังเป็นตลาดคุณภาพต่ำ และมีธรรมเนียมบริโภคข้าวต่างจากตลาดของไทย

ข้าวไทยมีส่วนแบ่งการตลาดในตลาดโลกร้อยละ 35-40 โครงสร้างด้านการตลาดไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก เป็นตลาดในภูมิภาคเอเชียเป็นส่วนใหญ่ เช่น อินโดนีเซีย จีน มาเลเซีย และตลาดแอฟริกาใต้ เช่น ไนจีเรีย เซเนกัล โตโก ในด้านความต้องการของตลาด มีตลาดระดับล่างเข้ามาจำนวนมาก เช่น มาลากัสกา คิวบา แต่ประเทศในกลุ่มนี้เศรษฐกิจไม่ค่อยดีต้องการซื้อแบบสินเชื่อ

กล่าวโดยสรุปไทยยังคงสามารถครองส่วนแบ่งด้านการตลาดข้าวของโลกอยู่ในอันดับสูงสุดในช่วงอนาคต 10 ปีข้างหน้า ถึงแม้เวียดนามจะเป็นประเทศคู่แข่งที่น่าจับตามอง แต่ในช่วงอนาคตอันใกล้ เชื่อว่าตลาดข้าวของเวียดนามยังคงพัฒนาไม่ทันประเทศไทย ด้านคุณภาพ

ข้าวที่ส่งออกยังคงด้อยกว่าประเทศไทยแต่จะได้เปรียบด้านปริมาณทรัพยากรธรรมชาติ ความอุดมสมบูรณ์ของดิน ค่าจ้างแรงงานต่ำ แรงงานมีจำนวนมาก สามารถปลูกข้าวได้ปีละ 3 ครั้ง ด้านตลาดเป็นตลาดที่มีรสนิยมต่างกับข้าวไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตามไทยควรแก้ไขปัญหาอุปสรรคในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาการผลิตพันธุ์ข้าวให้มีคุณภาพสนองต่อความต้องการของตลาด และการนำเทคโนโลยีมาช่วยในการผลิตให้มากขึ้น

4.4.3 ประเด็นปัญหา อุปสรรคและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการผลิตข้าวและการส่งออก

จากการสัมภาษณ์ผู้รู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องข้าว ประกอบกับการศึกษาจากรายงานเรื่องข้าวซึ่งจัดทำโดยหลายสถาบันทั้งภาครัฐและเอกชน สามารถสรุปประเด็นปัญหา อุปสรรค ด้านการผลิต และด้านการตลาด ซึ่งต่างมีความเห็นตรงกันดังนี้

ด้านพื้นที่นามีจำนวนมากที่ไม่เหมาะในการทำนา รวมทั้งระบบชลประทานไม่ทั่วถึงและไม่สมบูรณ์ มีปัญหาการขาดแคลนน้ำ เนื่องจากการปลูกข้าวของไทยยังคงต้องพึ่งธรรมชาติในเรื่องน้ำและความอุดมสมบูรณ์ของดิน จึงทำให้ประสิทธิภาพการผลิตและผลผลิตต่อไร่ยังต่ำอยู่เมื่อเทียบกับประเทศคู่แข่ง เช่น เวียดนาม สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลี เป็นต้น นอกจากนี้อัตราการใช้ปุ๋ยของเกษตรกรยังต่ำอยู่ รวมทั้งเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ดียังมีไม่เพียงพอและราคาแพงด้วย อนึ่งด้านแรงงานยังขาดแคลนแรงงาน และค่าจ้างมีแนวโน้มสูงขึ้น การปลูกข้าวยังใช้เทคโนโลยีต่ำอยู่ ไม่เพียงแต่ปัจจัยการผลิตที่กล่าวแล้วเป็นสิ่งสำคัญต่อการผลิตข้าวของไทย ด้านการตลาดมีความสำคัญต่อการผลิตและการส่งออกไม่น้อย

ด้านการตลาดมีปัญหาการขาดสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ยุ้งฉาง ตลาดกลาง ลานตาก ในด้านภาครัฐต้องเข้าแทรกแซงในการพยุงราคาข้าว รวมทั้งมีคู่แข่งมากทั้งตลาดคุณภาพสูง และตลาดคุณภาพต่ำ ประการสำคัญคือ การขาดกองทุนสินเชื่อสำหรับภาคเอกชน เพราะการค้าข้าวระหว่างประเทศของไทย เป็นการขายของภาคเอกชนร้อยละ 90-95 จึงทำให้มีการแข่งขันขายตัดราคากัน ด้านคุณภาพข้าวจึงมีมาตรฐานไม่แน่นอน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขจะทำให้ไทยสูญเสียตลาดข้าวที่มีคุณภาพในอนาคต

นอกจากปัญหาด้านการผลิตและการตลาดแล้ว การวิจัยพัฒนาแปรรูปข้าวเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ยังมีน้อยและไม่พัฒนาเท่าที่ควร

4.5 บทบาทของศุลกากรกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมเพื่อการส่งออกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดสินค้า

นับแต่ก่อตั้งองค์การการค้าโลกเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 และความตกลงว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเป็นหนึ่งในความตกลงเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้า กรมศุลกากรได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ โดยกรมฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (กกล.) มีอธิบดีเป็นประธานและกรรมการมาจากผู้แทนทั้งภาครัฐและเอกชน อาทิ กรมการค้าต่างประเทศ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์ หลักเกณฑ์ของกฎนี้รวมทั้งกำหนดทำที่และการจัดทำเอกสารฝ่ายไทย การส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมและติดตามผลการประชุม แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจติดตามดูแลรับผิดชอบในเรื่องนี้ ซึ่งต่อมารกรมฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าขึ้นมาประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของกรมฯ และผู้แทนจากภาครัฐและเอกชนมีหน้าที่ศึกษาข้อมูลของปัจจัยนำเข้า (Inputs) กระบวนการแปรสภาพ กระบวนการผลิต ขั้นตอนต่าง ๆ ของสินค้าเป็นแต่ละรายการตามการจำแนกสินค้าตามพิกัดระบบฮาร์โมนไนซ์ทั้ง 97 ตอน ว่าควรเลือกหลักเกณฑ์ใด เช่น WO CTH CTSH CTHS ฯลฯ ในการได้แหล่งกำเนิดสินค้าเพื่อจัดทำข้อมูลสรุปเป็นทำที่ของประเทศไทยสำหรับกลุ่มสินค้านั้น ๆ เสนอผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลกในการเจรจาต่อรองทางการค้าต่อไป โดยผ่านกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

บทบาทสำคัญของกรมศุลกากรไม่เพียงแต่ศึกษา ติดตาม เตรียมการจัดทำกฎ และเผยแพร่เมื่อกฎนี้จัดทำเสร็จแล้ว และนำไปสู่ภาคปฏิบัติ ระหว่างกระบวนการจัดทำกฎนี้ ข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน ทันสมัยและครอบคลุมสินค้าทุกประเภทตามระบบพิกัดฮาร์โมนไนซ์เป็นเรื่องยากมาก และต้องใช้เวลา ศึกษาอย่างต่อเนื่อง และมีเวลาเพียงพอ เจ้าหน้าที่ของกรมฯ ในคณะอนุกรรมการจึงต้องจัดประชุมบ่อยมากในช่วงจัดทำกฎ (ปี 2540-2543) และติดต่อกันหลายวัน ซึ่งมีการประชุมอนุกรรมการมาแล้วรวม 24 ครั้ง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะเสนอไปยังที่ประชุม TCRO ได้ทันวาระการประชุมที่กำหนดไว้สำหรับการจัดทำกฎของสินค้ากลุ่มต่าง ๆ ในการประชุมนี้จะพยายามไต่ถามอย่างเจาะลึกถึงกระบวนการผลิตของกลุ่มสินค้าต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการผลิตในปัจจุบัน สภาพและแหล่งที่มาของวัตถุดิบ ผลิตภัณฑ์ที่ส่งออก การจำแนกพิกัดของวัตถุดิบที่นำเข้าและที่ผลิตในประเทศอันเป็นปัจจัยนำเข้าในกระบวนการผลิต ควรต้องรู้พิกัดที่ถูกต้องเพื่อนำไปสู่หลักเกณฑ์การพิจารณาการได้แหล่งกำเนิดสินค้าประเภทต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยหลักการเปลี่ยนแปลงพิกัดตามระบบฮาร์โมนไนซ์ระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่เป็นปัจจัยนำออกในกระบวนการผลิต

ประการสำคัญของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการได้มาซึ่งแหล่งกำเนิดสินค้า ภายใต้ WTO นอกจากจะต้องแม่นยำพิถีพิถันของประเภทสินค้าต่าง ๆ หลักกระบวนการผลิตทุกขั้นตอนสำคัญมาก ที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า กระบวนการนั้น ๆ จัดเป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงมากเพียงพอ (Substantial Transformation) ที่ทำให้ได้แหล่งกำเนิดสินค้าหรือเป็นเพียงกระบวนการการจัดทำอย่างง่าย (Minimal Operation) ที่ทำให้ไม่ได้แหล่งกำเนิดสินค้า

เมื่อได้ถามข้อมูลต่าง ๆ อย่างเจาะลึกแล้ว คณะทำงานจะชี้แนะว่าถ้ากระบวนการผลิตซึ่งตามสภาพการผลิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนวัตถุดิบหรือวัตถุดิบสำเร็จรูป หรือสำเร็จรูป ที่นำเข้ามาแล้วนำมาผ่านกระบวนการเพิ่มเติม เมื่อพิจารณาแล้วจะไม่ได้แหล่งกำเนิด จะมีวิธีเลี่ยง หรือแก้ไขอย่างไร นอกจากนี้คณะทำงานจะพยายามให้ผู้ประกอบการวิเคราะห์ถึงศักยภาพของคู่แข่งของกลุ่มสินค้านั้น ๆ ด้วย

ในทางปฏิบัติคณะอนุกรรมการด้านแหล่งกำเนิดสินค้าในคณะกรรมการร่วม WTO ของคณะกรรมการร่วม 3 สถาบัน (กกร.) คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย จะรับผิดชอบในการกำหนดท่าทีของแต่ละรายสินค้า โดยกลุ่มงานเฉพาะสินค้า มีการประชุมกลุ่มสินค้าต่าง ๆ ประกอบด้วยตัวแทนสมาคม ตัวแทนสภาหอการค้าไทย ตัวแทนผู้ดูแลกลุ่มสินค้านั้น ๆ ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตัวแทนภาคการผลิต แล้วจัดทำข้อมูลสรุปท่าทีของกลุ่มสินค้าต่าง ๆ เสนอผู้อำนวยการกลุ่มกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเพื่อปรึกษาหรือจัดทำข้อมูลในคณะอนุกรรมการของกรมฯ แล้วสรุปกำหนดเป็นท่าทีของประเทศไทยเสนอผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลกผ่านกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ เพื่อนำเข้าพิจารณาในคณะกรรมการกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (CRO) ต่อไป เมื่อผู้แทนไทยได้ความคืบหน้าของที่ประชุม CRO ที่เจนีวาแล้วจะแจ้งมายังกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ เพื่อแจ้งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อเผยแพร่ในส่วนของภาคเอกชนต่อไป ในส่วนของกลุ่มกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเมื่อทราบความก้าวหน้าของการจัดทำกฎฯ แล้วจะปรับปรุงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอที่ประชุมคณะกรรมการกฎฯ ของกรมศุลกากร และการจัดทำข้อมูลเพื่อเผยแพร่ต่อไป

สำหรับขณะนี้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าได้ดำเนินการแล้วเสร็จในส่วนของคณะกรรมการเทคนิค เหลือรายละเอียดอีกเพียงเล็กน้อย ดังนั้นการดำเนินการประชาสัมพันธ์เผยแพร่จึงได้เริ่มแล้วตลอดช่วงปี 2544 นี้ โดยกรมการค้าต่างประเทศได้จัดอบรมสัมมนาเกี่ยวกับกฎฯ

นี้ให้ภาคเอกชน ภาคอุตสาหกรรมส่งออก ตัวแทนออกของ และผู้เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยมีผู้แทนกรมศุลกากรเป็นวิทยากรร่วมบรรยายด้วย

จากประสบการณ์ การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ในการประชุมสัมมนา ทั้งในประเทศที่จัดโดยหน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชนและในต่างประเทศซึ่งจัดโดย WCO ได้พบปัญหาและอุปสรรคหลายประการซึ่งสรุปเป็นข้อสังเกตได้ดังนี้

การประชุมสัมมนาภายในประเทศ ผู้แทนจากภาคการผลิตส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในด้านต่าง ๆ น้อยมาก โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งแหล่งกำเนิดในกลุ่มสินค้าของตน จึงไม่ได้ศึกษาเตรียมข้อมูลมา รวมทั้งการขาดความต่อเนื่องของผู้แทนที่เข้าประชุมเมื่อเปลี่ยนตัวผู้แทนบ่อย ทำให้การจัดทำข้อมูลสรุปเป็นท่าทีของไทยดำเนินไปด้วยความล่าช้ามาก ประการสำคัญคือผู้แทนเข้าร่วมประชุมที่มาจากภาคเอกชนไม่ใช่ระดับที่สามารถตัดสินใจหรือวางแผนเปลี่ยนแปลงองค์กรได้ ดังนั้นมติในที่ประชุมสำหรับกลุ่มสินค้าต่างๆ จึงอาจคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงและไม่ครอบคลุม เกรงว่าจะนำความเสียหายมาสู่ภาคอุตสาหกรรมนั้น ๆ ในอนาคตเมื่อถูกฯ นี้มีผลบังคับใช้ ถึงแม้ว่าช่วงเริ่มต้นของการจัดทำกฎจะเป็นไปอย่างขลุกขลัก แต่ภาคเอกชนและภาคการผลิตเพื่อส่งออกต่างให้ความสำคัญและความสนใจกับกฎฯ ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับธุรกิจของเขา

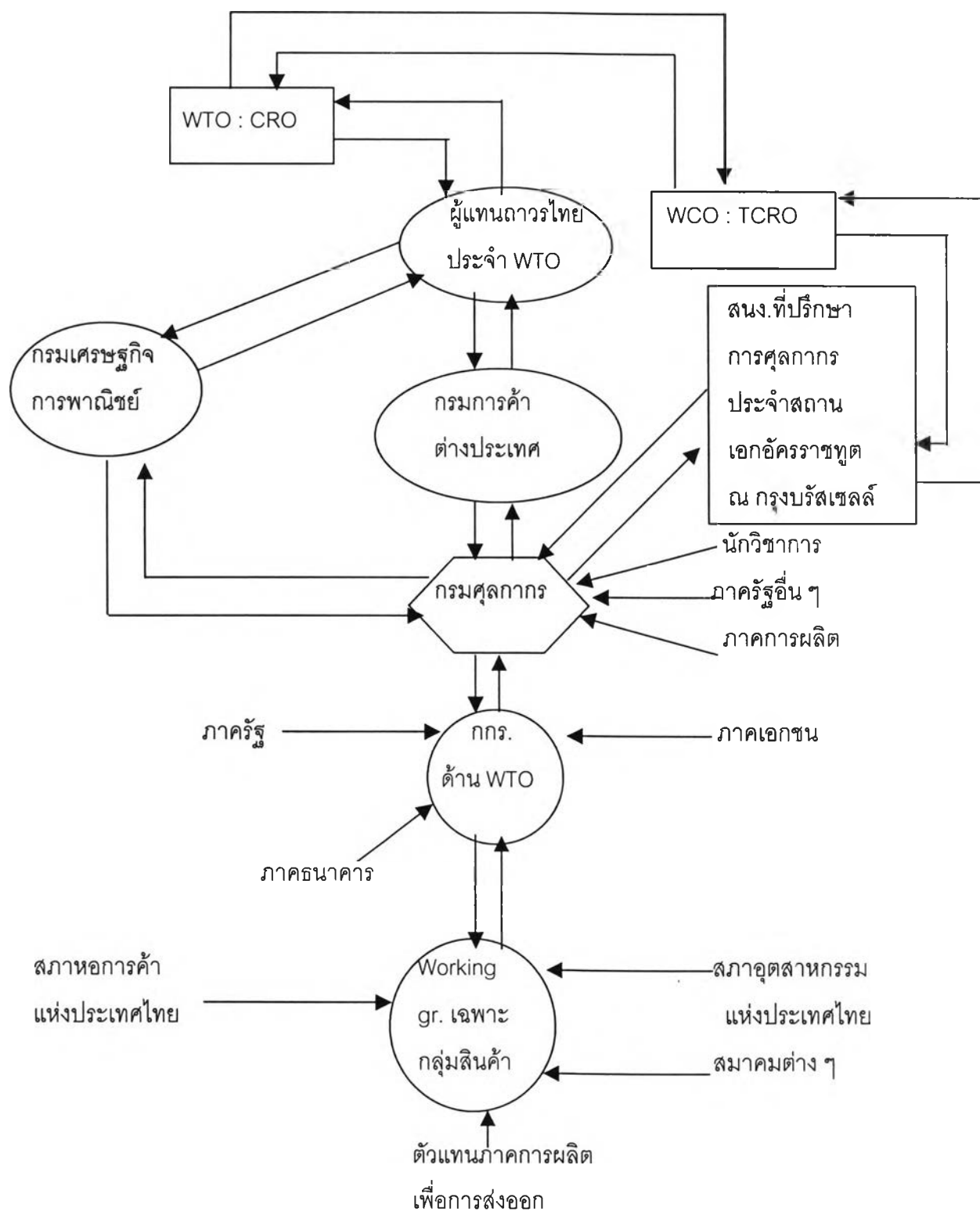
นอกจากปัญหาและอุปสรรคในส่วนของข้อมูลภาคเอกชนและภาคการผลิตแล้ว ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของกลุ่มกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าซึ่งรับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงในการศึกษา ติดตาม วิเคราะห์จัดทำกฎ และบริหารข้อมูลให้ทันสมัยรวมทั้งการเผยแพร่ซึ่งหัวใจสำคัญคือการติดต่อประสานงานอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพกับทั้งภาครัฐและเอกชน เพราะมีเงื่อนไขของเวลาจะต้องสรุปข้อมูลกำหนดเป็นท่าทีของประเทศไทยสำหรับสินค้าแต่ละรายการว่าประสงค์จะให้หลักเกณฑ์ใด การรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็นทำในลักษณะ การประชุมสัมมนา การระดมสมองผู้เชี่ยวชาญ ผู้รู้จากรายสาขาสินค้า

การติดต่อสื่อสารโดยผ่านทางโทรศัพท์ โทรสาร อิเล็กทรอนิกส์การใช้เอกสารได้ตอบ อุปสรรคของการทำงานคือขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ทันสมัยที่มีศักยภาพสูง และขาดบุคลากรและงบประมาณ อุปกรณ์เหล่านี้มีจำกัดและสมรรถนะต่ำ มักขัดข้อง การทำสำเนาครั้งละมาก ๆ เกิดความล่าช้า และข้อมูลไม่ชัดเจน ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมไม่มีเวลาเตรียมข้อมูลนำเข้าที่ประชุม จึงอาจเกิดความบกพร่องกับการสรุปข้อมูลเพื่อกำหนดท่าทีของประเทศไทยในการประชุม

คณะ TCRO ของ WCO และคณะ CRO ในที่ประชุมองค์การการค้าโลกที่อาจไม่ครอบคลุมในรายละเอียดของทุกกลุ่มสินค้า และสภาพความเป็นจริงของการผลิต

อย่างไรก็ตามเมื่อกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO มีผลบังคับใช้การ แสดงแหล่งกำเนิด (Certificate of Origin) จะต้องปรากฏในเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการ ตรวจสอบรับรอง การยอมรับเอกสารเหล่านี้ก่อนสินค้าส่งออก เป็นหน้าที่ของศุลกากรที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง ดังนั้นจะเห็นว่าบทบาทของศุลกากรที่สามารถที่จะอำนวยความสะดวก ส่งเสริม สนับสนุน หรือเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ อันหนึ่งขณะนี้คณะกรรมการ CRO ยังไม่ได้ กล่าวถึงการนำหลักเกณฑ์ของกฎไปปฏิบัติว่าจะต้องมีการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าหรือไม่ จะออกโดยหน่วยงานใด

แผนภาพที่ 4.3 กระบวนการจัดทำข้อมูลกำหนดท่าทีของไทยในการเลือกเกณฑ์
แหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO



ผลการวิเคราะห์

จะกล่าวถึงเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า กับส่วนที่เป็นบทบาทของกรมศุลกากร

ผลการวิเคราะห์จากการศึกษาจากเอกสารรายงานการวิจัย การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ และจากประสบการณ์สามารถสรุปผลได้ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรค ผลดี ผลเสียของการผูกพันกฎ ดังกล่าว ซึ่งขณะนี้การจัดทำกฎ ได้แล้วเสร็จไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ เห็นโครงสร้างโดยรวมได้ชัดเจนขึ้น สำหรับสินค้าเกษตรกรรมไทยยังคงได้แหล่งกำเนิดสินค้าเป็นของไทย ผลกระทบไม่มากนักยกเว้นสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมบางประเภทที่หลักเกณฑ์ยังไม่ชัดเจน เช่น อาหารจากทะเลและผลิตภัณฑ์จากการประมง ในส่วนสินค้าอุตสาหกรรมเครื่องจักรกล ไฟฟ้า อุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา คาดคะเนว่ากลุ่มสินค้านี้จะได้รับผลกระทบเนื่องจากการนำชิ้นส่วนเข้ามาประกอบในประเทศ หลักเกณฑ์ของกฎ สำหรับกลุ่มสินค้านี้มี 4-5 แนวทางให้เลือก อาทิ การใช้หลักเกณฑ์การประกอบ หลักของการเกิดมูลค่าเพิ่มของสินค้า หลักกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ และหลักการดูส่วนประกอบที่ทำหน้าที่หลัก เป็นต้น

2. ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกรมศุลกากร เป็นเรื่องการนำกฎ นี้ไปสู่ภาคปฏิบัติ อาทิ การออกเอกสารรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ผู้มีอำนาจออกเอกสารควรเป็นใคร หน่วยงานใด การตรวจสอบ การตีความ ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ศุลกากรในแต่ละจุดการปฏิบัติงาน อาทิ สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานกรุงเทพ (สอย.) สำนักงานศุลกากรนำเข้าท่าเรือกรุงเทพ (สนข.) สำนักงานศุลกากรกรุงเทพ (สกท.) และด่านศุลกากรต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค จะใช้ดุลยพินิจพิจารณาและตีความเอกสารต่างกัน จะเห็นได้จากปัญหาที่เข้ามายังกลุ่มกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าจำนวนมากในปัจจุบันนี้ เป็นปัญหาการตีความในประกาศการลดอัตราอากรที่ให้สิทธิประโยชน์กับกลุ่มสินค้าไอที ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากกับผู้นำเข้าและผู้ส่งออก นอกจากนี้จะเป็นการตีความคำนิยามบางคำ เช่น “Assembly” “Process in...” ตลอดจนการตีความขอบข่ายของคำว่า “Complete set” เป็นต้น

สำหรับการวิเคราะห์บทบาทของกรมศุลกากรในส่วนที่เกี่ยวกับกฎ ได้วิเคราะห์เป็น 3 ระดับดังนี้

1. ระดับโลกและระดับประเทศ

- ภารกิจและนโยบายของกรมศุลกากรเป็นได้ทั้งเครื่องมือในการสนับสนุนส่งเสริม หรือเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศได้ขึ้นกับวิสัยทัศน์ของผู้บริหารประเทศและผู้บริหารกรมฯ
- บทบาทของกรมศุลกากรในการปกป้องผลประโยชน์ประเทศโดยการประสานงานและช่วยภาคเอกชนในการจัดเตรียมข้อมูลและวิเคราะห์ภารกิจของตนเอง เพื่อเสนอที่ประชุมการเจรจาจัดทำกฎ ในระดับ TCRO ที่บรัสเซลและระดับ CRO ใน WTO ที่เจนีวา
- เป็นแหล่งข้อมูลสำหรับผู้บริหารระดับประเทศในการตัดสินใจเลือกและกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเกษตร เป็นต้น รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของสินค้าส่งออก

2. ระดับองค์การ

- บทบาทของศุลกากรในการช่วยกำหนดและปรับเปลี่ยนภารกิจ (Mission) ของภาคการผลิตเพื่อการส่งออกเพื่อให้สามารถกำหนดทิศทางในการวางแผนกลยุทธ์ในด้านการผลิตและการตลาดที่ชัดเจน
- ช่วยภาคการผลิตในการจัดทำแผนกลยุทธ์ทั้งระยะสั้นและระยะยาว
- หลักเกณฑ์ ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวด้วยกฎฯ ดังกล่าวนี้อันและข้อมูลที่ได้จากภาคการผลิต เป็นแนวทางให้กรมศุลกากรในการกำหนดทิศทางและการวางแผนกลยุทธ์ที่เหมาะสมชัดเจนและสนองตอบการสนับสนุนภาคการผลิตเพื่อการส่งออกในการได้แหล่งกำเนิดหรือไม่ได้แหล่งกำเนิด รวมทั้งการกำหนดแผนกลยุทธ์ และการนำแผนกลยุทธ์ไปสู่ภาคปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนระดับประเทศ แผนของหน่วยราชการอื่น และแผนของภาคการผลิต
- กรมศุลกากรเป็นผู้รวบรวมปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติเสนอ WTO เพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยและครอบคลุมทุกรายการสินค้าตามพิกัดฮาร์โมนี ซึ่งกำหนดให้มีกาแก้ไข ปรับปรุงกฎฯ ตามช่วงเวลาที่กำหนดเมื่อกฎนี้มีผลบังคับใช้แล้ว เช่นเดียวกับการแก้ไขพิกัดอัตราศุลกากรระบบฮาร์โมนีที่มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยทุก 4 ปี เป็นต้น

3. ระดับปัจเจกบุคคล

เมื่อกล่าวด้วยแหล่งกำเนิดสินค้ามีผลบังคับใช้แล้ว เงื่อนไขความสำเร็จปัจจัยสำคัญคือเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกรมศุลกากรซึ่งมีโครงสร้างขององค์กรที่สลับซับซ้อน และการบริหารเป็นแบบกระจายอำนาจบริการไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งรูปแบบการบริหารมีลักษณะความเป็นทางการสูง ดังนั้นการติดต่อสื่อสาร และความร่วมมือของผู้นำกฎหมาย นี้ไปปฏิบัติเป็นปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จซึ่งกรมศุลกากรได้พยายามพัฒนาระบบการสื่อสารให้ทันสมัย รวดเร็ว และทั่วถึงด้วยระบบการส่งผ่านข้อมูล อี.ดี.ไอ ซึ่งได้พัฒนาไปมากแล้ว และบรรลุวัตถุประสงค์ในระดับหนึ่ง เพื่อจัดการกับข้อมูลที่มามากมายให้เป็นมาตรฐาน เป็นระบบมากขึ้น การทำงานที่รวดเร็วโปร่งใส ได้มาตรฐานมากขึ้น ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

ปัญหา อุปสรรคของการให้บริการของศุลกากรในสภาพขององค์ประกอบขององค์กรดังกล่าวมาแล้วทำให้เกิดความสับสนในการทำงานจึงได้รับการกล่าวขานในเรื่องการใช้กฎระเบียบเคร่งครัดหรืออ้อมลุ่มลวยของสถานที่บริการแต่ละแห่งแตกต่างกันขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานว่าเป้าหมายส่วนตัวสอดคล้องกับเป้าหมายของกรมฯ และเข้าใจเป้าหมายของกฎหมาย นี้ชัดเจนเพียงใด เจ้าหน้าที่ยอมรับและผูกพันในการนำกฎหมายไปปฏิบัติหรือไม่ รวมทั้งภาคประชาชนคือตัวแทนออกของ คัสตอมโบรเกอร์ เจ้าหน้าที่ขององค์การภาคเอกชน ผู้นำเข้าและผู้ส่งออกจะต้องเข้าใจ สนับสนุนผูกพันและยอมรับกฎหมายนี้จึงจะสำแดงเอกสารและหลักเกณฑ์การผลิตได้ถูกต้องรวมทั้งการป้อนข้อมูลที่ต้องสู่ระบบอีดีไอ จึงจะทำให้การทำงานทั้งระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4.6 สรุปผลการศึกษาและการวิเคราะห์ปัญหา

การศึกษาหลักเกณฑ์ ขอบข่าย และวิธีการหาแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO รวมถึงบทบาทของศุลกากรในการสนับสนุนการส่งออกในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย เพื่อมุ่งศึกษาและวิเคราะห์สภาพความเป็นจริง ปัญหา อุปสรรค ผลดี ผลเสีย และแนวโน้มผลกระทบในอนาคตเพื่อพิสูจน์สมมติฐาน 2 ข้อ ในบทที่ 1 ซึ่งสามารถสรุปผลได้ดังนี้

4.6.1 สมมติฐานข้อ 1 “ปริมาณการส่งออกของกลุ่มสินค้าเกษตรกรรมที่สำคัญ โดยเฉพาะข้าวได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO

ผลการศึกษาพบว่า ข้าวและกลุ่มสินค้าข้าว ข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวกล้องงอก ข้าวสารที่ผ่านการสีแล้วบางส่วนหรือทั้งหมด ปลายข้าว ข้าวสารเกรดต่าง ๆ รวมถึงข้าวเคลือบ

วิตามินตามพิกัดสารโมโนซ์ 1006.10 ถึง 1006.40 ซึ่งเพาะปลูกให้เติบโตและเก็บเกี่ยวในประเทศไทย จะได้แหล่งกำเนิดเป็นของไทย ยกเว้นข้าวเกร็ดผสมตามสูตรที่ผสมด้วยข้าวที่นำเข้ามาจากต่างประเทศในปริมาณที่ใช้ข้าวในประเทศน้อยกว่าร้อยละ 85 ไม่ได้แหล่งกำเนิดเป็นของไทยซึ่งข้าวผสมในลักษณะนี้ในปัจจุบันไม่มีการส่งออก และคาดการณ์ว่าในสภาพความเป็นจริงไม่น่าจะมีผลิตภัณฑ์ที่ข้าวผสมระหว่างที่ผลิตในประเทศกับข้าวที่นำเข้ามาจากต่างประเทศนำมาผสมกัน แล้วส่งออกเนื่องจากคุณสมบัติทางเคมีและคุณสมบัติทางการหุงไม่สามารถไปกันได้ เช่นใช้เวลาทำให้สุกต่างกัน ความนุ่ม เหนียวต่างกัน เป็นต้น

จากการศึกษาสถานการณ์ข้าวโลก และสถานการณ์ข้าวไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต ถึงแม้ว่าการส่งออกข้าวของไทยจะไม่ได้รับผลกระทบอันเนื่องจากหลักเกณฑ์ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO แต่ในอนาคตประเทศไทยอาจสูญเสียตลาดและความสามารถในการแข่งขันให้กับเวียดนาม ซึ่งได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย ในด้านโครงสร้างของภูมิประเทศ ความอุดมสมบูรณ์ของดิน แรงงานมีมาก ค่าแรงต่ำ รวมทั้งเป็นแหล่งกำเนิดของพันธุ์ข้าวที่ดี ประชาชนมีพลังความอดทน ขยันขันแข็ง มานะบากบั่นเพื่อสร้างชาติ จึงทำให้เวียดนามพัฒนาศักยภาพของตนเองในด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็วรวมทั้งพัฒนาสินค้าเกษตรกรรมจนกระทั่งสามารถส่งออกข้าวมากเป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากไทย

ปัญหาอีกประการหนึ่งจากการล้มล้าง ภาษี ไทยยังมีมาตรฐานทางกายภาพ (ความสะอาด) ที่ไม่แน่นอน บางครั้งสูง บางครั้งต่ำ สิ่งเจือปนในข้าวไทย เช่น กรวด หิน ขนแมว แมลง มูลหนูในข้าวเปลือก สูงกว่ามาตรฐานที่ระบุไว้มาก นอกจากนี้ยังถูกกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศด้วยมาตรการทางภาษี เช่น EU ให้ไทยกำหนดระดับมาตรฐานข้าวด้วยขนาดความยาวของเมล็ดข้าวและถูก EU ประเมินราคานำเข้าที่สูง เป็นต้น ซึ่งในอนาคตทำให้ถูกเก็บภาษีแพงขึ้น ราคาค้นทุนในประเทศนำเข้าจึงสูง จะเป็นอุปสรรคในการส่งออกข้าวไทย ทำให้ข้าวไทยมีราคาสูงขึ้นในตลาดโลกอันเป็นอุปสรรคในการแข่งขัน

ดังนั้นจากผลการศึกษาดังกล่าวจึงปฏิเสธสมมติฐานข้อ 1 คือ "ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยถูกกระทบด้วยหลักเกณฑ์ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO" แต่ปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อปริมาณการส่งออกข้าวของไทย อาทิ ภัยธรรมชาติ น้ำท่วม การใช้เทคโนโลยีการเกษตร ค่าจ้างแรงงาน การชลประทาน การยอมรับข้าวพันธุ์ใหม่ของผู้บริโภค ค่าจ้างแรงงาน สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ตลอดจนวิธีการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะของกลุ่มประเทศที่มีศักยภาพในการแข่งขัน เป็นต้น

4.6.2 สมมติฐานข้อ 2 “บทบาทของศุลกากรเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการปรับขีดความสามารถของภาคอุตสาหกรรมการส่งออกในการได้แหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลก”

จากการศึกษาวิธีการหาแหล่งกำเนิดสินค้าในบทที่ 2 ซึ่งเห็นว่าจะต้องจำแนกพิภพตามระบบฮาร์โมนไนซ์ให้ถูกต้อง จากนั้นหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพิภพ ระดับตอน ประเภท ประเภทย่อย และประเภทย่อยที่แยกออกมา ประกอบกับในบทที่ 3 ว่าด้วยการมององค์การระดับประเทศ ระดับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนว่าเป็นระบบเปิด ปัจจัยนำเข้า กระบวนการแปรสภาพและปัจจัยนำออก ต่างได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ เช่น ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและเทคโนโลยี องค์การจะอยู่รอดได้จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกที่มากระทบ แนวคิดการรื้อปรับระบบราชการ (Reinventing Government) ของเดวิด ออสบอร์นและเทด เกเบอร์ สามารถนำมาเป็นกรอบการวิเคราะห์การรื้อปรับระบบของกรมศุลกากรในส่วนที่สำคัญดังนี้

1. กรมศุลกากรได้เปลี่ยนบทบาทหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนอำนวยความสะดวกการเป็นผู้ให้บริการในบางเรื่อง (Steering rather than Row) โดยโอนกิจการบางอย่างที่ภาคเอกชนทำได้ดีกว่าและมีศักยภาพมากกว่าให้ภาคเอกชนทำ เช่น งานด้านทำความสะอาด งานจัดทำบัตรผ่านพิธีการ งานจัดทำบัตรทอง เพื่อแบ่งกลุ่มผู้ส่งออกระดับบัตรทอง กับระดับธรรมดาทั่วไป ซึ่งเป็นวิธีการบริหารที่กระตุ้น (Catalytic Government) ให้ภาคการส่งออกมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงพัฒนากิจการของตนเองและเป็นตัวอย่างของภาคเอกชนที่สุจริตร่วมมือกับภาครัฐในการให้บริการสังคม โดยให้สิทธิพิเศษกับการส่งออกที่จะได้รับความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติพิธีการศุลกากร อันเป็นแนวทางลดค่าใช้จ่ายในต้นทุนของสินค้าส่งออก ทำให้สินค้าส่งออกมีต้นทุนต่ำลง เพิ่มศักยภาพแข่งขันในตลาดโลก

2. กรมศุลกากรเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการให้บริการ (Competitive Government) โดยให้ภาคเอกชนมากรายเข้ามาแข่งขันให้บริการด้านแวน (VAN : Value Added Network) และการบริการส่งข้อมูลผ่านระบบอีดีไอ (Electronic-Data Interchange: EDI) โดยในปัจจุบันนี้ภาคเอกชนที่ให้บริการด้านแวนมี 6 ราย และการบริการส่งผ่านข้อมูลด้วยระบบอีดีไอมี 45 ราย ซึ่งการบริหารจัดการข้อมูลด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศนี้จะทำให้กระบวนการทำงานง่าย สั้น สะดวก รวดเร็ว และได้มาตรฐานเดียวกันเป็นสากลมากขึ้น ลดการปฏิบัติงานโดยใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการให้บริการในลักษณะนี้จะช่วยอำนวยความสะดวก

สะดวกในทางการค้าระหว่างประเทศ จูงใจให้ต่างชาติตัดสินใจมาลงทุนในประเทศ สำหรับภาคการส่งออกสามารถวางแผนการผลิต การตลาด และด้านอื่น ๆ ได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งแต่เดิมภาคการส่งออกมักพบกับปัญหาไม่สามารถกำหนดต้นทุนของสินค้าต่อหน่วยได้ เนื่องจากความไม่แน่นอนในด้านพิกัดอัตราศุลกากรของวัตถุดิบที่นำเข้า และความล่าช้าในการผ่านพิธีการ บางครั้งการส่งออกไม่ทัน ถูกยกเลิกการซื้อขาย รวมทั้งการต้องรอวัตถุดิบที่เป็นปัจจัยการผลิต เป็นต้น สิ่งเหล่านี้สร้างความเสียหายมาสู่ประเทศไทยไม่น้อย

3. กรมศุลกากรมีบทบาททำให้ชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนของตนเอง (Community-Owned Government) ด้วยการให้ผู้ส่งออกกลุ่มสินค้าต่าง ๆ ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการกว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้ารวมทั้งคณะทำงานกลุ่มสินค้าต่าง ๆ ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย เข้าร่วมประชุมสัมมนา ให้ข้อมูลด้านต่าง ๆ อย่างเจาะลึกตลอดจนการช่วยให้ผู้แทนเหล่านั้นทำความเข้าใจกับหลักเกณฑ์ของการได้มาซึ่งแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO ในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตธุรกิจของตนจนสามารถพิจารณาว่าสินค้าที่ผลิตและส่งออกของตนนั้นจะได้แหล่งกำเนิดเป็นของไทยหรือไม่ด้วยหลักเกณฑ์ใด และถ้าไม่ได้แหล่งกำเนิดควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนใดบ้าง อย่างไร ซึ่งวัตถุประสงค์ขององค์การการค้าโลกต้องการให้ภาคเอกชนสามารถเรียนรู้หลักเกณฑ์ เข้าใจจนสามารถระบุแหล่งกำเนิดสินค้าของตนได้อย่างถูกต้อง โดยศุลกากรเพียงกำกับดูแลไม่ต้องทำการตรวจสอบ ควบคุมอย่างเข้มงวด และ WTO ไม่มุ่งเน้นการออกไปรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า คือจะสามารถทราบแหล่งกำเนิดสินค้าโดยวิธีอื่นใดก็ได้ ดังนั้นภาคเอกชนผู้ผลิตกลุ่มสินค้าประเภทเดียวกัน จะต้องรวมตัวกันปรึกษาหารือ ช่วยเหลือกัน กำหนดความต้องการของกลุ่ม เป็นต้น

4. กรมศุลกากรมุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการของลูกค้า (Customer Driven Government) โดยคำนึงถึงความประทับใจ และความพอใจของผู้มาติดต่อเสมือนการบริการของภาคเอกชนที่ให้ความสำคัญกับลูกค้ามาก กิจกรรมของภาคเอกชนจะอยู่ได้เพราะลูกค้า ในปัจจุบันกรมศุลกากรได้เปลี่ยนแปลงพัฒนาทางด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในเรื่องความล่าช้า ความไม่เสมอภาค ความไม่โปร่งใสในการบริการ การเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่สมควร การกระจายอำนาจ ฯลฯ โดยการรื้อปรับระบบกระบวนการทำงานของกรมฯ การให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-Stop Service) การนำระบบอีดีไอมาใช้ในการผ่านพิธีการ การปรับโครงสร้างองค์กร การจัดระบบผู้ส่งออกระดับบัตรทอง การจัดทำบัตรผ่านพิธีการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (สมาร์ตการ์ด) การให้บริการศุลกากรสำหรับการส่งออกตลอด 24 ชั่วโมง เป็นต้น

5. กรมศุลกากรบริการอย่างผู้มีวิสัยทัศน์ มองการณ์ไกลไปถึงอนาคต (Anticipatory Government) โดยการบริหารเชิงกลยุทธ์ มีการจัดทำแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว คือช่วงละ 5 ปี ถึง 20 ปี ด้วยการติดตามและประเมินการปฏิบัติงานตามแผน แล้วมีการปรับภารกิจ และวัตถุประสงค์ตลอดเวลาอย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบันกรมศุลกากรได้ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอก โดยเฉพาะเรื่องการค้าระหว่างประเทศได้มีการกำหนดเป้าหมายให้เป็นผู้นำศุลกากรในระดับภูมิภาคในอนาคตตลอดจนการรวมกลุ่มทางการค้า การเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ การจัดจ้างที่ปรึกษาในการจัดทำแผนฯ เป็นต้น

จากความพยายามของกรมศุลกากรที่จะปฏิรูปองค์การในด้านต่าง ๆ ดังได้กล่าวแล้วในส่วนสำคัญ ๆ เพื่อปรับปรุงการทำงานให้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ การมุ่งลูกค้าโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมส่งออกให้สามารถแข่งขันในตลาดโลก รวมทั้งความพยายามที่จะให้ภาคเอกชนได้เรียนรู้ เข้าใจและให้ความร่วมมือ และตระหนักถึงความสำคัญและผลกระทบของกฎฯ ที่จะมีผลบังคับใช้ในอนาคตอันใกล้นี้ อย่างไรก็ตามก็มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการรวมทั้งการจะเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับภาคอุตสาหกรรมการส่งออกนั้นเป็นความรับผิดชอบและการตัดสินใจใครควรไปถึงข้อดี ข้อเสีย ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลง พัฒนابقัจจุบันนี้เข้าและหรือกระบวนการผลิตเพื่อให้ได้แหล่งกำเนิดหรือในบางกรณีแม้ไม่ได้แหล่งกำเนิดของสินค้าที่ส่งออกแต่สามารถส่งออกได้ในปริมาณและมูลค่ามากขึ้นเพื่อไปแปรสภาพเป็นสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นในอีกประเทศหนึ่ง กรณีเช่นนี้ก็เป็นที่ปรึกษาประเทศไทยแม้ไม่ได้แหล่งกำเนิดสินค้าแต่ขายสินค้าได้

กรมศุลกากรไม่เพียงแต่ต้องการพัฒนาปรับเปลี่ยนองค์กรในด้านต่าง ๆ อาทิ การปฏิบัติงาน ภารกิจ ทิศทางของแผนกลยุทธ์ การปรับแผนกลยุทธ์แล้ว สิ่งสำคัญคือการเป็นแหล่งข้อมูลที่เป็นระบบ ทันสมัย ได้มาตรฐานสามารถเชื่อมต่อกับระบบเทคโนโลยีของหน่วยงานราชการอื่น ๆ รวมทั้งภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคต่างประเทศ ด้วยระบบที่มีศักยภาพสูง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

จะเห็นว่ากรมศุลกากรมีบทบาทสำคัญทั้งในระดับระหว่างประเทศ ภายในประเทศ ระดับองค์การทั้งหน่วยงานภาครัฐเองและภาคอุตสาหกรรมส่งออก รวมถึงบุคลากรของกรม ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการปรับขีดความสามารถของภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การส่งออกของไทย ดังนั้นจึงยอมรับสมมติฐานข้อ 2

จากผลการศึกษาและสรุปผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในส่วนของกรณีศึกษาในการได้แหล่งกำเนิดของกลุ่มสินค้าข้าวและบทบาทของกรมศุลกากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎ ซึ่งได้พิสูจน์สมมติฐาน 2 ข้อ ข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาใคร่ขอเพิ่มเติมในส่วนท้ายของบทนี้ เพื่อให้การเตรียมตัวนักกฎฯ นี้มาใช้ในอนาคตได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น การได้ทราบถึงผลดีและผลเสียของกฎฯ เพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป

4.7 ผลดี-ผลเสียในภาพรวมของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO

ผลดี

1. การมีกฎฯ ที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน จะทำให้ประเทศสมาชิกที่ได้เปรียบไม่สามารถยกเอาประเด็นแหล่งกำเนิดสินค้ามาใช้ในการกีดกันทางการค้าอีกต่อไป
2. ช่วยให้ภาคการผลิตเพื่อส่งออกของไทยที่เคยนำเข้าวัตถุดิบและวัตถุดิบกลางหันมาใช้วัตถุดิบในประเทศมากขึ้น
3. ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกมีข้อมูลที่ชัดเจนขึ้นในการวางแผนกลยุทธ์ในด้านต่าง ๆ ในระยะยาวได้
4. ผู้ประกอบการมีข้อมูลในการตัดสินใจเกี่ยวกับการย้ายฐานการผลิตเพื่อให้ได้แหล่งกำเนิดสินค้า
5. เป็นความร่วมมือระหว่างสมาชิก WTO ที่จะให้สิทธิประโยชน์แก่กันซึ่งประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกจะไม่ได้รับ อันจะเป็นแรงจูงใจเพิ่มจำนวนสมาชิก WTO ให้มากขึ้น
6. สินค้าเกษตรของไทยที่ส่งออกส่วนใหญ่ได้แหล่งกำเนิดเป็นของไทยซึ่งตามหลักเกณฑ์ของกฎนี้กำหนดไว้ชัดเจน
7. เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้พิสูจน์แหล่งกำเนิดสินค้าในกรณีที่มีการทุ่มตลาดเกิดขึ้น

ผลเสีย

1. สินค้าส่งออกของไทยที่นำเข้าวัตถุดิบหรือวัตถุดิบกลางจากต่างประเทศมาผ่านกระบวนการอย่างง่าย จะทำให้ไม่ได้แหล่งกำเนิดและถ้านำเข้าจากประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก WTO แล้ว ทำให้ไทยสูญเสียสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับ เช่น โควต้า เป็นต้น
2. สินค้าในกลุ่มเครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นสินค้าที่ไทยส่งออกมีมูลค่าสูงในระดับต้น ๆ ติดต่อกันมาหลายปี จะถูกกระทบและต้องปรับตัว เพราะสินค้ากลุ่มนี้อาศัยการนำเข้าชิ้นส่วนมาประกอบในประเทศแล้วส่งออก
3. สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกจะได้รับผลกระทบที่รุนแรงมากขึ้น และเนื่องจากไทยได้เปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา จากเกษตรกรรมมาสู่เกษตรอุตสาหกรรม ซึ่งหลักเกณฑ์ของกฎฯ ในกลุ่มสินค้านี้ถ้าหากไทยเลือกหลักเกณฑ์ใดแล้วและคิดว่าเป็นประโยชน์กับไทย คู่แข่งก็ได้รับประโยชน์อย่างเดียวกัน จึงเกิดการแข่งขันที่รุนแรง
4. อาจทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพคือต้นทุนการผลิตสินค้าจะสูงขึ้น เนื่องจากการย้ายฐานการผลิตเพื่อแสวงหาความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบจะทำให้สูญเสียแหล่งกำเนิดของสินค้า
5. ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะย้ายฐานการผลิตไปประเทศอื่น เพื่อให้ได้แหล่งกำเนิดจะมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น
6. ประเทศที่เคยส่งออกสินค้าที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี เช่น โควต้า เมื่อสินค้านั้นไม่ได้แหล่งกำเนิดอีกแล้วตามหลักเกณฑ์ของกฎฯ ทำให้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อีกต่อไป จะเสียเปรียบในการแข่งขันด้านการค้าต่างตอบแทน