

อนาคตของการเจรจารอบโตฮา (และสินค้าเกษตร)

- ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม -

thamavit@econ.tu.ac.th

คอลัมน์ เศรษฐฯ ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 6 กันยายน 2553

องค์การการค้าโลกที่มีประเทศสมาชิกจากทั่วโลก 153 ประเทศได้ดำเนินการเจรจาทางการค้ารอบโตฮาเป็นเวลา 9 ปีแล้ว (โดยเริ่มเจรจาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2544) แต่คงยังไม่มีใครรู้ว่าการเจรจาการค้ารอบโตฮาจะสิ้นสุดได้เมื่อใด และข้อตกลงที่ได้จากการเจรจาจะเป็นอย่างไร จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนาตามที่ตั้งความหวังหรือไม่

ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก นายปาสคาล ลามี รายงานต่อคณะกรรมการการเจรจาการค้าขององค์การการค้าโลกเมื่อปลายเดือนกรกฎาคมที่ผ่านมาว่า มีสัญญาณที่เป็นพลวัตใหม่ ที่จะขับเคลื่อนให้การเจรจารอบโตฮาไปสู่ความสำเร็จ และเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ขององค์การการค้าโลกใช้วิธีการเจรจาแบบค็อกเทล (Cocktail Approach) ที่ผสมผสานทั้งการเจรจาแบบสองประเทศ การปรึกษาหารือกลุ่มย่อย และการเจรจาแบบหลายประเทศ ทูตสหรัฐอเมริกาและทูตจีนประจำองค์การการค้าโลกต่างเห็นว่าวิธีการแบบนี้เป็นประโยชน์ต่อการเจรจา

แต่ความขัดแย้งในการเจรจาทางการค้ารอบโตฮายังคงมีอยู่ ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศใหญ่ๆ ยังคงยึดมั่นผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่ลดราวาศอกกัน

ประธานาธิบดีบารัก โอบามา แห่งสหรัฐอเมริกา (ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจ แต่เศรษฐกิจตกอยู่ในภาวะที่ไม่ค่อยดี) ให้ความสนใจในการแก้ปัญหาภายในประเทศเป็นหลัก แต่ไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อประเด็นการค้าระหว่างประเทศมากนัก เขาเรียกร้องในที่ประชุมผู้นำประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่ 20 ประเทศ (G-20) ที่เมืองโตรอนโต ประเทศแคนาดา เมื่อปลายเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา ขอให้ประเทศบราซิล อินเดีย และจีนเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น

แต่ทูตบราซิล และทูตจีนประจำองค์การการค้าโลกเรียกร้องให้ทุกประเทศยอมรับผลการเจรจารอบโตฮาที่ได้มีข้อตกลงเบื้องต้นเป็นบางส่วนแล้ว และให้เจรจาต่อยอดจากข้อตกลงเบื้องต้นดังกล่าว พร้อมทั้งระบุว่าความพยายามที่จะกดดันให้ประเทศใดเปิดเสรีทางการค้าแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีลักษณะต่างตอบแทนจากประเทศผู้เข้าร่วมเจรจานั้น อาจมีผลเสียต่อการเจรจาที่รุนแรงและยาวนาน

การเจรจาทางการค้ารอบโตฮา ได้รับการขนานนามว่า “รอบแห่งการพัฒนา” โดยมีเป้าหมายที่จะให้การเจรจาครั้งนี้ให้ความเป็นธรรมหรือให้ประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากได้ตั้งความหวังว่า ข้อตกลงรอบโตฮาจะช่วยเพิ่มการส่งออกสินค้าเกษตรของตนเอง (ประเทศไทยซึ่งมีผู้มีงานทำในภาคเกษตรจำนวน 14.7 ล้าน

คน ก็หวังว่าข้อตกลงรอบโตฮานี้จะช่วยเพิ่มการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยเช่นกัน) ฉะนั้นการ
เจรจาในประเด็นสินค้าเกษตรจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ

การเจรจารอบโตฮอาในเรื่องสินค้าเกษตรตกลงอะไรกันไปแล้ว?

ใน “ร่างกรอบความตกลงสินค้าเกษตรฉบับวันที่ 6 ธันวาคม 2551” ของการเจรจารอบโตฮอา ได้แบ่งข้อตกลงเป็นเรื่องใหญ่ 3 เรื่อง ได้แก่ (1) การเปิดตลาดสินค้าเกษตร (2) การลดการอุดหนุนภายในประเทศ และ (3) การแข่งขันการส่งออก

สำหรับการเปิดตลาดสินค้าเกษตร (Market Access) ได้มีข้อตกลงเบื้องต้นที่จะมีการลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรโดยใช้สูตรขั้นบันได กล่าวคือ รายการสินค้าที่มีอัตราภาษีสูงจะให้มีการลดมากกว่ารายการสินค้าที่มีอัตราภาษีต่ำ ขณะเดียวกันประเทศกำลังพัฒนาจะได้แต้มต่อ โดยจะลดภาษีน้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ตัวอย่างเช่น สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว สินค้าเกษตรที่มีอัตราภาษีนำเข้าไม่เกินร้อยละ 20 จะให้ลดอัตราภาษีครึ่งหนึ่ง แต่ประเทศกำลังพัฒนาจะลดอัตราภาษีเพียงหนึ่งในสามสำหรับสินค้าเกษตรที่มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 30

ในการเปิดตลาดสินค้าเกษตรนี้ ประเทศต่างๆ สามารถกำหนดรายการสินค้าอ่อนไหว ซึ่งเป็นรายการสินค้าที่ประเทศๆ สามารถลดภาษีน้อยกว่าสินค้าปกติได้ ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่ตกลงที่จะให้มีจำนวนสินค้าอ่อนไหวเท่ากับร้อยละ 4 ของรายการสินค้าเกษตรทั้งหมด แต่ญี่ปุ่นต้องการกำหนดจำนวนสินค้าอ่อนไหวเท่ากับร้อยละ 8 ของรายการสินค้าเกษตร และประเทศแคนาดา ต้องการมีจำนวนสินค้าอ่อนไหวเท่ากับร้อยละ 6 ของรายการสินค้าเกษตร ส่วนประเทศกำลังพัฒนาตกลงที่จะกำหนดจำนวนสินค้าอ่อนไหวเท่ากับร้อยละ 5.3 ของรายการสินค้าเกษตร

นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้นที่สามารถกำหนดรายการสินค้าพิเศษซึ่งเป็นรายการสินค้าที่ไม่ต้องลดภาษีเลยหรือลดภาษีค่อนข้างน้อย สินค้าพิเศษนี้มีจำนวนเท่ากับร้อยละ 12 ของรายการสินค้าเกษตรทั้งหมด อนึ่ง การกำหนดรายการสินค้าอ่อนไหวและสินค้าพิเศษนั้น เป็นเรื่องของแต่ละประเทศจะเลือกกำหนดรายการเอง

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลยังไม่ได้ระบุว่า จะเลือกสินค้าใดเป็นสินค้าพิเศษและสินค้าใดเป็นสินค้าอ่อนไหว แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่า ในขั้นตอนที่ประเทศไทยต้องกำหนดรายการสินค้าพิเศษและสินค้าอ่อนไววนั้น ฝ่ายการเมืองต้องเข้ามาตัดสิน จึงคาดได้ว่าสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องกับฐานเสียงทางการเมืองจำนวนมากย่อมมีโอกาสที่จะได้รับเลือกให้เป็นสินค้าพิเศษหรือสินค้าอ่อนไหว

สำหรับการลดการอุดหนุนภายใน (Domestic Support) ได้มีข้อตกลงที่จะลดการอุดหนุนภายในของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาตามสูตรขั้นบันไดเช่นกัน โดยประเทศที่มีการอุดหนุนภายในจำนวนมากอยู่ในขณะนี้ต้องลดการอุดหนุนมากกว่าประเทศที่มีการอุดหนุนน้อย สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปซึ่งเป็นประเทศที่มีการอุดหนุนภายในค่อนข้างมากคงต้องลดการอุดหนุนลงมากกว่าประเทศอื่น ๆ ถ้าสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป (รวมทั้งญี่ปุ่น และแคนาดา) ลดการอุดหนุนภายในตามที่ผูกพันโดยตรงไปตรงมา ย่อมเปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถส่งออกสินค้าได้มากขึ้น

สำหรับการแข่งขันการส่งออกนั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วตกลงจะยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรภายในปี 2556 และประเทศกำลังพัฒนาตกลงจะยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรภายในปี 2559

ศาสตราจารย์ Robert E. Baldwin จากมหาวิทยาลัยวิสคอนซินแมดิสัน (ดูในบทความ "Trade negotiations within the GATT/WTO framework: A survey of successes and failures" 2009) เห็นว่า การที่สหภาพยุโรปตกลงจะยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรภายในปี 2556 นับเป็นก้าวสำคัญที่ทำให้การเจรจาอบโตฮาสามารถเริ่มต้นได้

ในอดีตการเจรจาทางการค้าภายใต้เกตต์นั้น ถ้าสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปสามารถตกลงกันได้ การเจรจาก็จะสามารถบรรลุความสำเร็จได้ เช่นในการเจรจาอบเคนเนดี (1964-1967) ภายหลังจากที่มีการเจรจาต่อรองอย่างเข้มข้นระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปก็สามารถตกลงลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรได้ ช่วยให้การเจรจาอบดังกล่าวบรรลุความสำเร็จได้ และในการเจรจาอบโตเกียว (1973-1979) หลังจากการเจรจาต่อรองกัน สหรัฐอเมริกายอมเพิ่มโควตาการนำเข้าซีสจากต่างประเทศและสหภาพยุโรปยอมเพิ่มโควตาการนำเข้าเนื้อวัวที่มีคุณภาพสูง ช่วยให้การเจรจาอบดังกล่าวสามารถบรรลุความสำเร็จได้เช่นกัน

แต่ปัจจุบัน การเจรจาอบโตฮา ประเทศที่มีอำนาจต่อรองมีมากขึ้น นอกจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น บราซิล อินเดีย และจีน ก็มีบทบาทสำคัญในเวทีการเจรจาทางการค้า ฉะนั้น การเจรจาทางการค้าคงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น