

ทำไมการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาถึงล่าช้า

- สิทธิกร นิพภยะ -

sittikorn@econ.tu.ac.th

คอลัมน์ เศรษฐฯ ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

วันที่ 30 พฤศจิกายน - 2 ธันวาคม 2553 นี้ จะมีการจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก (WTO) ครั้งที่ 7 ขึ้น ณ นครเจนีวา สวิตเซอร์แลนด์ การประชุมระดับรัฐมนตรีนี้เป็นองค์การสูงสุดขององค์การการค้าโลก เพื่อเป็นเวทีการเจรจาและการตัดสินใจประเด็นสำคัญต่างๆ ตามความตกลง WTO แล้ว ประเทศสมาชิกจะจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีขึ้นทุก 2 ปี สำหรับการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งนี้จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “องค์การการค้าโลก ระดับการค้าพหุภาคีนิยม และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน”

ประเด็นสำคัญหนึ่งของการประชุมระดับรัฐมนตรี WTO คือ การติดตามความก้าวหน้าและดำเนินการกรอการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา การค้าพหุภาคีรอบโดฮาเริ่มขึ้นในการประชุมระดับรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 4 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2544 แม้ว่าความสำเร็จของการเจรจามีได้อยู่ที่ว่าการเจรจานั้นสามารถตกลงระหว่างประเทศสมาชิกร่วมกันได้ด้วยระยะเวลาอันสั้น หากอยู่ที่ว่าการเจรจานั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์การเจรจามากน้อยเพียงใด สำหรับการเจรจาพหุภาคีรอบโดฮานี้ วัตถุประสงค์หนึ่งของการเจรจา คือ ให้ประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ได้รับประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลากว่า 8 ที่ผ่านมา การเจรจาเป็นไปอย่างลุ่มๆ ดอนๆ ความล้มเหลวบังเกิดขึ้นเด่นชัดและบ่อยครั้งกว่าความก้าวหน้าของการเจรจา ความชะงักงันของการเจรจาครั้งล่าสุดคือ ความล้มเหลวของการประชุมระดับรัฐมนตรีอย่างไม่เป็นทางการของ WTO เมื่อปี 2552 เมื่อประเทศสมาชิกจำนวนหนึ่งไม่สามารถตกลงกันในประเด็นมาตรการกลไกการปกป้องพิเศษ (SSMs) สำหรับการค้าสินค้าเกษตรได้ ทำให้เกิดคำถามหนึ่งว่า เหตุใดการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาถึงล่าช้า

ความล่าช้าหรือความชะงักงันของการเจรจาพหุภาคีรอบโดฮาเป็นผลมาจากหลายปัจจัย ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การเจรจาเป็นไปอย่างชะงักงันคือ ความไม่สมดุลของอำนาจทางเศรษฐกิจกับสถาบันในองค์การการค้าโลก เป้าหมายและผลจากการเจรจา และบทบาทของประธานการประชุม

สถาบันหนึ่งขององค์การการค้าโลกคือ การตัดสินใจภายใต้ WTO เป็นไปตามหลักการฉันทามติ และประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีเสียงในการตัดสินใจเท่ากัน นั่นคือ ในทางหลักการแล้ว ไม่ว่าประเทศสมาชิคนั้นจะเป็นประเทศที่มีขนาดทางเศรษฐกิจใหญ่ขนาดไหนก็ตาม ประเทศเหล่านี้ล้วนแต่มีเสียงในการตัดสินใจไม่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ ดังนั้นเมื่อประเทศสมาชิกที่มีขนาดทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่เรียกร้องประเด็นต่างๆ ที่เอื้อประโยชน์เฉพาะตน ข้อเรียกร้องเหล่านี้จึงถูกคัดค้านจากประเทศอื่นที่ได้โดยง่าย

แม้ว่าในทางหลักการ ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะมีเสียงในการตัดสินใจเท่ากัน แต่ในทางปฏิบัติของการเจรจาภายใต้ WTO แล้ว ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศหาได้มีความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการเจรจาได้อย่างแท้จริงไม่ ด้วยจำนวนประเทศสมาชิกกว่า 150 ประเทศ การเจรจาเพื่อผลักดันประเด็นหนึ่งประเด็นใดให้คืบหน้าขึ้นจึงยากที่จะเป็นการเจรจากันระหว่างประเทศสมาชิกทั้งหมด ดังนั้น การเจรจาภายใต้ WTO ส่วนใหญ่ จึงเป็นการผลักดันจากกลุ่มประเทศแกนนำการเจรจาเพียงบางประเทศ ผลการเจรจาจากกลุ่มประเทศแกนนำจะถ่ายทอดมาให้ประเทศสมาชิก WTO ชายขอบต่างๆ เพียงแต่ให้รับทราบ

สิทธิเป็นประเทศกลุ่มแกนนำขึ้นอยู่กับความสำคัญของขนาดเศรษฐกิจ (รวมถึงการเมืองระหว่างประเทศและประเด็นการเจรจา) ประเทศใดที่มีขนาดเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ประเทศนั้นก็จะได้สิทธิ (โดยพฤตินัย) ให้เข้าร่วมประชุมในฐานะประเทศแกนนำ ดังนั้นจึงแน่นอนว่า ประเทศสมาชิกกลุ่มประเทศแกนนำจึงมักประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น จีน อินเดีย และบราซิล โดยปราศจากประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจขนาดเล็ก อาทิ ซาอุดีอาระเบีย และมาลี การได้รับสิทธิ (โดยพฤตินัย) เข้าร่วมประชุมกลุ่มแกนนำเช่นนี้ จึงทำให้การเจรจาขัดต่อหลักการความโปร่งใส และสร้างความขุ่นเคืองใจแก่ประเทศที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเจรจาอย่างแท้จริง อันส่งผลให้การเจรจามีความคืบหน้าไม่มากนัก

นอกจากนี้ ความล่าช้าในการเจรจายังเป็นส่วนหนึ่งจากลักษณะการเจรจาภายใต้ WTO กล่าวคือ การเจรจาภายใต้ WTO เป็นการเจรจาผูกพันมาตรการการเปิดเสรีขั้นต่ำ อาทิ การผูกพันอัตราภาษีนำเข้าขั้นต่ำ ประเทศสมาชิกจะเจรจาลดอัตราภาษีที่ผูกพัน (อัตราภาษี MFN) อย่างไรก็ตาม WTO มิได้ห้ามมิให้ประเทศสมาชิกเรียกเก็บอัตราภาษีนำเข้าที่ต่ำกว่าอัตราภาษีที่ได้ผูกพันกันไว้ หากการเรียกเก็บอัตราภาษีนำเข้าเป็นไปตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้นประเทศสมาชิกจำนวนไม่น้อยจึงมีอัตราภาษีนำเข้าที่เรียกเก็บจริงต่ำกว่าอัตราภาษีที่ผูกพัน ลักษณะการเจรจาผูกพันมาตรการเปิดเสรีขั้นต่ำนี้ จึงทำให้เป้าหมายและผลการเจรจาแตกต่างกัน

ประเทศพัฒนาต้องการเพิ่มการเข้าถึงตลาดสินค้าอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นตลาดใหม่ (Emerging Market) อย่างเช่น อินเดีย บราซิล และจีน ประเทศพัฒนา โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป จึงต้องการให้ประเทศตลาดใหม่เหล่านี้ลดอัตราภาษีที่ผูกพันลงอย่างเพียงพอให้อัตราภาษีที่เรียกเก็บจริงลดลงตามไปด้วย แต่ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นตลาดใหม่กลับเห็นว่า ตนต้องมีภาระผูกพันดำเนินการเป็นอย่างมากจากการลดอัตราภาษีนำเข้า

ในลักษณะเดียวกัน ประเทศกำลังพัฒนาก็ต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้วลดการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตร ประเทศกำลังพัฒนาจึงเรียกร้องให้ประเทศพัฒนาแล้วลดการผูกพันการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรลงอย่างมากเพื่อให้เกิดผลการลดการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรลงอย่างแท้จริง แต่ประเทศพัฒนายังเห็นว่า หากตนต้องลดการผูกพันการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรลงตามข้อเรียกร้องของประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ก็จะมีผลกระทบการดำเนินการอย่างมากเกินไป ดังนั้นความแตกต่างระหว่างเป้าหมายที่แต่ละประเทศต้องการกับผลการเจรจา จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การเจรจาพหุภาคีรอบโดฮาล่าช้า

สาเหตุประการสุดท้ายที่ส่งผลให้การเจรจาพหุภาคีรอบโดฮาล่าช้าคือ บทบาทของประธานกลุ่ม การเจรจา การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาดำเนินการภายใต้คณะกรรมการเจรจาการค้า คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยผู้แทนประเทศสมาชิก WTO และมีผู้อำนวยการ WTO เป็นประธาน คณะกรรมการเจรจาการค้าดำเนินการเจรจาโดยการแยกประเด็นการเจรจาตามกลุ่มการเจรจาต่าง ๆ กลุ่มการเจรจาหนึ่งที่มีความสำคัญคือ กลุ่มการเจรจาเรื่องการเกษตร ซึ่งรับผิดชอบเจรจาประเด็นเรื่อง การค้าสินค้าเกษตร (รวมถึงฝ้าย) และกลุ่มการเจรจาเรื่องการเข้าถึงตลาดสินค้าที่มีใช้เกษตร (NAMA) กลุ่มการเจรจาต่าง ๆ จะคัดเลือกประธานกลุ่มการเจรจาจากผู้แทนประเทศสมาชิก WTO

บทบาทของประธานกลุ่มการเจรจาส่งผลต่อความคืบหน้าการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา หากประธานกลุ่มการเจรจารับฟังและสะท้อนจุดยืนของประเทศสมาชิกได้อย่างสมดุแล้ว การเจรจาย่อมมีความคืบหน้า ในทางตรงกันข้าม หากประธานกลุ่มการเจรจาสะท้อนจุดยืนหรือข้อเรียกร้องเพียง บางฝ่ายแล้ว ย่อมทำให้การเจรจาสะดุดและชะงักลง ด้วยประเทศที่มีได้รับความเป็นธรรมเหล่านี้จะ วิพากษ์การดำเนินงานของประธานการเจรจา ตัวอย่างหนึ่งของบทบาทประธานกลุ่มการเจรจาที่ส่งผล ต่อความก้าวหน้าการเจรจาพหุภาคีรอบโดฮาคือ บทบาทประธานกลุ่มเรื่องการค้าสินค้าการเกษตร และ บทบาทประธานกลุ่ม NAMA ในขณะที่ร่างกรอบการเจรจาที่จัดทำขึ้นโดยประธานกลุ่มการเจรจาสินค้า เกษตรสะท้อนจุดยืนของประเทศสมาชิกต่าง ๆ แต่ร่างกรอบการเจรจาที่จัดทำขึ้นโดยประธานกลุ่ม NAMA กลับโน้มเอียงจุดยืนหรือข้อเรียกร้องของประเทศพัฒนาเป็นสำคัญ ความกระตือรือร้นของร่างกรอบ การเจรจาเรื่อง NAMA นี้ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศไม่พอใจการดำเนินงานของประธาน และส่งผลให้การเจรจาพหุภาคีรอบโดฮาเกิดความล่าช้าด้วยเช่นกัน

สาเหตุความล่าช้าดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นสาเหตุที่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ในระยะสั้น อาทิ บทบาทการดำเนินการของประธานกลุ่มการเจรจา อีกส่วนหนึ่งเป็นสาเหตุทางด้านสถาบันที่ยังมิได้ แก้ไขได้ในระยะสั้น ดังนั้นสำหรับการประชุมระดับรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 7 ที่กำลังดำเนินอยู่นี้ ประเทศ สมาชิกจะตระหนักและดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อผลักดันให้การเจรจาประสบความสำเร็จได้หรือไม่ คงต้องติดตามกัน