

การเจรจาการค้าพหุภาคีสันค้าเกษตร : ความไม่สมดุล ความล้มเหลว และอนาคตของรอบการพัฒนา (โดฮา)

นิพนธ์ พัวพงศกร
(nipon@econ.tu.ac.th)

สิริลักษณ์ คอมนันตร์
(siri@econ.tu.ac.th)

1. บทนำ

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศและผู้ต่อต้านโลกาภิวัตน์ต่างแสดงความยินดีเมื่อการประชุมรัฐมนตรีในรอบโดฮาที่เมืองแคนคูน เม็กซิโก ต้องยุติลงอย่างกะทันหันโดยปราศจากข้อตกลงใดๆ สำหรับผู้ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ ความล้มเหลวของการประชุมที่แคนคูนเป็นชัยชนะอีกครั้งหนึ่งเหนือกลุ่มผู้สนับสนุนการค้าเสรี แต่ในสายตาของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ความล้มเหลวของการประชุมแคนคูน ไม่ใช่ความพ่ายแพ้ของผู้สนับสนุนการค้าเสรี แต่เป็นชัยชนะเหนือกลุ่มผู้สนับสนุนลัทธิกีดกันทางการค้า บทความฉบับนี้จะอธิบายถึงข้อบกพร่องและความไม่สมดุลของข้อตกลงสินค้าเกษตรในการเจรจารอบอุรุกวัย ความก้าวหน้าของการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในรอบโดฮา และเหตุผลที่การประชุมที่เมืองแคนคูนล้มเหลว หลังจากนั้นจะเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนทิศทาง การเจรจา และการกระบวนการเจรจาเพื่อให้การเจรจารอบโดฮาบรรลุเจตนารมณ์ของนานาชาติที่ต้องการให้การเจรจาการค้าพหุภาคีครั้งนี้เป็น "รอบแห่งการพัฒนา"

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของบทความฉบับนี้ คือ การให้ข่าวสารความรู้แก่สาธารณะเกี่ยวกับข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย ตลอดจนนำเสนอผลการวิจัยของนักวิชาการเกี่ยวกับผลการปฏิบัติตามข้อตกลงสินค้าเกษตร และเหตุผลที่ข้อตกลงดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดการเปิดการค้าเสรีตลาดสินค้าเกษตรโลกอย่างจริงจัง

วิธีการศึกษาอาศัยการทบทวนผลงานวิชาการ บทความในหนังสือพิมพ์ในต่างประเทศและข้อมูลที่รวบรวมโดยองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง WTO OECD และธนาคารโลก

ตอนที่ 2 กล่าวถึงการคุ้มครองในภาคเกษตรซึ่งเป็นสาเหตุให้ภาคเกษตรถูกยกเว้นจากกติกาของ GATT ในช่วงครึ่งทศวรรษแรกของการก่อตั้ง และเหตุผลที่มีความพยายามเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรในการเจรจารอบอุรุกวัย

ตอนที่ 3 เป็นการอธิบายข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย ช่องโหว่และข้อบกพร่องของข้อตกลง ทำไมข้อตกลงนี้จึงไม่ก่อให้เกิดผลต่อการเปิดเสรีภาคการเกษตรและผลลัพธ์ที่ประเทศกำลังพัฒนาได้จากข้อตกลง นอกจากนั้นจะกล่าวถึงประสบการณ์ของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลงสินค้าเกษตร

ตอนที่ 4 วิเคราะห์สาเหตุของความล้มเหลวของการประชุมรัฐมนตรีที่เมืองแคนนูน โดยเน้นประเด็นเนื้อหาสาระ กับประเด็นการเมืองเรื่องการเจรจาการค้าและกระบวนการเจรจาการค้าพหุภาคี

ตอนที่ 5 เริ่มต้นจากการเมืองเรื่องการคุ้มครองเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงปัจจัยทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังกระแสการกีดกันทางการค้า การศึกษาดังกล่าวจะช่วยให้เราเข้าใจอุปสรรคของการเจรจาเพื่อเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตร จากนั้นจะให้เหตุผลโน้มน้าว (ผู้อ่าน) ให้เห็นความสำคัญของการเจรจาการค้าแบบพหุภาคี และลงท้ายด้วยข้อเสนอของนักวิชาการในการปรับเปลี่ยนให้การเจรจารอบโดฮากลายเป็นรอบการพัฒนาตามปฏิญญาโดฮา และตอนสุดท้ายเป็นข้อสรุปสั้นๆ

2. การคุ้มครองสินค้าเกษตรในการเจรจาแอดด์

การศึกษาประวัติการเจรจาเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตร นอกจากจะช่วยให้เข้าใจว่าข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัยมีความสำคัญในประวัติศาสตร์การค้าของโลกอย่างไรแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์ต่อการอธิบายอุปสรรคและความยากลำบากของการเจรจาการค้าขององค์การการค้าโลกในรอบปัจจุบัน (รอบโดฮา) อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางกระบวนการกำหนดกติกาการค้าเสรีสินค้าเกษตรในตลาดโลกทั้งในช่วงก่อตั้ง GATT และช่วงเวลา 47 ปีของ GATT ได้แก่วิกฤตกีดกันการค้าและการคุ้มครองปกป้องภาคเกษตรของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว แต่ในที่สุด วิกฤตในภาคเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วก็ทำให้นานาชาติบรรลุความสำเร็จในการวางกติกาโลกเพื่อกำกับการค้าสินค้าเกษตรเป็นครั้งแรกในเดือนธันวาคม 1993

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง นานาชาติมองเห็นความสำคัญที่จะต้องก่อตั้งองค์การโลกบาลขึ้นมานูรัณณะฟื้นฟูเศรษฐกิจโลก แต่ความพยายามก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) เพื่อวางกติกากำกับการค้าของโลกประสบกับการต่อต้านจากสหรัฐอเมริกา แต่ในที่สุด

ในปี ค.ศ. 1947 ชาติต่างๆ 23 ประเทศจึงบรรลุข้อตกลงการค้าที่เรียกว่า “ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร” (GATT) ซึ่งมีผลบังคับใช้นานถึง 47 ปี ข้อตกลงทั่วไปฉบับนี้มีผลให้การค้าของโลกในสินค้าอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจโลกขยายตัวอย่างรวดเร็วขึ้นเนื่องจากการเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบต่างๆ

แม้ว่าโดยหลักการ ข้อตกลง GATT จะใช้กำกับการค้าสินค้าเกษตรเหมือนสินค้าอุตสาหกรรม แต่มหาอำนาจกลับร่วมมือกันเขียนข้อตกลงให้มีบทกเว้นสำหรับภาคเกษตร (ดูประวัติเรื่องแกตต์กับภาคเกษตรในงานของ Josling, Tangermann and Waley 1996) บทกเว้นปรากฏในมาตราสำคัญ 2 มาตรา คือ ความตกลงเดิมมาตรา 11 (ว่าด้วยการจำกัดปริมาณการนำเข้า) และมาตรา 16 (ว่าด้วยการอุดหนุนการส่งออก ซึ่งไม่ผิดกฎหมายตราบดเคี้ยวที่การอุดหนุนไม่ทำให้ประเทศได้ส่วนแบ่งการค้าโลกอย่างไม่เป็นธรรม) ได้เปิดช่องโหว่ให้มีการอุดหนุนการส่งออกและปกป้องภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ แกตต์ไม่มีกติกาเฉพาะเรื่องการห้ามการอุดหนุนภายในสำหรับสินค้าเกษตร จึงเป็นนัยให้มีการอุดหนุนภายในประเทศได้อย่างเสรีถึงแม้จะมีข้อผูกพันให้รัฐบาลละเว้นจากการดำเนินนโยบายการค้าเกษตรในประเทศที่จะส่งผลเสียหายต่อผลประโยชน์โดยชอบของประเทศคู่ค้า และส่งเสริมให้มีการหาวิธีปัญหาการค้าเกษตร แต่มাত্রการเหล่านี้ก็แทบไม่ส่งผลในทางปฏิบัติ (GATT, 1986)

การที่ประเทศมหาอำนาจร่วมกันร่างกฎข้อบังคับให้ยกเว้นภาคเกษตรจากกติกาการค้าเสรีของ GATT มีสาเหตุมาจากนโยบายคุ้มครองภาคเกษตรและสถานการณ์ในช่วงก่อนการก่อตั้ง GATT กล่าวคือ (1) ตั้งแต่อดีต การค้าระหว่างประเทศด้านสินค้าเกษตรและนโยบายการค้าเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วมีลักษณะของการกีดกันการค้า การคุ้มครอง และการอุดหนุนนโยบายที่ใช้มีตั้งแต่การอุดหนุนผลผลิตและปัจจัยการผลิต อุดหนุนการส่งออก กีดกันการนำเข้าด้วยกำแพงภาษี การจำกัดปริมาณนำเข้า (2) สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองมีส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศต่างๆ ใช้นโยบายการค้าสินค้าเกษตรแบบปกป้องคุ้มครอง เริ่มตั้งแต่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในทศวรรษ 1930 พร้อมกับภาระราคาสินค้าเกษตรตกต่ำเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ก็จำเป็นต้องใช้นโยบายควบคุมภาคเกษตรด้วยการคุมราคา การปันส่วนอาหาร ตลอดจนการวางแผนการผลิต

ด้วยเหตุนี้ ในการก่อตั้งแกตต์ สหรัฐอเมริกาจึงยืนยันให้มีกฎที่มีมาแต่บรรพบุรุษ (Grandfather clause) (หมายถึงว่ากฎหมายต่างๆ ที่ปกป้องการเพาะปลูกในอดีตก่อนข้อตกลงแกตต์ก็ได้รับการยกเว้นจากกฎกติกาที่มุ่งไปสู่การค้าเสรี) เพราะสหรัฐอเมริกามีนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรมาตั้งแต่ปี 1916 โดยอาศัยกฎหมาย Federal Farm Loan Act และให้การ

อุดหนุนเรื่อยมาด้วยกฎหมายหลายฉบับ เช่น Agricultural Credits Act ในปี 1923 Agricultural Adjustment Act (AAA) ปี 1933 เป็นต้น ด้วยเหตุผลเดียวกัน ญี่ปุ่นก็มีการปกป้องการเพาะปลูกข้าวได้โดยอาศัย Staple Food Control Act ปี 1943 และการห้ามนำเข้าข้าวของญี่ปุ่นก็ไม่ละเมิดข้อตกลงของแกตต์อยู่ดีเนื่องจากสินค้าเกษตรได้รับการยกเว้นไว้ในมาตรา 11.2 (c) นั่นเอง ทางด้านยุโรปก็สามารถปกป้องอุดหนุนภาคเกษตรได้ภายใต้สนธิสัญญากรุงโรม 1957 ที่ก่อตั้งประชาคมยุโรป

ช่องโหว่จากกฎดังกล่าวขยายออกไปเรื่อยๆเป็นนโยบายแทรกแซงที่ทวีความสลับซับซ้อนขึ้น และขยายวงกว้างออกไปทั้งในด้านประเภทสินค้าที่ครอบคลุม ตลอดจนเป้าประสงค์ของการแทรกแซง กรณีที่สำคัญ คือ การก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจแห่งยุโรป (European Economic Community – EEC) ในปี 1956 สมาชิก EEC ตัดสินใจประกาศนโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy) ซึ่งเป็นนโยบายการเกษตรแบบ “Inward Looking” โดยการกีดกันการค้าและคุ้มครองภาคเกษตรของประเทศสมาชิก วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาคมยุโรปมีอาหารเพียงพอเลี้ยงตัวเองได้ นโยบายนี้ประสบความสำเร็จอย่างสูงเพราะในเวลาเพียงสองทศวรรษ ประชาคมฯเปลี่ยนฐานะจากกลุ่มประเทศที่นำเข้าอาหารโปรตีนมาเป็นผู้ส่งออก

นอกจากนั้น ในปี 1961 ญี่ปุ่นได้ตรากฎหมาย Agricultural Basic Law เพื่อต้องการรักษาความเสมอภาคระหว่างรายได้ในภาคเกษตรกับนอกภาคเกษตร หรือในปี 1985 เมื่อสหรัฐอเมริกาได้รับอนุมัติให้ยกเว้น (Waive) น้ำตาลและผลิตภัณฑ์นมให้รอดพ้นจากบทบัญญัติของ GATT ซึ่งปกติจะห้ามการจำกัดปริมาณการนำเข้า ผลคือมีการทุ่มเงินมหาศาลแข่งกันสนับสนุนภาคเกษตร และเพิ่มการกีดกันการค้าเกษตรอย่างแพร่หลาย

เกษตรกรรมเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รุ่งโรยในระบบเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้ว สหรัฐอเมริกาและยุโรปสามารถส่งออกสินค้าเกษตรบางชนิดได้ก็เพราะรัฐบาลให้เงินอุดหนุนการผลิตภายใน ส่งเสริมให้มีการผลิตเกินความต้องการซึ่งย่อมจะทะลักออกสู่ตลาดต่างประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรเพื่อเพิ่มพูนรายได้ของเกษตรกรโดยใช้มาตรการที่หลากหลาย เช่น การให้เงินกู้ในระยะแรกๆ พัฒนามาเป็นการประกันราคา การรับจำนำ บวกกับการให้การอุดหนุนเพื่อลดพื้นที่การเพาะปลูกเมื่อผลผลิตเกินความต้องการ ขณะเดียวกัน ยุโรปก็ให้สิทธิพิเศษในการซื้อผลผลิตบางชนิด เช่น น้ำตาล จากประเทศกำลังพัฒนากลุ่ม ACP (African Caribbean Pacific) ทำให้ยังมีผลผลิตส่วนเกินเพิ่มมากขึ้น จำเป็นต้องระบายออกสู่ตลาดโลกในราคาต่ำ ย่อมกดดันให้ราคาส่งออกสู่ตลาดโลกต่ำลงไปอีก ส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆที่จำเป็นต้องพึ่งพิงรายได้จากการส่งออกสินค้า

เกษตรเป็นสำคัญ ซึ่งถึงแม้ว่าจะได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการผลิต แต่ก็ไม่มีพลังทางการเงินพอที่จะต่อการกับการทุ่มเทอุดหนุนของประเทศมหาอำนาจ ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้จึงต้องจมปลักอยู่กับความยากจนต่อไปไม่สิ้นสุด

การบิดเบือนในตลาดสินค้าเกษตรที่กล่าวมา ทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์นโยบายเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วอย่างกว้างขวางทั้งในและนอกประเทศ ความพยายามนำภาคเกษตรเข้าสู่กติกาการค้าของ GATT เริ่มจากงานวิชาการในสหรัฐอเมริกา งานสำคัญ คือ Haberler Commission Report และงานของคณะกรรมการต่างๆเกี่ยวกับผลของการอุดหนุนภาคเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งการพยายามวัดระดับการคุ้มครองในภาคเกษตรเป็นครั้งแรก งานเหล่านี้มีอิทธิพลสำคัญเพราะช่วยให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกากับประเทศผู้ส่งออกสินค้าสร้างกระแสการเมืองผลักดันให้มีการบรรจุเรื่องการเปิดเสรีสินค้าเกษตรเข้าในวาระการประชุมของการเจรจารอบ Dillon แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในรอบเคนต์ สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปประสบความสำเร็จในการทำข้อตกลงลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรบางชนิด ในรอบโตเกียว มีการทำข้อตกลงเรื่องการค้าสินค้าเกษตรเมืองหนาว แต่จุดผกผันสำคัญ คือ ในทศวรรษ 1980 เกิดภาวะราคาสินค้าเกษตรตกต่ำครั้งใหญ่ทั่วโลก (สาเหตุหนึ่งมาจากวิกฤติเศรษฐกิจในละตินอเมริกา) รัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้วต้องใช้งบประมาณมหาศาลซื้อสินค้าเกษตรเข้ายังฉาง ต้นทุนการอุดหนุนภาคเกษตรสูงขึ้นจนกลายเป็นปัญหารุนแรงทางการเมือง ยิ่งกว่านั้นยังเกิดข้อพิพาทหลายครั้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป ดังนั้นวิกฤตนโยบายเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วเกือบทุกประเทศจึงทำให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีที่เจนีวาตกลงจัดทำแผนการเจรจาสินค้าเกษตรและก่อตั้งคณะกรรมการการค้าสินค้าเกษตร (CTA) นอกจากนั้น ในปีเดียวกัน OECD ก็ได้จัดทำรายงานวิเคราะห์นโยบายการเกษตรและการค้าโดยอาศัยแนวคิด Producer Subsidy Equivalent และมีการจัดทำแบบจำลองสินค้าเกษตร

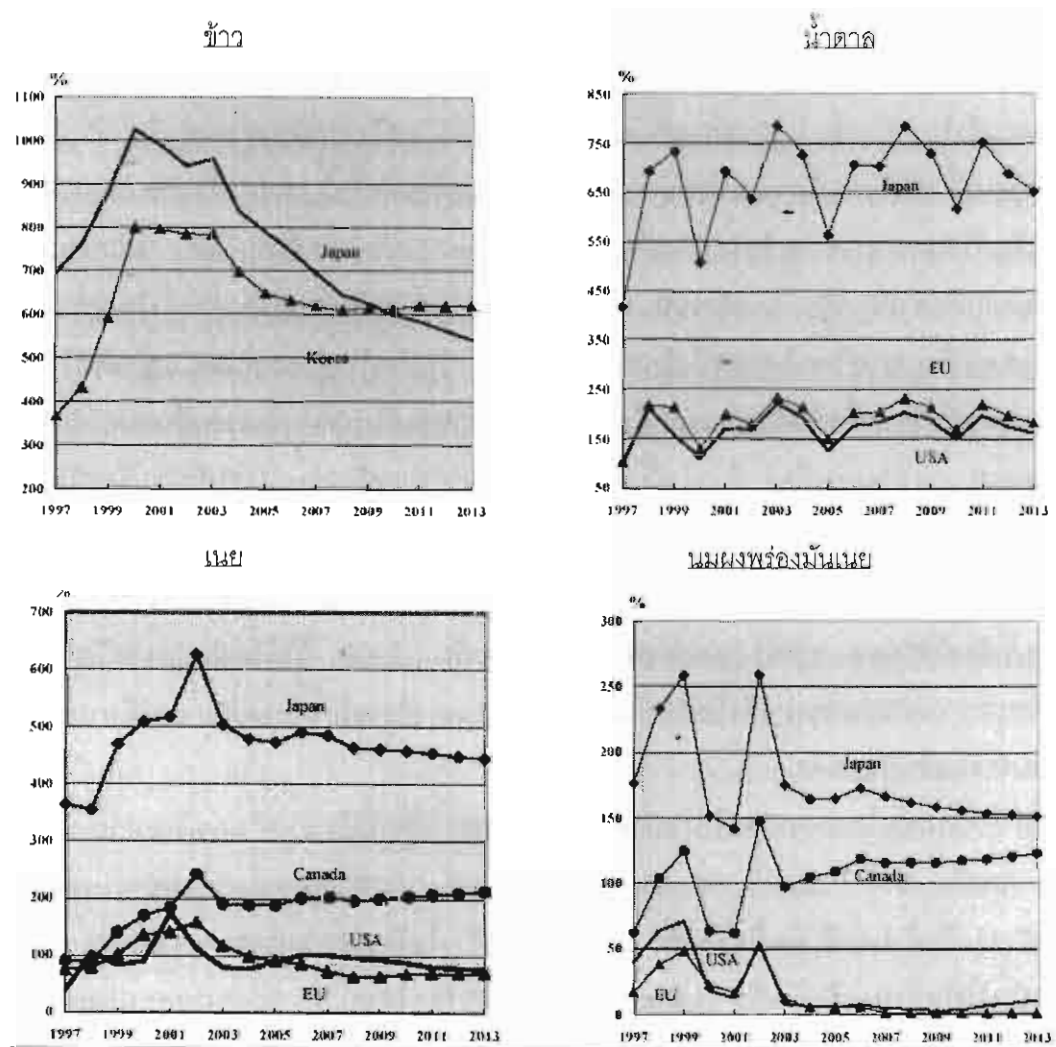
วิกฤตนโยบายเกษตรในกลางทศวรรษ 1980 เห็นได้อีกจากตัวเลขเงินอุดหนุนของประเทศพัฒนาแล้วในช่วงปี 1986-88 รัฐบาลประเทศ OECD อุดหนุนภาคเกษตรประมาณ US\$298 พันล้านต่อปี คิดเป็นร้อยละ 2.3 ของ GDP ในปี 2001 การอุดหนุนได้เพิ่มขึ้นเป็น US\$311 พันล้านต่อปี คิดเป็น ร้อยละ 1.3 ของ GDP โดยร้อยละ 75 ของการอุดหนุนทั้งหมดเป็นการอุดหนุนเกษตรกรโดยตรง รวมเป็นมูลค่าประมาณ 1 ใน 3 ของรายรับทั้งหมด

ระดับการอุดหนุนที่ผู้ผลิตได้รับตาม Producer Support Estimate (PSE) แตกต่างกันไป ในแต่ละประเทศและแต่ละสินค้า โดยที่ร้อยละ 80 เป็น PSE ของ EU ญี่ปุ่น และ US แต่

ในแง่ร้อยละของรายรับเกษตรกร (gross farm receipts) ประเทศที่มี PSE สูงที่สุดได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ เกาหลี ไชซ์แลนด์ และ ญี่ปุ่น ตามลำดับ สินค้าที่ได้ PSE เกิน ร้อยละ 50 ของรายรับ ได้แก่ ข้าว น้ำตาล และนม

การอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ ส่งผลให้ราคาภายในประเทศแตกต่างจากราคาตลาดโลกค่อนข้างมาก ดังเห็นได้จากรูปที่ 2.1 เช่น ในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ราคาข้าวแพงกว่าราคาตลาดโลก 5-6 เท่าตัว

รูปที่ 2.1: ช่องว่างราคาภายในประเทศและราคาตลาดโลก



ที่มา: OECD (2004)

หมายเหตุ: ราคาเปรียบเทียบอาจเปลี่ยนแปลงได้ทั้งที่นโยบายไม่เปลี่ยน เนื่องจากความผันผวนของราคาตลาดโลก

นอกจากนี้ การเจรจาสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัยก็เกิดขึ้นเพราะสถานะของเกดต์จะเริ่มคลอนแคลนมากขึ้นหากไม่บรรจุกการเปิดเสรีภาคเกษตรเข้าไป การเจรจาลดการกีดกันสินค้าอุตสาหกรรมเพียงด้านเดียว ทำให้เกดต์เริ่มขาดความชอบธรรม และประเทศมหาอำนาจเองก็สูญเสียความน่าเชื่อถือ และการปกป้องคุ้มครองสินค้าเกษตรยังอาจเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดสงครามการค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจอีกด้วย เพราะยังดำเนินนโยบายคุ้มครอง และอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidy) ราคาตลาดโลกก็ยังตกต่ำ และผันผวน เพราะมาผลิตส่วนเกินที่ทะลักเข้ามาในตลาดโลกจำเป็นต้องมีการแก้ไขในระดับพหุภาคี

อย่างไรก็ตาม ความพยายามเริ่มการเจรจารอบใหม่ในปี 1982 กลับไม่ประสบความสำเร็จ (คล้ายกับการประชุมที่ซีแอตเติล) ประเทศสมาชิกเกดต์ต้องรอนถึงปี 1986 จึงสามารถเริ่มต้นการเจรจารอบอุรุกวัยที่เมือง Punta Del Este ประเทศอุรุกวัย การประชุมรอบนี้เป็นครั้งแรกที่ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ (ในฐานะสมาชิกของกลุ่ม CAIRNS) เข้าร่วมประชุมเจรจาต่อรองอย่างเต็มที่ ไม่ใช่เจ้าของในฐานะผู้ขอความช่วยเหลือเหมือนในรอบก่อนๆ

แต่การประชุมรอบอุรุกวัยเต็มไปด้วยอุปสรรคนานาประการ และยืดเยื้อยาวนาน เพราะความขัดแย้งด้านการเปิดเสรีภาคเกษตร เช่น ในปี 1988 การประชุมที่มองทรีอัลล่ม ต่อมาในการประชุมปี 1990 ที่บรัสเซล ประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรเดินออกจากที่ประชุมเพราะสหภาพยุโรปไม่ยินยอมเปิดเสรีภาคเกษตร ความขัดแย้งเกิดจากจุดยืนที่ต่างกัน สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ต้องการให้ลดการอุดหนุนภายในที่บิดเบือนการค้า และการอุดหนุนการส่งออกจนหมดในช่วงเวลาหนึ่ง และแปลงอุปสรรคการค้าทั้งหมดเป็นภาษีนำเข้า แต่ในช่วงต้น สหภาพยุโรปและพันธมิตรต้องการเพียงให้ลดค่าใช้จ่ายรวมที่ใช้ในการอุดหนุนภายในและการส่งออก และจำกัดการลดอุปสรรคการค้าเพียงบางด้าน ส่วนญี่ปุ่นมิได้อุดหนุนการส่งออก แต่ไม่ต้องการให้ข้าวจากต่างประเทศเข้าไปแข่งขันในตลาดญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจึงต่อต้านข้อเสนอที่จะยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้า

ท่าทีในการเจรจาที่ต่างกันของ US และ EU เป็นผลมาจากการมีนโยบายด้านการเกษตรที่ต่างกัน โดยสหรัฐอเมริกามีนโยบาย “อาหารราคาถูก” และเน้นการอุดหนุนภายใน ซึ่งเกษตรกรอยู่แก่ผู้เสียภาษีมากกว่าผู้บริโภค (โดยผ่านการขึ้นราคา) เกษตรกรอเมริกันได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงเพื่อให้รายได้สูงถึงระดับเป้าหมายโดยระยะหลังสหรัฐใช้โครงการจำกัดการผลิต (deficiency payment) เป็นมาตรการหลัก ซึ่งถือว่าเป็นการอุดหนุนที่บิดเบือนการค้าแต่ยังมีข้อดีที่มีการจำกัดการผลิต นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังจ่ายเงินอุดหนุนเพิ่มเพื่อให้ราคาสินค้าในตลาดภายในและราคาตลาดส่งออกถูกลง ซึ่งมีทั้งเงินอุดหนุน สินเชื่อเพื่อการตลาดและเงิน

อุดหนุนการส่งออกโดยตรง ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะไม่พยายามใช้ มาตรการกีดกันการนำเข้า แต่ในสินค้ากลุ่มที่ต้องนำเข้ามากก็มีการใช้มาตรการอันเป็นอุปสรรคต่อ การนำเข้า เช่น โควต้า ในผลิตภัณฑ์นมและน้ำตาล ซึ่งต้นทุนอยู่แก่ผู้บริโภคมากกว่าผู้เสียภาษี

ทางด้านสหภาพยุโรปมีนโยบาย “อาหารแพง” เน้นการอุดหนุนเพื่อการส่งออกและการกีดกันการค้า สำหรับมาตรการภายในใช้วิธีให้ผู้บริโภคเป็นฝ่ายอุดหนุนผู้ผลิต โดยกำหนดราคาเป้าหมายไว้ในระดับสูง และมีมาตรการการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรให้สูงไว้ วิธีการคือ รัฐบาลจะรับซื้อผลผลิตส่วนเกินและป้องกันการนำเข้าสินค้าราคาถูกจากตลาดโลกด้วยเครื่องมือหลัก คือ ค่าธรรมเนียมนำเข้าผันแปร (Variable Import Levies) และใช้ภาษีในการอุดหนุนการส่งออกเพื่อระบายอุปทานส่วนเกิน ซึ่งมีผลในการกดราคาตลาดโลก

อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนเป็นภาระที่หนักทางการคลัง ทำให้สหภาพยุโรปพยายามจำกัด รายจ่าย โดยพยายามเก็บภาษีผู้ผลิตเพื่อการอุดหนุนภายในกลุ่ม และใช้มาตรการถอนพื้นที่การผลิต (land set-aside)

เหตุการณ์ประท้วงของประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่จรัสเซลล์ทำให้สหภาพยุโรปเริ่มตระหนักว่าการเจรจารอบอุรุกวัยจะไม่ประสบความสำเร็จตราบใดที่ไม่มีการเปิดเสรีภาคเกษตร สหภาพยุโรปจึงตัดสินใจดำเนินมาตรการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม (CAP Reform) การเจรจารอบอุรุกวัยจึงต้องหยุดชะงักการปฏิรูปดังกล่าวซึ่งเสร็จสิ้นในปลายปี 1991

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วม เกิดจากความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในเรื่องนโยบายการอุดหนุนพืชน้ำมันของสหภาพยุโรป คณะกรรมการของแกตต์มีมติว่านโยบายอุดหนุนนี้ขัดกับกติกาแกตต์ ทำให้สหภาพยุโรปต้องเริ่มปฏิรูปนโยบายพืชน้ำมันและธัญพืช (Oilseed and grain policies) โดยการลดระดับราคาสubsidy ภายในลง แล้วหันมาจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรงแก่เกษตรกรตามพื้นที่เพาะปลูกและจำนวนปศุสัตว์ แต่แม้จะมีการปฏิรูป สหภาพยุโรปก็ยังคงมีการอุดหนุนส่งออกเพื่อระบายผลผลิตส่วนเกินสู่ตลาดโลก เพราะต้นทุนการผลิตของตนแพงกว่า

หลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมการเจรจารอบ UR กลับไม่มีความก้าวหน้า ผู้อำนวยความสะดวกจึงตัดสินใจจัดทำร่างเอกสารที่เรียกว่า Dunkel Text ซึ่งบรรจุประเด็นประนีประนอมข้อขัดแย้งของฝ่ายต่างๆ เพื่อเป็นกรอบในการเจรจา แต่ทันทีที่ร่างนี้ออกสู่สาธารณะ รัฐบาลฝรั่งเศสก็ประกาศไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอต่างๆในร่าง (เหมือนกับที่ประกาศไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอใหม่เรื่องการเกษตรที่ WTO จะนำเสนอในที่ประชุมประเทศสมาชิกใน

ปลายเดือนกรกฎาคม 2004) โดยจะไม่รับรองข้อตกลงรอบ UR หากไม่มีการปรับข้อตกลงสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของ เพราะสหภาพยุโรปไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูปอีก นอกจากนั้น ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ก็ประท้วงเรื่องข้อตกลงที่จะให้แปลงอุปสรรคการค้าทุกประเภทเป็นภาษ้นำเข้า (Tariffication)

ประเด็นในร่างคুক্তเกณฑ์ฝรั่งเศสคัดค้านคือเรื่องการลดปริมาณการส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลง 24% (เรียกว่าหลักการ 'ม้วนกลับ' หรือ Rollback) เรื่องการเปิดตลาดเป็นรายสินค้า (สหภาพยุโรปต้องการเปิดตลาดสำหรับกลุ่มสินค้า) และต้องการให้มีข้อตกลงสันติภาพ (Peace Clause) เพื่อป้องกันการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะมาฟ้องร้องเรื่องนโยบายพืชน้ำมันและมาตรการต่างๆ ในนโยบายการเกษตรร่วม

ปัญหาดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปต้องหันมาเจรจาแบบสองต่อสองเพื่อยุติข้อขัดแย้งต่างๆ ข้อตกลงจากการเจรจาล่าสุด (หรือผลการฮั้ว) เรียกว่า Blair House Agreement ตามชื่อเรือนรับรองของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา นอกจากจะเป็นการประนีประนอมข้อขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายเกี่ยวกับประเด็นในร่างคুক্তเกณฑ์แล้ว ยังมีข้อตกลงเพื่อยุติความขัดแย้งเรื่องนโยบายพืชน้ำมัน ข้อตกลงนี้ไม่ได้พูดถึงประเด็นที่จะกระทบประเทศกำลังพัฒนาเลย และข้อตกลงส่วนใหญ่เป็นไปตามข้อเรียกร้องของฝ่ายสหภาพยุโรป กล่าวคือ การลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกถูกปรับลดจากตัวเลขเดิม 24% เป็น 21% การเปิดตลาดเป็นการเปิดตลาดสำหรับสินค้าทุกชนิดรวมกัน แทนที่จะเปิดตลาดเป็นรายสินค้า และการลดการอุดหนุนภายในก็เปลี่ยนเป็นการลดค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมดแทนการลดเป็นรายสินค้า รวมทั้งมีข้อตกลงสันติภาพ แต่ข้อตกลงสำคัญที่เป็นการฮั้วกันระหว่างสองประเทศเพื่อเอาใจเกษตรกรของตนคือ การตกลงกันว่าการอุดหนุนภายในบางประเภทได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนลง ได้แก่ EU Compensation Payments และ US Deficiency Payments ซึ่งจัดอยู่ใน Bluebox Measures ทั้งๆ ที่สองมาตรการนี้เป็นมาตรการที่บิดเบือนการค้า ประเทศกำลังพัฒนา (โดยเฉพาะกลุ่มแครนส์) ไม่พอใจอย่างยิ่ง แต่ก็ทำอะไรไม่ได้

แต่แล้วการเปลี่ยนประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นปี 1992 ก็ทำให้เกิดความล่าช้าในการเจรจาอีก 1 ปี เพราะรัฐบาลคลินตันต้องการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงบางอย่าง ได้แก่ การกำหนดช่วงเวลาที่ใช้เป็นฐานในการลดการอุดหนุน ซึ่งเดิมตกลงกันไว้ในช่วงปี 1986-90 สหรัฐอเมริกาต้องการให้ประเทศสมาชิกเลือกปีฐานอีกช่วงหนึ่งได้ คือ ปี 1991-92 ผลก็คือ ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปสามารถเพิ่มการอุดหนุนสินค้าส่งออกได้มากขึ้น (เช่น สหภาพยุโรปเพิ่มการอุดหนุนข้าวสาลีได้อีก 8 ล้านตัน สหรัฐอเมริกาเพิ่มได้อีก 7.5 ล้านตัน)

และมีข้อตกลงยกเว้นให้บางประเทศไม่ต้องแปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีสำหรับสินค้าบางชนิด เช่น ข้าวในกรณีของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

ดังนั้น รอบอุรุกวัยซึ่งสรุปลงตัวในเดือนธันวาคม 1993 นอกจากจะเป็นครั้งแรกที่นานาชาติมีกติกากำกับการค้าสินค้าเกษตรแล้ว ยังมีข้อตกลงที่เป็นประวัติศาสตร์ คือ การก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO)

3. ผลการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย

หลังจากใช้เวลาเจรจานานกว่า 7 ปี การเจรจารอบอุรุกวัยก็ได้ข้อสรุปในเดือนธันวาคม 1993 แม้ว่าข้อตกลงสินค้าเกษตร (Agreement on Agriculture หรือ URAA) จะถือเป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์การค้าสินค้าเกษตรโลก เพราะเป็นครั้งแรกที่โลกมีกติกาควบคุมการอุดหนุนและคุ้มครองสินค้าเกษตร แต่ทันทีที่มีการสรุปข้อตกลงการเกษตร นักวิชาการก็เริ่มตระหนักว่าข้อตกลงดังกล่าวมิได้มีผลให้มีการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรตามที่กลุ่มประเทศผู้สนับสนุนให้มีการปฏิรูปกติกาการค้าสินค้าเกษตรคาดหวังไว้ (Hathaway and Ingco 1995) ยิ่งกว่านั้นผลการวิเคราะห์ข้อตกลงสินค้าเกษตรและผลการปฏิบัติตามข้อตกลง (สำหรับประเทศพัฒนา) ในช่วง 6 ปีต่อมา (1995-2001) กลับได้ข้อสรุปว่าข้อตกลงไม่ใช่ข้อตกลงที่มีความสมดุลและผลลัพธ์ คือ ความเสียเปรียบของประเทศกำลังพัฒนา (Finger and Nogues 2002 ; Stiglitz and Charlton 2004 ; OECD 2000 and 2001 ; ABARE 1999 ; Finger and Schuler 2000 ; Orden, Paarlberg and Roe 1999)

หลังจากสรุปสาระสำคัญของข้อตกลงสินค้าเกษตรแล้ว เราจะสรุปประเด็นปัญหาช่วงโหว่และจุดอ่อนของข้อตกลง และผลลัพธ์ของข้อตกลงที่ก่อให้เกิดความเสียเปรียบแก่ประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้จะสรุปประสบการณ์ของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลง

3.1 สาระสำคัญของข้อตกลง URAA

URAA มี 21 มาตราและภาคผนวก (Annexes) 5 ตอน ข้อตกลงนี้ใช้กับสินค้าเกษตรและอาหารทุกชนิดยกเว้นผลิตภัณฑ์ประมงและไม้ (สินค้าตามพิกัด HS บทที่ 1-24 ดู Annex I) นอกจากนี้ก็มีเอกสารอีก 3 ฉบับได้แก่ ตารางผูกพันตัวเอง เรื่องการลดการอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนภายใน (Schedules of Commitments) ตารางสนับสนุนข้อผูกพันสินค้าเกษตร (Agriculture Supporting Tables) และ Modalities (รายละเอียดการลดภาษีและลดการอุดหนุน พร้อมทั้งวิธีคิดการลดภาษีและลดการอุดหนุน) เอกสารฉบับหลังนี้ ไม่มีผลทางกฎหมาย

แต่ข้อผูกพันการลดภาษียังมีผลผูกพันทางกฎหมาย นอกจากนั้นข้อผูกพันในเอกสาร 2 ฉบับหลัง ยังเป็นเรื่องที่ประเทศสมาชิกสามารถต่อรองกันได้ภายหลัง

เสาหลักของข้อตกลง URAA มี 3 ด้าน คือ การเปิดตลาด (มาตรา 4) การอุดหนุนภายใน (มาตรา 6) และการอุดหนุนการส่งออกกับการแข่งขันด้านการส่งออก (มาตรา 8 ถึง 12) ส่วนบทบัญญัติสำคัญอื่นในข้อตกลงนี้ ได้แก่ special safeguard (มาตรา 5) การปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างสำคัญประเทศกำลังพัฒนา (มาตรา 15) Special and differential treatment หรือ S&D) ข้อตกลงสันติภาพชั่วคราว (ไม่ทำให้สมาชิกฟ้องร้องกันในเรื่องการอุดหนุนภายในและการอุดหนุนการส่งออกบางประเภท ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องของฝรั่งเศส-มาตรา 13) Marrakech Decision (มาตรา 16 เรื่องข้อกังวลเกี่ยวกับปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาที่สุด และประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าเกษตร) การตั้งคณะกรรมการเกษตร (มาตรา 17) และ มาตรา 20 ที่กำหนดให้มีกระบวนการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรอย่างต่อเนื่อง (กล่าวคือ กำหนดให้เริ่มเจรจาเพื่อปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2543 หรือหนึ่งปีก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลง) นอกจากนี้ก็มีข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตร ได้แก่ ข้อตกลงสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (sanitary and phytosanitary standards) ข้อตกลงสินค้าเกษตร การระงับข้อพิพาท เป็นต้น เนื่องจาก URAA ไม่ได้กำหนดวิธีการในการปฏิบัติในหลายๆเรื่อง การปฏิบัติจึงต้องอาศัยกติกาของ GATT/WTO แต่กรณีที่มีกติกาของ URAA และกติกานั้นขัดแย้งกับกติกาอื่นๆ ก็ให้ปฏิบัติตามกติกาใน URAA

รายละเอียดของข้อตกลงสินค้าเกษตร ปรากฏอยู่ใน web site ของ WTO หรือในกรรมสารสุดท้าย (Final Act) (เราจะสรุปสาระข้อผูกพันของไทยภายหลัง) ในที่นี้จะสรุปเฉพาะเสาหลัก 3 ข้อ

เสาหลักแรก คือ บทบัญญัติเรื่องการเปิดตลาดหรือการเข้าถึงตลาด (market access) เป็นข้อตกลงที่ต้องการให้สมาชิกเปิดตลาดสินค้าเกษตร มาตรการสำคัญมี 2 มาตรการ คือ (ก) การลดภาษีศุลกากร โดยที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดภาษีเฉลี่ยร้อยละ 36 และสินค้าแต่ละรายการต้องลดภาษีขั้นต่ำร้อยละ 15 ภายใน 6 ปี แต่บทบัญญัติ S&D กำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาลดภาษีเฉลี่ยร้อยละ 24 และสินค้าแต่ละรายการต้องลดภาษีขั้นต่ำร้อยละ 10 ภายใน 10 ปี (ข) การแปลงมาตรการจำกัดการนำเข้าที่ไม่ใช่ภาษีทุกประเภทให้เป็นภาษี (เรียกว่า tariffication) โดยกำหนดให้ประเทศต้องเปิดตลาดขั้นต่ำ (ใช้โควตา) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของการบริโภคในปีฐาน (หากปริมาณการนำเข้าในปีฐานต่ำกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณการบริโภคสินค้านั้นๆ) แล้วเพิ่มปริมาณโควตานำเข้าเป็นร้อยละ 5 เมื่อสิ้นปี 2543 สำหรับประเทศพัฒนา

แล้ว ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้เวลาถึงสิ้นปี 2547 อย่างไรก็ตามมีบางประเทศที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องใช้ tariffication แต่ต้องกำหนดปริมาณนำเข้าขั้นต่ำเป็นกรณีพิเศษ (ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอิสราเอล)

เสาหลักที่สอง คือ เรื่องการอุดหนุนในประเทศ (domestic support) วัตถุประสงค์ คือ ต้องการให้สมาชิกลดการอุดหนุนในประเทศที่มีผลต่อการบิดเบือนการค้า (มาตรการอุดหนุนกลุ่มนี้จัดอยู่ในกลุ่ม Amber Box) ส่วนการอุดหนุนอื่นที่ไม่บิดเบือนการค้าได้รับการยกเว้นไม่มีข้อผูกพันให้ต้องลด (เรียกว่า Green Box ใน Annex 2) อย่างไรก็ตามยังมีบทบัญญัติที่ยกเว้นให้สมาชิกไม่ต้องผูกพันลดการอุดหนุนบางประเภทที่มีผลบิดเบือนตลาด (เรียกว่า Blue Box ตามมาตรา 6.5 ได้แก่ EU compensation (direct) payments และ deficiency payment ของสหรัฐอเมริกา) ข้อยกเว้นนี้เกิดจากการประนีประนอมระหว่างสหรัฐอเมริกากับกลุ่ม EU เพื่อผ่าทางตันของการเจรจารอบอุรุกวัย (หรือที่เรียกว่า Blair House agreement ที่ตกลงกันที่บ้านพักรับรองของรัฐบาลสหรัฐในเดือนพฤศจิกายน 1992)

การอุดหนุนที่บิดเบือนการค้าที่สมาชิกผูกพันจะลดการสนับสนุนลง จำนวนในรูปแบบของ Aggregate Measurement of Support¹ (AMS ตามมาตรา 6 และ Annex 3-4) ประเทศพัฒนาแล้วผูกพันจะลดการอุดหนุนลง 20% ภายในปี 2543 และประเทศกำลังพัฒนาผูกพันจะลดการอุดหนุนลง 13% ภายในปี 10 ปี ประเทศที่ผูกพันลดการอุดหนุนภายในมี 34 ประเทศ) ส่วนประเทศที่มีได้แจ้งการผูกพันไว้มีสิทธิที่จะให้การอุดหนุนได้ไม่เกิน 5% ของมูลค่าการผลิตสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว (และ 10% สำหรับประเทศกำลังพัฒนา) การอุดหนุนประเภทนี้เรียกว่า non-product specific support นอกจากนั้น การอุดหนุนเป็นรายสินค้า (product specific support) ที่ไม่เกินร้อยละ 5 ของมูลค่าการผลิตของสินค้าแต่ละชนิดในประเทศพัฒนาแล้ว (หรือไม่เกินร้อยละ 10 สำหรับประเทศกำลังพัฒนา) ได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดลง (เช่น

¹ OECD เป็นหน่วยงานแรกที่เสนอวิธีวัด producer support estimate (PSE) และ consumer support estimate (CSE) ซึ่งถูกนำมาดัดแปลงใช้ในการคำนวณ AMS ตามข้อตกลง URAA นิยามการวัด AMS จึงต่างจาก PSE AMS มี 2 ส่วน คือ (1) การอุดหนุนด้านราคาเป็นรายสินค้าหรือส่วนต่างระหว่างราคาอุดหนุนของรัฐบาลกับราคาอ้างอิงในตลาดโลก และ (2) การอุดหนุนอื่นที่ไม่ได้รับการยกเว้นให้ต้องลดการอุดหนุน ซึ่งไม่ใช่การอุดหนุนเฉพาะเป็นรายสินค้า หรือการอุดหนุนโดยตรงเป็นรายสินค้าที่ได้รับการยกเว้น ผู้สนใจหาอ่านรายละเอียดจากบทความ 10 บทในหนังสือเรื่อง Agriculture and the WTO, edited by M.D.Ingco and J.D.Nash, Washington DC : World Bank, 2004. บทความเหล่านี้เป็นการประเมินการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA และเสนอแนวทางการเจรจาสินค้าเกษตรในรอบโดฮา โดยเน้นผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาจากบทวิเคราะห์ข้อตกลง 3 เสาหลักแล้วยังมีบทวิเคราะห์เรื่อง food security S&D ผลทางลบของการเปิดเสรี SPS เทคโนโลยีชีวภาพ ฯลฯ

เดียวกับ non-product specific support) เพราะจัดอยู่ในข่ายการอุดหนุนปริมาณต่ำ (de minimis)

การอุดหนุนภายในที่บิดเบือนตลาดได้รับการยกเว้นจากบทบัญญัติเรื่องสันติภาพ (peace clause) ไม่ต้องถูกรื้อเรียน (หรือถูกฟ้องร้อง) เป็นเวลา 9 ปี (หมดอายุสิ้นปี 2003)

เสาหลักที่สาม ประเทศสมาชิกที่มีการอุดหนุนการส่งออกบางประเภทต้องผูกพันที่จะลดการอุดหนุนลง โดยประเทศพัฒนาแล้วผูกพันจะลดจำนวนเงินที่ใช้อุดหนุนการส่งออกลงเฉลี่ยร้อยละ 36 และลดปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 21 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาได้เต็มต่อให้ลดจำนวนเงินอุดหนุนลง 24% และปริมาณการอุดหนุนลง 14% ใน 10 ปี (1995-2004) มีประเทศที่แจ้งพันธะผูกพันการลดการอุดหนุนเพียง 25 ประเทศ นอกจากนั้นประเทศกำลังพัฒนาได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนการส่งออกบางประเภทในช่วงที่กำลังปฏิบัติตามข้อตกลง URAA ได้แก่ การอุดหนุนต้นทุนการตลาด ซึ่งรวมทั้งการขนส่งภายในและภายนอกประเทศ การขนถ่ายสินค้า และการแปรรูป)

3.2 ความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัย

ข้อตกลง URAA เป็นความสำเร็จครั้งสำคัญในประวัติการดำเนินงานของแกตต์ (GATT) รองจากความสำเร็จในการลดภาษีศุลกากรของสินค้าอุตสาหกรรม ในการเจรจารอบแรกๆ เพราะเป็นครั้งแรกที่ประเทศสมาชิกตกลงที่จะนำภาคเกษตรเข้ามาอยู่ภายใต้กติกาการค้าของโลก หากจะกล่าวว่าการเจรจาสินค้าเกษตรเป็นหัวใจของการเจรจารอบอุรุกวัยคงไม่ผิด² วัตถุประสงค์ของการเจรจาสินค้าเกษตรคือ ต้องการพลิกโฉมหน้าการค้าในตลาดสินค้าเกษตรโลกทั้งระบบ โดยมีการกำหนดระบบการค้าสินค้าเกษตรที่ยุติธรรม และเป็นไปตามกลไกตลาด มีการกำหนดกระบวนการปฏิรูประบบการค้าอย่างต่อเนื่อง โดยภาคีสมาชิกมีพันธะผูกพันที่จะลดการอุดหนุนและการคุ้มครองภาคการเกษตรลงในอัตราก้าวหน้าเพื่อแก้ไขการบิดเบือนในตลาดสินค้าเกษตรโลก และมีกติกาป้องกันมิให้มีการจำกัดการค้าสินค้าเกษตร

² การเจรจาสินค้าเกษตรประสบปัญหาความล่าช้าตั้งแต่แรกเมื่อมีความพยายามที่จะเปิดการเจรจาใหม่ในการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เจนีวาในปี 1982 สัมมนา นาซาชาติต้องใช้เวลาอีก 4 ปี จึงสามารถประเทศการเจรจารอบอุรุกวัยได้ในปี 1986 แต่แล้วการเจรจาสินค้าเกษตรก็ป็นสาเหตุให้การประชุม mid-term review ในเดือนธันวาคม 1988 ธันวาคม 1990 และทำให้ประเทศสมาชิกไม่อาจสรุปผลการเจรจารอบอุรุกวัยได้ในการประชุมรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม 2533 ประเด็นความขัดแย้งเรื่องสินค้าเกษตรทำให้การเจรจารอบ UR ยืดเยื้อกว่ากำหนดถึง 3 ปีเต็ม สถานการณ์นี้คล้ายคลึงกับรอบโดฮามาก

ข้อตกลงถือว่าเป็นความสำเร็จสำคัญที่สุดของ URAA มี 2 เรื่อง คือ การกำหนดให้แปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีทุกชนิดให้เป็นภาษีแล้วจึงลดอัตราภาษีลง (tariffication) และสมาชิกที่เคยเปิดตลาดเกิน 5% ของความต้องการในประเทศ ให้รักษาระดับการเปิดตลาดนั้นไว้ส่วนประเทศสมาชิกอื่นมีพันธะต้องเปิดตลาดขึ้นต่ำร้อยละ 3 ของความต้องการภายในแล้วเพิ่มเป็นร้อยละ 5 เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตาม URAA* ข้อตกลงอื่น คือ ให้สมาชิกผูกพันที่จะกำหนดอัตราภาษีศุลกากรทุกรายการ (tariff lines) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของการปฏิบัติตามข้อตกลง (implementation period) มีการจำกัดการอุดหนุนการส่งออกเป็นรายสินค้าและกำหนดให้ลดการอุดหนุนลงจนต่ำกว่าระดับการอุดหนุนในปี 2529-33 ประเทศที่ไม่มีการอุดหนุนการส่งออกจะหันมาให้การอุดหนุนใหม่ไม่ได้และสินค้าใดที่ไม่เคยได้เงินอุดหนุนในปีฐาน ก็จะไม่ได้รับเงินอุดหนุนส่งออกตลอดไป URAA ถือเป็นเอกสารทางการครั้งแรกในประวัติศาสตร์การค้าสินค้าเกษตรที่ประเทศต่างๆ ยอมรับว่าการอุดหนุนภายในก่อให้เกิดการบิดเบือนการค้าและมีการจำแนกนโยบายที่เกิดการบิดเบือนการค้า ผลก็คือในอนาคตเมื่อรัฐบาลของประเทศต่างๆ ต้องการช่วยเหลือเกษตรกร รัฐจะเริ่มแสวงหาและเลือกใช้นโยบายที่ไม่บิดเบือนการค้า ประเทศกำลังพัฒนาได้รับแต้มต่อในการลดภาษีคุ้มครองและลดการอุดหนุน นอกจากนั้นก็มี การปรับปรุงกลไกการระงับข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสมาชิก กลไกดังกล่าวยังสามารถป้องกันมิให้ประเทศมหาอำนาจ (อย่างเช่น สหรัฐอเมริกาใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการบีบบังคับให้ประเทศอื่นๆ ต้องกำหนดกติกาต่างๆ ตามที่ฝ่ายสหรัฐอเมริกาต้องการ โดยใช้การกีดกันการค้าเป็นเครื่องมือข่มขู่

3.3 ช่องโหว่และจุดอ่อนของข้อตกลง URAA : เขาตอบตาเรื่องการเปิดเสรีสินค้าเกษตรอย่างไร

อย่างไรก็ตามทันทีที่ข้อตกลง URAA พิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณะ นักวิชาการก็เริ่มตระหนักว่า URAA จะไม่ก่อให้เกิดการเปิดเสรีการค้าในภาคเกษตรตามที่หลายฝ่ายต้องการ³ (Hathaway and Ingco 1995 ; Ingco 1995 ; Ammar 1996 ; Martin and Winters 1996) สาเหตุสำคัญก็เพราะข้อตกลงและกติกาต่างๆ มีช่องโหว่มากมาย (ที่เกิดจากเจตนาของผู้ร่างกติกา) และเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการประนีประนอมระหว่างสหรัฐอเมริกากับกลุ่ม EU

³ จากสินค้า 7 ประเภทใน 18 กลุ่มประเทศ (รวม 126 รายการ) ปรากฏว่ามีรายการที่ราคานำเข้าไม่เปลี่ยนแปลงถึง 102 รายการ (Hathaway and Ingco 1995 : Table 1-a)

จุดอ่อนและช่องโหว่ของ URAA มีดังต่อไปนี้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นิพนธ์ 2539 Hathaway and Ingco 1995 ; Siamwalla 1996)

ก) การแปลงอุปสรรคเป็นภาษีแบบสกปรก (dirty tariffication) กล่าวคือ อัตราภาษีใหม่ (ที่เกิดจากการแปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีให้เป็นภาษี) มีอัตราสูงกว่าอัตราภาษีที่คำนวณจากข้อมูลปีล่าสุด (ในเวลานั้น) สาเหตุเพราะว่าอัตราภาษีใหม่เท่ากับราคาในประเทศลบด้วยราคานำเข้า แต่ในการคำนวณ (สมาชิกส่วนใหญ่โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว) ใช้ราคาสินค้าในประเทศที่มีคุณภาพสูง โดยเลือกท้องที่ห่างไกลที่สุดในประเทศและใช้ราคาสินค้านำเข้าที่มีคุณภาพต่ำสุดที่ทำเรือที่มีค่าใช้จ่ายต่ำสุด ประเทศพัฒนาแล้วเกือบทั้งหมด (ยกเว้นญี่ปุ่น) ใช้วิธีสกปรกแบบนี้ตัวอย่างเช่น EU ผูกพันภาษีเริ่มต้นในอัตราเฉลี่ยสูงกว่าอัตราภาษีจริง (actual tariff equivalents) ถึง 61% สหรัฐอเมริกาคำหนดภาษีผูกพันสูงกว่าภาษีจริง 44% (Ingco 1995).

ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ใช้วิธีประกาศอัตราภาษีผูกพันในอัตราที่สูง (เพราะข้อตกลงไม่บังคับให้ใช้วิธีแปลงอุปสรรคเป็นภาษี) ส่วนประเทศที่เลือกการแปลงอุปสรรคเป็นภาษี ก็ใช้วิธีสกปรกเช่นกัน (เช่นไทยกำหนดอัตราภาษีข้าวผูกพัน (in-quota tariff) ที่ 58% เทียบกับอัตราภาษีที่คำนวณจากตัวเลขจริง 1%)

นอกจากนั้นประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ (ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา) ต่างก็กำหนดอัตราภาษีนอกโควตา (out-of-quota tariffs) ในอัตราที่สูงลิบ (123%) จนไม่มีทางที่จะมีการนำเข้าเกินกว่าปริมาณโควตา (ABARE 1999)

ข) ประเทศส่วนใหญ่เลือกใช้ปี 1986-88 เป็นปีฐานในการแปลงภาษีเพราะช่วงนี้เป็นช่วงที่ราคาสินค้าตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำสุด (เทียบกับราคาประกันภายในประเทศ) ทำให้อัตราภาษีสูงเป็นพิเศษ

ค) วิธีการลดภาษีในอัตราเฉลี่ยแบบไม่ถ่วงน้ำหนัก 36% ช่วยประเทศต่างๆ (โดยเฉพาะในกลุ่ม OECD) สามารถเลือกลดภาษีสินค้าอ่อนไหวในอัตราขั้นต่ำ (15%) แล้วลดภาษีในสินค้าที่ไม่สำคัญ หรือมีอัตราภาษีต่ำอยู่แล้วในอัตราสูงๆ เพื่อให้ได้ค่าเฉลี่ย 36% เช่น สินค้าอีกชนิดเคยมีอัตราภาษี 5% ก็จะลดลง 57% (อัตราภาษีใหม่คือ 2.15%) เมื่อเฉลี่ยกับการลดภาษีนำเข้าสินค้าอ่อนไหว 15% ก็จะเท่ากับ 36% ตามข้อตกลง

ง) ประเทศพัฒนาแล้ว (โดยเฉพาะ EU และสหรัฐอเมริกา) นับโควตานำเข้าที่เคยจัดสรรให้ประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ข้อตกลงพิเศษเรื่อง preferential trade arrangement (ซึ่งมักเก็บภาษีนำเข้าต่ำมาก) รวมเป็นส่วนหนึ่งของปริมาณการนำเข้าภายใต้ข้อตกลงการเปิด

ตลาดปัจจุบัน (current account) ทำให้ปริมาณการนำเข้าจริงหลังข้อตกลง URAA มิได้เพิ่มขึ้นจากเดิม ตัวอย่างสินค้าเหล่านี้ คือ น้ำตาลในกรณี EU ส่วนอเมริกาก็มีน้ำตาล และเนื้อวัว สินค้าชนิดเดียวที่มีการเปิดตลาดมากคือข้าว เพราะญี่ปุ่นไม่ได้ใช้วิธีแปลงอุปสรรคเป็นภาษีสำหรับข้าว แต่ใช้วิธียกเว้น โดยผูกพันจะมีการนำเข้าขั้นต่ำ (ต่อมาญี่ปุ่นเปลี่ยนไปใช้ tariffication)

จ) ข้อตกลง URAA ยินยอมให้รวมสินค้านำเข้าชนิดต่างๆ ตามรหัสศานี 4 หลัก ในการคำนวณอัตราเปิดตลาด (aggregation issues) ทำให้ปริมาณการเปิดตลาดในปีสุดท้ายของการดำเนินงานตาม URAA ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากกว่าปีฐาน

ฉ) การอุดหนุนภายในของประเทศ OECD ไม่ลดลงจริง แม้ตัวเลขการอุดหนุนภายใน (AMS) จะลดลง แต่จำนวนเงินที่เกษตรกรในกลุ่ม OECD ได้รับจากรัฐบาลกลับไม่ลดลงเลยสาเหตุก็เพราะ (1) การยินยอมให้คำนวณเงินอุดหนุน โดยใช้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกในปี 2529-31 เป็นฐาน ในช่วงนั้นราคาตลาดโลกต่ำเป็นประวัติการณ์ (เพราะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในลาตินอเมริกา) (2) แทนที่การลดการอุดหนุนจะต้องลดลง 20% สำหรับสินค้าแต่ละรายการ (ตามร่างข้อเสนอในการเจรจาระยะต้นหรือ Dunkel Draft) แต่สหรัฐอเมริกา กับ EU กลับประนีประนอมให้ใช้ AMS เป็นเกณฑ์วัดการลดการอุดหนุน คือ สมาชิกสามารถเลือกลดการอุดหนุนสินค้าใดก็ได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วให้เท่ากับร้อยละ 20 ของ AMS (3) แต่วิธีดังกล่าวก็ยังอาจทำให้การอุดหนุนภายในลดลงได้บ้าง ทว่าหลังจากข้อตกลงที่ Blair House ปรากฏว่า EU และสหรัฐอเมริกาฮั้วกันขอให้รายการอุดหนุนรายการสำคัญของ 2 ประเทศที่บิดเบือนการค้าถูกจัดให้อยู่ใน Green Box (ซึ่งเป็นการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้า) ทำให้ทั้งคู่ไม่ต้องลดการอุดหนุนภายในบางประเภทลง ได้แก่ การอุดหนุนที่เรียกว่า decoupled support ที่ประกอบด้วย EU compensation payments และ deficiency payment ของสหรัฐนอกจากนั้นยังฮั้วกันว่าการอุดหนุนประเภทที่มีการจำกัดการผลิต (production limiting arrangements) เป็นการอุดหนุนที่สมาชิกไม่ต้องผูกพันที่จะลดลง (โดยจัดการอุดหนุนประเภทนี้อยู่ภายใต้มาตรการพิเศษที่เรียกว่า Blue Box measures) ทั้งการอุดหนุนแบบ decoupled support และ production limiting arrangements ไม่ได้ถูกนับรวมใน AMS (4) มูลค่าการอุดหนุนที่เกิดจากการประกันราคาคำนวณจากส่วนต่างระหว่างราคาประกันในประเทศกับราคาตลาดโลกคูณด้วยปริมาณสินค้าที่ได้รับการสนับสนุน แต่ราคาประกันมิได้สะท้อนราคาจริงในตลาดในประเทศและราคาตลาดโลกที่ได้ก็ไม่ใช้ราคาจริงในตลาดโลก แต่เป็นราคาเฉลี่ยจากฐานปี 1968-88 ผลก็คือ มูลค่าเงินอุดหนุนที่คำนวณได้สูงกว่าความจริง (5) ขอมให้ทุกประเทศมีการอุดหนุนแบบ de minimis

โดยไม่ต้องลดการอุดหนุนลง ผลคือ ประเทศที่มีการอุดหนุนรวมเป็นจำนวนมากอยู่แล้วก็สามารถให้การอุดหนุนเพิ่มขึ้นอีก

ข) ข้อตกลง Blair House กำหนดให้สมาชิกเลือกใช้ปริมาณการอุดหนุนการส่งออกในปีฐาน 1986-90 หรือปี 1991-92 เป็นปีเริ่มต้นของการลดการอุดหนุนการส่งออกได้ เนื่องจากปี 1992 เป็นปีที่ทั้งอเมริกาและ EU จ่ายเงินอุดหนุนส่งออกสูงกว่าปี 1986-90 จึงทำให้ทั้งคู่สามารถเพิ่มการอุดหนุนได้อีกเป็นจำนวนมาก โดยที่ EU สามารถเพิ่มการอุดหนุนข้าวสาลีได้อีก 8 ล้านตัน เนื้อวัวอีก 0.36 ล้านตัน ส่วนอเมริกาก็เพิ่มการอุดหนุนข้าวสาลีและน้ำมันถั่วเหลืองได้อีก 7.5 และ 1.2 ล้านตันตามลำดับ

ข) ข้อตกลงการลดการอุดหนุนการส่งออกเป็นรายการสินค้าสามารถลบเสียงได้ เช่น กรณีข้าว อเมริกาอาจลดการอุดหนุนการส่งออกข้าว แต่หันไปใช้วิธีการอุดหนุนภายในแทน (ซึ่งมิได้บังคับให้ลดการอุดหนุนเป็นรายสินค้า) เป็นต้น

สาเหตุสำคัญที่ข้อตกลง URAA มีช่องโหว่และจุดอ่อนต่างๆ จนไม่เกิดการเปิดเสรีการเกษตรในทางปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของกลุ่มแครนส์ (caims) ก็เพราะการคัดค้านของกลุ่ม EU (โดยเฉพาะฝรั่งเศส) แม้สหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้ผลักดันและเสนอให้มีการเปิดเสรีการเกษตรในตอนต้นแต่ขณะเดียวกันการเมืองภายในสหรัฐอเมริกาก็มีกระแสความต้องการให้รัฐบาลดำรงอัตราการคุ้มครองและการอุดหนุนในสินค้าเกษตรบางชนิดระดับสูงต่อไป และเพื่อมิให้มีการเจรจารอบอุรุกวัยล้ม (ซึ่งจะทำให้อเมริกาไม่ได้ประโยชน์จำนวนมหาศาลจากข้อตกลงเรื่องอื่นๆ โดยเฉพาะทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าบริการ ซึ่งเป็นรายการที่สหรัฐอเมริกามีความสามารถเหนือประเทศคู่ค้าอื่นๆ) สหรัฐอเมริกาจึงตกลงชั่วคราวกับ EU ปรับเปลี่ยนร่างข้อเสนอ Dunkel Text ให้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของ EU (และแนวการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมหรือ CAP reform ของ EU) เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจในการเจรจาของสหรัฐอเมริกาและ EU ทั้งคู่มีส่วนแบ่งการค้าโลกถึงร้อยละ 40 ดังนั้นเมื่อสหรัฐอเมริกาสามารถบรรลุข้อตกลง Blair House Agreement กับ EU ได้เมื่อเดือนธันวาคม 2536 กลุ่มแครนส์ (Caims) ซึ่งเป็นหัวหอกสำคัญร่วมกับสหรัฐอเมริกาในการผลักดันการเจรจาให้เปิดเสรีสินค้าเกษตร จึงถูกผลักออกจากโต๊ะเจรจา ให้ไปยืนข้างโต๊ะ และต้องยอมก้มหน้ารับข้อตกลงของอเมริกาและ EU โดยปราศจากเสียงคัดค้านใดๆ

3.4 ผลลัพธ์ของข้อตกลง URAA : ประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้ประโยชน์อันใด

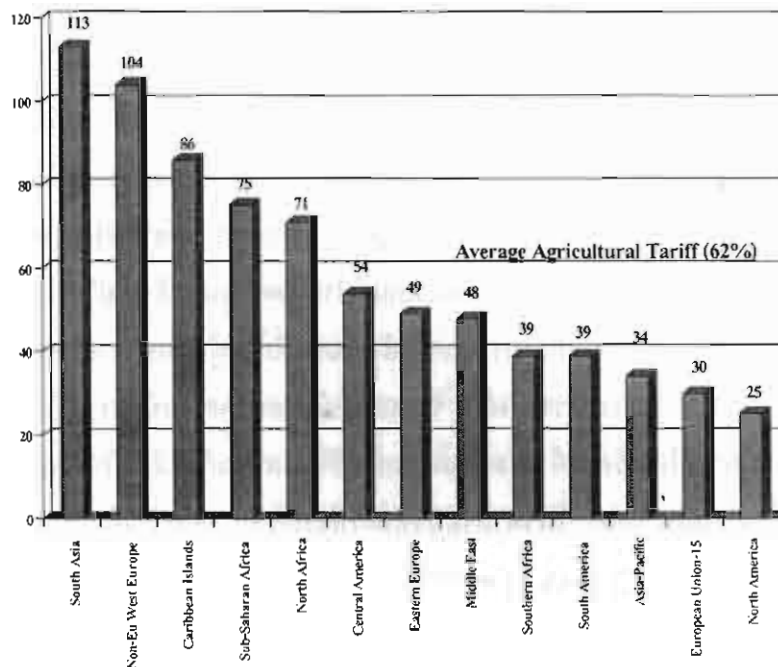
นอกจากช่องโหว่ของกติกาจะทำให้ประเทศพัฒนาไม่ต้องเปิดตลาดให้กับประเทศกำลังพัฒนา (ตามสัญญาหรือตามเจตนารมณ์ของการเจรจา) และยังคงให้การอุดหนุนเกษตรกรของตนในระดับเกือบเท่าเดิมแล้ว ข้อตกลง URAA ยังไม่ได้ให้ประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา มีหน้าซ้ำกลับก่อให้เกิดผลที่ไม่สมดุลกับประเทศกำลังพัฒนา (ดูคำอธิบายเพิ่มเติมในตอนที่ 4 และ Finger and Nogue's 2002 ; Stiglitz and Charlton 2004 ; Finger and Schuler 2000 ; Roberts 1999; และบทความต่างๆใน Ingco and Nash 2004)

คำถามแรก คือ ข้อตกลง URAA มีผลกระทบอย่างไรต่อการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก และผลต่อประเทศกำลังพัฒนา

แม้ว่าการค้าโลกจะเป็นจักรกลสำคัญของการเติบโตของเศรษฐกิจโลก (เพราะอัตราส่วนระหว่างการเติบโตของการค้าโลกของการค้าโลกต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึง 1.1-1.5 ในช่วง 1965-1985 และในช่วง 15 ปีหลัง (1985-2000) สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นถึงระดับ 2.5-3.3 ดู Ingco and Nash 2004) แต่การค้าสินค้าเกษตรกลับเติบโตช้ากว่าการค้าสินค้าอุตสาหกรรมในช่วงปี 1990-2000 มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรของโลกเพิ่มจาก US\$ 274 พันล้าน เป็น US\$ 394 หรือเพิ่มขึ้น 1.4 เท่าตัว ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มสูงถึง 1.8 เท่าตัว สาเหตุหลักก็คือ การค้าสินค้าเกษตรในโลกยังถูกจำกัดด้วยอัตราภาษีศุลกากรและอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี ซึ่งสูงมาก ในปี 2544 อัตราภาษีขาเข้าสินค้าเกษตรทั่วโลกสูงถึง 62% และสูงเป็น 6 เท่าของภาษีขาเข้าสินค้าอุตสาหกรรม (OECD 2001) แม้กระทั่งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วอย่างเช่น EU และอเมริกาเหนืออัตราภาษีผูกพันก็ยังเฉลี่ยสูงถึง 30% และ 25% ตามลำดับ (ดูรูปที่ 3.1)

หลังจากมีข้อตกลง URAA เรื่องการเปิดตลาดแล้ว มูลค่าการค้าสินค้าเกษตร และอาหาร (วัดด้วยราคาคงที่) มีอัตราการเพิ่มขึ้นพอสมควร แต่กลับปรากฏว่ามีแต่กลุ่มแครนส์ (14 ประเทศ) เพียงกลุ่มเดียวที่มีส่วนแบ่งการส่งออกสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 17.6% ในช่วงก่อนรอบอุรุกวัย (1990-94) เป็น 19.7% ในช่วงดำเนินงานตามข้อตกลง URAA (1995-99) และส่วนแบ่งการส่งออกอาหารของกลุ่มแครนส์ก็เพิ่มจาก 17.3% เป็น 18.3% ส่วนประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ และประเทศด้อยพัฒนาต่างก็มีส่วนแบ่งการส่งออกลดลงหรือเท่าเดิม (ตารางที่ 3.1)

รูปที่ 3.1 อัตราเฉลี่ยภาษีผูกพันสินค้าเกษตรรายกลุ่มประเทศ 2544 (ร้อยละ)



ที่มา : Gibson and others 2001.

ตารางที่ 3.1 การค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก

กลุ่มประเทศ	ส่วนแบ่งในตลาดโลก (%)		% เปลี่ยนแปลงระหว่าง 2 ช่วงเวลา
มูลค่าสินค้าเกษตรส่งออก (ราคาคงที่)	1990-94	1995-99	
ประเทศพัฒนา	58.5	57.3	31
Cairns - 14 ประเทศ	17.6	19.7	50
ประเทศกำลังพัฒนาอื่น	22.1	21.5	30
ประเทศด้อยพัฒนา - 49 ประเทศ	1.7	1.5	24
การส่งออกอาหาร (ราคาคงที่)			
ประเทศพัฒนา	61.0	61.2	24
Cairns - 14 ประเทศ	17.3	18.3	31
ประเทศกำลังพัฒนาอื่น	50.8	19.2	14
ประเทศด้อยพัฒนา - 49 ประเทศ	0.9	0.9	23
ดุลการค้า	net exports (\$ bil.)		
ประเทศพัฒนา	-23	-17	6
Cairns - 14 ประเทศ	26	34	8
ประเทศกำลังพัฒนาอื่น	-23	-33	-10
ประเทศด้อยพัฒนา - 49 ประเทศ	-2	-3	-1

ที่มา : FAO 2001.

นอกจากนั้นประเทศกำลังพัฒนายังไม่ได้รับประโยชน์จากรอบ UR มากเท่ากับที่เคยมีการศึกษากันก่อนที่การเจรจาจะยุติ เช่น ในปี 1992-93 ธนาคารโลก OECD และองค์กรต่างๆ ประมาณการว่าการเจรจารอบ UR จะทำให้สวัสดิการของโลกเพิ่มขึ้นปีละ 200 พันล้านเหรียญ โดยประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกแก่ประเทศกำลังพัฒนา และการเปิดเสรีสินค้าเกษตรอย่างเดียวจะทำให้สวัสดิการของโลกเพิ่มขึ้นปีละ 35 พันล้านเหรียญ (Harrison Rutherford and and Tarr 1995 : P 58). แต่ผลการศึกษาหลังการเจรจา UR จบลงแล้ว พบว่า ตัวเลขประมาณการดังกล่าวสูงกว่าความจริงและประโยชน์ส่วนใหญ่ (70%) ตกแก่ประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ใช่ประเทศกำลังพัฒนา ส่วนประโยชน์ที่เหลือก็ตกแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (UNDP HDR 1997) เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ ข้อตกลงจริงแตกต่างจากข้อสมมุติในการศึกษาตอนต้นที่เชื่อว่าจะมีการเปิดเสรีการค้าต่างๆ แต่เอาเข้าจริงข้อตกลงก็มีได้ก่อให้เกิดการเปิดเสรีการค้าตามที่คาดในตอนต้น เช่น โควตาภาษีมิได้ทำให้มีการเปิดตลาดสินค้าเกษตรเท่าที่คาด ข้อตกลงสิ่งทอ (ATC) ก็มีการแก้ไขการเปิดเสรีให้ชะลอการเปิดเสรีในระยะแรก แล้วมาเปิดเสรีมากขึ้นในปีท้ายๆ แต่ยังคงให้คณะกรรมการการค้าสินค้าเป็นผู้พิจารณาและให้ข้อเสนอแนะ ภายใน 31 กรกฎาคม 2002 (Panagariya, 2002) นอกจากนี้การศึกษายังมิได้คำนึงถึงต้นทุนของประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามข้อตกลง (Stiglitz and Charlton 2004 : 5) (ดูเพิ่มเติมในตอนที่ 4)

ก) ประเทศพัฒนาแล้วมีอัตราการคุ้มครองสูงมากสำหรับสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา

การที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่และประเทศด้อยพัฒนาสูญเสียส่วนแบ่งการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกต่างๆ ที่เกษตรมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศยากจนเหล่านั้นเกิดจากสาเหตุหลายประการ

(1) เหตุผลข้อแรก ที่ทำให้อัตราการส่งออกประเทศเหล่านี้เพิ่มช้าเกิดจากการที่ประเทศพัฒนาแล้วไม่มีความจริงจังในการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของตน จึงใช้วิธีแยบยลในการเขียนกติกาการลดภาษีและอัตราการคุ้มครองในลักษณะที่ทำให้ตนสามารถดำรงการคุ้มครองในอัตราที่สูง (ดูตอนที่ 3.2 (ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ก็อาศัยประโยชน์จากข้อตกลง URAA กำหนดอัตราการคุ้มครองในระดับที่สูงเช่นเดียวกัน) วิธีการที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้ในการกีดกันสินค้านำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา คือ การกำหนดภาษีในอัตราสูงสุด (tariff peaks) กับสินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา เช่น น้ำตาล ผักผล

ไม้ ปลา กล้วย ทุเรียน อุตสาหกรรมอาหารที่มีส่วนผสมน้ำตาล (รวมทั้งเนื้อผลไม้) การศึกษาอัตราภาษีนำเข้าใน 4 กลุ่มประเทศ⁴ (Quad economies คือ อเมริกา แคนาดา EU และ ญี่ปุ่น) พบว่าร้อยละ 6-14 ของจำนวนรายการภาษี (tariff lines) ของ Quad มีอัตราสูงกว่า 15% (ตามนิยาม tariff peaks ของ UNCTAD และ WTO) ในอเมริกา EU และญี่ปุ่นมีรายการภาษีที่มีอัตรา สูงสุด 200-300 รายการ ส่วนในแคนาดามีถึง 700 รายการ เฉพาะใน EU และญี่ปุ่นรายการที่มีภาษีอัตราสูงสุดส่วนใหญ่เป็นภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร (EU 91% ญี่ปุ่น 77%) (Olarreaga and Ng 2002 :) แต่ถ้านับเฉพาะรายการภาษีสินค้าเกษตรที่มีอัตราสูงกว่า 50% ปรากฏว่าแคนาดามีรายการภาษีสูงสุด 60 รายการ EU มี 71 รายการ ญี่ปุ่น 14 รายการ และอเมริกามี 8 รายการ (Ingco and Nash 2004 : 8) ตัวอย่างของสินค้าเกษตรที่ถูกประเทศพัฒนาเรียกเก็บภาษีนำเข้าในอัตราสูงลิบ (ดูตารางที่ 3.2 (ก)-3.2(ข)) มีดังนี้ สินค้าที่มีอัตราภาษีสูงสุดสำหรับแคนาดา คือ เนย (ภาษี 340%) ใน EU ภาษีสูงสุด คือ เครื่องในวัว (250%) เนื้อและปลา น้ำตาล และข้าวสาลี แต่ในปัจจุบัน EU ดำเนินมาตรการ "Everything but Arms" initiation โดยไม่เก็บภาษีนำเข้าสินค้าข้างต้นยกเว้นน้ำตาล ข้าว และกล้วยหอม ญี่ปุ่นเก็บภาษีสูงสุดกับน้ำตาลดิบ (170%) และหนังดิบ อเมริกาก็เก็บภาษีสูงสุดกับน้ำตาล (129%) ถั่วลิสง 120% (Olarreaga and Ng 2002 : 108)

(2) นอกจากข้อตกลง URAA จะมีผลให้อัตราภาษีนำเข้าสูงขึ้นแล้ว (เพราะผลของ tariffication) ยังทำให้ความเบี่ยงเบนของภาษี (dispersion) เพิ่มขึ้นด้วย (ตารางที่ 3.3) สินค้าที่มีค่าการกระจายของอัตราภาษีกว้างมาก ได้แก่ ข้าวสาลี ผลิตภัณฑ์นมเข้มข้นและเนย สินค้าเหล่านี้มักจะมีอัตราภาษีสูงสุด (tariff peaks) ด้วย ข้อเสียก็คือ ภาษียิ่งสูงยิ่งเกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร เพราะภาษีจะลดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของผู้ผลิตที่มีความสามารถ นอกจากนั้นยังการกระจายของอัตราภาษีสูงเท่าไร ก็ยังเกิดปัญหาการบริหารภาษีที่ขาดประสิทธิภาพรัฐใช้อำนาจการเมืองคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศได้มากขึ้น และเกิดการทุจริตในการจัดเก็บภาษีนำเข้า

(3) สิทธิพิเศษด้านภาษีสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (preferential access เช่น Generalized System of Preferences ตามบทบัญญัติเรื่อง Enabling Clause ของ GATT ตั้งแต่ปี 1979) สิทธิพิเศษด้านภาษีที่ประเทศพัฒนาแล้วให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา เป็นการเพิ่มขีดความ

⁴ ในปี 2542 ร้อยละ 25 ของสินค้าส่งออก (ทุกชนิด) ของประเทศกำลังพัฒนา (มูลค่า 5.5 พันล้านเหรียญ) เป็นการส่งออกไปยังกลุ่ม Quad อัตราภาษีสูงสุดใน Quad จึงกระทบต่อการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา

⁵ ประเทศอุตสาหกรรม 27 ประเทศ มีโครงการ GSP ให้ประเทศกำลังพัฒนาออสเตรเลียเป็นประเทศแรกที่ได้รับ GSP ตาม Enabling Clause

สามารถในการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา เพราะจะทำให้ปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้น ราคาสินค้าสูงขึ้น รายได้และสวัสดิการของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น การศึกษาพบว่าหากมีการขยายสิทธิพิเศษของ EU-Everything-But-Arms หรือ EBA ในประเทศ Quad (คือ ลดภาษีเหลือศูนย์ และไม่มีการจำกัดโควตานำเข้า) จะทำให้การส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นร้อยละ 3-11 (Hoekman, Ng and Olarreaga 2003 ; Vanzetti and Ralf 2002) แต่นักเศรษฐศาสตร์วิจารณ์ว่าผลการคำนวณที่ได้สูงเกินความจริง เพราะอัตราการใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษ (utilization rate) ก่อนข้างต่ำ (77% ในตลาดอเมริกา 34% ในตลาด EU สำหรับสินค้าจากประเทศ non-ACP 59% สำหรับแคนาดา และ 73% สำหรับตลาดญี่ปุ่น) ประเทศกำลังพัฒนามีขีดจำกัดในการขยายการผลิตและส่งออก (Tangermann 2001) นอกจากนั้นยังมีเหตุผลสำคัญอีกบางประการ คือ กลุ่มประเทศ Quad มักจะไม่ยอมให้สิทธิพิเศษกับการนำเข้าสินค้าเกษตรที่อ่อนไหว หรือถ้าให้ก็มักจะจำกัดปริมาณการนำเข้า หรือให้สิทธิพิเศษแก่สินค้าที่ตนเก็บภาษีนำเข้าในอัตราที่ต่ำอยู่แล้ว (Olarreaga 2002 :105, 109 ; Michalopoulos 1999) เหตุผลสำคัญอีกข้อคือ กลุ่ม Quad มักใช้อุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (โควตา มาตรฐานทางเทคนิค มาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช หรือ SPS) เป็นเครื่องมือกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตร การศึกษาพบว่าร้อยละ 42 ของสินค้าเกษตรและประมงจากประเทศกำลังพัฒนาประสบกับปัญหาอุปสรรคดังกล่าวในกลุ่มประเทศ Quad ยิ่งกว่านั้นสิทธิพิเศษด้านภาษี (รวมทั้งการตั้งเขตการค้าเสรี (PTA) ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนการค้า (trade diversion) จากประเทศกำลังพัฒนาที่มีต้นทุนผลิตต่ำแต่ไม่ได้สิทธิพิเศษ ไปยังประเทศกำลังพัฒนาที่ได้สิทธิพิเศษ นอกจากนั้นยังเกิดต้นทุนทางการเมือง เพราะประเทศกำลังพัฒนาที่ได้สิทธิพิเศษทางการค้าไม่กระตือรือร้นที่จะปฏิรูปนโยบายการค้า มีหน้าเข้าประเทศพัฒนาแล้วที่เป็น ผู้ให้สิทธิพิเศษ (โดยเฉพาะ EU) ยังอาศัยเสียงจากประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการต่อรองรอบโคศา โดยให้ประเทศเหล่านี้สนับสนุนข้อเสนอเรื่องภาคเกษตรมีหลายบทบาทของตน (multifunctionality) (ดู Freeman 2004 : 291-313)

ตารางที่ 3.2 (ก) อัตราภาษีในประเทศพัฒนาแล้ว

Country	EU	Japan	US	Aus	Canada	NZ	Norway	Swit.
1. สินค้าที่ภาษีเกิน 15%								
Barley	83	286			58		318	94
Bovine meat	138	50					345	172
Butter	93	24	44		207		343	415
Cheese	60	24	34		246		260	21
Chocolate	26	18	38	17	53	18	301	33
Cigars	38		28					
Citrus fruits	19						162	
Maize	50	23					172	50
Milk, conc.	105	243	29		201		303	283
Oilseeds		70	16				132	67
Pigmeat	30	84					363	30
Poultry	33				96	17	355	292
Rice	72	409					128	20
Sheepmeat	89						429	118
Sugar	135	253	72				41	60
Tomatoes	51						89	121
Vegetable oils							92	83
Wheat	73	325			63		347	71
2. สินค้าที่มีภาษีผูกพันและกุ่มครองจริง								
Wheat								
- Actual protection (1986-88)	106	651	20					
- ผูกพันใน UR (1995)	170	240	6					
- ผูกพันใน UR (2000)	82	152	4					
Sugar								
- Actual protection (1986-88)	234	184	131					
- ผูกพันใน UR (1995)	297	126	197					
- ผูกพันใน UR (2000)	152	58	91					
Meat								
- Actual protection (1986-88)	96	87	3					
- ผูกพันใน UR (1995)	96	93	31					
- ผูกพันใน UR (2000)	76	50	26					

ที่มา: (1) UNCT

(2) Ingco, 1996

ตารางที่ 3.2 (ข) อัตราภาษีศุลกากรที่เกิดขึ้นจริงของประเภทกำลังพัฒนาประเทศอุตสาหกรรม

กลุ่มของผลิตภัณฑ์	EAP	ECA	LAC	MENA	SA	SSA	LIC	LMIC	UMIC	HIC	OECD
สินค้าขั้นต้น											
กลุ่มอาหาร											
สัตว์มีชีวิต	8.1	10.6	8.3	27.2	27.3	16.8	16.5	13.5	12.5	4.8	47.4
ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์	22.1	21.3	18.4	54.9	45.2	30.9	30.3	31.2	22.7	13.4	7.9
ผลิตภัณฑ์นม	21.1	22.5	18.5	32.4	33.4	25.8	25.8	23.1	21.8	22.2	45.5
ธัญพืช	37	8.9	11.1	12.4	14.7	13.7	14	11.7	10.9	54.1	2.7
ผลิตภัณฑ์จากพืช	31.9	15.6	14.7	17.9	34.3	26.4	25.5	20.4	15.3	29.4	3.5
ผลไม้ และ ถั่ว	27.3	11.1	17.2	30.6	44.8	30.5	30.7	21.8	17	20	2.5
น้ำตาล และ น้ำผึ้ง	21.9	19.7	16.7	23	42	25.9	25.9	20.4	23.2	13.6	8
Animal feed stuffs	5.8	5.6	9.3	11.6	22.7	14.4	14.3	9.8	7.4	2.7	0.7
เมล็ดพืชมีน้ำมัน	20.5	30.4	7.4	13.7	32.2	18.7	18.8	9.8	8.2	23.2	1.2
ไขมัน และ น้ำมัน	13.1	9.5	14.5	20.8	41.2	20.4	22.8	15.4	13.5	7.3	4.4
อาหารแปรรูป											
ธัญพืช	36.6	16.9	14.8	24.5	33.7	26.5	25.8	20.2	16.9	49.3	8.5
ผักแปรรูป	22.8	15.6	15.1	24.2	41.2	30.4	29.3	20.5	16.8	16.4	5.8
ผลไม้แปรรูป	28.5	15.9	17	31	47.1	33.3	32.8	23.1	18.7	23.6	8.7
กาแฟ เครื่องเทศ	21.1	9.1	15.3	21.7	42.9	30.5	29.6	17.3	15.6	14.3	3.2
เครื่องดื่ม	46.7	24.2	18	45.1	115.2	34.1	46.4	27.2	37.5	16	7.3
อื่นๆ	20.2	17.6	16.3	24.7	46.9	30.3	30.6	20.2	19.9	12.2	13
วัตถุดิบด้านเกษตร											
ยาสูบ และ ผลิตภัณฑ์	42.9	32.3	18.7	33.9	84.5	36.9	42.5	24	46.3	16	14.7
หนังดิบ และ หนังฟอก	3.9	5.2	8	10.1	30.6	16.4	17.3	7.8	7	0.6	0.1
ยางธรรมชาติ	5.4	1.4	7.3	8.6	21.8	9.9	10.9	6.9	6.1	0.4	0.2
เส้นใยธรรมชาติ	4.1	5.1	6.5	10.7	29.5	11.7	13.2	8.2	5.7	1.1	0.3
อื่นๆ	10.1	8.4	7.1	12.2	27.7	14.4	15	10.5	8.3	6.3	2

ตารางที่ 3.2 (ข) อัตราภาษีศุลกากรที่เก็บจริงของประเทศไทยกำลังพัฒนาประเทศอุตสาหกรรม (ต่อ)

กลุ่มของผลิตภัณฑ์	เปิดตลาด	EAP	ECA	LAC	MENA	SA	SSA	LIC	LMIC	UMIC	HIC	OECD
กลุ่มของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	แร่	3.4	3.4	6.2	9.4	25	11.4	11.9	6.8	6.1	0.7	0.2
	เชื้อเพลิง	4.2	3	7	10.6	29.3	11.4	12.8	7.2	6.3	2.2	0.9
	ไม่ใช่โลหะ	5.3	5.1	8.2	12.8	31.6	14.5	14.9	9.4	8.6	2.1	2
	เคมี	EAP	ECA	LAC	MENA	SA	SSA	LIC	LMIC	UMIC	HIC	OECD
	ผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม	3.5	3	5.5	8.2	22.3	7.3	9	5.2	5.7	2.8	0.1
	น้ำหอม และสิ่งปรุงแต่ง	14.7	9.6	14.4	22.7	48.2	26.3	26.8	16.7	16	6.6	3.7
	ปิโตร	3.2	4.3	3.4	11.8	15.5	3.5	4.6	5.8	5	5.4	0.7
	เหล็ก และเหล็กกล้า	6.2	5.9	8.8	11.1	37.1	13.2	14.7	8.7	11.2	3.4	2.9
	เครื่องจักร	5.1	4.4	7.1	10.7	30.1	10.7	12.2	6.7	9.5	3.5	2.1
	เครื่องจักรไฟฟ้า	9.4	6.6	11.5	15.7	41.7	20.9	20.7	11.7	14.7	4.4	2.9
อื่นๆ	อุปกรณ์การขนส่ง	14.4	7.9	11	14.3	41.3	14.7	17.3	12.8	13.3	5.1	3.1
	เครื่องหนังและเครื่องใช้สำหรับเดินทาง	11.8	9	14.3	21.6	39.5	26.8	26	16.4	14	3	5.4
	ผลิตภัณฑ์ยางพารา	13	6.2	11.6	19.4	45.7	20.8	21.3	13.5	15.5	4.9	3.9
	ผลิตภัณฑ์จากไม้	16.5	8.5	12.8	22.7	43.3	24.6	24.2	17.6	14.4	5.1	3.4
	ผลิตภัณฑ์จากกระดาษ	12.4	7.1	11.7	19.8	47.1	20.6	22	14.3	13.5	4.5	3.3
	เสื้อผ้าและสิ่งทอ	17.9	11.9	17.1	28.9	50.7	29.2	30.2	20.8	17.1	8	10
	เฟอร์นิเจอร์	12.1	9.6	11.8	19.1	45.9	22.9	24	14.7	13.2	4.5	2.7
	รองเท้า	20.2	13.7	17.8	27.8	52.1	34	32.4	22.3	20.6	7.6	3.2
		19.1	11.5	17.6	27.3	47.3	31.3	29.8	20.1	21.6	8.3	11.9
	อุปกรณ์เฉพาะสาขาอาชีพ	7.6	7.5	10.8	13	35.3	19.7	19.8	10.8	11.8	3.4	2.3

Notes: See table 1.4 for description of product categories. Values are simple averages of rates of protection in each country group. EAP = East Asia and Pacific, ECA = Europe and Central Asia, LAC = Latin America and Caribbean, MENA = Middle East and North Africa, SA = Sub-Saharan Africa, LIC = low income countries, LMIC = lower middle income countries, UMIC = upper middle income countries, HIC = high income countries, and OECD = major industrial countries. Darkly (lightly) shaded values

ตารางที่ 3.3 ตัวอย่างสินค้าเกษตรที่มีอัตราภาษีสูงสุด และค่าการกระจายสูง

Product	Standard Deviation	MFN-weighted Average tariff	Maximum MFN tariff	Domestic peaks (percent)	International peaks (percent)
Beef	16.16	12.89	41.35	52.11	29.58
Sheep meat	9.02	0.84	21.25	3.45	3.45
Poultry	33.33	8.16	134.30	2.52	2.52
Milk	56.33	22.70	140.00	17.78	17.78
Milk concentrates	105.02	19.59	308.50	22.15	22.15
Butter	100.54	249.97	336.25	32.47	19.48
Barley	41.73	22.12	101.50	11.43	11.43
Maize	13.19	3.99	50.00	4.00	4.00
Wheat	28.93	39.51	81.50	13.11	9.84
Banana	9.07	4.27	27.95	22.73	13.64
Citrus fruits	7.10	4.62	25.65	6.10	8.54
Other tropical fruits	8.57	10.68	33.25	14.86	8.11
Nontropical fruits	5.60	0.77	17.75	1.45	2.90
Chocolate	40.55	22.72	276.50	34.21	14.33
Tobacco	97.97	44.86	350.00	6.25	6.25
Cigarettes	10.78	2.67	30.00	4.17	4.17
Cigars	6.95	10.14	17.00	0.00	10.00
Other tobacco Products	115.49	168.57	350.00	16.46	17.72
Tea	5.96	3.82	17.75	11.11	11.11
Oilseeds	24.84	9.56	171.00	1.02	1.02
Vegetable oils	4.99	1.40	19.95	3.74	1.15

ที่มา : UNCTAD TRAINS by Cernat, Laird, and Turrini 2002

(4) บันไดภาษี (tariff escalation) ประเทศพัฒนาแล้ว⁶ นิยมตั้งกำแพงภาษีสำหรับสินค้าสำเร็จรูปในอัตราที่สูงกว่าภาษีนำเข้าวัตถุดิบและสินค้ากึ่งสำเร็จรูป วิธีนี้เป็นการกีดกันสินค้าสำเร็จรูปจากประเทศกำลังพัฒนา หรือเท่ากับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา เพราะตนจะส่งสินค้าออกไปยังประเทศพัฒนา ก็จะต้องเป็นสินค้าจำพวกวัตถุดิบและสินค้าเกษตรที่ยังไม่ได้แปรรูป ยิ่งประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ (เช่น สหรัฐอเมริกา)⁷ มีการเก็บภาษีสินค้าจำนวนมาก โดยใช้อัตราภาษีตามสภาพ (specific tax) ก็ยิ่งทำให้สินค้าจำพวกวัตถุดิบจากประเทศกำลังพัฒนาเสียภาษีในอัตราสูงกว่าสินค้าวัตถุดิบที่มีคุณภาพหรือวัตถุดิบแปรรูป⁸ การเก็บภาษี 2 ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการกีดกันสินค้าเกษตรของประเทศกำลังพัฒนา (Ingco and Nash 2004 : 9-10 ตารางที่ 3.4 ซึ่งได้มาจากการงานของ Gorter, Ingco and Ignacio 2004) แสดงให้เห็นว่ากลุ่มประเทศ Quad นิยมใช้ภาษีแบบขั้นบันได ใน EU ญี่ปุ่นและแคนาดา ขั้นภาษีจะกระโดดขึ้นสูงมากในช่วงระหว่างวัตถุดิบกับสินค้ากึ่งสำเร็จรูป แต่ในอเมริกาขั้นภาษีจะกระโดดมากที่สุดระหว่างช่วงสินค้ากึ่งสำเร็จรูปกับสินค้าสำเร็จรูป

(5) ความไม่สมดุลด้านการเข้าสู่ตลาดข้อสุดท้าย คือ แม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาจะลดภาษีนำเข้ากับสินค้าต่างๆ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับประเทศพัฒนาแล้ว แต่ถ้าวัดการลดภาษีในรูปของค่าใช้จ่ายรวมของการนำเข้า (คือ ราคานำเข้าบวกภาษี) ปรากฏว่าขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดภาษีตามข้อผูกพัน (concessions) ลง 1% ประเทศกำลังพัฒนาต้องลดภาษีลงถึง 2.3% (Finger, Ingco and Reincke 1996) นอกจากนั้นประเทศพัฒนาแล้วยังมีการใช้อุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff barriers) มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา (ดูตารางที่ 3.5)

ข) การอุดหนุนภายใน

ข้อตกลง URAA มีได้ทำให้มูลค่าเงินอุดหนุนในประเทศพัฒนาแล้วลดลง (ทั้งๆที่ประเทศเหล่านั้นมีข้อผูกพันในการลดการอุดหนุนลง) รูปที่ 3.2 แสดงว่าการอุดหนุนภายในของกลุ่มประเทศ OECD ในปี 1999 กลับไปอยู่ในระดับใกล้เคียงกับปี 1986-88 (ซึ่งเป็นปีที่มีระดับการอุดหนุนภายในสูงสูดนับตั้งแต่ปี 1965 เป็นต้นมา) ในช่วงปี 2003-04 การอุดหนุน

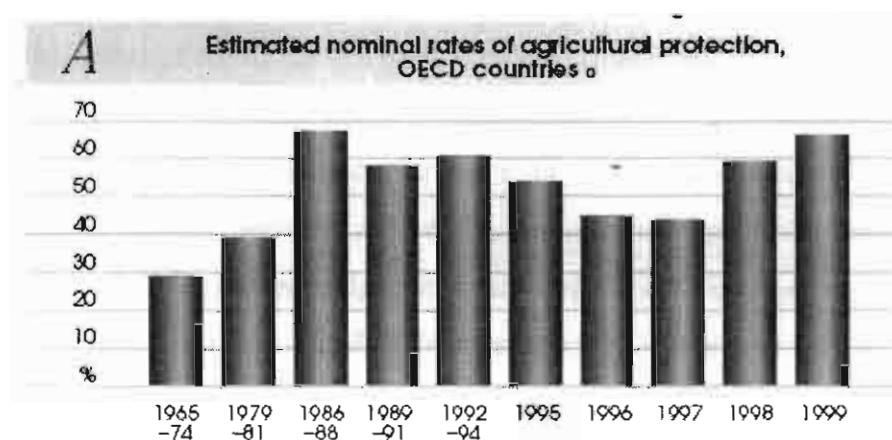
⁶ ประเทศกำลังพัฒนาเอง (รวมทั้งไทย) ก็นิยมใช้ภาษีขั้นบันได โครงสร้างภาษีแบบนี้ จึงเป็นการกีดกันการค้าระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันเอง

⁷ สหรัฐอเมริกามีอัตราภาษีตามสภาพ 746 รายการ ขณะที่ไทยมีเพียง 34 รายการ

⁸ ภาษีตามสภาพ คือ การเก็บภาษีต่อหนึ่งหน่วย (เช่น 300 บาทต่อตัน) สินค้ามูลค่าต่ำจะเสียภาษีในอัตราน้อยกว่าสินค้ามูลค่าสูง เช่น ข้าวสาร 25% ราคาคันละ 3000 บาท เสียภาษี 300 บาทต่อตัน อัตราภาษีคือ 10% แต่ถ้าเป็นข้าวหอมมะลิคันละ 6,000 บาท ก็เสียภาษี 300 บาทเช่นกันทำให้อัตราภาษีเท่ากับ 5%

ภายในเริ่มลดลงบ้าง แต่คาดว่าจะทรงตัวอยู่ในระดับ 56-57% ของมูลค่าผลผลิตการเกษตร (OECD 2004) ในปี 2001 มูลค่าเงินอุดหนุนภายในสูงถึง \$ 311 พันล้านเหรียญหรือเท่ากับ GDP ของทุกประเทศใน Sub-Saharan Africa รวมกัน (Ingco and Nash 2001 : 8) การอุดหนุนส่วนใหญ่ (69%) เป็นการประกันราคาและจ่ายชดเชยการผลิต (ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่บิดเบือนตลาด) ผลก็คือราคาสินค้าที่เกษตรกรใน OECD ได้รับสูงกว่าราคาตลาดโลก 31% (เทียบกับ 58% ในปี 1986-88) ด้วยเหตุนี้การอุดหนุนการเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วจึงเป็นต้นตอของการสร้างความบิดเบือนราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก (สองในสามของการบิดเบือนราคาเกิดจากการอุดหนุนของประเทศพัฒนาแล้วดู Roberts, Podury and Hinchy, 2001 : 16) การอุดหนุนนี้เป็นอุปสรรคทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถหันมาปลูกพืชเมืองหนาวได้เลย

รูปที่ 3.2



ที่มา : Roberts, Podury and Hinchy 2001.

สาเหตุที่การอุดหนุนภายในของประเทศ OECD ไม่ลดลงเกิดจากจุดอ่อนของ URAA ดังที่กล่าวไปแล้วในตอนที่ 2.2 ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงทำให้ EU ไม่มีข้อผูกพันต้องลดการอุดหนุนพืชสำคัญบางตัว นอกจากนั้นการปฏิรูปการเกษตร (CAP reform) ของ EU ก็น่าผิดหวังมาก เพราะมีแค่การโยกการอุดหนุนสินค้าบางอย่างจาก Blue Box) ไปไว้ใน Green Box เท่านั้น และมีการตัดสินใจว่าจะคงเงินอุดหนุนระดับเดิมจนถึงปี 2013 อเมริกาเพิ่มการอุดหนุนภายในขึ้นสูงเป็นประวัติการณ์ตั้งแต่ปี 1998 เป็นต้นมา การที่อเมริกาเพิ่มการอุดหนุนได้เป็นเพราะข้อตกลงยอมให้ใช้ฐานในปี 1986-88 ในการคำนวณการอุดหนุนในปีฐาน และอเมริกายัง

โยกย้ายการอุดหนุนสินค้าบางรายการจาก Amber Box ไปอยู่ใน Green Box และในปี 2002 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาผ่านกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ (FSRIA) เพิ่มเงินอุดหนุนแก่เกษตรกร มีหน้าที่ยังทำสวนทางกับกฎหมาย FAIR ฉบับเดิม คือ แทนที่จะให้การอุดหนุนโดยมีเงื่อนไขการลดพื้นที่เพาะปลูก กลับให้การอุดหนุนในลักษณะที่จะส่งเสริมการผลิต (Stiglitz and Charlton 2004 : 9 ; Orden 2002) ตัวอย่างสุดท้าย คือ รัฐบาลญี่ปุ่นเพิ่มการอุดหนุนแบบประกันราคา แต่กลับปรากฏว่าญี่ปุ่นสามารถปฏิบัติตามข้อผูกพัน เรื่องการลดการอุดหนุนภายในได้ ทั้งนี้เพราะการคำนวณมูลค่าการอุดหนุนในประเทศ มาจากราคาประกัน และราคางานในตลาดโลกในปีฐานดังที่กล่าวมาแล้ว ตัวเลขการอุดหนุนในปีฐานจึงสูงเกินความจริง ทำให้ตัวเลขการอุดหนุนจริงต่ำกว่าตัวเลขการอุดหนุนที่ต้องลดลงตามข้อผูกพัน นอกจากนั้นเมื่อเร็วๆนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังกำหนดเป้าหมายพึ่งตนเองด้านการเกษตร (self-sufficiency) ในอัตรา 45% เป้าหมายดังกล่าวอาจมีผลให้การอุดหนุนการผลิตและอุปสรรคต่อการค้าเพิ่มขึ้น

ค) การอุดหนุนการส่งออก

แม้ว่าในระยะแรก ผู้สังเกตการณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าข้อตกลง URAA เรื่องการอุดหนุนการส่งออกน่าจะเป็นข้อตกลงที่มีผลต่อการลดการบิดเบือนในตลาดสินค้าเกษตรโลกได้มากที่สุด แต่ผลการวิจัยปรากฏว่าข้อตกลงเรื่องนี้ได้ผลน้อยกว่าที่คาดการณ์การอุดหนุนการส่งออกยังอยู่ในระดับสูงและเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกตกต่ำ ในระหว่างปี 2538-41 มูลค่าการอุดหนุนการส่งออกรวมกันถึง 27 พันล้านเหรียญ (จาก 25 ประเทศที่แจ้งว่าตนผูกพันจะลดการอุดหนุนการส่งออก) ในจำนวนนี้ร้อยละ 90 เป็นการอุดหนุนโดย EU อเมริกามีการอุดหนุนการส่งออกน้อยกว่าหลายประเทศ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ และตุรกี) สินค้าเกษตรที่ได้รับการอุดหนุนมากที่สุด (วัดด้วยร้อยละของปริมาณการส่งออกที่ได้รับการอุดหนุน) คือ ผลิตภัณฑ์นม-เนยประเภทต่างๆ เนื้อหมู เนื้อวัว กล้วย ไม้ตาล และข้าว ประเทศที่อุดหนุนสินค้าเหล่านี้มากที่สุดคือ OECD เนื่องจากสินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา การอุดหนุนจึงสร้างปัญหาด้່อยได้จากการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาค่อนข้างมาก

เหตุผลที่การอุดหนุนการส่งออกยังอยู่ในระดับสูงมีดังนี้ (1) ข้อตกลง URAA เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกไม่ต้องลดการอุดหนุนลงตามข้อผูกพัน เพราะประเทศสมาชิกสามารถเพิ่มการอุดหนุนในช่วงปีแรกๆ ได้ (โดยเพิ่มจากฐานในปี 1986-90) หากมูลค่าการอุดหนุนยังต่ำกว่ามูลค่าในปี 1991-92 แล้วจึงค่อยเริ่มลดการอุดหนุนหลังจากนั้น (front loading flexibility) ยิ่งกว่านั้นประเทศที่มีได้ให้การอุดหนุนในปีที่สองถึงปีที่ห้าสามารถสะสมเงินจำนวน

ตารางที่ 3.4 บัญชีภาษีสินค้า 4 ประเทศ คือ สหรัฐฯ EU ญี่ปุ่นและแคนาดา (Tariff Escalation, Weighted Average MFN Applied Tariffs in percentage)

Product Group	Canada			Japan			U.S.			European Union		
	Raw	Semifinished	Finished	Raw	Semifinished	Finished	Raw	Semifinished	Finished	Raw	Semifinished	Finished
Meat products	0.11	10.25	18.83	0.88	12.92	10.66	0.60	6.15	3.38	1.53	5.16	12.95
Dairy and egg products	1.94	-	9.00	18.77	-	17.39	2.82	-	11.56	6.27	-	7.70
Fish products	0.01	1.53	0.01	3.91	5.10	11.58	0.15	1.88	1.96	9.34	14.64	13.31
Sugar products	0.00	6.25	5.76	25.50	1.00	15.40	-	5.82	7.48	17.30	-	13.07
Cereal products	2.75	3.85	4.43	6.37	12.86	20.79	0.87	4.32	3.12	1.35	11.56	11.65
Vegetable oils	0.00	3.00	-	0.14	4.20	-	35.42	1.83	-	0.00	1.10	-
Coffee, tea, and spices	0.08	0.00	5.14	1.63	10.60	20.02	0.37	0.07	5.35	0.11	8.63	8.00
Fruits and vegetables	0.89	4.56	3.16	7.07	8.44	17.92	2.94	6.07	3.95	8.12	8.02	19.15
Tobacco	7.79	-	8.17	0.00	-	0.07	68.26	-	350.00	-	-	24.81
Other food	-	5.70	7.90	-	13.43	16.51	-	13.00	6.98	-	8.58	10.47
Animal food	0.01	3.17	0.26	0.00	0.20	0.00	0.61	2.27	0.00	0.71	4.55	0.00
Hides and skins	0.00	0.00	13.05	0.00	0.64	19.47	0.00	0.25	12.49	0.00	0.00	8.54
Average	1.23	3.83	6.88	5.77	6.94	13.62	11.20	4.17	36.93	4.47	6.93	11.79

ที่มา : UNCTAD Trains by Cernat, Laird, and Turrini 2002. คัดลอกจาก Gorter, Ingco and Ignacio 2004 : Table 4.4

ตารางที่ 3.5 จำนวนอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีของประเภทกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม 1994-98 (เปอร์เซ็นต์)

ประเภท	EAP	ECA	LAC	MENA	SA	SSA	LIC	LMIC	UMIC	HIC	OECD
ผลผลิตขั้นต้น											
กลุ่มอาหาร											
สัตว์มีชีวิต	35.3	3.6	27.4	25.3	0.0	1.2	2.3	18.3	30.2	36.6	28.4
ผลิตภัณฑ์เนื้อ	26.5	1.9	21.5	16.4	16.2	5.7	6.7	12.8	24.0	33.4	32.1
ผลิตภัณฑ์นมวัว	28.7	3.2	23.0	30.3	16.0	0.0	2.8	19.9	23.7	28.0	62.1
ธัญพืช	35.8	7.7	33.8	17.1	0.0	1.9	7.1	20.9	28.9	23.4	39.3
ผัก	28.0	0.8	29.7	21.6	12.6	4.3	8.0	14.5	32.6	22.4	30.8
ผลไม้ & ลูกไม้	21.3	0.0	25.7	21.6	11.0	3.6	6.6	12.8	27.3	18.2	27.9
น้ำตาล & น้ำผึ้ง	10.3	6.5	15.5	8.5	9.2	0.1	3.5	9.0	16.4	3.6	34.3
อาหารสัตว์	11.7	0.2	20.8	14.1	4.2	0.9	2.1	9.2	25.3	1.6	21.6
เมล็ดพืชให้น้ำมัน	20.5	0.4	30.8	15.0	11.6	0.0	4.8	16.0	27.5	4.8	23.0
อาหารแปรรูป											
ไขมัน & น้ำมัน	21.5	1.5	12.0	9.8	6.4	1.3	3.3	10.3	9.7	18.8	27.6
ธัญพืช	14.9	1.8	21.9	11.5	16.2	0.6	4.9	10.9	20.7	10.2	27.6
ผักแปรรูป	9.9	0.0	20.0	7.0	14.2	3.1	6.2	8.0	17.1	8.0	20.8
ผลไม้แปรรูป	9.9	4.3	20.7	1.6	14.2	2.9	5.2	9.7	17.6	7.8	22.8
กาแฟ, ชา & เครื่องเทศ	11.8	2.2	21.6	12.1	7.4	0.1	3.2	11.5	19.9	2.8	21.5
เครื่องดื่ม	18.6	9.2	18.3	31.6	26.4	2.9	7.3	17.7	27.4	0.2	33.3
อื่นๆ	4.7	2.2	17.5	8.0	12.6	0.9	2.7	8.7	16.6	1.2	27.4
วัตถุดิบการเกษตร											
ยาสูบ และผลิตภัณฑ์	9.5	0.0	14.8	29.1	13.2	1.4	5.2	7.8	23.6	0.0	16.9
หนังสือพิมพ์ & หนังสือ	7.8	0.0	18.5	6.8	0.0	0.0	1.1	3.9	21.9	10.0	25.4
ยางธรรมชาติ	7.3	0.0	1.0	0.0	14.0	0.0	4.7	0.7	0.0	0.0	0.0
เส้นใยธรรมชาติ	15.0	0.0	15.7	3.6	2.0	0.0	1.2	6.5	14.5	17.8	12.1
อื่นๆ	16.0	0.0	2.0	19.4	2.2	0.9	3.5	12.2	24.1	16.2	14.4

ที่มา : Ingco and Nash 2004 : Table 1.3

ดังกล่าวเพื่อไปอุดหนุนในปีหลังๆได้ (rollover) เพียงแต่มีเงื่อนไขว่าจำนวนการอุดหนุนที่สะสมจนถึงปี 2000-01 ต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนดให้ปฏิบัติตาม นอกจากนี้บางประเทศยังเลือกที่จะแปลงการอุดหนุนการส่งออกมาเป็นการอุดหนุนภายใน เพราะข้อตกลงเรื่อง AMS มีจุดอ่อนมาก (Gorter, Ruiz and Ingco 2004 ; Gorter, Ingco and Ignacio 2004).

3.5 ประสิทธิภาพของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA

ไทยผูกพันอะไรบ้าง : ประเทศไทยเข้าร่วมการเจรจารอบอุรุกวัยด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ ไทยต้องการให้มีกติกาการระงับข้อพิพาทที่สามารถป้องกันการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของมหาอำนาจในการบังคับข่มขู่ให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา และไทยต้องการให้มีกติกาการค้าสินค้าเกษตรที่สามารถจำกัดการอุดหนุนสินค้าส่งออกของประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวสหรัฐอเมริกาอุดหนุนข้าวส่งออกของตนมาแข่งกับข้าวไทย วิธีการอุดหนุนของสหรัฐฯ แฝงมาในรูปของการให้อาหารช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา (Poapongsakorn and Ungphakorn 1995) ดังนั้นไทยจึงเข้าร่วมกับกลุ่มแครนส์ในการผลักดันให้มีกติกาการค้าเสรีสินค้าเกษตร

การที่ไทยทุ่มเทกำลังคน (ในกระทรวงพาณิชย์) และทรัพยากรในการเจรจารอบอุรุกวัยทำให้ไทยได้รับข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับกลยุทธ์ในการเจรจา ตลอดจนเข้าใจความหมายและนัยของกติกาที่กำหนดขึ้นใหม่ นอกจากนั้นผู้เจรจาฝ่ายไทยก็คงได้รับทราบเรื่องข้อตกลง Blair House ที่สหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปตกลงกันที่จะยังดำรงอัตราการคุ้มครองและการอุดหนุนภาคการเกษตรในระดับสูงต่อไป อีกทั้งกระทรวงเกษตรฯไทยก็ไม่ได้ต้องการให้มีการเปิดเสรีภาคการเกษตร ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่าข้อผูกพันของไทยใน URAA และตารางข้อผูกพันต่างๆ ล้วนมุ่งคุ้มครองและให้การอุดหนุนภาคเกษตรเหมือนกับในประเทศพัฒนาอื่นๆ นอกจากจะตัดสินใจผูกพันภาษีนำเข้าในอัตราที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนแล้ว (ดู Poapongsakorn 2003) ไทยยังมีโควตาภาษีสินค้าเกษตร 23 รายการ และกำหนดอัตราภาษีนอกโควตาในระดับที่สูงลิบ (เฉลี่ยเกิน 108.9% และต่ำสุด 40% สำหรับมะพร้าว ดู Poapongsakorn 2002) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดโควตาภาษีสำหรับสินค้าที่ไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ (ซึ่งแทบไม่มีโอกาสนำเข้าเลย) ได้แก่ ข้าว อ้อย พริกไทย เป็นต้น ในด้านการอุดหนุนภายในก็ปรากฏว่ามูลค่า AMS ที่ไทยแจ้งผูกพันต่อ WTO มีมูลค่าสูงถึง 21,816 ล้านบาทในปี 2538 ทั้งๆที่ผลการคำนวณการอุดหนุนด้วยวิธี PSE ปรากฏว่าค่า AMS สูงกว่า PSE ถึงเกือบ 3 เท่าตัว

เราจะสรุปข้อผูกพันและประสิทธิภาพของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA แต่เพียงสังเขป รายละเอียดขอให้อ่านใน Nipon Poapongsakorn (2003) และเว็บไซต์ของ WTO และกรมเจรจาการค้า

ก) การเปิดตลาด (Market access)

ไทยได้ตกลงจะลดอัตราภาษีสินค้า 740 รายการภาษี โดยเฉลี่ยร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี (1995-2004) และแต่ละรายการต้องลดภาษีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ทั้งนี้อัตราภาษีโดยเฉลี่ยของ ไทยก่อนลดอยู่ในระดับร้อยละ 49 แต่จะลดให้เหลืออยู่ที่ระดับร้อยละ 36 ในปี 2004 ไทยผูกพันภาษีรายการสินค้าเกษตร 994 รายการ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 100 ของรายการอัตรา นอกจากนี้ ไทยได้เปลี่ยนมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีสู่การเป็นมาตรการโควตาภาษี จำนวน 23 รายการ โดยเก็บภาษีในโควตาในอัตราร้อยละ 20-65 และไทยขอสงวนสิทธิ์ในการใช้ SSG ในสินค้า เกษตร 111 รายการ หรือ ร้อยละ 11 ของสินค้าเกษตร 994 รายการภาษี

การลดภาษี ไทยได้ปฏิรูประบบภาษีศุลกากรก่อนการเจรจาอบอุรุกวัยจะสิ้นสุดและ หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ส่งผลให้อัตราภาษีที่ใช้จริงในสินค้าเกษตรต่ำกว่าอัตราภาษี ที่ผูกพันไว้กับ WTO เกือบทุกรายการสินค้า อัตราภาษีเฉลี่ยของสินค้าเกษตรลดลงจากร้อยละ 43.1 ในปี 1995 เป็นร้อยละ 32.1 ในปี 1999 และเหลือร้อยละ 28 ในปี 2000 อย่างไรก็ตาม อัตราภาษีเฉลี่ยในหมวดสินค้าเกษตรก็ยังสูงกว่าหมวดสินค้าอุตสาหกรรมซึ่งลดลงจากร้อย ละ 20.7 ในปี 1995 เหลือร้อยละ 13 ในปี 2000 นอกจากนี้ อัตราภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร ของไทยก็ยังสูงกว่ากลุ่มประเทศอาเซียน และมีค่าการกระจายสูงกว่า

อย่างไรก็ตามอัตราภาษีที่เก็บจริงส่วนใหญ่จะต่ำกว่าอัตราภาษีผูกพัน (เรียกว่ามี water in tariffs) (ดู Podbury and Roberts 2003) และอัตราภาษีสินค้าเกษตรหลายชนิดไม่มีความ หมายต่อการคุ้มครองเกษตรกรเพราะไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่มีต้นทุนต่ำ เช่น ข้าว น้ำตาล เป็นต้น

โครงสร้างภาษีของไทยยังมีลักษณะแบบขึ้นบันได (tariff escalation) ที่ประกอบด้วย อัตราภาษี 6 อัตรา รัฐบาลโดยพยายามปฏิรูปภาษีให้เหลือ 3 อัตรา แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ

โควตาภาษี ในบรรดาสินค้าเกษตรของไทย 23 รายการภายใต้โควตาภาษี (tariffication) ไทยนำเข้าจริงสูงกว่าโควตาผูกพัน 8 รายการ ได้แก่ นมผง ถั่วเหลืองและกาก มันฝรั่ง ข้าวโพด หัวหอม เมล็ดพันธุ์หัวหอม น้ำมันปาล์ม ไม่มีการนำเข้าเลย 6 รายการ คือ มะพร้าว น้ำมันมะพร้าว และนม เพราะปัญหาด้านทุนการขนส่ง ส่วนลำไยแห้งไม่นำเข้าเพราะไทยเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ กระเทียมมีการลักลอบนำเข้า ไหมมีการนำเข้าจากจีน (ซึ่งเพิ่งเป็นสมาชิก WTO ในปี 2002) จึง ไม่มีการแจ้ง WTO และสินค้าที่นำเข้าไม่เต็มโควตามี 9 รายการ ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ไทยเป็น ผู้ส่งออกรายใหญ่ (ได้แก่ ข้าว น้ำตาล พริกไทย) หรือมีการส่งออกหรือผลิตในประเทศ (ได้แก่

มะพร้าว กาแฟ ชา น้ำมันถั่วเหลือง) นอกจากนั้นไทยยังมีการจัดเก็บภาษีในโควตาในอัตราต่ำกว่าภาษีผูกพัน 6 รายการ เช่น ข้าวโพด ถั่วเหลือง นมผง เป็นต้น⁹

ส่วนการบริหารโควตาของไทยมี 4 วิธีหลัก วิธีสำคัญที่สุด คือ การจัดสรรโควตาตามประวัติให้แก่สมาคมผู้ผลิต หรือบริษัทเอกชน (เช่น ข้าวโพด กากถั่วเหลือง มะพร้าว นมผง กาแฟ ชา) วิธีที่สอง คือ จัดสรรโควตาให้ผู้นำเข้าเพียงรายใด ซึ่งอาจมีการจำกัดเวลานำเข้า (เช่น น้ำมันปาล์ม น้ำตาล) หรือไม่จำกัดเวลานำเข้า (เช่น กระเทียม มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่) ประการที่สามคือได้สิทธินำเข้ารายเดียวมักเป็นองค์การคลังสินค้า หรือสมาคมผู้ผลิตที่มีเพียงสมาคมเดียว นอกจากนั้นก็มีการจัดสรรแบบ global quota ให้นิติบุคคลที่มีใบอนุญาต การจัดสรรอาจมีการกำหนดเวลานำเข้าเพื่อไม่ให้กระทบผู้ผลิต เช่น ข้าว หรือไม่จำกัดเวลานำเข้า เช่น พริกไทย ลำไยแห้ง

การบริหารโควตานำเข้ามีปัญหาบางประการ กรณีจัดสรรโควตาให้ผู้นำเข้ารายเดียว เช่น องค์การคลังสินค้า หรือสมาคมผู้ผลิต ผู้ได้รับจัดสรรอาจไม่มีแรงจูงใจนำเข้าเพราะต้องการคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ การจัดสรรโควตาส่วนใหญ่มีปัญหาความล่าช้าและความโปร่งใสในการจัดสรร แต่ผลที่สำคัญ คือ การจัดสรรโควตาตามประวัติจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอุตสาหกรรม ขณะที่ผู้ได้รับจัดสรรมักเป็นบริษัทใหญ่ที่มีประวัตินำเข้าจำนวนมาก บริษัทเล็กและบริษัทใหม่มักไม่ได้รับการจัดสรรทั้งๆที่อาจเป็นผู้มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น การที่โควตานำเข้าจริงสูงกว่าโควตาผูกพันและภาษีนำเข้าจริงต่ำกว่าภาษีโควตาผูกพัน ก็เป็นการบิดเบือนตลาดโดยให้สิทธิประโยชน์กับเฉพาะผู้นำเข้าบางราย

มาตรการอื่นที่ไม่ใช่ภาษี: ไทยมีมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีที่ใช้กับสินค้าขึ้นปฐมในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Panagariya, 1999 p. 356) ถ้าไม่นับสินค้าเกษตร 23 รายการที่อยู่ในระบบโควตาภาษี ไทยมีมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีคิดเป็นร้อยละ 1 ของรายการสินค้าเกษตรทั้งหมด สินค้าที่ใช้มาตรการไม่ใช่ภาษี ได้แก่ เมล็ดข้าว น้ำมันพืช น้ำตาล และผลิตภัณฑ์โปรโตเลียมซึ่งจะต้องเสียภาษีสรรพสามิตในการนำเข้า นอกจากนี้ ไทยมีการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับข้าวโพดที่นำมาเลี้ยงสัตว์ กากถั่วเหลือง สินค้าหลายตัวต้องได้รับการอนุญาตให้นำเข้าได้ก่อนจึงสามารถนำเข้าได้ ได้แก่ ปลาป่น (ซึ่งมีโปรตีนน้อยกว่า 60%) กระสอบป่าน ปอกระเจา เส้นไหม ในบางครั้งรัฐบาลอาจจะมีการห้ามนำเข้าเป็นครั้งคราวด้วยเหตุผลทางด้านสุขภาพและความปลอดภัย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

⁹ การที่อัตราภาษีเก็บจริงต่ำกว่าภาษีผูกพัน และโควตานำเข้าจริงสูงกว่าโควตาภาษี มีผลกระทบต่อปริมาณการค้า ประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากร ค่าเช่าเศรษฐกิจ และรายรับภาษี ดูรายละเอียดการวิเคราะห์แนวทางการเปิดเสรีใน Gorter, Ingco and Ignacio 2004

ความมั่นคงของประเทศ ความสงบสุขและความเป็นระเบียบของสังคม ไทยห้ามนำเข้าเนื้อ
เพชร และตู้เย็นที่ใช้สาร CFC

ไทยเคยใช้มาตรการกำหนดการใช้วัตถุดิบภายในประเทศในสินค้าเกษตร (local-
content requirements: LCR) บางชนิด เช่น กากถั่วเหลือง น้ำมัน และไหม แต่ตั้งแต่ปี 2543
เป็นต้นมาไทยใช้มาตรการใช้วัตถุดิบภายในประเทศกับน้ำมันเท่านั้น โดยผู้นำเข้าน้ำมันจะต้อง
ซื้อน้ำมันดิบในประเทศ 20 เท่าของน้ำหนักการนำเข้าน้ำมัน สำหรับน้ำมันดิบจะอยู่ที่อัตรา
ส่วน 2 ต่อ 1 ไทยจะต้องยกเลิกมาตรการการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภายในปี 2542 แต่
รัฐบาลไทยได้ขอเลื่อนการยกเลิกต่อ WTO ออกไปก่อน จนถึงสิ้นปี 2546 เพราะแรงกดดันจาก
เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม

มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า
ระหว่างประเทศ (TBT): ไทยได้แจ้งต่อ WTO (ว่าได้ประกาศมาตรการ SPS) จำนวน 90 มาตรการ
และมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า 90 รายการ ในช่วงปี 1996-2001 สินค้าภายใต้
มาตรการ SPS ได้แก่ ผลิตภัณฑ์อาหาร ผลิตภัณฑ์ประมง ผลิตภัณฑ์อาหาร วัตถุดิบสัตว์
มีชีวิต พืช เมล็ดพืช

อย่างไรก็ตาม ไทยยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้มาตรการ TBT และ SPS เนื่องจาก
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือที่เพียงพอในการตรวจสอบสินค้านำเข้าที่
ต้องตรวจสอบด้วยมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และอุปสรรคทางเทคนิค

ข) การอุดหนุนการผลิตภายในประเทศ

รัฐบาลไทยได้แจ้งการอุดหนุนการผลิตภายในประเทศทุกประเภทตามข้อตกลงสินค้า
เกษตร ยกเว้นการอุดหนุนภายใต้โครงการจำกัดการผลิตภายใต้มาตรา 6.5 ของ URAA (Blue
Box) และการอุดหนุนการส่งออก โปรดสังเกตว่าไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ให้การอุดหนุน
การเกษตรสูงที่สุดประเทศหนึ่ง (ตารางที่ 3.6)

ตารางที่ 3.6 อันดับประเทศกำลังพัฒนาในการใช้เงินอุดหนุน

การอุดหนุน	เงินอุดหนุน (ล้าน US\$)	ลำดับของประเทศ ไทยใน 41 ประเทศ	ประเทศที่มีการอุดหนุนมากที่สุด
- ยอดเงินอุดหนุนทั้งหมด (AMS)	486	3	(1) เกาหลี; (2) เม็กซิโก
- ยอดเงินอุดหนุนทั้งหมดต่อ GDP เกษตร	(11.6 ร้อยละ)	7	(1) เกาหลี (2) ตรินิแดด (3) เวเนซุเอลา
- Green Box subsidy	1,290	4	(1) เกาหลี; (2) บราซิล; (3) อินเดีย
- S&D subsidy	247	3	(1) อินเดีย; (2) ตุรกี
- De minimis	12	10	(1) อินเดีย; (2) ตุรกี; (3) เกาหลี
- การอุดหนุนทั้งหมด	2,035	4	(1) อินเดีย; (2) เกาหลี; (3) บราซิล

ที่มา: รวบรวมจาก ABARE, "Domestic Support of Agriculture", Current Issues, May 2002.

หมายเหตุ: บางประเทศไม่ได้มีการแจ้งถึง S&D, de minimis and AMS subsidies.

ไทยผูกพันการลดการอุดหนุนภายในที่บิดเบือนตลาดไว้สูงสุด 21.8 พันล้านบาทในปี 1995 และจะต้องลดลงเหลือ 19 พันล้านบาท ในปี 2004 (ดูตารางที่ 3.7) โดยทั่วไปรัฐบาลไทยให้การอุดหนุนภายในที่บิดเบือนตลาดต่ำกว่าที่ไทยผูกพันไว้ แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 72 ในปี 1995 เพิ่มขึ้นร้อยละ 84 ในปี 1999 และเกือบเพิ่มเป็นร้อยละ 100 ในปี 2000 ถึงแม้ว่าข้อมูลจำนวนเงินอุดหนุนที่บิดเบือนตลาดของไทยในปี 2001 ยังไม่สมบูรณ์ แต่ดูเหมือนว่าจำนวนเงินอุดหนุนที่ใช้จะมากกว่าจำนวนเงินอุดหนุนที่ไทยผูกพันไว้ เนื่องจากรัฐบาลเพิ่มงบประมาณที่ใช้ในโครงการรับจำนำข้าว (ซึ่งใช้เงินประมาณ 19.22 พันล้านบาท) มากกว่าจำนวนเงินที่ใช้ในปี 1998 ถึงสองเท่า

ตารางที่ 3.7 จำนวนเงินอุดหนุนการผลิตภายในประเทศที่ผูกพันระหว่างปี 1995–2004 และจำนวนเงินที่ใช้จริง ระหว่างปี 1995–1999 (ล้านบาท)

ปี	จำนวนเงินอุดหนุนที่ผูกพันจะลดลง			จำนวนเงินอุดหนุนที่ไม่ผูกพันว่าจะลดลง		
	เพดานเงินอุดหนุนที่ผูกพันไว้ (1)	เงินอุดหนุนจริง (2)	สัดส่วนเงินอุดหนุนจริงต่อเงินอุดหนุนที่ผูกพันไว้ (1) / (2)	Green box	การอุดหนุนในวัตถุดิบการผลิต (S&D)	อุดหนุนการลงทุน (S&D)
1995	21,816.41	15,773.25	72.3	33,594.33	4,310.38	1,051.51
1996	21,506.64	12,932.47	60.1	41,145.31	9,323.35	2,893.96
1997	21,196.87	16,756.58	79.1	47,595.87	4,999.69	1,902.23
1998	20,887.10	16,402.10	78.5	42,826.82	4,600.43	529.28
1999 ¹	20,577.33	17,303.37	84.1	35,948.93	3,058.70	78.22
2000	20,267.56	(20,846.08) ²	(100.0)	-	-	-
2001	19,957.79	N.A.	(>100 ร้อยละ) ³	-	-	-
2002	19,648.02	N.A.	-	-	-	-
2003	19,338.25	N.A.	-	-	-	-
2004	19,028.48	N.A.	-	-	-	-

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ: ¹ สถิติเป็นข้อมูลเบื้องต้น

² ประมาณโดยผู้เขียนจากกองทุนช่วยเหลือเกษตรกร (5,189.1 พันล้านบาท), ธ.ก.ส. (9,872.96 พันล้านบาท) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (บาท 5,784.01) ตัวเลขยังเป็นการประมาณการที่เกินความจริง

³ จากข้อมูลที่มีชี้ว่าการอุดหนุนจริงอาจจะมากกว่าการอุดหนุนที่ตกลงไว้อย่างมาก งบประมาณที่เคยเสนอคือ 5.2 พันล้านบาท จากธนาคารแห่งประเทศไทย, 6.18 พันล้านบาทจาก FAF และ 19.95 พันล้านบาทจาก ธ.ก.ส

3.6 ผลกระทบของข้อตกลง URAA : ไทยได้อะไรบ้าง

ข้อมูลการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศของไทยไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่า URAA มีส่วนกระตุ้นการค้าสินค้าเกษตรของไทย เราเปรียบเทียบสถิติการค้าสินค้าเกษตรระหว่างช่วงเวลาก่อน URAA (พ.ศ. 1988-94) กับช่วงเวลาที่มีการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA (พ.ศ. 1995-01) ผลปรากฏว่าอัตราการขยายตัวของการส่งออก (วัดในรูปเงินบาท ณ ราคาปี 1995) ในช่วงหลังขยายตัวช้ากว่าในช่วงแรกเล็กน้อย (6.9% ต่อปี เทียบกับ 8% ต่อปี ดูตารางที่ 3.8) อย่างไรก็ตามเนื่องจากการขยายตัวของการนำเข้าในช่วงหลัง URAA (7.3% ต่อปี) มีอัตราต่ำกว่าการขยายตัวในช่วงก่อน URAA มาก (13%) ผลก็คือไทยได้ดุลการค้าสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว (เพิ่มจาก 5,706 ล้านบาท เป็น 11,947 ล้านบาท) แต่ถ้าพิจารณาในรูปเงินดอลลาร์ปรากฏว่าทั้งอัตราการขยายตัวของการส่งออกและการนำเข้าในช่วงปี 1995-01 กลับมีค่าติดลบสาเหตุเกิดจากการลอยตัวค่าเงินบาทในปี 2540 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามดุลการค้าในรูปเงินดอลลาร์ก็ยังเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

หากแบ่งช่วงเวลาหลัง URAA ออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ (1995-97) ซึ่งเป็นช่วงฟองสบู่ กับช่วงหลังเกิดวิกฤติ (1997-01) ปรากฏชัดว่า การลอยตัวค่าเงินบาทมีผลสำคัญต่อการเพิ่มอัตราการขยายตัวของการส่งออกจาก 4.9% ในช่วงก่อนวิกฤติเป็น 7.2% ในช่วงหลังวิกฤติ แต่การลดค่าเงินบาทก็ทำให้มูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นมากในช่วงหลังวิกฤติเช่นเดียวกัน ส่วนมูลค่าการค้าในรูปเงินดอลลาร์ ในช่วงหลังวิกฤติกลับลดลงมากกว่าช่วงก่อนวิกฤติทั้งๆที่ปริมาณการนำเข้าและส่งออกกลับเพิ่มขึ้นในช่วงหลัง แสดงว่าราคาสินค้าเกษตรส่งออกและนำเข้ามีแนวโน้มลดลง โดยสรุปการที่มูลค่าส่งออก (วัดด้วยเงินบาท) ในช่วงหลัง URAA มีอัตราต่ำกว่าช่วงก่อน URAA ทั้งๆที่ไทยลดค่าเงินบาทในปี 1997 (ซึ่งทำให้ปริมาณส่งออกเพิ่มขึ้น) คือ ราคาสินค้าเกษตรโลกลดลง นอกจากนั้นอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจโลกในปี 1997-01 ยังต่ำกว่าช่วงปี 1995-97 (จึงทำให้มูลค่าส่งออกในราคาตลาดในช่วงปี 1997-01 เพิ่มขึ้นกว่าปี 1995-97)

ตัวเลขมูลค่าการค้าสินค้าเกษตรโดยรวมอาจซ่อนเร้นการเปลี่ยนแปลงสำคัญของสินค้าเกษตรบางตัว เราจึงต้องพิจารณาการค้าของสินค้าเกษตรสำคัญ 4 ชนิดของไทย ได้แก่ ข้าว น้ำตาล ไข่ไก่ และมันสำปะหลัง

ตลาดสินค้าเกษตรที่สำคัญของไทยอยู่ในเอเชีย (ร้อยละ 62 ของการส่งออกของไทย ในปี 2543-44) รองลงมาคือ ทวีปอเมริกา ออสเตรเลีย ยุโรป และแอฟริกา ตามลำดับ ข้าว น้ำตาล และไข่ไก่ เป็นสินค้าส่งออกสำคัญไปเกือบทุกทวีป แต่ตลาดสำคัญ คือ เอเชีย

แม้ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียจะมีกำแพงภาษีสินค้าเกษตรสูงมาก (Nipon 2003 : 522) แต่เมื่อใดก็ตามที่ผลผลิตในประเทศ (โดยเฉพาะข้าว และน้ำตาล) ลดลงจนไม่พอเพียงต่อการบริโภค รัฐบาลในประเทศเอเซียก็จะลดอัตราภาษีที่เรียกเก็บ (applied rate) ให้ต่ำกว่าอัตราผูกพันใน WTO (bound rate) ในกรณีที่มีการเปิดตลาดแบบโควตาภาษี (tariffication) รัฐบาลก็จะใช้วิธีเพิ่มโควตานำเข้า (in-quota import) และลดภาษีในโควตาดังกล่าว (in-quota tariffs) เช่น ภาษีนำเข้าข้าวของมาเลเซีย เท่ากับ 40% แต่ในปี 1999 มาเลเซียลดภาษีเรียกเก็บเหลือศูนย์ เช่นเดียวกับอินโดนีเซียที่ลดภาษีในโควตาลงเหลือศูนย์จากภาษีในโควตาอัตรา 90% รวมทั้งการเพิ่มโควตานำเข้าข้าวให้สูงกว่าโควตาผูกพันในปี 1995 ด้วย นอกจากนั้นในปี 1995 มาเลเซียก็เพิ่มโควตานำเข้าน้ำตาลด้วย

ตารางที่ 3.8 อัตราการขยายตัวของการส่งออกและนำเข้าสินค้าเกษตร

การค้า	ก่อนข้อตกลง รอบอุรุกวัย	หลังข้อตกลงรอบอุรุกวัย		
		1988-94	1995-2001	1995-97 1997-2001
ส่งออก (ร้อยละต่อปี)			-	
บาท (ราคาปี 1995)	7.98	6.87	4.92	7.21
ดอลลาร์ (ราคาปี 1995)	0.24	-9.54*	-5.30	-8.70**
ปริมาณ	2.63	2.93	-0.45	-
นำเข้า (ร้อยละต่อปี)				
บาท (ราคาปี 1995)	12.99	7.33	6.09	11.40
ดอลลาร์ (ราคาปี 1995)	8.47	-8.75*	-0.97	-7.84**
ปริมาณ	14.41	6.84	2.73	-
ดุลการค้า (ล้าน)				
ล้านบาท (ราคาปี 1995)	5,706.0	11,947.0	-	-
ล้านดอลลาร์ (ราคาปี 1995)	150.8	153.8	-	-

หมายเหตุ : (1) มูลค่าคงที่ในรูปเงินบาทคำนวณจากดัชนีราคาสินค้าเกษตร

(2) ใช้ G-5 manufacturing unit value index ในการหามูลค่าส่งออกคงที่ในรูปดอลลาร์

(3) อัตราการเติบโตทั้งหมดถูกประมาณด้วยการใช้ regression

* 1995-2000 (**) 1997-2000

ที่มา : (1) มูลค่าการค้าในรูปเงินบาทและปริมาณมาจากกรมเจรจาการค้า

(2) มูลค่าการค้าในรูป ดอลลาร์มาจาก FAO

แม้มูลค่าการส่งออกข้าวหลัง URAA (ปี 1995-98) จะเพิ่มมากกว่าช่วงก่อน URAA (1985-94) (ดูตารางที่ 3.9) แต่การวิเคราะห์ทางสถิติ (โดยใช้ regressions) ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ข้อตกลงการเปิดตลาดใน URAA ทำให้ตลาดข้าวไทยขยายตัว¹⁰ ปัจจัยสำคัญน่าจะเป็นความสามารถของผู้ส่งออกในการดำรงส่วนแบ่งตลาดในตลาดหลายๆแห่ง และปรับปรุงคุณภาพข้าว หลังการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่น และ EU ภายใต้ข้อตกลง URAA ส่วนแบ่งของไทยในตลาดข้าวทั้งสองลดลง (ดูตารางที่ 3.9) ส่วนแบ่งในญี่ปุ่นลดเพราะไทยมิได้ผลิตข้าวญี่ปุ่น และไทยมีต้นทุนแพงกว่าข้าวเวียดนาม ใน EU ไทยสูญเสียตลาดให้อินเดีย และ Guyana ซึ่งได้สิทธิพิเศษภาษี แต่ไทยก็อาจได้ประโยชน์ทางอ้อมจาก URAA โดยการเพิ่มการส่งออกข้าวคุณภาพส่งไปอเมริกา (เพราะอเมริกาเพิ่มการผลิตและส่งออกข้าวญี่ปุ่น และข้าวไทยมีคุณภาพดีกว่าข้าวเมิดยาวของสหรัฐฯ) และตลาดอื่นๆ มีข้อสังเกตว่าอัตราการคุ้มครองข้าวใน OECD สูงกว่าสินค้าเกษตรอื่นๆ (ดู Gorter Ingco and Ignacio 2004)

แม้การส่งออกน้ำตาลจะยังเพิ่มขึ้นหลัง URAA (ปริมาณเพิ่ม 2.9% ต่อปี มูลค่าเพิ่ม 3.5% ต่อปี) แต่อัตราการเพิ่มต่ำกว่าช่วงก่อน URAA การวิเคราะห์ทางสถิติพบว่าปัจจัยสำคัญที่อธิบายการส่งออก คือ ปริมาณการผลิตในประเทศ¹¹ ส่วนการลดค่าเงินบาทและข้อตกลงการเปิดตลาดของ URAA (วัดด้วยอัตราภาษีขาเข้า) ไม่มีผลต่อการส่งออก แต่ที่สำคัญ คือ ข้อตกลงเรื่องโควตาภาษีสำหรับอ้อยของผู้นำเข้ารายใหญ่ของโลก 2 ราย คือ อเมริกา และ EU ไม่ได้ให้ประโยชน์แก่ไทยเลย เพราะการจัดสรรโควตาของทั้งสองกลุ่มใช้หลักเกณฑ์ทางการเมือง นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังกำหนดอัตราภาษีนำเข้าน้ำตาลในอัตราสูงมากเพื่อคุ้มครองโรงงานน้ำตาลของตน ยิ่งกว่านั้นไทยก็ยังเสียส่วนแบ่งตลาดน้ำตาลในญี่ปุ่นให้ออสเตรเลีย สาเหตุน่าจะมาจากปัญหาความแปรปรวนของผลผลิตอ้อยของไทย

มูลค่าการส่งออกไก่หลัง URAA เพิ่มขึ้นเร็วกว่าช่วงก่อน URAA ทั้งๆที่ปริมาณส่งออกเติบโตในอัตราที่ช้าลง การเปิดตลาด URAA มิได้มีผลสำคัญต่อการส่งออกเนื้อไก่ของไทย เพราะตลาดเนื้อไก่ทั่วโลกมีอัตราการคุ้มครองสูงมาก (อัตราภาษีผูกพันของเนื้อแช่แข็งเฉลี่ย 91% เป็นอัตราที่สูงกว่าสินค้าเกษตรทุกชนิด ซึ่งมีค่าเฉลี่ย 6.2% ดู Gibson and other 2001) และไทยได้รับโควตาภาษีไก่จาก EU ในปริมาณน้อยมาก สาเหตุสำคัญที่การส่งออกเนื้อไก่เพิ่มขึ้น

¹⁰ ผู้สนใจสามารถผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์จาก นิพนธ์ พัวพงศกร (Nipon @econ.tu.ac.th หรือ Niporn@tdri.or.th)

¹¹ ปีที่ไทยมีการผลิตมากขึ้น ก็จะดันผลผลิตส่วนเกินออกนอกประเทศ เพราะไทยมีระบบแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่กับโรงงาน โดยพุงयरาน้ำตาลในประเทศ ทำให้จำเป็นต้องมีการจำกัดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ

เกิดจากการลดค่าเงินบาทในปี 1997 และปัญหาโรควัวบ้า (SBE) ในยุโรป แต่หลังจากโรควัวบ้าสงบลง ราคาเนื้อวัวสดสู่ปรกติ EU ก็เริ่มเข้มงวดกับการใช้มาตรการ SPS กับเนื้อไก่ที่นำเข้า (นอกจากนี้ปัญหาไข้หวัดนกก็ทำให้ไทยไม่สามารถส่งออกเนื้อไก่แช่แข็งได้ตั้งแต่ต้นปี 2004 เป็นต้นมา)

แม้ว่าตลาดมันสำปะหลังอัดเม็ดที่สำคัญจะเป็นตลาด EU และไทยได้โควตาภาษีจาก EU (ตามการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม) แต่ปริมาณการส่งออกกลับต่ำกว่าปริมาณโควตาที่ได้รับ สาเหตุสำคัญก็เพราะการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของ EU ทำให้ราคาธัญพืช (ที่ใช้ทดแทนมันอัดเม็ด) ใน EU ลดลงเมื่อเทียบกับราคามันสำปะหลัง นอกจากนั้นยังเกิดจากปัญหาด้านนโยบายการจัดสรรโควตาส่งออกที่มีผลกระทบต่อตลาดการส่งออกของไทย จนผู้ประกอบการอาหารสัตว์ในยุโรปเริ่มขาดความเชื่อมั่นในการสั่งซื้อมันอัดเม็ดจากไทย อย่างไรก็ตามในระยะหลังไทยสามารถเพิ่มการส่งออกแป้งมันสำปะหลัง โดยเฉพาะ modified starch ซึ่งเป็นแป้งอุตสาหกรรม การขยายตัวของเศรษฐกิจจีนก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การส่งออกมันของไทยเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามอัตราภาษีการนำเข้าแป้งมันของประเทศพัฒนาแล้วยังคงค่อนข้างสูงเพื่อคุ้มครองเกษตรกรมันฝรั่ง เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่าในการเจรจารอบ UR กับเกาหลีใต้ ผู้เจรจาไทยขอให้เกาหลีใต้นำเข้ามันสำปะหลัง 1 ล้านตัน แลกกับการที่เกาหลีขอยกเว้นไม่แปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีเป็นภาษีสำหรับข้าว แต่ไม่ปรากฏไทยได้ประโยชน์จากข้อตกลงนี้เท่าใด

ส่วนหนึ่งของข้อตกลงรอบอุรุกวัย คือ ข้อตกลงเรื่องสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช วัตถุประสงค์ของข้อตกลงนี้ คือ ความพยายามปรับปรุงกติกาการค้าสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อป้องกันมิให้ประเทศสมาชิก WTO บางประเทศใช้มาตรฐาน SPS เป็นเครื่องมือกีดกันการค้า แต่ขณะเดียวกันก็เป็นข้อตกลงที่ยอมรับความจำเป็นที่จะต้องให้การคุ้มครองกับสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืช ยิ่งในระยะหลังมีปัญหาเรื่องโรคระบาดสัตว์ที่สำคัญ เช่น โรควัวบ้า (BSE) โรคไข้หวัดนก และปัญหาสารพิษตกค้างในอาหาร ก็ทำให้ประเทศต่างๆ เห็นความสำคัญของมาตรการ SPS

แม้ปัญหาความปลอดภัยของอาหารและภัยจากโรคระบาดจะเป็นความสำคัญ แต่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่กลับกังวลว่าประเทศพัฒนาแล้วจะใช้ข้ออ้างเรื่องมาตรฐาน SPS เป็นมาตรการสำหรับการกีดกันทางการค้า ข้อกังวลนี้เป็นเรื่องที่มีเหตุผลและมีน้ำหนัก เพราะปัญหาสำคัญของการใช้มาตรการ SPS ก็คือการแยกแยะว่ากรณีใดเป็นการใช้มาตรการเพื่อป้องกันความเสี่ยงอย่างแท้จริง โดยมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์อย่างเพียงพอ กับการใช้มาตรการที่มีวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นเพื่อคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ

ตารางที่ 3.9 การส่งออกสินค้าเกษตรสำคัญก่อนและหลังรอบอุทกภัย

	ข้าว	น้ำตาล	มันสำปะหลัง อัดเม็ด	แป้ง	เนื้อไก่
ปริมาณการส่งออก(ล้านตัน)2001	7.69	3.26	4.68	0.86	0.31
อัตราการเติบโตของการส่งออก (%)					
1985-94	4.15	4.93	0.67	4.56	15.24
1995-2001	3.88	2.91	3.00	6.18	12.65
อัตราการเติบโตของมูลค่าการส่งออก(ราคาปี 1995) (%)					
1985-94	1.50	4.87	0.47	7.13	11.36
1995-2001	5.11	3.48	1.92	3.66	13.73
ส่วนแบ่งในตลาดสหรัฐ (%)					
1994	77.20	0.83	-	-	none
2000	78.50	5.19	-	-	none
อันดับในปี1994-2000	1 st	11 th	-	-	-
ผู้แข่งขันหลัก	อินเดีย	10 th	-	-	-
ส่วนแบ่งในตลาดสหภาพยุโรป(%)		กัวเตมาลา, เม็กซิโก, บราซิล	-	-	-
1994	30.10	0.04	> 90	na	1.54
2000	23.60	0.02	> 90	na	3.05
อันดับในปี1994-2000	2 nd	10 th	1 st	na	4 th
ผู้แข่งขันหลัก	สหรัฐฯ, อินเดีย	สหภาพยุโรป, ฟิจิ	อินโดนีเซีย	na	สหภาพยุโรป, อังกฤษ, บราซิล
ส่วนแบ่งในการนำเข้าของญี่ปุ่น(%)					
1994	30.70	41.58	-	na	25.64
2000	19.60	31.62	-	na	22.00
อันดับในปี1994-2000	2 nd	1 st	-	na	3 rd
ผู้แข่งขันหลัก	สหรัฐฯ, ออสเตรเลีย	ออสเตรเลีย, แอฟริกาใต้	-	na	จีน, บราซิล, สหรัฐฯ

หมายเหตุ: na = not available
ที่มา: (1) Thailand's Department of Business Economics
(2) WITS รวบรวมโดย FAO.

จากประสบการณ์การส่งออกสินค้าอาหารและสินค้าเกษตรของไทยปรากฏว่าสินค้าส่งออกของไทยที่ประสบปัญหาด้าน SPS มีทั้งกรณีที่สินค้าไทยมีปัญหา SPS จริง และกรณีที่ประเทศผู้นำเข้าอาจมีเจตนาซ่อนเร้นต้องการกีดกันสินค้าจากประเทศไทย กรณีที่สินค้าไทยมีปัญหา SPS จริง ได้แก่ กรณีการส่งออกไก่แช่แข็งไปยังเชดโกสโลวาเกียที่มีปัญหาเรื่อง VRE แต่หลังจากมีการหารือกับประเทศนำเข้า ผู้ส่งออกไทยก็ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวในที่สุดก็สามารถส่งออกได้ตามปกติ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544)

แต่การส่งออกหลายกรณีที่ติดปัญหา SPS น่าจะเกิดจากเจตนาการกีดกันสินค้าไทย อาทิเช่น กฎของ EU ที่กำหนดว่าอุณหภูมิในเนื้อไก่แช่แข็งจะต้องต่ำกว่า 4 องศาเซลเซียส หรือเยอรมันมีข้อกำหนดเรื่องสารตกค้าง (Nitrofurantoin) ในเนื้อสัตว์และสัตว์น้ำว่าต้องไม่เกิน 0.3 PPM ทั้งๆที่ญี่ปุ่นกำหนดค่า MRL ต้องไม่เกิน 30 PPM และในขณะนั้นยังไม่มีเครื่องมือวิทยาศาสตร์ Nitrofurantoin ได้ ขายในราคา \$ 350,000 คู่ Scudamore 2004). นอกจากนั้นก็มีกรณีรัฐบาลออสเตรเลียกำหนดให้ไก่ต้มสุกของไทยต้องต้มด้วยอุณหภูมิไม่ต่ำกว่า 70-80 องศาเซลเซียส เพราะไก่ไทยมีปัญหาโรค IBDV และออสเตรเลียยังสุ่มตัวอย่างทุเรียน 60 เปอร์เซ็นต์ของปริมาณนำเข้าที่เกิน 1,000 ลูก เพราะข้อกล่าวหาเรื่อง Seed Borer และ Root and Fruit Rot กรณีรัฐบาลฟิลิปปินส์สั่งเจ้าหน้าที่มาตรวจโรงงานฆ่าสัตว์ของไทย แต่ไม่เปิดเผยรายงาน และกรณีรัฐบาลเกาหลีใต้ไม่เปิดเผยข้อมูลจำนวนไก่ที่ถูกกล่าวหาว่าตรวจพบแบคทีเรีย รวมทั้งกรณีการส่งออกข้าวไปยังเม็กซิโกที่มีปัญหาแมลง Klapa Beetle และปัญหา Telletia Barclayna ข้อกล่าวหาเหล่านี้ในบางกรณีขาดการประเมินความเสี่ยงหรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์รองรับ

โดยรวมแล้วมาตรการ SPS มิได้ส่งผลกระทบทางลบต่อไทย ยิ่งกว่านั้น ผู้ส่งออกไทยส่วนใหญ่เชื่อว่าไทยมีขีดความสามารถในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าอาหาร และอาจมีความได้เปรียบประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ความเชื่อดังกล่าวได้รับการยืนยันจากงานวิจัยของ P.C. Athukorala (forthcoming)

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลง SPS ได้ก่อให้เกิดต้นทุนแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีความจำเป็นต้องลงทุนสร้างห้องทดลอง เครื่องมือและกระบวนการทดสอบ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรในด้านความปลอดภัยของอาหาร เพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิต และการส่งออกให้เท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนามีเงินทุนจำกัด การลงทุนดังกล่าวอาจไม่คุ้มค่า นอกจากนั้นบางประเทศก็ไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการลงทุน ทำให้สูญเสียโอกาสการส่งออก และผลประโยชน์สุดท้าย คือ การบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องกำหนดมาตรฐาน

ตามมาตรฐานสากลทำให้สวัสดิการของผู้บริโภคทั่วโลกลดลง ยิ่งกว่านั้นในการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศขององค์กรระหว่างประเทศเช่น OIE ปรากฏว่าประเทศพัฒนาแล้ว จะเป็นผู้ครอบงำการกำหนดกติกา โดยที่ประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนแทบไม่ได้มีส่วนร่วม หรือแม้แต่ประเทศที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมก็มักมีความรู้ความสามารถทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิคไม่เพียงพอที่จะเข้าใจถึงนัยและผลที่ตามมาจากการกำหนดมาตรฐานสากล (Scudamore 2004)

โดยสรุป แม้มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรของไทยยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่มีความหลักฐานที่แน่ชัดว่าการส่งออกที่เพิ่มขึ้นมาจากข้อตกลง URAA เพราะทุกประเทศยังคงกำหนดอัตราการคุ้มครองในระดับสูง และจะลดการคุ้มครองลงเฉพาะเมื่อจำเป็น มูลค่าการอุดหนุนในประเทศพัฒนาแล้วยังอยู่ในระดับสูงมาก และมีได้ลดลงอย่างแท้จริง เงินอุดหนุนที่เกษตรกรในประเทศพัฒนาแล้วได้รับจริงยังไม่ได้ลดลงเลย การลดการอุดหนุนการส่งออกก็ยังมิได้เกิดผลอย่างแท้จริงต่อตลาดสินค้าเกษตรของโลก นอกจากนั้นผู้บริโภคของไทยยังไม่ได้รับประโยชน์จาก URAA เพราะนอกจากรัฐบาลจะผูกพันอัตราภาษีนำเข้าและอัตราภาษีโควตาในระดับที่สูงมากแล้ว รัฐบาลไทยยังใช้เงินภาษีจำนวนมากในการประกันราคาพืชผลต่างๆที่นโยบายเหล่านั้นไม่สามารถยกระดับราคาพืชผลทั่วประเทศ และมีปัญหาการทุจริตในเกือบทุกโครงการทำให้ประโยชน์ส่วนใหญ่มิได้ตกแก่เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ

4. การเจรจาสินค้าเกษตรในรอบโดฮากับการพัฒนา: ความล้มเหลวของการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เมืองแคนนูน

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ของ WTO เริ่มส่อเค้าความยุ่งยากตั้งแต่แรก เริ่มจากการประชุมรัฐมนตรีที่ Seattle ล้ม ทำให้สมาชิก WTO ไม่สามารถเริ่มต้นการเจรจาพหุภาคีรอบใหม่ได้ หลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 WTO ก็สามารถประกาศปฏิญญาโดฮา ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเจรจารอบใหม่ได้ในเดือนพฤศจิกายน 2001¹² แต่แล้วการประชุมรัฐมนตรีที่เมืองแคนนูน ประเทศเม็กซิโกเมื่อวันที่ 8-13 กันยายน 2545 กลับล้มอย่าง

¹² ความกังวลเรื่องปัญหาความมั่นคงหลังเหตุการณ์ 9-11 และการจัดประชุมในประเทศที่ยังเป็นการปกครองดั้งเดิมแบบ shiek อาจเป็นปัจจัยสำคัญทำให้กลุ่มต่อต้านโลกาภิวัตน์ไม่สามารถต่อต้านการประชุมที่โดฮาได้ (Bhagwati, WallStreet Sourn, July 2, 2003) นอกจากนี้ Panagariya (2002) ให้เหตุผลเพิ่มเติมเรื่องความสำเร็จของการเริ่มรอบโดฮาว่าเป็นเพราะสหรัฐอเมริกายอมให้มีการแก้ไขกติกา compulsory licensing ในการผลิตยาด้านไวรัสเอดส์ กล่าวคือ ในกรณีฉุกเฉิน ประเทศสามารถใช้ compulsory licensing ได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากบริษัทที่เป็นเจ้าของสิทธิบัตร

ไม่เป็นทำอีกครั้ง แต่ครั้งนี้กลุ่มผู้ต่อต้านโลกาภิวัตน์ไม่ใช่ตัวการที่ทำให้การประชุมล้มเหลว ตัวการกลับเป็นบรรดารัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากประเทศสมาชิก WTO ที่เข้าร่วมประชุม¹³ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของ WTO เอง หลังจากประธานที่ประชุม (นาย Luis Enesto Derbez รัฐมนตรีต่างประเทศของเม็กซิโกที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม) ประกาศยุติการประชุมอย่างกะทันหัน ทุกฝ่ายต่างก็สาดน้ำลายเข้าใส่กันเพื่อหาแพะรับบาป หลังสงครามน้ำลายยุติดูเหมือนว่าจะไม่มีใครไม่ถูกกล่าวหาเลย (ดูบทความการกล่าวหา และการวิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งที่รวบรวมโดย Pradeep S. Mehta (2003)) แม้ว่าทุกคนจะมีส่วนผิด แต่รัฐมนตรีต่างประเทศของอาเจนตินากล่าวว่า "บางคนน่าถูกตำหนิมากกว่าผู้อื่น" โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ความล้มเหลวเกิดจากการที่ทั้งคู่ไม่ยอมปฏิรูปภาคการเกษตรของตนเอง เรื่องการประชุมระดับรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่เคยเกิดมาแล้วหลายครั้ง ถ้านับเฉพาะการประชุมรัฐมนตรีเก้าครั้งตั้งแต่การเจรจารอบอุรุกวัยเป็นต้นมา ปรากฏว่ามีการประชุม 4 ครั้งที่ล้มหรือต้องยุติลงโดยไม่ได้ข้อสรุป¹⁴ ความล้มเหลว 2 ครั้งแรก (คือ การประชุมในเดือนธันวาคม 1989 และธันวาคม 1990) มีสาเหตุหลักมาจากความขัดแย้งด้านการเกษตรจนทำให้การเจรจารอบอุรุกวัยต้องล่าช้าออกไปอีกถึง 3 ปี เพราะต้องรอให้สหภาพยุโรปกลับไปปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของตนก่อน แต่ในที่สุดการประชุมรอบอุรุกวัยก็สำเร็จลงได้ แม้ความสำเร็จเกิดจากการที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปรวมหัวกันไม่เปิดเสรีภาคเกษตรตามข้อเสนอในร่าง Dunkel ก็ตาม

แต่แล้วความขัดแย้งเรื่องการเปิดเสรีภาคเกษตรก็กลับกลายมาเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การประชุมรัฐมนตรีที่เมืองโคฮาล้มเหลวอีกครั้ง นอกจากจุดยืนแข็งกร้าวของสหภาพยุโรปที่ไม่ต้องการเปิดเสรีภาคการเกษตรมากไปกว่าแนวทางการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมแล้วประเทศพัฒนาแล้ว (สวิสเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา) ยังยื่นข้อเสนอเรื่องภาคเกษตรมีหลายบทบาท (multifunctionality) ส่วนสหรัฐอเมริกาก็เพิ่งผ่านกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ทีนอกจากจะเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนแก่เกษตรกรแล้ว มาตรการอุดหนุนใหม่

¹³ ร่างมติการประชุมเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2545 สะท้อนให้เห็นความไม่เป็นกลางของเลขานุการในที่ประชุม ซึ่งเขียนสรุปมติตามความต้องการของประเทศมหาอำนาจโดยไม่แยแสกับความเห็นของสมาชิกส่วนใหญ่ ดู Mehta, "Prologue and Epilogue" *We've Have Been Here Before*, 2004.

¹⁴ การริเริ่มรอบการเจรจาการค้าด้านเกษตรครั้งแรกในการประชุมที่เจนีวาปี 1982 ก็ล้มเหลวกับความพยายามเริ่มการเจรจาใหม่ที่ Seattle แต่เหตุการณ์ 11 กันยายน ทำให้สามารถเริ่มรอบโคฮาได้ในเดือนพฤศจิกายน 2001 ซึ่งรวดเร็วกว่าการเปิดรอบอุรุกวัยที่ใช้เวลานานถึง 4 ปี

ยังเป็นมาตรการที่มีลักษณะบิดเบือนการค้ามากขึ้น ซึ่งนับเป็นการสวนทางกับแนวทางในอดีต (ตามกฎหมายการเกษตรฉบับเก่าที่หมดอายุไป) มีหน้าจั่วร่างเอกสารประกอบการประชุมที่ฝ่ายเลขานุการจัดทำขึ้นก็มิได้บรรจุความเห็นของประเทศกำลังพัฒนา ประเด็นเหล่านี้ทำให้นักเจรจาจากประเทศกำลังพัฒนาเริ่มไม่เชื่อใจว่าประเทศพัฒนาแล้วมีความจริงใจที่จะเปิดเสรีตลาดการเกษตรของตนให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพียงใด เมื่อไม่ยอมเปิดตลาด มีหรือที่ประเทศพัฒนาแล้วจะสนใจปัญหาการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา ?

นอกจากนั้นในครั้งนี้นี้ยังมีสาเหตุสำคัญอื่นๆ ที่ทำให้การประชุมล้มเหลว ได้แก่ (1) ประเด็นใหม่จากการประชุมที่สิงคโปร์ (Singapore issues) (2) รัฐบาลอเมริกาไม่เอาใจใส่กับการร้องเรียนของประเทศอาฟริกาเรื่องฝ้าย และ (3) กลับไปทบทวนเรื่องการเจรจาการค้าเสรีระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ประเด็นนี้ Bhagwati วิเคราะห์ว่านอกจากความพยายามดังกล่าวจะไม่เป็นประโยชน์แล้ว ยังเป็นผลเสียร้ายแรงต่อระบบการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีอีกด้วย

ประเด็นสิงคโปร์มี 4 เรื่อง ได้แก่ การเปิดเสรีด้านการลงทุน นโยบายแข่งขันทางการค้า (competition policy) การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล (government procurement) และการอำนวยความสะดวกด้านการค้า (trade facilitation) ทั้งสี่ประเด็นนี้เป็นความต้องการของสหภาพยุโรป (ดูการวิเคราะห์ด้านการเมืองข้างล่าง) ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ต่อต้านประเด็นสิงคโปร์อย่างรุนแรง ยกเว้นเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้าที่ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากเริ่มมองเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ตนค่อนข้างมาก และเป็นเรื่องที่มีการเตรียมตัว และเจรจาหรืออย่างกว้างขวางในเวที APEC และ OPEC-OECD มาเป็นเวลาหลายปีแล้ว

บทความฉบับนี้มีสมมุติฐานว่าความล้มเหลวที่แคนทอน ตลอดจนความล่าช้าและยุ่งยากในการเจรจารอบโดฮาในอนาคตเกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ สารของการเจรจาและการเมืองกับกระบวนการ/ระบบการเจรจาของ WTO แบบเก่าที่ไม่ได้ปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของดุลอำนาจและองค์ประกอบของสมาชิก WTO ที่ส่วนใหญ่มาจากประเทศกำลังพัฒนา

4.1 ทำไมภาคเกษตรยังเป็นสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวที่แคนทอน

แม้ว่าจะมีผู้สังเกตการณ์บางคนเห็นว่าความขัดแย้งเรื่องการเปิดเสรีภาคเกษตรไม่ใช่เหตุผลสำคัญที่ทำให้การประชุมที่แคนทอนล้มเหลว (Lehman and Thompson 2003) แต่ในทัศนะของผู้เข้าร่วมประชุมจากประเทศกำลังพัฒนาและนักวิชาการหลายท่านเชื่อว่าประเด็น

การเจรจาภาคเกษตรเป็นสาเหตุสำคัญ (Alec Erwin, 2003 ; Stiglitz and Charlton 2004) ในการประชุมที่โดฮา ประเทศต่างๆ ตกลงที่จะเปิดรอบการเจรจาเพื่อแก้ไขเยียวยาความไม่สมดุลที่เกิดจากผลการเจรจารอบอุรุกวัย แต่แล้วเหตุการณ์ต่างๆทำให้ประเทศกำลังพัฒนา รู้สึกว่าสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา กำลังเบี่ยงสัญญาเพราะในข้อเสนอของประเทศพัฒนาแล้วไม่ปรากฏว่ามีความก้าวหน้าเรื่องการเปิดเสรีภาคเกษตรของประเทศพัฒนาเลย

ก) ความไม่สมดุลของผลการเจรจารอบอุรุกวัย

ในตอนี่ 3 เราได้กล่าวถึงจุดอ่อนของกติกากำกับการค้าสินค้าเกษตรใน URAA และการที่ประเทศกำลังพัฒนาแทบจะไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA แต่ปัญหาใหญ่ที่เกิดจากผลการเจรจารอบอุรุกวัยคือ "ผลลัพธ์ที่ไม่สมดุล" ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องเปิดเสรีในสาขาใหม่ๆ เพื่อให้ประเทศพัฒนาเข้าไปแสวงหาประโยชน์ (โดยเฉพาะเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา และภาคบริการ) ประเทศพัฒนาแล้วกลับเบี่ยงไม่ยอมเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรและสิ่งทอตามสัญญา เพราะใช้วิธีเขียนกฎหมายกติกามีช่องโหว่และทางเลี่ยงกฎหมายมากมายดังกล่าวแล้ว ตัวอย่างเช่น (1) ประเทศพัฒนาแล้วสัญญาว่าจะ "ลดภาษีลง x% สำหรับสินค้านำเข้า Y%" กติกาดังกล่าวใช้ภาษาที่ค้นได้ ข้อตกลงสินค้าเกษตร (และสิ่งทอ) เต็มไปด้วยข้อยกเว้นประเภทนี้ทั้งสิ้น (2) ประเทศพัฒนาแล้วเกือบทั้งหมดยังใช้เทคนิค "dirty tariffication" ทำให้อัตราการคุ้มครองสูงขึ้น (3) ข้อผูกพันการลดภาษีลง (36% ในเวลา 6 ปี สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว) หรือลดการอุดหนุนในตารางผูกพันไม่มีสภาพบังคับกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่คู่ค้าต่างต้องมาเจรจาขอให้อีกฝ่ายลดภาษี/หรือลดการอุดหนุนลงตามตาราง Finger and Nogues (2003) เรียกการต่อรองนี้ว่า negotiating politics ข้อตกลงที่มีช่องโหว่และมีความสลับซับซ้อนเหล่านี้ จึงทำให้เกิดผล 2 ประการ (ก) -ประเทศพัฒนาแล้วสามารถเพิ่มเงินอุดหนุนการเกษตรได้ โดยไม่ผิดข้อตกลงรอบอุรุกวัย เช่น ระหว่างปี 2540 กับ 2544 การอุดหนุนภาคเกษตรของกลุ่ม OECD เพิ่มขึ้นจาก 31% ของรายรับจากฟาร์ม เป็น 40% เป็นต้น (ข) ประเทศพัฒนาแล้วกู้ตัวเลขการอุดหนุนปีฐานทำให้เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA ระดับการอุดหนุนในปี 2544 ยังใกล้เคียงกับตอนต้น (ดูตารางที่ 4.1)

ขณะเดียวกันสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาให้เป็นข้อแลกเปลี่ยน (concessions) กลับกลายเป็นภาระทางการเงินที่จะต้องปฏิบัติตาม เช่น ข้อตกลง SPS การออกกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา และการประเมินราคาสุทธการ ประเทศกำลังพัฒนาต้องจ่ายเงินสร้างห้องทดลอง มีระบบติดตามและเอาผิดกับผู้ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา การศึกษา Finger and Schuler (2000)

ตารางที่ 4.1 การปกป้องภาคเกษตรก่อนและหลัง URAA

	PSE-based		CSE-based		Producer Support Estimate					Special safeguards		TRQ [c] fill rates 1995-99
	NPCs [a]		NPCs [b]		per full time farmer equivalent, in '000 USD					1995-99		
	1986-88	1999-01	1986-88	1999-01	1986-88	1999-01	1999	2000	2001	volume	price	
Protectionists												
Korea	236	181	195	166	8	23	23	24	21	3	18	75
Japan	151	142	139	119	14	25	25	26	23	78	17	70
Norway	238	150	173	115	27	35	37	33	35	--	--	65
European Cty	87	38	84	51	10	16	18	15	16	120	52	71
Hungary	14	10	13	9	2	3	4	4	2	--	7	47
Poland	0	14	1	13	0	1	1	0	1	3	116	46
Czech	74	10	71	11	5	4	5	3	4	--	--	46
Switzerland	285	176	293	172	33	29	32	29	27	--	7	91
Middle of the road												
United States	19	16	19	13	16	21	22	20	20	6	221	58
Canada	40	13	32	17	8	9	8	10	9	--	--	83
Turkey	15	25	18	28	--	--	--	--	--	--	--	--
Mexico	-9	16	-9	20	--	1	1	1	1	--	--	80
Free traders												
Australia	5	1	8	1	3	2	3	2	2	--	--	93
New Zealand	2	1	10	4	4	1	1	1	0	--	--	42
OECD	58	35	62	43	10	11	11	11	12	210	438	--

ที่มา: OECD (2001, 2002), Messerlin (2004)

พบว่าข้อตกลงทั้งสามนี้ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้เงินสร้างระบบเฉลี่ยประเทศละ 150 ล้านเหรียญ ซึ่งสูงเท่ากับงบประมาณของประเทศยากจนบางประเทศ ยิ่งกว่านั้นการใช้ทรัพยากรลงทุนทำตามข้อตกลงดังกล่าวอาจไม่คุ้มค่าแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพราะเงินทุนเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด (scarce) ควรนำไปลงทุนในกิจกรรมที่เกิดประโยชน์มากกว่าการทำตามข้อตกลง (เช่น การซื้อรถบดถนนมาบดทำลายสินค้าที่ล่อเลียนแบบยี่ห้อต่างๆ แทนที่จะเอาเงินไปสร้างถนน เป็นต้น)

ข) ร่าง *modalities* และข้อเสนอของ EU ไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา

ความล้มเหลวของการเจรจาสินค้าเกษตรที่เมืองแคนคูนส์เมื่อห้าปีที่ผ่านมา (โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา) แสดงความไม่พอใจกับร่างข้อเสนอ *modalities* ของประธานคณะกรรมการด้านการเกษตรของ WTO (คือ นาย Stuart Harbinson) ข้อเสนอดังกล่าวเป็นความพยายามประนีประนอมข้อเสนอของสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป แต่กลับไม่สามารถสะท้อนข้อเสนอและความเห็นของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ได้จัดทำข้อเสนอจำนวนมาก ประเด็นที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาคัดค้านร่าง Harbinson ก็คือร่างข้อเสนอดังกล่าวมิได้เป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา แต่กลับเป็นประโยชน์ต่อประเทศพัฒนาแล้ว งานวิจัยของ UNCTAD (Vanzetti and Ralf, 2003) ที่ใช้แบบจำลอง Agricultural Trade Policy Simulation Model (ATPSM)¹⁵ ยืนยันความเชื่อของประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ ข้อเสนอของฮาร์บินสันจะทำให้สวัสดิการของโลกเพิ่มขึ้น 17 พันล้านเหรียญ เทียบกับ 26 พันล้านเหรียญในข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา และ 12 พันล้านเหรียญตามข้อเสนอ EU แต่ปัญหาก็คือ ขณะที่ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาทำให้ประเทศกำลังพัฒนาได้สวัสดิการเพิ่มขึ้น 6 พันล้านเหรียญ ข้อเสนอของฮาร์บินสัน และสหภาพยุโรปกลับทำให้สวัสดิการของประเทศกำลังพัฒนาลดลง (ดูตารางที่ 4.2) คงไม่มีประเทศใดยอมเจรจาการค้าหากทราบว่าผลการเจรจาจะทำให้ตนแย่ลง

¹⁵ ATPSM เป็นแบบจำลองดุลยภาพบางส่วนในเชิงสถิติ มีสินค้าเกษตร 36 ชนิด และมีประเทศ 176 ประเทศ

ตารางที่ 4.2 การเปลี่ยนแปลงในสวัสดิการจากข้อเสนอเปิดการค้าเสรีภาคเกษตร 3 ข้อเสนอ

ประเทศ	ข้อเสนอของ		
	สหรัฐฯ	สหภาพยุโรป	อาร์บินตัน
ประเทศพัฒนาแล้ว	19,394	12,262	17842
ประเทศกำลังพัฒนา	5,516	96	67
ประเทศไทย	245	107	156
ประเทศด้อยพัฒนา	856	-262	-415
ผลรวมทั้งโลก	25,766	12,096	17495

ที่มา : David Vanzetti and Ralf Peters, 2003.

ค) การปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมและกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกา

นอกจากความล่าช้าในการประกาศการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม (CAP reform) ของสหภาพยุโรป (ดูรายละเอียดของการปฏิรูปครั้งใหม่ปี 2546 ในภาคผนวก 2) ประเทศกำลังพัฒนายังผิดหวังกับมาตรการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม แม้การปฏิรูปจะมีข้อดีในลักษณะของการอุดหนุนที่บิดเบือนตลาดน้อยลง (หรือ decoupling) แต่มาตรการที่เสนอ คือ การย้ายมาตรการอุดหนุนใน Blue Box (มาตรการจำกัดการผลิต ซึ่งบิดเบือนตลาดน้อยกว่าประกันราคา) ไปอยู่ใน Green Box (ซึ่งควรเป็นมาตรการที่ไม่บิดเบือนราคา) เพราะการอุดหนุนภายใต้ Green Box ไม่มีข้อผูกพันต้องลดการอุดหนุน นอกจากนี้ระดับการอุดหนุนรวมก็ยังคงอยู่ในระดับสูงเกือบเท่าเดิม คือ จะลดลง 57% มาเหลือ 56% (OECD 2004) ยิ่งกว่านั้นการปฏิรูปก็แทบจะไม่แตะต้องการอุดหนุนการส่งออกและกำแพงภาษีรวมทั้งอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี ซึ่งล้วนเป็นเรื่องที่ประเทศผู้ส่งออกต้องการให้สหภาพยุโรปลดลง (Stiglitz and Charlton 2004)

ขณะเดียวกันกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกาในปี 2545 กลับเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนแก่เกษตรกรเป็น \$ 190 พันล้านเหรียญในช่วง 10 ปีข้างหน้า (เพิ่มขึ้นจากเดิมของสหรัฐฯ 83 พันล้านเหรียญ) แต่ปัญหาสำคัญก็คือ กฎหมายนี้สวนทางกับแนวทางการสนับสนุนภายในเดิม และสวนทางกับการปฏิรูปการเกษตรของสหภาพยุโรป กล่าวคือ มาตรการใหม่จะมีผลต่อการสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตการผลิต ซึ่งหมายความว่าเกษตรกรอเมริกันจะได้รับการอุดหนุนให้เพิ่มผลผลิต (Orden 2002 และ Stiglitz and Charlton 2004) ผลที่จะตามมา คือ ผลผลิตการเกษตรที่เพิ่มขึ้นจะทะลักสู่ตลาดโลกทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลง

การกระทำของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปดังกล่าวจึงทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเริ่มมั่นใจว่าทั้งคู่กำลังเบี่ยงลัญญาที่ให้ไว้ใน "ปฏิญญาโคซา"

ง) ปัญหาการอุดหนุนฝ้าย (cotton issue)

การอุดหนุนฝ้ายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่กลุ่มประเทศอาฟริกาตะวันตก 4 ประการ (คือ เบนิน เบอร์กินาฟาโซ แซกและมาลี)¹⁶ ยกขึ้นมาในการประชุมที่แคนคูนเป็นชนวนที่ทำให้การประชุมล่ม เพราะกลุ่ม 90 จากอาฟริกาแคริเบียนและแปซิฟิก (Group of 90) ตัดสินใจเดินออกจากห้องประชุมหลังจากที่สหรัฐอเมริกาปิดข้อเรียกร้องของกลุ่ม

ฝ้ายเป็น "ชีวิต" ของ เกษตรกรในอาฟริกา ประเทศอาฟริกาตะวันตกทั้งสี่ต่างร้องเรียนปัญหาการค้าฝ้ายตกต่ำ อันเนื่องจากการอุดหนุนฝ้ายของรัฐบาลสหรัฐมานานในแต่ละปี รัฐบาลสหรัฐให้เงินอุดหนุนเกษตรกรฝ้ายของตนปีละ 3-4 พันล้านเหรียญ (เฉลี่ยปอนด์ละ 0.7 เหรียญ ขณะที่ราคาในตลาดโลกเท่ากับ 0.4 เหรียญ) เงินจำนวนนี้มากกว่ารายได้ประชาชาติของเบอร์กินาฟาโซ และมีผลสร้างความยากจนและความทุกข์ระทมให้เกษตรกรอาฟริกา นับล้านๆคน

เมื่อเรื่องฝ้ายถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการประชุม - ผู้แทนการค้าของสหรัฐอเมริกา (Robert Zoellick) กลับให้ข้อเสนอแนะแก่อาฟริกาว่าประเทศเหล่านั้นควรกู้เงินธนาคารโลก และ IMF เพื่อนำไปช่วยเหลือผู้ปลูกฝ้าย หนังสือพิมพ์ The Financial Express ของอินเดียลงบทบรรณาธิการ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2003 วิเคราะห์คำตอบของนาย Zoellick ช่างละม้ายคล้ายคลึงกับคำตอบของพระนางมารีอังตวนตเรื่องคนยากจนไม่มีอาหารกินว่า "ถ้าคุณไม่มีขนมปัง ก็กินขนมเค้กซิ"

นอกจากข้อเรียกร้องของอาฟริกาแล้ว บรรดาชัวยังได้นำเรื่องการอุดหนุนฝ้ายของสหรัฐอเมริกาฟ้องร้องต่อ WTO จนได้รับชัยชนะ (ดู WTO website เรื่องการระงับข้อพิพาท)

¹⁶ แต่ประเทศอาฟริกาที่เป็นหัวหอกต่อสู้กับการค้าที่ไม่ยุติธรรมของประเทศพัฒนาแล้ว คือ ในจิเรียกับอาฟริกาได้ส่วนบุคคลสำคัญที่ปลูกไร่ประเทศอาฟริกาตะวันตกทั้งสี่กล่าวถูกขึ้นท้าทายสหรัฐอเมริกา ได้แก่ รัฐมนตรีการค้าของเคนยา (Mukhisa Kituyi) ดูปทความของ Sanjaya Baru ใน The Financial Times Express, September 19, 2003. และ Public Agenda (สื่อของกาน่า) November 17, 2003. ทั้งสามบทความปรากฏในหนังสือของ CUTS (2004).