

1

1

โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก)
ห้องเลขที่ 14 ชั้น 4 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ 10200
โทรศัพท์ 0 2613 2470 และ 0 2623 5510
โทรสาร 0 2623 5510

การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร

การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร :
ความไม่สมดุล ความล้มเหลว
และอนาคตของรอบการพัฒนา (โตฮา)

นิพนธ์ พัวพงศกร
สิริลักษณ์ คอมันตร์

โครงการ WTO Watch

เอกสารวิจัยหมายเลข 1
โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก)
ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร :
ความไม่สมดุล ความล้มเหลว
และอนาคตของรอบการพัฒนา (โดฮา)

นิพนธ์ พัวพงศกร
สิริลักษณ์ คอมนันตร์

เอกสารวิจัยหมายเลข 1

กุมภาพันธ์ 2548



โครงการ WTO Watch (จับกระแสดังการค้าโลก)

ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



เอกสารวิจัยหมายเลข 1

การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร : ความไม่สมดุล ความล้มเหลว
และอนาคตของรอบการพัฒนา (โคฮะ)

ผู้เขียน นิพนธ์ พัวพงศกร
 สิริลักษณ์ คอมนันท์

บรรณาธิการ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

จำนวน 198 หน้า

ISBN 974-92853-6-0

พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง กุมภาพันธุ์ 2548

จำนวน 1,000 เล่ม

รูปเล่ม ชมภู รัชชัย

เจ้าของ โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก)
 ห้องเลขที่ 14 ชั้น 4 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร
 กรุงเทพฯ 10200
 โทรศัพท์ 0 2613 2470 และ 0 2623 5510
 โทรสาร 0 2623 5510
 E-Mail: Chompoo@thailandwto.org
 www.thailandwto.org

ได้รับทุนอุดหนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ชั้น 14 อาคารเอสเอ็มทีวเวอร์
เลขที่ 979 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนนอก
เขตพญาไท กรุงเทพฯ
10400

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 ท่าพระจันทร์ โทร. 0 2224 7357-9
 ศูนย์รังสิต โทร. 0 2564 3105-11

คณะกรรมการนโยบายโครงการ WTO Watch

ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา	ประธานคณะกรรมการ
คุณกวี จงกิจถาวร	กรรมการ
รศ.ดร.จุลชีพ ชินวรรณ	กรรมการ
ศ.ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตร	กรรมการ
คุณพรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล	กรรมการ
คุณวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ	กรรมการ
รศ.ดร.สุทธิพันธุ์ จิราธิวัฒน์	กรรมการ
ศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์	กรรมการ
รศ.ดร.สมบุญ ณ ศิริประชัย	กรรมการและเลขานุการ
คุณชมภู ธงชัย	ผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการโครงการ WTO Watch

ศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์	ประธานกรรมการ
รศ.ดร.จักรกฤษณ์ ควรวจน์	กรรมการ
รศ.ดร.ตีรณ พงศ์มพัฒน์	กรรมการ
ผศ.ดร.วิศาล บุปผเวส	กรรมการ
รศ.สมพร อิศวิลานนท์	กรรมการ
รศ.ดร.สมบุญ ณ ศิริประชัย	กรรมการและเลขานุการ
คุณชมภู ธงชัย	ผู้ช่วยเลขานุการ

รายชื่อเอกสารโครงการ WTO Watch (จับกระแสนโยบายการค้าโลก)

เอกสารข้อมูล

- หมายเลข 1 ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT/WTO
โดย จิตติมา เกรียงมสดักดิ์
มิถุนายน 2547
- หมายเลข 2 ข้อมูลเปรียบเทียบข้อตกลงการค้าเสรี
US-Australia FTA และ Thailand-Australia FTA
โดย ทิวารัตน์ ลาภวิไล
 ประภาภรณ์ ชื้อเจริญกิจ
กรกฎาคม 2547
- หมายเลข 3 ข้อมูลเปรียบเทียบข้อตกลงการค้าเสรี
US-Chile FTA
US-Singapore FTA
และ US-Australia FTA
โดย ทิวารัตน์ ลาภวิไล
 ประภาภรณ์ ชื้อเจริญกิจ
 เอกพล จงวิสัยวรรณ
ตุลาคม 2547
- หมายเลข 4 การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา
โดย สิทธิพล วิบูลย์ธนากุล
พฤษจิกายน 2547

เอกสารวิชาการ

- หมายเลข 1 GMOs ภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
โดย สิทธิพล วิบูลย์ธนากุล
ตุลาคม 2547
- หมายเลข 2 มาตรฐานสิ่งแวดล้อมกับระเบียบการค้าระหว่างประเทศ
โดย นิรมล สุธรรมกิจ
มกราคม 2548

เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบัน

- หมายเลข 1 การประชุมแคนคูน :
 ความผลิบานและโรยราของการค้าเสรี
 โดย สิทธิพล วิบูลย์ธนากุล
 พฤษภาคม 2547
- หมายเลข 2 รายงานการประชุมทางวิชาการ
 “รัฐบาลควรมีจุดยืนในการเจรจา
 การค้าวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาอย่างไร”
 โดย สิทธิกร นิพนยะ (บรรณาธิการ)
 กรกฎาคม 2547
- หมายเลข 3 รายงานการบรรยายทางวิชาการ
 “ระบบทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้ FTAs”
 โดย จักรกฤษณ์ ครอบงำ (ผู้บรรยาย)
 สิทธิกร นิพนยะ (เรียบเรียง)

เอกสารวิจัย

- หมายเลข 1 การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร : ความไม่สมดุล
 ความล้มเหลว และอนาคตของการพัฒนา (โตฮา)
 โดย นิพนธ์ พัวพงศกร
 สิริลักษณ์ คอมนันท์
 กุมภาพันธ์ 2548

ABSTRACT

The main objective of this paper is to explain the failure of the Doha Round Ministerial Meeting at Cancun, Mexico in September 2003. Apart from developing countries' rejection of the EU-backed Singapore issues, disagreement over agricultural trade liberalization was the main cause of contention. Even though the Uruguay Round Agreement on Agriculture (URAA) represented a breakthrough in bringing policy intervention and trade in agriculture under multilateral discipline and rules, which would foster greater openness in agricultural trade, stark loopholes in the agreement and the imbalance of benefits accruing to developed and developing countries fermented resentment among the developing countries. By end of the URAA implementation (2001), evidence began mounting to show that protection of agriculture particularly in developed countries had not been significantly reduced from pre-URAA levels. In the Doha Round, many developing countries had hoped that the limitations of the URAA would be addressed, resulting in perhaps some redress, but the unyielding position of the United States and the European Union, resulted in distrust and skepticism about the developed countries' commitment to agricultural trade liberalization. In the Doha Round, the balance of power at the negotiating table has shifted, such that attempts by the superpowers to hijack the agenda as they had done in the past, failed, and the Cancun meeting ended without conclusion.

The failure at Cancun does not mean that developing countries are the losers, as the U.S. Trade Representative and the European Commissioner have asserted. On the contrary, the losers are more likely the protectionists, as information flows about their tactical maneuvers and game-playing have highlighted their protectionist motives. Since the exposure of their failed game-playing at the Cancun Ministerial, the EU has

appeared more yielding in terms of agricultural protection. Moreover many mainstream economists (who can be considered “true friends” of developing countries) have offered several proposals to make the Doha Round a truly development round, focusing in particular, on purely trade issues and incidence analysis to measure the burden of liberalization. Nevertheless, developing countries need to be prepared to participate in negotiations as equal partners, and focus on development issues rather than redress of grievances due to imbalances in the Uruguay Round.

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์หลักของเอกสารวิจัยนี้ คือ การอธิบายสาเหตุของความล้มเหลวของการประชุมรัฐมนตรีในกรอบโดฮาที่เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก นอกจากสาเหตุที่เกิดจากประเทศกำลังพัฒนาไม่พอใจข้อเสนอของสหภาพยุโรปในประเด็นสิงคโปร์ (Singapore Issues) แล้วสาเหตุที่สำคัญ-มาจากการพิจารณาเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากข้อไหวของข้อตกลงสินค้าเกษตรและความไม่สมดุลของข้อตกลงในกรอบอูรุกวัยที่ประเทศกำลังพัฒนาตกเป็นฝ่ายให้มากกว่าเป็นฝ่ายได้ แม้ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะเป็นความสำเร็จครั้งยิ่งใหญ่-ในประวัติศาสตร์การเจรจาของแกตต์ เพราะเป็นครั้งแรกที่การค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกมีกติการองรับ แต่หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาของการปฏิบัติตามข้อตกลงในปี 2544 กลับปรากฏหลักฐานว่าตลาดสินค้าเกษตรทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดในประเทศพัฒนาแล้วยังเป็นตลาดที่มีการคุ้มครองกีดกันและอุดหนุนในระดับสูงใกล้เคียงกับช่วงเวลาก่อนรอบอูรุกวัยประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่-ยังไม่สามารถขยายการส่งออกสินค้าสำคัญ-ของตนในตลาดประเทศพัฒนา ในการเจรจากรอบโดฮาประเทศกำลังพัฒนาต่างหวังว่าการเจรจาจะนำมาซึ่งการแก้ไขข้อบกพร่องของข้อตกลงสินค้าเกษตรและมีการเยียวยาผลลัพธ์ที่ไม่สมดุล แต่แล้วนโยบายภายในของประเทศพัฒนาแล้วในด้านการอุดหนุนภาคเกษตรรวมทั้งข้อเสนอและจุดยืน

ที่แข็งแกร่งของมหาอำนาจอย่างสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาในเรื่องการรักษาระดับการอุดหนุนคุ้มครองภาคเกษตรของตนกลับสร้างความไม่ไว้วางใจในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เดชะบุญในขณะที่กระบวนการเจรจายังเป็นระบบดั้งเดิมที่เปิดปราศจากความโปร่งใสและเต็มไปด้วยความล่าช้า การก่อตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ทำให้มีสมาชิกจากประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้น มีผลให้สมดุลแห่งอำนาจต่อรองในองค์การการค้าโลกเปลี่ยนแปลงไป ในที่สุดความชะล่าใจของประเทศมหาอำนาจที่เชื่อว่าตนยังมีอำนาจต่อรอง (และบีบบังคับ) มากที่สุดก็ทำให้การประชุมที่เมืองแคนคูนต้องยุติลงโดยปราศจากข้อตกลงใดๆ

ความล้มเหลวดังกล่าวมิได้แปลว่าประเทศกำลังพัฒนาจะเป็นฝ่ายสูญเสียตามข้ออ้างของผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาและประธานกรรมการบริหารของสหภาพยุโรป แต่ผู้พ่ายแพ้จะเป็นกลุ่มสนับสนุนลัทธิกีดกันการค้า เพราะบัดนี้ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลลัพธ์ของข้อตกลงรอบอุรุกวัย ผลกระทบที่จะเกิดจากข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ เป็นที่ประจักษ์แล้ว และหลังจากสหภาพยุโรปพ่ายแพ้การเล่นเกมส์อำนาจในการประชุมแคนคูน สหภาพยุโรปเริ่มผ่อนคลายท่าทีการเปิดเสรีสินค้าเกษตร เราเริ่มเห็นแสงสว่างแห่งการค้าเสรีสินค้าเกษตรที่ปลายอุโมงค์ นอกจากนั้น ขณะนี้มีกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่เป็น “กลุ่มเพื่อน (แท้)” ของประเทศกำลังพัฒนาได้นำเสนอแนวทางการเจรจารอบโดฮาเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของ “รอบแห่งการพัฒนา” ข้อเสนอหลักคือการเจรจาการค้าควรเน้นเฉพาะประเด็นการพัฒนาที่เชื่อมโยงกับการค้าโดยตรง ตลอดจนการใช้

เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ผลกระทบ ของภาระที่เกิดจากมาตรการเปิดเสรี (Incidence Analysis) อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนาจะต้อง ตัดสินใจที่จะเข้าร่วมและทุ่มเทให้กับการเจรจาการค้าพหุภาคีในฐานะ ผู้เจรจาที่เท่าเทียมกับประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ใช่เข้าร่วมในฐานะ ผู้ขอความช่วยเหลือ และการเจรจารอบโดฮาจะต้องเน้นประเด็น การพัฒนาแทนเรื่องการค้าเสรีที่ผลประโยชน์ไม่สมดุลจากรอบอุรุกวัย

สารบัญ

บทคัดย่อ (ภาษาอังกฤษ)

บทคัดย่อ (ภาษาไทย)

บทที่ 1	บทนำ.....	1
บทที่ 2	การคุ้มครองสินค้าเกษตรในการเจรจาเขตการค้าเสรี.....	3
บทที่ 3	ผลการเจรจาการค้าสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย.....	19
3.1	สาระสำคัญของข้อตกลง URAA.....	20
3.2	ความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัย.....	24
3.3	ช่องโหว่และจุดอ่อนของข้อตกลง URAA : เขตกว้างของการเปิดเสรีสินค้าเกษตรอย่างไร.....	25
3.4	ผลลัพธ์ของข้อตกลง URAA : ประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้ประโยชน์อันใด.....	30
3.5	ประสบการณ์ของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA.....	40
3.6	ผลกระทบของข้อตกลง URAA : ไทยได้อะไรบ้าง.....	47
บทที่ 4	การเจรจาสินค้าเกษตรในรอบการพัฒนา : ความล้มเหลว ของการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เมืองแคนคูน.....	75
4.1	ทำไมภาคเกษตรยังเป็นสาเหตุสำคัญของ ความล้มเหลวที่แคนคูน.....	78
4.2	การเชื่อมโยงกับกระบวนการเจรจา.....	92
บทที่ 5	อนาคตของการเจรจารอบโดฮา : มีแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์.....	109
5.1	การเชื่อมโยงการคุ้มครอง.....	111

5.2	ทำไมประเทศกำลังพัฒนาควรทุ่มเททรัพยากรและความพยายามในการเจรจาพหุภาคีมากกว่าการเจรจาแบบทวิภาคี.....	132
5.3	การเจรจาให้สำเร็จจะต้องทำอย่างไร.....	136
บทที่ 6	บทสรุป.....	147
	บรรณานุกรม.....	148
	ประวัติผู้เขียน.....	177

สารบัญ-รูปภาพ

รูปที่ 2.1	ช่องว่างราคายภายในประเทศและราคาตลาดโลก.....	15
รูปที่ 3.1	อัตราเฉลี่ยภาษีผูกพันสินค้าเกษตร รายกลุ่มประเทศ 2001 (ร้อยละ).....	57
รูปที่ 3.2	อัตราการคุ้มครองในนามของภาคเกษตร ในกลุ่มประเทศ OECD.....	66
รูปที่ 4.1	ส่วนแบ่งตลาดส่งออกในโลกของประเทศกำลังพัฒนา.....	105
รูปที่ 4.2	การใช้ประโยชน์จาก Aggregate Measures of Support.....	106
รูปที่ 4.3	วงกลมเชิงซ้อน.....	107

สารบัญ-ตาราง

ตารางที่ 3.1	การค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก.....	58
ตารางที่ 3.2(ก)	อัตราภาษีในประเทศพัฒนาแล้ว.....	59
ตารางที่ 3.2(ข)	อัตราภาษีศุลกากรที่เก็บจริงของ ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม.....	60
ตารางที่ 3.3	ตัวอย่างสินค้าเกษตรที่มีอัตราภาษีสูงสุด และค่าการกระจายสูงสุด.....	64
ตารางที่ 3.4	บันไดภาษีใน 4 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา EU ญี่ปุ่น และแคนาดา.....	67
ตารางที่ 3.5	จำนวนอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีของ ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม 1994-98 (เปอร์เซ็นต์).....	68
ตารางที่ 3.6	อันดับประเทศกำลังพัฒนาในการใช้เงินอุดหนุน.....	70
ตารางที่ 3.7	จำนวนเงินอุดหนุนการผลิตภายในประเทศที่ผูกพัน ระหว่างปี 1995-2004 และจำนวนเงินที่ใช้จริง ระหว่างปี 1995-1999 (ล้านบาท).....	71
ตารางที่ 3.8	อัตราการขยายตัวของการส่งออกและนำเข้า สินค้าเกษตร.....	72
ตารางที่ 3.9	การส่งออกสินค้าเกษตรสำคัญก่อนและ หลังรอบอุรุกวัย.....	73
ตารางที่ 4.1	การปกป้องภาคเกษตรก่อนและหลัง URAA.....	103
ตารางที่ 4.2	การเปลี่ยนแปลงในสวัสดิการจาก ข้อเสนอเปิดการค้าเสรีภาคเกษตร 3 ข้อเสนอ.....	104
ตารางที่ 5.1	จัดกลุ่มประเทศตามผลของการเปิดเสรี การค้าเกษตร และพลังทางการเมือง.....	142

ตารางที่ 5.2	การกระจุกตัวของเงินอุดหนุนภาคเกษตร ในสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา.....	143
ตารางที่ 5.3	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการค้า ของสหรัฐอเมริกา.....	144
ตารางที่ 5.4	ผลการเปรียบเทียบข้อสมมติฐานต่างๆ.....	146

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศและผู้ต่อต้านโลกาภิวัตน์ต่างแสดงความยินดีเมื่อการประชุมรัฐมนตรีในกรอบโตฮาที่เมืองแคนคูนเม็กซิโก ต้องยุติลงอย่างกะทันหันโดยปราศจากข้อตกลงใดๆ สำหรับผู้ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ ความล้มเหลวของการประชุมที่แคนคูนเป็นชัยชนะอีกครั้งหนึ่งเหนือกลุ่มผู้สนับสนุนการค้าเสรี แต่ในสายตาของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ความล้มเหลวของการประชุมแคนคูนไม่ใช่ความพ่ายแพ้ของผู้สนับสนุนการค้าเสรี แต่เป็นชัยชนะเหนือกลุ่มผู้สนับสนุนลัทธิกีดกันทางการค้า บทความฉบับนี้จะอธิบายถึงข้อบกพร่องและความไม่สมดุลของข้อตกลงสินค้าเกษตรในการเจรจารอบอุรุกวัย ความก้าวหน้าของการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรในกรอบโตฮา และเหตุผลที่การประชุมที่เมืองแคนคูนล้มเหลว หลังจากนั้นจะเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนทิศทาง สาระการเจรจา และกระบวนการเจรจา เพื่อให้การเจรจารอบโตฮาบรรลุเจตนารมณ์ของนานาชาติที่ต้องการให้การเจรจาการค้าพหุภาคีครั้งนี้เป็น “รอบแห่งการพัฒนา”

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของเอกสารวิจัยนี้ คือ การให้ข่าวสารความรู้แก่สาธารณะเกี่ยวกับข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย ตลอดจนนำเสนอผลการวิจัยของนักวิชาการเกี่ยวกับผลการปฏิบัติตาม

ข้อตกลงสินค้าเกษตร และเหตุผลที่ข้อตกลงดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดการเปิดการค้าเสรีตลาดสินค้าเกษตรโลกอย่างจริงจัง

วิธีการศึกษาอาศัยการทบทวนผลงานวิชาการ บทความในหนังสือพิมพ์ในต่างประเทศและข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวบรวมโดยองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง WTO OECD และธนาคารโลก

บทที่ 2 กล่าวถึงการคุ้มครองในภาคเกษตรซึ่งเป็นสาเหตุให้ภาคเกษตรถูกยกเว้นจากกติกาของ GATT ในช่วงครึ่งทศวรรษแรกของการก่อตั้ง และเหตุผลที่มีความพยายามเปิดเสรี ตลาดสินค้าเกษตรในการเจรจารอบอุรุกวัย

บทที่ 3 เป็นการอธิบายข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัย ช่องโหว่และขอบการคุ้มครองของข้อตกลง ทำให้ข้อตกลงนี้จึงไม่ก่อให้เกิดผลต่อการเปิดเสรีภาคการเกษตรและผลลัพธ์ที่ประเทศกำลังพัฒนาได้จากข้อตกลง นอกจากนั้นจะกล่าวถึงประสบการณ์ของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลงสินค้าเกษตร

บทที่ 4 วิเคราะห์สาเหตุของความล้มเหลวของการประชุมรัฐมนตรีที่เมืองแคนคูน โดยเน้นประเด็นเนื้อหาสาระ กับประเด็นการเมืองเรื่องการเจรจาและกระบวนการเจรจาการค้าพหุภาคี

บทที่ 5 เริ่มต้นจากการเมืองเรื่องการคุ้มครองเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงปัจจัยทางการเมืองที่อยู่เบื้องหลังกระแสการกีดกันทางการค้า การศึกษาดังกล่าวจะช่วยให้เราเข้าใจอุปสรรคของการเจรจาเพื่อเปิดการค้าเสรีสินค้าเกษตร จากนั้นจะให้เหตุผลในมน้าว (ผู้อ่าน) ให้เห็นความสำคัญของการเจรจาการค้าแบบพหุภาคี และลงท้ายด้วยข้อเสนอของนักวิชาการในการปรับเปลี่ยนให้การเจรจารอบโดฮากลายเป็นรอบการพัฒนาตามปฏิ--าโดฮา และตอนสุดท้ายเป็นข้อสรุปสั้นๆ

การคุ้มครองสินค้าเกษตร ในการเจรจาเขตต์

การศึกษาประวัติการเจรจาเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตร นอกจากจะช่วยให้เข้าใจว่า ข้อตกลงสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัยมีความสำคัญในประวัติศาสตร์การค้าของโลกอย่างไรแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์ต่อการอธิบายอุปสรรคและความยากลำบากของการเจรจาการค้าขององค์การการค้าโลกในปัจจุบัน (รอบโดฮา) อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางกระบวนการกำหนดกติกาการค้าเสรีสินค้าเกษตรในตลาดโลกทั้งในช่วงก่อตั้ง GATT และช่วงเวลา 47 ปีของ GATT ได้แก่ ลัทธิกีดกันการค้าและการคุ้มครองปกป้องภาคเกษตรของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว แต่ในที่สุด วิกฤตในภาคเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วก็ทำให้นานาชาติบรรลุความสำเร็จในการวางกติกาโลกเพื่อกำกับการค้าสินค้าเกษตรเป็นครั้งแรกในเดือนธันวาคม 1993

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง นานาชาติมองเห็นความสำคัญที่จะต้องก่อตั้งองค์การระดับโลกขึ้นมาบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจโลก แต่ความพยายามก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) เพื่อวางกติกากำกับการค้าของโลกประสบกับการต่อต้านจากสหรัฐอเมริกา แต่ในที่สุด ในปี ค.ศ. 1947 ชาติต่างๆ 23 ประเทศได้บรรลุข้อตกลงการค้าที่เรียกว่า “ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร” (GATT) ซึ่งมีผลบังคับใช้นานถึง 47 ปี ข้อตกลงทั่วไปฉบับนี้ มีผลให้การค้า

ของโลกในสินค้าอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจโลกขยายตัวอย่างรวดเร็ว อันเนื่องจากการเจรจาตลาดการค้าเสรีและการในรอบต่าง ๆ

แม้ว่าโดยหลักการ ข้อตกลง GATT จะใช้กำกับการค้าสินค้าเกษตรเหมือนสินค้าอุตสาหกรรม แต่มหาอำนาจกลับร่วมมือกันเขียนข้อตกลงให้มีบทยกเว้นสำหรับภาคเกษตร (ดูประวัติเรื่องเกี่ยวกับภาคเกษตรในงานของ *Josling, Tangermann and Waley 1996*) บทยกเว้นปรากฏในมาตราลำดับ 2 มาตรา คือ ความตกลงเดิมมาตรา 11 (ว่าด้วยการจำกัดปริมาณการนำเข้า) และมาตรา 16 (ว่าด้วยการอุดหนุนการส่งออก ซึ่งไม่ผิดกฎหมายตราบใดที่การอุดหนุนไม่ทำให้ประเทศได้ส่วนแบ่งการค้าโลกอย่างไม่เป็นธรรม) ได้เปิดช่องโหว่ให้มีการอุดหนุนการส่งออกและปกป้องภาคเกษตรอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ แกตต์ไม่มีกติกาเฉพาะเรื่องการห้ามการอุดหนุนภายในสำหรับสินค้าเกษตร จึงเป็นนัยให้มีการอุดหนุนภายในประเทศได้อย่างเสรีถึงแม้จะมีข้อผูกพันให้รัฐบาลละเว้นจากการดำเนินนโยบายการค้าเกษตรในประเทศ ที่จะส่งผลเสียหายต่อผลประโยชน์โดยชอบของประเทศคู่ค้า และส่งเสริมให้มีการหารือปัญหาการค้าเกษตร แต่มาตรการเหล่านี้ก็แทบไม่ส่งผลในทางปฏิบัติ

การที่ประเทศมหาอำนาจร่วมกันร่างกฎข้อบังคับให้ยกเว้นภาคเกษตรจากกติกาการค้าเสรีของ GATT มีสาเหตุมาจากนโยบายคุ้มครองภาคเกษตรและสถานการณ์ในช่วงก่อนการก่อตั้ง GATT กล่าวคือ

(1) ตั้งแต่อดีต การค้ำระหว่างประเทศด้านสินค้าเกษตรและนโยบายการเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วมีลักษณะของการกีดกันการค้า การคุ้มครอง และการอุดหนุน นโยบายที่ใช้มีตั้งแต่การอุดหนุนผลผลิต และปัจจัยการผลิต อุดหนุนการส่งออก กีดกันการนำเข้าด้วยกำแพง

ภาษี การจำกัดปริมาณนำเข้า

(2) สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองมีส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศต่างๆ ใช้นโยบายการค้าสินค้าเกษตรแบบปกป้องคุ้มครองเริ่มตั้งแต่วิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในทศวรรษ 1930 พร้อมกับภาวะราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ก็จำเป็นต้องใช้นโยบายควบคุมภาคเกษตรด้วยการคุมราคา การปันส่วนอาหาร ตลอดจนการวางแผนการผลิต

ด้วยเหตุนี้ ในการก่อตั้งแกตต์ สหรัฐอเมริกาจึงยืนยันให้มีกฎหมายที่มีมาแต่บรรพบุรุษ (Grandfather Clause หมายถึง กฎหมายต่างๆ ที่ปกป้องการเพาะปลูกในอดีตก่อนข้อตกลงแกตต์ก็ได้รับการยกเว้นจากกฎกติกาที่มุ่งไปสู่การค้าเสรี) เพราะสหรัฐอเมริกามีนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรมาตั้งแต่ปี 1916 โดยอาศัยกฎหมาย Federal Farm Loan Act และให้การอุดหนุนเรื่อยมาด้วยกฎหมายหลายฉบับ เช่น Agricultural Credits Act ในปี 1923 Agricultural Adjustment Act (AAA) ปี 1933 เป็นต้น ด้วยเหตุผลเดียวกัน ญี่ปุ่นก็มีการปกป้องการเพาะปลูกข้าวได้โดยอาศัย Staple Food Control Act ปี 1943 และการห้ามนำเข้าข้าวของญี่ปุ่นก็ไม่ละเมิดข้อตกลงของแกตต์อยู่ดี เนื่องจากสินค้าเกษตรได้รับการยกเว้นไว้ในมาตรา 11.2 (c) นั่นเอง ทางด้านยุโรปก็สามารถปกป้องอุดหนุนภาคเกษตรได้ภายใต้สนธิสัญญากรุงโรม 1957 ที่ก่อตั้งประชาคมยุโรป

ช่องโหว่จากกฎดังกล่าวขยายออกไปเรื่อยๆ เป็นนโยบายแทรกแซงที่ทวีความสลับซับซ้อนขึ้น และขยายวงกว้างออกไปทั้งในด้านประเภทสินค้าที่ครอบคลุม ตลอดจนเป้าประสงค์ของการแทรกแซง กรณีที่

สำคัญ- คือ การก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจแห่งยุโรป (European Economic Community - EEC) ในปี 1957 สมาชิก EEC ตัดสินใจประกาศนโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy) ซึ่งเป็นนโยบายการเกษตรแบบ “Inward Looking” โดยการกีดกันการค้าและคุ้มครองภาคเกษตรของประเทศสมาชิก วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาคมยุโรปมีอาหารเพียงพอเลี้ยงตัวเองได้ นโยบายนี้ประสบความสำเร็จอย่างสูงเพราะในเวลาเพียงสองทศวรรษ ประชาคมฯ เปลี่ยนฐานะจากกลุ่มประเทศที่นำเข้าอาหารโปรตีนมาเป็นผู้ส่งออก

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

เกษตรกรรมเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่วางรอยในระบบเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้ว สหรัฐอเมริกาและยุโรปสามารถส่งออกสินค้าเกษตรบางชนิดได้ ก็เพราะรัฐบาลให้เงินอุดหนุนการผลิตภายใน ส่งเสริมให้มีการผลิตเกินความต้องการซึ่งย่อมจะทะลักออกสู่ตลาดต่างประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรเพื่อเพิ่มพูนรายได้ของเกษตรกรโดยใช้มาตรการที่หลากหลาย เช่น การให้เงินกู้ในระยะแรกๆ พัฒนามาเป็นการประกันราคา การรับจำนำ บวกกับการให้การอุดหนุนเพื่อลดพื้นที่การเพาะปลูกเมื่อผลผลิตเกินความต้องการ ขณะเดียวกัน

ยุโรปก็ให้สิทธิพิเศษในการซื้อผลผลิตบางชนิด เช่น น้ำตาล จากประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่ม ACP (African Caribbean Pacific) ทำให้ยังมีผลผลิตส่วนเกินเพิ่มมากขึ้น จำเป็นต้องระบายออกสู่ตลาดโลกในราคาต่ำ ย่อมกดดันให้ราคาตลาดโลกลดต่ำลงไปอีก ส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่จำเป็นต้องพึ่งพิงรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นสำคัญ- ซึ่งถึงแม้ว่าจะได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการผลิต แต่ก็ไม่มีพลังทางการเงินพอที่จะต่อการกับการทุ่มตลาดอุดหนุนของประเทศมหาอำนาจ ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้จึงต้องจมปลักอยู่กับความยากจนต่อไปไม่สิ้นสุด

การบิดเบือนในตลาดสินค้าเกษตรที่กล่าวมา ทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์นโยบายเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วอย่างกว้างขวาง ทั้งในและนอกประเทศ ความพยายามนำภาคเกษตรเข้าสู่อุตสาหกรรมการค้าของ GATT เริ่มจากงานวิชาการในสหรัฐอเมริกา งานสำคัญคือ *Haberler Commission Report* และงานของคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวกับผลของการอุดหนุนภาคเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งการพยายามวัดระดับการคุ้มครองในภาคเกษตรเป็นครั้งแรก งานเหล่านี้มีอิทธิพลสำคัญ- เพราะช่วยให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกากับประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรกระแสการเมืองผลักดันให้มีการบรรจุเรื่องการเปิดเสรีสินค้าเกษตรเข้าในวาระการประชุมของการเจรจารอบ Dillon แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในรอบเคนดี้ สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปประสบความสำเร็จในการทำข้อตกลงลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรบางชนิด ในรอบโตเกียว มีการทำข้อตกลงเรื่องการค้าสินค้าเกษตรเมืองหนาว แต่จุดผกผันสำคัญ- คือ ในทศวรรษ 1980 เกิดภาวะราคาสินค้าเกษตรตกต่ำครั้งใหญ่ทั่วโลก (สาเหตุหนึ่งมาจากวิกฤติเศรษฐกิจ

ในละตินอเมริกา) รัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้วต้องใช้งบประมาณมหาศาลซื้อสินค้าเกษตรขายอย่างฉาบฉวย การอุดหนุนภาคเกษตรสูงขึ้นจนกลายเป็นภาระรุนแรงทางการเมือง ยิ่งกว่านั้นยังเกิดข้อพิพาทหลายครั้งระหว่างสหรัฐอเมริกา กับสหภาพยุโรป ดังนั้นวิกฤตนโยบายเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วเกือบทุกประเทศจึงทำให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีที่เจนีวาตกลงจัดทำแผนการเจรจาสินค้าเกษตรและก่อตั้งคณะกรรมการการค้าสินค้าเกษตร (Committee for Trade in Agriculture: 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 ของการอุดหนุนทั้งหมด เป็นการอุดหนุนเกษตรกรโดยตรง รวมเป็นมูลค่าประมาณ 1 ใน 3 ของรายรับทั้งหมด

ระดับการอุดหนุนที่ผู้ผลิตได้รับตาม Producer Support Estimate (PSE) แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศและแต่ละสินค้า โดยที่ร้อยละ 80 เป็น PSE ของ EU ญี่ปุ่น และ US แต่ในแง่ร้อยละของรายรับเกษตรกร (Gross Farm Receipts) ประเทศที่มี PSE สูงที่สุดได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ เกาหลี ไอร์แลนด์ และญี่ปุ่น ตามลำดับ สินค้าที่ได้ PSE เกิน ร้อยละ 50 ของรายรับ ได้แก่ ข้าว น้ำตาล และนม

การอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ ส่งผลให้ราคาภายในประเทศแตกต่างจากราคาตลาดโลกค่อนข้างมาก ดังเห็นได้จากรูปที่ 2.1 เช่นในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ราคาข้าวแพงกว่าราคาตลาดโลก 6-7 เท่าตัว

นอกจากนี้ การเจรจาสินค้าเกษตรในรอบอุรุกวัยก็เกิดขึ้นเพราะสถานะของเกษตรกรจะเริ่มคลอนแคลนมากขึ้นหากไม่บรรจุกการเปิดเสรีภาคเกษตรเข้าไป การเจรจาลดการกีดกันสินค้าอุตสาหกรรมเพียงด้านเดียวทำให้เกิดต์เริ่มขาดความชอบธรรม และประเทศมหาอำนาจเองก็สูญเสียความน่าเชื่อถือ และการปกป้องคุ้มครองสินค้าเกษตรยังอาจเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดสงครามการคาระหว่างประเทศมหาอำนาจอีกด้วย เพราะยังดำเนินนโยบายคุ้มครอง และอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidy) ราคาตลาดโลกก็ยังตกต่ำ และผันผวน เพราะมีผลผลิตส่วนเกินที่ทะลักเข้ามาในตลาดโลก การจะให้ประเทศมหาอำนาจลดการอุดหนุนคุ้มครอง จำเป็นต้องมีการแก้ไขในระดับพหุภาคี

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

แต่การประชุมรอบอุรุกวัยเต็มไปด้วยอุปสรรคนานาประการ และยืดเยื้อยาวนานเพราะความขัดแย้งด้านการเปิดเสรีภาคเกษตร เช่นในปี 1988 การประชุมที่มองทรีอัลล้ม ต่อมาในการประชุมปี 1990 ที่บรัสเซล ประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรเดินออกจากที่ประชุมเพราะ

สหภาพยุโรปไม่ยินยอมเปิดเสรีภาคเกษตร ความขัดแย้งเกิดจากจุดยืนที่ต่างกัน สหรัฐอเมริกาและกลุ่มแครนส์ต้องการให้ลดการอุดหนุนภายในที่บิดเบือนการค้า และการอุดหนุนการส่งออกจนหมดในช่วงเวลาหนึ่ง และแปลงอุปสรรคการค้าทั้งหมดเป็นภาษีนำเข้า แต่ในช่วงต้น สหภาพยุโรปและพันธมิตรต้องการเพียงให้ลดค่าใช้จ่ายรวมที่ใช้ในการอุดหนุนภายในและการส่งออก และจำกัดการลดอุปสรรคการค้าเพียงบางด้าน ส่วนญี่ปุ่นมิได้อุดหนุนการส่งออก แต่ไม่ต้องการให้ชาวจากต่างประเทศเข้าไปแข่งขันในตลาดญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจึงต่อต้านข้อเสนอที่จะยกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้า

ท่าทีในการเจรจาที่ต่างกันของ US และ EU เป็นผลมาจากการมีนโยบายด้านการเกษตรที่ต่างกัน โดยสหรัฐอเมริกามีนโยบาย “อาหารราคาถูก” และเน้นการอุดหนุนภายใน ซึ่งภาวะตกอยู่แก่ผู้เสียภาษีมากกว่าผู้บริโภค (โดยผ่านการขึ้นราคา) เกษตรกรอเมริกันได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงเพื่อให้รายได้สูงถึงระดับเป้าหมาย โดยระยะหลังสหรัฐฯใช้โครงการจำกัดการผลิต (Deficiency Payment) เป็นมาตรการหลัก ซึ่งถือว่าการอุดหนุนที่บิดเบือนการค้า แต่ยังมีข้อดีที่มีการจำกัดการผลิต นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังจ่ายเงินอุดหนุนเพิ่มเพื่อให้ราคาสินค้าในตลาดภายในและราคาตลาดส่งออกถูกลง ซึ่งมีทั้งเงินอุดหนุนสินเชื่อเพื่อการตลาดและเงินอุดหนุนการส่งออกโดยตรง ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะไม่พยายามใช้มาตรการกีดกันการนำเข้า แต่ในสินค้ากลุ่มที่ต้องนำเข้ามากก็มีการใช้มาตรการอันเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้า เช่น โควต้าในผลิตภัณฑ์นมและน้ำตาล ซึ่งต้นทุนตกอยู่แก่ผู้บริโภคมากกว่าผู้เสียภาษี

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

อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนเป็นภาระที่หนักทางการคลัง ทำให้สหภาพยุโรปพยายามจำกัดรายจ่าย โดยพยายามเก็บภาษีผู้ผลิตเพื่อการอุดหนุนภายในกลุ่ม และใช้มาตรการถอนพื้นที่การผลิต (Land Set-Aside)

เหตุการณ์ประท้วงของประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่บราซิล ทำให้สหภาพยุโรปเริ่มตระหนักว่า การเจรจารอบอุรุกวัยจะไม่ประสบความสำเร็จใดที่ไม่มีการเปิดเสรีภาคเกษตร สหภาพยุโรปจึงตัดสินใจดำเนินมาตรการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวม (CAP Reform) การเจรจารอบอุรุกวัย (UR) จึงต้องหยุดชะงักรอการปฏิรูปดังกล่าวซึ่งเสร็จสิ้นในปลายปี 1991

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เกิดการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวมเกิดจากความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในเรื่องนโยบายการอุดหนุนพืชน้ำมันของสหภาพยุโรป คณะกรรมการของแกตต์มีมติว่านโยบายอุดหนุนนี้ขัดกับกติกาแกตต์ ทำให้สหภาพยุโรปต้องเริ่มปฏิรูปนโยบายพืชน้ำมันและธัญพืช (Oilseed and Grain Policies) โดยการลดระดับราคาสับสนับสนุนภายในลง แล้วหันมาจ่ายเงิน

อุดหนุนโดยตรงแก่เกษตรกรตามพื้นที่เพาะปลูกและจำนวนปศุสัตว์ แต่แม้จะมีการปฏิรูป สหภาพยุโรปก็ยังคงมีการอุดหนุนส่งออกเพื่อระบาย ผลผลิตส่วนเกินสู่ตลาดโลก เพราะต้นทุนการผลิตของตนแพงกว่า

หลังการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวม การเจรจารอบ UR กลับไม่มีความก้าวหน้า ผู้อำนวยการเกตต์จึงตัดสินใจจัดทำร่างเอกสารที่เรียกว่า Dunkel Text ซึ่งบรรจุประเด็นประนีประนอมข้อขัดแย้งของ ฝ่ายต่างๆ เพื่อเป็นกรอบในการเจรจา แต่ทันทีที่ร่างนี้ออกสู่สาธารณะ รัฐบาลฝรั่งเศสก็ประกาศไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอต่างๆ ในร่าง (เหมือนกับที่ประกาศไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอใหม่เรื่องการเกษตรที่ WTO จะนำเสนอในที่ประชุมประเทศสมาชิกในปลายเดือนกรกฎาคม 2004) โดยจะไม่รับรองข้อตกลงรอบ UR หากไม่มีการปรับข้อตกลงสินค้า เกษตรให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวม เพราะ ฝรั่งเศสไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายการปฏิรูปของสหภาพยุโรปอีก นอกจากนั้น ปันและเกาหลีได้ก็ประท้วงเรื่องข้อตกลงที่จะให้แปลง อุปสรรคการค้าทุกประเภทเป็นภาษีนำเข้า (Tariffication)

ประเด็นในร่าง Dunkel ที่ฝรั่งเศสคัดค้านคือ เรื่องการลดปริมาณ การส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลง 24% (เรียกว่าหลักการ 'ม้วนกลับ' หรือ Rollback) เรื่องการเปิดตลาดเป็นรายสินค้า (สหภาพยุโรปต้องการเปิด ตลาดเป็นกลุ่มสินค้า) และต้องการให้มีข้อตกลงสันติภาพ (Peace Clause) เพื่อป้องกันการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะมาฟ้องร้องเรื่อง นโยบายพืชน้ำมัน และมาตรการต่างๆ ในนโยบายการเกษตรรวม

ปัญหาดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกา กับสหภาพยุโรปต้องหันมา เจรจาแบบสองต่อสองเพื่อยุติข้อขัดแย้งต่างๆ ข้อตกลงจากการเจรจา

ครั้งนี้ (หรือผลการชั่วคราว) เรียกว่า Blair House Agreement ตามชื่อเรือนรับรองของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา นอกจากจะเป็นการประนีประนอมข้อขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายเกี่ยวกับประเด็นในร่างดุงเกลแล้ว ยังมีข้อตกลงเพื่อยุติความขัดแย้งเรื่องนโยบายพืชน้ำมัน ข้อตกลงนี้ไม่ได้พูดถึงประเด็นที่จะกระทบประเทศกำลังพัฒนาเลยแม้แต่น้อย และข้อตกลงส่วนใหญ่เป็นไปตามข้อเรียกร้องของฝ่ายสหภาพยุโรป กล่าวคือ การลดปริมาณการอุดหนุนการส่งออกถูกปรับลดจากตัวเลขเดิม 24% เป็น 21% การเปิดตลาดเป็นการเปิดตลาดสำหรับสินค้าทุกชนิดรวมกัน แทนที่จะเปิดตลาดเป็นรายสินค้า และการลดการอุดหนุนภายในก็เปลี่ยนเป็นการลดค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมดแทนการลดเป็นรายสินค้า รวมทั้งมีข้อตกลงสันติภาพ แต่ข้อตกลงสำคัญที่เป็นการอ้ากั้นระหว่างสองประเทศเพื่อเอาใจเกษตรกรของตน คือ การตกลงกันว่า การอุดหนุนภายในบางประเภทได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนลงได้แก่ EU Compensation Payments และ US Deficiency Payments ซึ่งจัดอยู่ใน Bluebox Measures ทั้งๆที่สองมาตรการนี้ เป็นมาตรการที่บิดเบือนการค้า ประเทศกำลังพัฒนา (โดยเฉพาะกลุ่มแครนส์) ไม่พอใจอย่างยิ่ง แต่ก็ทำอะไรไม่ได้

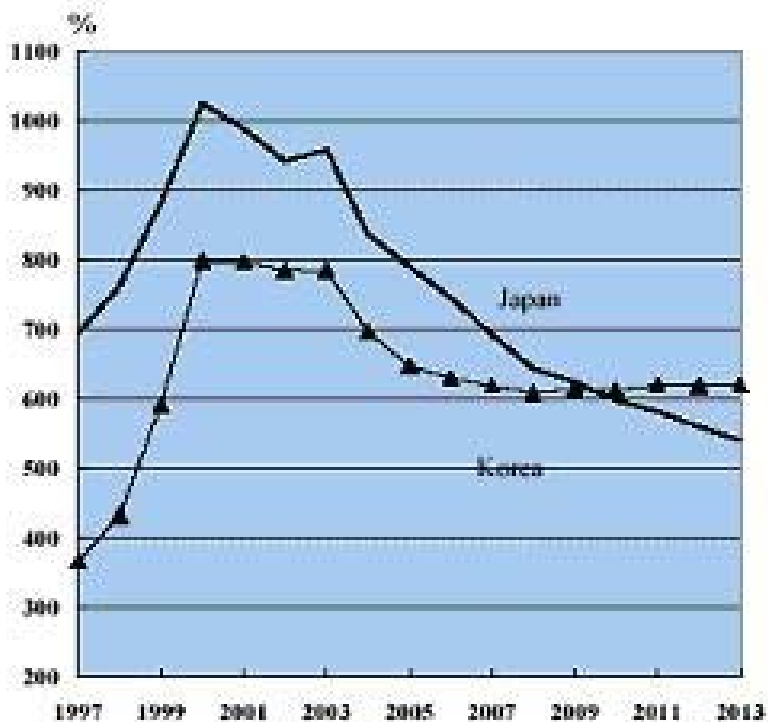
แต่แล้วการเปลี่ยนประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นปี 1992 ก็ทำให้เกิดความล่าช้าในการเจรจาอีก 1 ปี เพราะรัฐบาลคลินตันต้องการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงบางอย่าง ได้แก่ การกำหนดช่วงเวลาที่ใช้เป็นฐานในการลดการอุดหนุน ซึ่งเดิมตกลงกันไว้ในช่วงปี 1986-90 สหรัฐอเมริกาต้องการให้ประเทศสมาชิกเลือกปีฐานอีกช่วงหนึ่งได้ คือ ปี 1991-92 ผลก็คือ ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปสามารถเพิ่มการอุดหนุนสินค้าส่งออกได้มากขึ้น (เช่น สหภาพยุโรปเพิ่มการอุดหนุน

ชาวสาลีได้อีก 8 ล้านตัน สหรัฐอเมริกาเพิ่มได้อีก 7.5 ล้านตัน) และมีข้อตกลงยกเว้นให้บางประเทศไม่ต้องแปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีสำหรับสินค้าบางชนิด เช่น ข้าวในกรณีของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

เมื่อมีการตกลงเอาใจประเทศมหาอำนาจเรียบร้อยแล้ว รอบอุรุกวัยจึงสรุปลงตัวได้ในเดือนธันวาคม 1993 นอกจากจะเป็นครั้งแรกที่นานาชาติมีกติกาจำกัดการค้าสินค้าเกษตร และมีข้อตกลงที่เป็นประวัติศาสตร์ คือ การก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO)

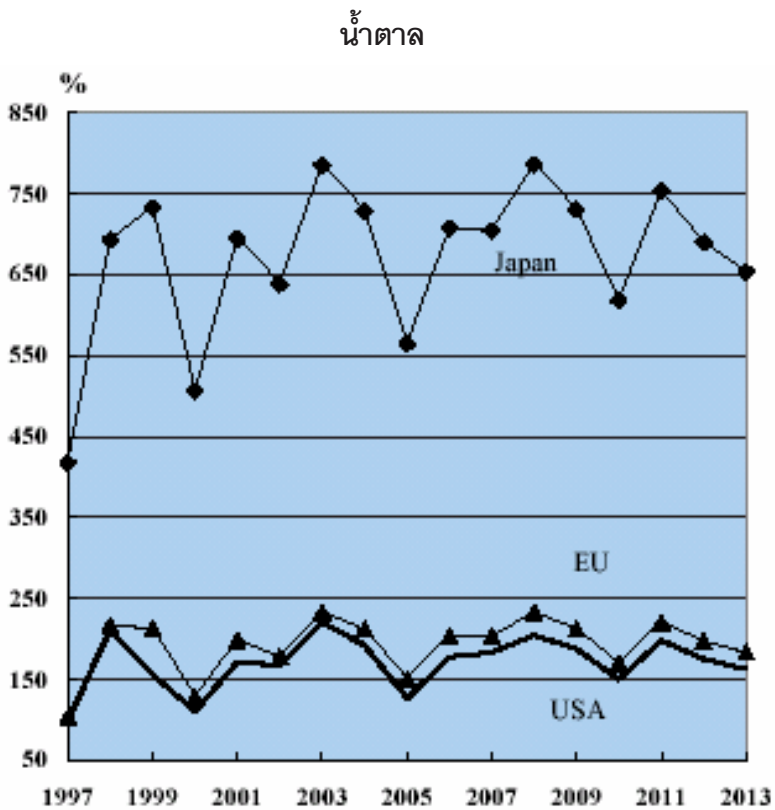
รูปที่ 2.1 ช่องว่างราคาภายในประเทศและราคาตลาดโลก

๖
ขาว



ที่มา: OECD (2004 b)

หมายเหตุ: ราคาเปรียบเทียบอาจเปลี่ยนแปลงได้ทั้งที่นโยบายไม่เปลี่ยน
เนื่องจากความผันผวนของราคาตลาดโลก



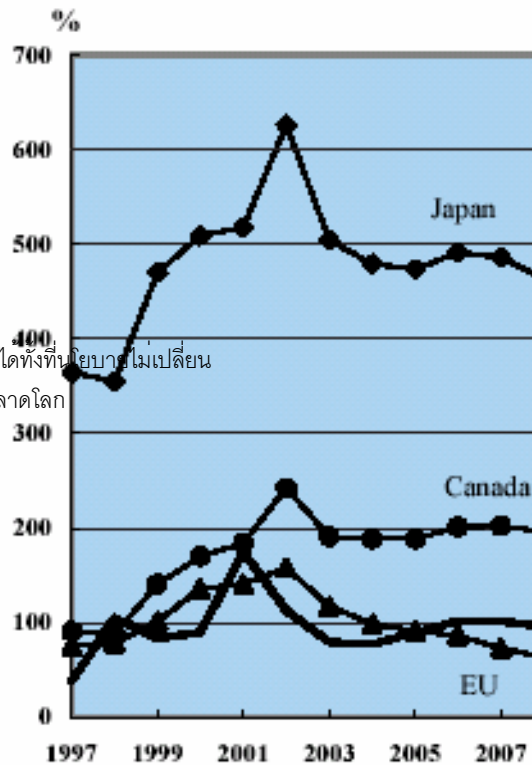
ที่มา: OECD (2004 b)

หมายเหตุ: ราคาเปรียบเทียบอาจเปลี่ยนแปลงได้ทั้งที่นโยบายไม่เปลี่ยน
เนื่องจากความผันผวนของราคาตลาดโลก

เนย

ที่มา: OECD (2004 b)

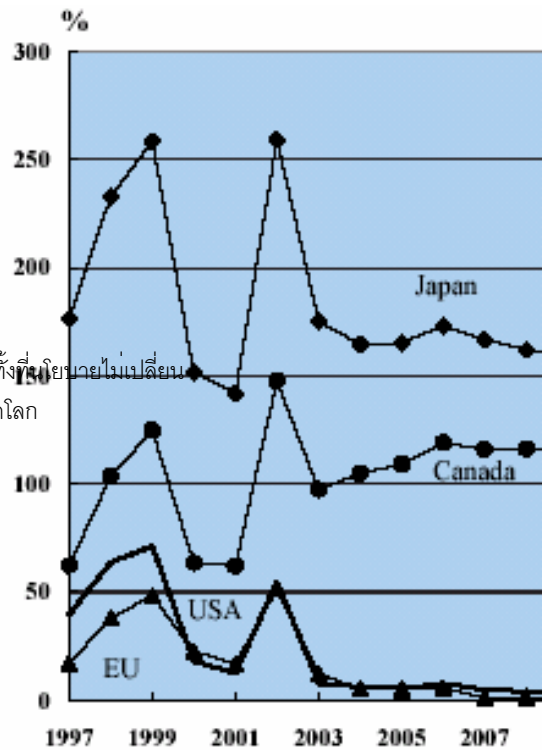
หมายเหตุ: ราคาเปรียบเทียบอาจเปลี่ยนแปลงได้ทั้งที่นโยบายไม่เปลี่ยน
เนื่องจากความผันผวนของราคาตลาดโลก



นมผงพร่องมันเนย

ที่มา: OECD (2004 b)

หมายเหตุ: ราคาเปรียบเทียบอาจเปลี่ยนแปลงได้ทั้งที่ผู้ขายไม่เปลี่ยน
เนื่องจากความผันผวนของราคาตลาดโลก



ผลการเจรจาการค้าสินค้าเกษตร ในรอบอุรุกวัย

หลังจากใช้เวลาเจรจานานกว่า 7 ปี การเจรจาอุรุกวัยก็ได้
ข้อสรุปในเดือนธันวาคม 1993 เมวาชอตกลงสินค้าเกษตร (Agreement
on Agriculture หรือ URAA) จะถือเป็นการล้ม-ในประวัติศาสตร์การค้า
สินค้าเกษตรโลก เพราะเป็นครั้งแรกที่โลกมีกติกาควบคุมการอุดหนุน
และคุ้มครองสินค้าเกษตร แต่ทันทีที่มีการสรุปข้อตกลงการเกษตร
นักวิชาการก็เริ่มตระหนักว่า ข้อตกลงดังกล่าวมิได้มีผลให้มีการเปิดเสรี
การค้าสินค้าเกษตรตามที่กลุ่มประเทศ ผู้สนับสนุนให้มีการปฏิรูป
กติกการค้าสินค้าเกษตรคาดหวังไว้ (Hathaway and Ingco 1995)
ยิ่งกว่านั้น ผลการวิเคราะห์ข้อตกลงสินค้าเกษตรและผลการปฏิบัติ
ตามข้อตกลง (สำหรับประเทศพัฒนา) ในช่วง 6 ปีต่อมา (1995-2001)
กลับได้ข้อสรุปว่า ข้อตกลงไม่ใช่ข้อตกลงที่มีความสมดุล และผลลัพธ์
คือ ความเสียเปรียบของประเทศกำลังพัฒนา (Finger and Nogues
2002; Stiglitz and Charlton 2004; OECD 2000 and 2001; ABARE
1999; Finger and Schuler 2000)

หลังจากสรุปสาระสำคัญของข้อตกลงสินค้าเกษตรแล้ว เราจะสรุปประเด็นปัญหาของไหวและจุดอ่อนของข้อตกลง และผลลัพธ์ของข้อตกลงที่ก่อให้เกิดความเสียหายเปรียบแก่ประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ จะสรุปประสบการณ์ของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลง

3.1 สาระสำคัญของข้อตกลง URAA

URAA มี 21 มาตราและภาคผนวก (Annexes) 5 ตอน ข้อตกลงนี้ใช้กับสินค้าเกษตรและอาหารทุกชนิดยกเว้นผลิตภัณฑ์ประมง และไม้ (สินค้าตามพิกัด HS บทที่ 1-24 ดู Annex I) นอกจากนี้ก็มีเอกสารอีก 3 ฉบับได้แก่ ตารางผูกพันตัวเอง เรื่องการลดการอุดหนุน การส่งออกและการอุดหนุนภายใน (Schedules of Commitments) ตารางสนับสนุนขอผูกพันสินค้าเกษตร (Agriculture Supporting Tables) และ Modalities (รายละเอียดการลดภาษีและการอุดหนุนพร้อมทั้ง วิธีคิดการลดภาษีและการลดการอุดหนุน) เอกสารฉบับหลังนี้ไม่มีผลทางกฎหมาย แต่ขอผูกพันการลดภาษีที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย นอกจากนั้นขอผูกพันในเอกสาร 2 ฉบับหลังยังเป็นเรื่องที่ประเทศสมาชิกสามารถต่อรองกันได้ภายหลัง

เสาหลักของข้อตกลง URAA มี 3 ด้าน คือ การเปิดตลาด (มาตรา 4) การอุดหนุนภายใน (มาตรา 6) และการอุดหนุนการส่งออกกับการแข่งขันด้านการส่งออก (มาตรา 8 ถึง 12) ส่วนบทบัญญัติสำคัญอื่นในข้อตกลงนี้ได้แก่ Special Safeguard (มาตรา 5) การปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (มาตรา 15 Special and Differential Treatment หรือ S&D) ข้อตกลงสันติภาพชั่วคราว (ไม่ให้

สมาชิกฟ้องร้องกันในเรื่องการอุดหนุนภายในและการอุดหนุนการส่งออก
บางประเภท ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องของฝรั่งเศส-มาตรา 13) Marrakech
Decision (มาตรา 16 เรื่องข้อกังวลเกี่ยวกับบับ-หาของประเทศด้วย
พัฒนาที่สุด และประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าเกษตร) การตั้ง
คณะกรรมการเกษตร (มาตรา 17) และมาตรา 20 ที่กำหนดให้มี
กระบวนการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรอย่างต่อเนื่อง (กล่าวคือ กำหนด
ให้เริ่มเจรจาเพื่อปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2000
หรือหนึ่งปีก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลง) นอกจากนี้ก็มี
ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตร ได้แก่ ข้อตกลงสุขอนามัย
และสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phyto Sanitary Standards) ข้อตกลง
สินค้าเขตรอน การระงับข้อพิพาท เป็นต้น เนื่องจาก URAA ไม่ได้กำหนด
วิธีการในการปฏิบัติในหลายๆเรื่อง การปฏิบัติจึงต้องอาศัยกติกาของ
GATT/WTO แต่กรณีที่มีกติกาของ URAA และกติกานั้นขัดแย้งกับ
กติกาอื่นๆ ก็ให้ปฏิบัติตามกติกาใน URAA

รายละเอียดของข้อตกลงสินค้าเกษตร ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์
ของ WTO หรือในกรรมสารสุดท้าย (Final Act) (เราจะสรุปสาระข้อผูกพัน
ของไทยภายหลัง) ในที่นี้จะสรุปเฉพาะเสาหลัก 3 ข้อ

เสาหลักแรก คือ บทบัญญัติเรื่องการเปิดตลาดหรือการเข้าถึง
ตลาด (Market Access) เป็นข้อตกลงที่ต้องการให้สมาชิกเปิดตลาด
สินค้าเกษตร มาตราการสำคัญมี 2 มาตราการ คือ

(ก) การลดภาษีศุลกากร โดยที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดภาษี
เฉลี่ยร้อยละ 36 และสินค้าแต่ละรายการต้องลดภาษีขั้นต่ำร้อยละ 15
ภายใน 6 ปี แต่บทบัญญัติ S&D กำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาลด
ภาษีเฉลี่ยร้อยละ 24 และสินค้าแต่ละรายการต้องลดภาษีขั้นต่ำร้อยละ
10 ภายใน 10 ปี

(ข) การแปลงมาตรการจำกัดการนำเข้าที่ไม่ใช่ภาษีทุกประเภทให้เป็นภาษี (เรียกว่า Tariffication) โดยกำหนดให้ประเทศต้องเปิดตลาดขั้นต่ำ (ใช้โควตา) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของการบริโภคในปริมาณ (หากปริมาณการนำเข้าในปริมาณต่ำกว่าร้อยละ 5 ของปริมาณการบริโภคสินค้านั้นๆ) แล้วเพิ่มปริมาณโควตานำเข้าเป็นร้อยละ 5 เมื่อสิ้นปี 2000 สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้เวลาถึงสิ้นปี 2004 อย่างไรก็ตามมีบางประเทศที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องใช้ Tariffication แต่ต้องกำหนดปริมาณนำเข้าขั้นต่ำเป็นกรณีพิเศษ (ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอิสราเอล)

เสาหลักที่สอง คือ เรื่องการอุดหนุนในประเทศ (Domestic Support) วัตถุประสงค์ คือ ต้องการให้สมาชิกลดการอุดหนุนในประเทศที่มีผลต่อการบิดเบือนการค้า (มาตรการอุดหนุนกลุ่มนี้จัดอยู่ในกลุ่ม Amber Box) ส่วนการอุดหนุนอื่นที่ไม่บิดเบือนการค้าได้รับการยกเว้น ไม่มีข้อผูกพันให้ต้องลด (เรียกว่า Green Box ใน Annex 2) อย่างไรก็ตามยังมีข้อยกเว้นที่ยกเว้นให้สมาชิกไม่ต้องผูกพันลดการอุดหนุนบางประเภทที่มีผลบิดเบือนตลาด (เรียกว่า Blue Box ตามมาตรา 6.5 ได้แก่ EU Compensation (Direct) Payments และ Deficiency Payment ของสหรัฐอเมริกา) ข้อยกเว้นนี้เกิดจากการประนีประนอมระหว่างสหรัฐอเมริกากับกลุ่ม EU เพื่อผ่านทางต้นของการเจรจาอบอุรุกวัย (หรือที่เรียกว่า Blair House Agreement ที่กล่าวมาแล้ว)

การอุดหนุนที่บิดเบือนการค้าที่สมาชิกผูกพันจะลดการสนับสนุนลง คำนวณในรูปของ Aggregate Measurement of Support¹ (AMS ตามมาตรา 6 และ Annex 3-4) ประเทศพัฒนาแล้วผูกพันจะลดการอุดหนุนลง 20% ภายในปี 2000 และประเทศกำลังพัฒนาผูกพัน

จะลดการอุดหนุนลง 13% ภายในปี 10 ปี ประเทศที่ผูกพันลดการอุดหนุนภายในมี 34 ประเทศ ส่วนประเทศที่มีได้แจ้งการผูกพันไว้ มีสิทธิที่จะให้การอุดหนุนได้ไม่เกิน 5% ของมูลค่าการผลิตสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว และ 10% สำหรับประเทศกำลังพัฒนา การอุดหนุนประเภทนี้เรียกว่า Non-Product Specific Support นอกจากนี้การอุดหนุนเป็นรายสินค้า (Product Specific Support) ที่ไม่เกินร้อยละ 5 ของมูลค่าการผลิตของสินค้าแต่ละชนิดในประเทศพัฒนาแล้ว (หรือไม่เกินร้อยละ 10 สำหรับประเทศกำลังพัฒนา) ได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดลง (เช่นเดียวกับ Non-Product Specific Support) เพราะจัดอยู่ในข่ายการอุดหนุนปริมาณต่ำ (De Minimis)

การอุดหนุนภายในที่ปิดเป็นตลาดได้รับการยกเว้นจากบทบัญญัติเรื่องสันติภาพ (Peace Clause) ไม่ต้องถูกรื้อถอน (หรือถูกฟ้องร้อง) เป็นเวลา 9 ปี (หมดอายุสิ้นปี 2003)

เสาหลักที่สาม ประเทศสมาชิกที่มีการอุดหนุนการส่งออกบางประเภทต้องผูกพันที่จะลดการอุดหนุนลง โดยประเทศพัฒนาแล้วผูกพันจะลดจำนวนเงินที่ใช้อุดหนุนการส่งออกลงเฉลี่ยร้อยละ 36 และลดปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนลงร้อยละ 21 ภายใน 6 ปี ส่วนประเทศกำลังพัฒนาได้ตกลงให้ลดจำนวนเงินอุดหนุนลง 24% และปริมาณการอุดหนุนลง 14% ภายใน 10 ปี (1995-2004) มีประเทศที่แจ้งพันธะผูกพันการลดการอุดหนุนเพียง 25 ประเทศ นอกจากนี้ประเทศกำลังพัฒนาได้รับการยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนการส่งออกบางประเภทในช่วงที่กำลังปฏิบัติตามข้อตกลง URAA ได้แก่ การอุดหนุนต้นทุนการตลาด ซึ่งรวมทั้งการขนส่งภายในและภายนอกประเทศ การขนส่งสินค้า และการแปรรูป

3.2 ความสำเร็จของการเจรจาอบอุรุกวัย

ข้อตกลง URAA เป็นความสำเร็จครั้งสำคัญในประวัติการดำเนินงานของแกตต์ รองจากความสำเร็จในการลดภาษีศุลกากรของสินค้าอุตสาหกรรม ในการเจรจาแรกๆ เพราะเป็นครั้งแรกที่ประเทศสมาชิกตกลงที่จะนำภาคเกษตรเข้ามาอยู่ภายใต้กติกาการค้าของโลก หากจะกล่าวว่าการเจรจาสินค้าเกษตรเป็นหัวใจของการเจรจาอบอุรุกวัยคงไม่ผิด² วัตถุประสงค์ของการเจรจาสินค้าเกษตรคือ ต้องการพลิกโฉมหน้าการค้าในตลาดสินค้าเกษตรโลกทั้งระบบ โดยมีการกำหนดระบบการค้าสินค้าเกษตรที่ยุติธรรมและเป็นไปตามกลไกตลาด มีการกำหนดกระบวนการปฏิรูประบบการค้าอย่างต่อเนื่อง โดยภาคีสมาชิกมีพันธะผูกพันที่จะลดการอุดหนุนและการคุ้มครองภาคการเกษตรลงในอัตราที่กำหนดเพื่อแก้ไขการบิดเบือนในตลาดสินค้าเกษตรโลก และมีกติกาป้องกันมิให้มีการจำกัดการค้าสินค้าเกษตร

ข้อตกลงที่ถือว่าเป็นความสำเร็จสำคัญที่สุดของ URAA มี 2 เรื่อง คือ การกำหนดให้แปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีทุกชนิดให้เป็นภาษีแล้วจึงลดอัตราภาษีลง (Tariffication) และสมาชิกที่เคยเปิดตลาดเกิน 5% ของความต้องการในประเทศให้รักษาระดับการเปิดตลาดนั้นไว้ ส่วนประเทศสมาชิกอื่นมีพันธะต้องเปิดตลาดขั้นต่ำร้อยละ 3 ของความต้องการภายในแล้วเพิ่มเป็นร้อยละ 5 เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตาม URAA ข้อตกลงอื่น คือ ให้สมาชิกผูกพันที่จะกำหนดอัตราภาษีศุลกากรทุกรายการ (Tariff Lines) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของการปฏิบัติตามข้อตกลง (Implementation Period) มีการจำกัดการอุดหนุนการส่งออกเป็นรายสินค้าและกำหนดให้ลดการอุดหนุนลงจนต่ำกว่าระดับการอุดหนุนในปี

1986-90 ประเทศที่ไม่มีการอุดหนุนการส่งออกจะหันมาให้การอุดหนุนใหม่ไม่ได้และสินค้าใดที่ไม่เคยได้เงินอุดหนุนในปีฐาน ก็จะไม่ได้เงินอุดหนุนส่งออกตลอดไป URAA ถือเป็นเอกสารทางการครั้งแรกในประวัติศาสตร์การค้าสินค้าเกษตร ที่ประเทศต่างๆยอมรับว่า การอุดหนุนภายในก่อให้เกิดการบิดเบือนการค้าและมีการจำแนกนโยบายที่เกิดการบิดเบือนการค้า ผลก็คือ ในอนาคตเมื่อรัฐบาลของประเทศต่างๆ ต้องการช่วยเหลือเกษตรกร รัฐจะเริ่มแสวงหาและเลือกใช้นโยบายที่ไม่บิดเบือนการค้า ประเทศกำลังพัฒนาได้รับแต้มต่อในการลดภาษีคุ้มครองและลดการอุดหนุน นอกจากนี้ ก็มีการปรับปรุงกลไกการระงับข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสมาชิก กลไกดังกล่าวยังสามารถป้องกันมิให้ประเทศมหาอำนาจ (อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา) ใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการบีบบังคับให้ประเทศอื่นๆ ต้องกำหนดกติกาต่างๆตามที่ฝ่ายสหรัฐอเมริกาต้องการ โดยใช้การกีดกันการค้าเป็นเครื่องมือข่มขู่

3.3 ช่องโหว่และจุดอ่อนของข้อตกลง URAA : เขาดับตาเรื่องการเปิดเสรีสินค้าเกษตรอย่างไร

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

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

ก) การแปลงอุปสรรคเป็นภาษีแบบสกปรก (Dirty Tariffication) กล่าวคือ อัตราภาษีใหม่ (ที่เกิดจากการแปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีให้เป็นภาษี) มีอัตราสูงกว่าอัตราภาษีที่คำนวณจากข้อมูลล่าสุด (ในเวลานั้น) สาเหตุเพราะว่าอัตราภาษีใหม่เท่ากับราคาในประเทศลบด้วยราคานำเข้า แต่ในการคำนวณ (สมาชิกส่วนใหญ่โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว) ใช้ราคาสินค้าในประเทศที่มีคุณภาพสูง โดยเลือกท้องที่ห่างไกลที่สุดในประเทศและใช้ราคาสินค้านำเข้าที่มีคุณภาพต่ำสุดที่ทำเรื่องที่มีค่าใช้จ่ายต่ำสุด ประเทศพัฒนาแล้วเกือบทั้งหมด (ยกเว้นญี่ปุ่น) ใช้วิธีสกปรกแบบนี้ตัวอย่างเช่น EU ผูกพันภาษีเริ่มต้นในอัตราเฉลี่ยสูงกว่าอัตราภาษีจริง (Actual Tariff Equivalents) ถึง 61% สหรัฐอเมริกา กำหนดภาษีผูกพันสูงกว่าภาษีจริง 44% (*Ingco 1995*)

ประเทศกำลังพัฒนาล้วนใช้วิธีประกาศอัตราภาษีผูกพันในอัตราที่สูง (เพราะข้อตกลงไม่บังคับให้ใช้วิธีแปลงอุปสรรคเป็นภาษี) ส่วนประเทศที่เลือกการแปลงอุปสรรคเป็นภาษี ก็ใช้วิธีสกปรกเช่นกัน (เช่น ไทยกำหนดอัตราภาษีข้าวผูกพัน (In-Quota Tariff) ที่ 58% เทียบกับอัตราภาษีที่คำนวณจากตัวเลขจริง 1%)

นอกจากนั้นประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ (ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา) ต่างก็กำหนดอัตราภาษีนอกโควตา (Out-of-Quota Tariffs) ในอัตราที่สูงลิบ (123%) จนไม่มีทางที่จะมีการนำเข้าเกินกว่าปริมาณโควตา (*ABARE 1999*)

ข) ประเทศส่วนใหญ่เลือกใช้ปี 1986-88 เป็นปีฐานในการแปลงภาษี เพราะช่วงนี้เป็นช่วงที่ราคาสินค้าตลาดโลกอยู่ในระดับต่ำสุด (เทียบกับราคาประกันภายในประเทศ) ทำให้อัตราภาษีสูงเป็นพิเศษ

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

ง) ประเทศพัฒนาแล้ว (โดยเฉพาะ EU และสหรัฐอเมริกา) นับโควตานำเข้าที่เคยจัดสรรให้ประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ข้อตกลงพิเศษแบบ Preferential Trade Arrangement (ซึ่งมักเก็บภาษีนำเข้าต่ำมาก) รวมเป็นส่วนหนึ่งของปริมาณการนำเข้าภายใต้ข้อตกลงการเปิดตลาดปัจจุบัน (Current Account) ทำให้ปริมาณการนำเข้าจริงหลังข้อตกลง URAA ไม่ได้เพิ่มขึ้นจากเดิม ตัวอย่างสินค้าเหล่านี้คือ น้ำตาลในกรณี EU ส่วนอเมริกาก็มีน้ำตาลและเนื้อวัว สินค้าชนิดเดียวที่มีการเปิดตลาดมากคือ ข้าว เพราะญี่ปุ่นไม่ได้ใช้วิธีแปลงอุปสรรคเป็นภาษีสำหรับข้าว แต่ใช้วิธียกเว้นโดยผูกพันจะมีการนำเข้าขั้นต่ำ (ต่อมาญี่ปุ่นเปลี่ยนไปใช้ Tariffication)

จ) ข้อตกลง URAA ยินยอมให้รวมสินค้านำเข้าชนิดต่างๆ ตามรหัสภาษี 4 หลัก ในการคำนวณอัตราภาษีเปิดตลาด (Aggregation Issues) ทำให้ปริมาณการเปิดตลาดในที่สุดท้ายของการดำเนินงานตาม URAA ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากกว่าปีฐาน

ฉ) การอุดหนุนภายในของประเทศ OECD ไม่ลดลงจริง แม้ตัวเลขาการอุดหนุนภายใน (AMS) จะลดลง แต่จำนวนเงินที่เกษตรกรในกลุ่ม OECD ได้รับจากรัฐบาลกลับไม่ลดลงเลย สาเหตุก็เพราะ

(1) การยินยอมให้ค่านวนเงินอุดหนุน โดยให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกในปี 1986-88 เป็นฐาน ในช่วงนั้นราคาตลาดโลกต่ำเป็นประวัติการณ์ (เพราะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในลาตินอเมริกา)

(2) แทนที่การลดการอุดหนุนจะต้องลดลง 20% สำหรับสินค้าแต่ละรายการ (ตามร่างข้อเสนอในการเจรจาระยะต้นหรือ Dunkel Draft) แต่สหรัฐอเมริกา กับ EU กลับประนีประนอมให้ใช้ AMS เป็นเกณฑ์วัดการลดการอุดหนุน คือ สมาชิกสามารถเลือกลดการอุดหนุนสินค้าใดก็ได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วให้เท่ากับร้อยละ 20 ของ AMS

(3) วิธีดังกล่าวก็ยังคงอาจทำให้การอุดหนุนภายในลดลงได้บ้าง ทว่าหลังจากข้อตกลงที่ Blair House ปรากฏว่า EU และสหรัฐอเมริกา อัดกันขอให้รายการอุดหนุนรายการสำคัญของ 2 ประเทศ ที่บิดเบือนการค้าถูกจัดให้อยู่ใน Green Box (ซึ่งเป็นการอุดหนุนที่ไม่บิดเบือนการค้า) ทำให้ทั้งคู่ไม่ต้องลดการอุดหนุนภายในบางประเภทลงได้แก่ การอุดหนุนที่เรียกว่า Decoupled Support ที่ประกอบด้วย EU Compensation Payments และ Deficiency Payment ของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังอัดกันว่า การอุดหนุนประเภทที่มีการจำกัดการผลิต (Production Limiting Arrangements) เป็นการอุดหนุนที่สมาชิกไม่ต้องผูกพันที่จะลดลง (โดยจัดการอุดหนุนประเภทนี้อยู่ภายใต้มาตรการพิเศษที่เรียกว่า Blue Box Measures) ทั้งการอุดหนุนแบบ Decoupled Support และ Production Limiting Arrangements ไม่ได้ถูกนับรวมใน AMS

(4) มูลค่าการอุดหนุนที่เกิดจากการประกันราคา คำนวณจากส่วนต่างระหว่างราคาประกันในประเทศกับราคาตลาดโลกคูณด้วยปริมาณสินค้าที่ได้รับการสนับสนุน แต่ราคาประกันมิได้สะท้อนราคาจริงในตลาดในประเทศและราคาตลาดโลกที่ได้ก็ไม่ใช่ราคาจริงในตลาดโลก แต่เป็นราคาคงที่เฉลี่ยจากฐานปี 1968-88 ผลก็คือ มูลค่าเงินอุดหนุนที่คำนวณได้สูงกว่าความจริง

(5) ยอมให้ทุกประเทศมีการอุดหนุนแบบ Deminimis โดยไม่ต้องลดการอุดหนุนลง ผลคือ ประเทศที่มีการอุดหนุนรวมเป็นจำนวนมากอยู่แล้วก็สามารถให้การอุดหนุนเพิ่มขึ้นอีก

ข) ข้อตกลง Blair House กำหนดให้สมาชิกเลือกใช้ปริมาณการอุดหนุนการส่งออกในปี ฐาน 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) ข้อตกลงการลดการอุดหนุนการส่งออกเป็นรายการสินค้าสามารถหลบเลี่ยงได้ เช่น กรณีข้าว อเมริกาอาจลดการอุดหนุนการส่งออกข้าว แต่หันไปใช้วิธีการอุดหนุนภายในแทน (ซึ่งมิได้บังคับให้ลดการอุดหนุนเป็นรายสินค้า) เป็นต้น

สาเหตุสำคัญที่ข้อตกลง URUA มีช่องโหว่และจุดอ่อนต่างๆ จนไม่เกิดการเปิดเสรีการเกษตรในทางปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของกลุ่ม

แคร์นส์ (CAIRNS) ก็เพราะการคัดค้านของกลุ่ม EU (โดยเฉพาะฝรั่งเศส) สหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้ผลักดันและเสนอให้มีการเปิดเสรีการเกษตร ในตอนต้นแต่ขณะเดียวกันการเมืองภายในสหรัฐอเมริกาก็มีกระแส ความต้องการให้รัฐบาลดำรงอัตราการคุ้มครองและการอุดหนุนในสินค้า เกษตรบางชนิดระดับสูงต่อไป และเพื่อมิให้การเจรจาอบอุกร้วยล้ม (ซึ่งจะทำให้อเมริกาไม่ได้ประโยชน์จํานวนมหาศาลจากข้อตกลงเรื่อง อื่นๆ โดยเฉพาะทรัพย์สินทางป้--และการค้าบริการ ซึ่งเป็นรายการ ที่สหรัฐอเมริกามีความสามารถเหนือประเทศคู่ค้าอื่นๆ) สหรัฐอเมริกาจึง ตกลงฮั้วกับ EU ปรับเปลี่ยนร่างข้อเสนอ Dunkel Text ให้เป็นไป ตามข้อเรียกร้องของ EU (และแนวการปฏิรูปนโยบายเกษตรรวมหรือ CAP Reform ของ EU) เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจในการเจรจาของ สหรัฐอเมริกาและ EU ทั้งคู่มีส่วนแบ่งการค้าโลกถึงร้อยละ 40 ดังนั้น เมื่อสหรัฐอเมริกาสามารถบรรลุข้อตกลง Blair House Agreement กับ EU ได้เมื่อเดือนธันวาคม 1993 กลุ่มแคร์นส์ (CAIRNS) ซึ่งเป็นหัวหอ กสำคัญร่วมกับสหรัฐอเมริกาในการผลักดันการเจรจาให้เปิดเสรีสินค้าเกษตร จึงถูกผลักดันออกจากโต๊ะเจรจาให้ไปยืนข้างโต๊ะ และต้องยอมก้มหน้ารับข้อ ตกลงของอเมริกาและ EU โดยปราศจากเสียงคัดค้านใดๆ

3.4 ผลลัพธ์ของข้อตกลง URAA :

ประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้ประโยชน์อันใด

นอกจากช่องโหว่ของกติกาจะทำให้ประเทศพัฒนาไม่ต้อง เปิดตลาดให้กับประเทศกำลังพัฒนา (ตามส้--หรือตามเจตนารมณ์ ของการเจรจา) และยังคงให้การอุดหนุนเกษตรของตนในระดับเกือบ

เท่าเดิมแล้ว ข้อตกลง URAA ยังไม่ได้ให้ประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา มีหน้าซ้ำกลับก่อให้เกิดผลที่ไม่สมดุลกับประเทศกำลังพัฒนา (ดูคำอธิบายเพิ่มเติมในบทที่ 4 และ *Finger and Nogue 2002; Stiglitz and Charlton 2004; Finger and Schuler 2000; Roberts 1999* และบทความต่างๆใน *Ingco and Nash 2004*)

คำถามแรก คือ ข้อตกลง URAA มีผลกระทบอย่างไรต่อการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก และผลต่อประเทศกำลังพัฒนา

แนวทางการค้าโลกจะเป็นจักรกลสำคัญของการเติบโตของเศรษฐกิจโลก (เพราะอัตราส่วนระหว่างการผลิตทางการค้าโลกต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึง 1.1-1.5 ในช่วง 1965-1985 และในช่วง 15 ปีหลัง (1985-2000) สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นถึงระดับ 2.5-3.3 ดู *Ingco and Nash 2004*) แต่การค้าสินค้าเกษตรกลับเติบโตช้ากว่าการค้าสินค้าอุตสาหกรรม ในช่วงปี 1990-2000 มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรของโลกเพิ่มจาก US\$ 274 พันล้าน เป็น US\$ 394 หรือเพิ่มขึ้น 1.4 เท่าตัว ขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มสูงถึง 1.8 เท่าตัว สาเหตุหลักก็คือ การค้าสินค้าเกษตรในโลกยังถูกจำกัดด้วยอัตราภาษีศุลกากรและอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีที่สูงมาก ในปี 2001 อัตราภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรทั่วโลกสูงถึง 62% และสูงเป็น 6 เท่าของภาษีนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรม (*OECD 2001*) แม้กระทั่งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว อย่างเช่น EU และอเมริกาเหนืออัตราภาษีผูกพันก็ยังเฉลี่ยสูงถึง 30% และ 25% ตามลำดับ (ดูรูปที่ 3.1)

หลังจากมีข้อตกลง URAA เรื่องการเปิดตลาดแล้ว มูลค่าการค้าสินค้าเกษตร และอาหาร (วัดด้วยราคาคงที่) มีอัตราการเพิ่มขึ้น

พอสมควร 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)

นอกจากนั้นประเทศกำลังพัฒนายังไม่ได้รับประโยชน์จากรอบ UR มากเท่ากับที่เคยมีการศึกษากันก่อนที่การเจรจาจะยุติ เช่น ในปี 1992-93 ธนาคารโลก OECD และองค์กรต่างๆ ประเมินการว่า การเจรจารอบ UR จะทำให้สวัสดิการของโลกเพิ่มขึ้นปีละ 200 พันล้านเหรียญ- โดยประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกแก่ประเทศกำลังพัฒนาและการเปิดเสรีสินค้าเกษตรอย่างเดียวจะทำให้สวัสดิการของโลกเพิ่มขึ้นปีละ 35 พันล้านเหรียญ- (Harrison, Rutherford and Tarr 1996 : 58) แต่ผลการศึกษานี้หลังการเจรจา UR จบลงแล้ว พบว่า ตัวเลขประมาณการดังกล่าวสูงกว่าความจริงและประโยชน์ส่วนใหญ่ (70%) ตกแก่ประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ใช่ประเทศกำลังพัฒนา ส่วนประโยชน์ที่เหลือก็ตกแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่- (UNDP HDR 1997 อ้างใน Stiglitz and Charlton 2004) เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ ข้อตกลงจริงแตกต่างจากข้อสมมติในการศึกษาตอนต้นที่เชื่อว่าจะมีการเปิดเสรีการค้าต่างๆ แต่เอาเข้าจริงข้อตกลงก็ได้ก่อให้เกิดการเปิดเสรีการค้าตามที่คาดในตอนต้น เช่น โควตาภาษีมิได้ทำให้มีการเปิดตลาดสินค้าเกษตรเท่าที่คาด ข้อตกลงสิ่งทอ (ATC) ก็มีการแก้ไขการเปิดเสรีให้ชะลอการเปิดเสรีในระยะแรก แล้วมาเปิดเสรีมากขึ้นในปีท้ายๆ แต่ยังคงให้คณะกรรมการการค้าสินค้าเป็นผู้พิจารณา

และให้ข้อเสนอแนะภายใน 31 กรกฎาคม 2002 (Panagariya 2002) นอกจากนั้นการศึกษายังมิได้คำนึงถึงต้นทุนของประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามข้อตกลง (Stiglitz and Charlton 2004 : 5) (ดูเพิ่มเติมในบทที่ 4)

ก) ประเทศพัฒนาแล้วมีอัตราการคุ้มครองสูงมาก สำหรับสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา

การที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่และประเทศด้อยพัฒนาสูญเสียส่วนแบ่งการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกทั้งหมดที่เกษตรมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศยากจนเหล่านั้นเกิดจากสาเหตุหลายประการ

(1) เหตุผลข้อแรกที่ทำให้อัตราการส่งออกประเทศเหล่านี้เพิ่มเข้าเกิดจากการที่ประเทศพัฒนาแล้วไม่มีความจริงจังในการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของตน จึงใช้วิธีแยบยลในการเขียนกติกาการลดภาษีและอัตราการคุ้มครองในลักษณะที่ทำให้ตนสามารถดำรงการคุ้มครองในอัตราที่สูง (ดูหัวข้อ 3.2 ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ก็อาศัยประโยชน์จากข้อตกลง URAA กำหนดอัตราการคุ้มครองในระดับที่สูงเช่นเดียวกัน) วิธีการที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้ในการกีดกันสินค้านำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา คือ การกำหนดภาษีในอัตราสูงสุด (Tariff Peaks) กับสินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา เช่น น้ำตาล ผักผลไม้ ปลา ไข่ พืช ยาสูบ อุตสาหกรรมอาหารที่มีส่วนผสมน้ำตาล การศึกษาอัตราภาษีนำเข้าใน 4 กลุ่มประเทศ⁴ (Quad Economies คือ อเมริกา แคนาดา EU และ ญี่ปุ่น) พบว่า ร้อยละ 6-14 ของจำนวนรายการภาษี (Tariff Lines) ของ Quad มีอัตราสูงกว่า 15%

(ตามนิยาม Tariff Peaks ของ UNCTAD และ WTO) ในอเมริกา EU และญี่ปุ่นมีรายการภาษีที่มีอัตราสูงสุด 200-300 รายการ ส่วนในแคนาดา มีถึง 700 รายการ เฉพาะใน EU และญี่ปุ่นรายการที่มีภาษีอัตราสูงสุด ส่วนใหญ่เป็นภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร (EU 91% - ญี่ปุ่น 77%) (Olarreaga and Ng 2002) แต่ถ้านับเฉพาะรายการภาษีสินค้าเกษตรที่มีอัตราสูงกว่า 50% ปรากฏว่า แคนาดา มีรายการภาษีสูงสุด 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 และยาสูบ แต่ในปัจจุบัน EU ดำเนินมาตรการ “Everything but Arms” Initiation โดยไม่เก็บภาษีนำเข้าสินค้าข้างต้น ยกเว้น น้ำตาล ข้าว และกล้วยหอม ญี่ปุ่นเก็บภาษีสูงสุดกับน้ำตาลดิบ (170%) และหนังกบ สหรัฐอเมริกาก็เก็บภาษีสูงสุดกับน้ำตาล (129%) ถั่วลิสง 120% (Olarreaga and Ng 2002: 108)

(2) นอกจากข้อตกลง URAA จะมีผลให้อัตราภาษีขาเข้าสูงขึ้นแล้ว (เพราะผลของ Tariffication) ยังทำให้การกระจายของภาษี (Dispersion) เพิ่มขึ้นด้วย (ตารางที่ 3.3) สินค้าที่มีค่าการกระจายของอัตราภาษีกว้างมาก ได้แก่ ยาสูบ ผลิตภัณฑ์นมเข้มข้น และเนย สินค้าเหล่านี้มักจะมีอัตราภาษีสูงสุด (Tariff Peaks) ด้วย ข้อเสียก็คือ ภาษียิ่งสูงยิ่งเกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร เพราะภาษีจะลดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของผู้ผลิตที่มีความสามารถ นอกจากนั้น ยิ่งการกระจายของอัตราภาษีสูงเท่าไร ก็ยิ่งเกิดปัญหาการบริหารภาษีที่ขาดประสิทธิภาพ รัฐใช้อำนาจการเมืองคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศได้มากขึ้น และเกิดการทุจริตในการจัดเก็บภาษีขาเข้า

(3) สิทธิพิเศษด้านภาษีสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (Preferential Access เช่น Generalized System of Preferences ตามบทบัญญัติเรื่อง Enabling Clause ของ GATT ตั้งแต่ปี 1979)⁵ สิทธิพิเศษด้านภาษีที่ประเทศพัฒนาแล้วให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา เพราะจะทำให้ปริมาณการส่งออกเพิ่มขึ้น ราคาสินค้าสูงขึ้น รายได้ และสวัสดิการของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาดีขึ้น การศึกษา พบว่า หากมีการขยายสิทธิพิเศษของ EU-Everything-But-Arms หรือ EBA ในประเทศ Quad (คือ ลดภาษีเหลือศูนย์ และไม่มีการจำกัดโควตานำเข้า) จะทำให้การส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้น รอยละ 3-11 (Hoekman, Ng and Olarreaga 2003; Vanzetti and Ralf 2003) แต่นักเศรษฐศาสตร์วิจารณ์ว่า ผลการคำนวณที่ได้สูงเกินความจริง เพราะอัตราการใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษ (Utilization Rate) ค่อนข้างต่ำ (77% ในตลาดอเมริกา 34% ในตลาด EU สำหรับ สินค้าจากประเทศ Non-ACP 59% สำหรับแคนาดา และ 73% สำหรับ ตลาดญี่ปุ่น) ประเทศกำลังพัฒนามีขีดจำกัดในการขยายการผลิต และส่งออก (Tangermann 2001) นอกจากนั้นยังมีเหตุผลสำคัญอีกบางประการ คือ กลุ่มประเทศ Quad มักจะไม่ยอมให้สิทธิพิเศษกับการนำเข้าสินค้าเกษตรที่อ่อนไหว หรือถ้าให้สิทธิพิเศษกับสินค้าอ่อนไหวก็มักจะจำกัดปริมาณการนำเข้า หรือจำกัดการนำเข้าเฉพาะกับบางประเทศ หรือให้สิทธิพิเศษแก่สินค้าที่ตนเก็บภาษีนำเข้าในอัตราที่ต่ำอยู่แล้ว (Olarreaga and Ng 2002:105, 109; Michalopoulos 1999) เหตุผลสำคัญอีกข้อคือ กลุ่ม Quad มักใช้อุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (โควตา มาตรฐานทางเทคนิค มาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช หรือ

SPS) เป็นเครื่องมือกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตร การศึกษาพบว่า ร้อยละ 42 ของสินค้าเกษตรและประมงจากประเทศกำลังพัฒนาประสบกับปัญหาอุปสรรคดังกล่าวในกลุ่มประเทศ Quad ยิ่งกว่านั้นสิทธิพิเศษด้านภาษี (รวมทั้งการตั้งเขตการค้าเสรี (PTA) ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนการค้า (Trade Diversion) จากประเทศกำลังพัฒนาที่มีต้นทุนผลิตต่ำแต่ไม่ได้สิทธิพิเศษ ไปยังประเทศกำลังพัฒนาที่ได้สิทธิพิเศษ นอกจากนั้นยังเกิดต้นทุนทางการเมือง เพราะประเทศกำลังพัฒนาที่ได้สิทธิพิเศษทางการค้าไม่กระตือรือร้นที่จะปฏิรูปนโยบายการค้า มีหน้าเข้าประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นผู้ให้สิทธิพิเศษ (โดยเฉพาะ EU) ยังอาศัยเสียงจากประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการต่อรองรอบโดฮา โดยให้ประเทศเหล่านี้สนับสนุนข้อเสนอเรื่องภาคเกษตรมีหลายบทบาทของตน (Multi-functionality) (ดู Freeman 2004 : 291-313)

4) บันไดภาษี (Tariff Escalation) ประเทศพัฒนาแล้วนิยมตั้งกำแพงภาษีสำหรับสินค้าสำเร็จรูปในอัตราที่สูงกว่าภาษีนำเข้าวัตถุดิบและสินค้ากึ่งสำเร็จรูป⁶ วิธีนี้เป็นการกีดกันสินค้าสำเร็จรูปจากประเทศกำลังพัฒนา หรือเท่ากับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา เพราะตนจะส่งสินค้าออกไปยังประเทศพัฒนาก็จะต้องเป็นสินค้าจำพวกวัตถุดิบและสินค้าเกษตรที่ยังไม่ได้แปรรูปไปยังประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ (เช่น สหรัฐอเมริกา) มีการเก็บภาษีสินค้าจำนวนมาก โดยใช้อัตราภาษีตามสภาพ (Specific Tax)⁷ ก็ยิ่งทำให้สินค้าจำพวกวัตถุดิบจากประเทศกำลังพัฒนาเสียภาษีในอัตราสูงกว่าสินค้าวัตถุดิบที่มีคุณภาพหรือวัตถุดิบแปรรูป⁸ การเก็บภาษี 2 ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการกีดกันสินค้าเกษตรของประเทศกำลังพัฒนา (Ingco and Nash 2004: 9-10) ตารางที่ 3.4 ซึ่งได้มาจากงานของ

Gorter, Ingco and Ignacio (2004) แสดงให้เห็นว่า กลุ่มประเทศ Quad นิยมใช้ภาษีแบบขั้นบันได ใน EU ญี่ปุ่นและแคนาดา ภาษีจะกระโดดขึ้นสูงมากในช่วงระหว่างวัตถุดิบกับสินค้าสำเร็จรูป แต่ในสหรัฐอเมริกา ภาษีจะกระโดดมากที่สุดระหว่างช่วงสินค้าสำเร็จรูปกับสินค้าสำเร็จรูป

(5) ความไม่สมดุลด้านการเข้าสู่ตลาดข้อสุดท้าย คือ แม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาจะลดภาษีนำเข้ากับสินค้าต่างๆ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับประเทศพัฒนาแล้ว แต่การวัดการลดภาษีในรูปของค่าใช้จ่ายรวมของการนำเข้า (คือ ราคานำเข้าบวกภาษี) ปรากฏว่า ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดภาษีตามข้อผูกพัน (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 (ซึ่งเป็นปีที่มีระดับการอุดหนุนภายในสูงสุดนับตั้งแต่ปี 1965 เป็นต้นมา) ในช่วงปี 2003-2004 การอุดหนุนภายในเริ่มลดลงบ้าง แต่คาดว่าจะทรงตัวอยู่ในระดับ 56-57% ของมูลค่าผลผลิตการเกษตร (OECD 2004) ในปี 2001 มูลค่าเงินอุดหนุนภายในสูงถึง 311 พันล้านเหรียญ-หรือเท่ากับ GDP

ของทุกประเทศใน Sub-Saharan Africa รวมกัน (Ingco and Nash 2004: 8) การอุดหนุนส่วนใหญ่ (69%) เป็นการประกันราคาและจ่ายชดเชยการผลิต (ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่บิดเบือนตลาด) ผลก็คือ ราคาสินค้าที่เกษตรกรใน OECD ได้รับยังสูงกว่าราคาตลาดโลกถึง 31% (แม้ว่าจะลดลงจาก 58% ในปี 1986-88 ก็ตาม) ด้วยเหตุนี้การอุดหนุนการเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วจึงเป็นต้นตอของการสร้างความบิดเบือนราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก (สองในสามของการบิดเบือนราคาเกิดจากการอุดหนุนของประเทศพัฒนาแล้ว ดู Roberts, Podury and Hinchy 2001: 16)

สาเหตุที่การอุดหนุนภายในของประเทศ OECD ไม่ลดลงเกิดจากจุดอ่อนของ URAA ดังที่กล่าวไปแล้วในตอนที 2.2 ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงทำให้ EU ไม่มีข้อผูกพันต้องลดการอุดหนุนพืชสำคัญบางตัว นอกจากนั้นการปฏิรูปการเกษตร (CAP Reform) ของ EU ก็น่าผิดหวังมาก เพราะมีแค่การโยกการอุดหนุนสินค้าบางอย่างจาก Blue Box ไปไว้ใน Green Box เท่านั้น และมีการตัดสินใจว่าจะคงเงินอุดหนุนระดับเดิมจนถึงปี 2013 นอกจากนี้อเมริกายังเพิ่มการอุดหนุนภายในชั้นสูงเป็นประวัติการณ์ตั้งแต่ปี 1998 เป็นต้นมา การที่สหรัฐอเมริกาเพิ่มการอุดหนุนได้เป็นเพราะข้อตกลงยอมให้ใช้ปี 1986-88 ในการคำนวณการอุดหนุนในปีฐาน และสหรัฐอเมริกาโยกย้ายการอุดหนุนสินค้าบางรายการจาก Amber Box ไปอยู่ใน Green Box และในปี 2002 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาผ่านกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ (Food Security and Rural Investment Act : FSRIA) เพิ่มเงินอุดหนุนแก่เกษตรกร มีหน้าที่ยังทำสวนทางกับกฎหมาย (Federal Agriculture Improvement and Reform Act : FAIR) ฉบับเดิมปี 1996 คือ แทนที่จะให้การอุดหนุน

โดยมีเงื่อนไขการลดพื้นที่เพาะปลูก กลับให้การอุดหนุนในลักษณะที่จะส่งเสริมการผลิต (Stiglitz and Charlton 2004: 9; Orden 2002) ตัวอย่างสุดท้าย คือ รัฐบาลญี่ปุ่นเพิ่มการอุดหนุนแบบประกันราคา แต่กลับปรากฏว่าญี่ปุ่นสามารถปฏิบัติตามข้อผูกพัน เรื่องการลดการอุดหนุนภายในได้ ทั้งนี้เพราะการคำนวณมูลค่าการอุดหนุนในประเทศมาจากราคาประกัน และราคาคงที่ในตลาดโลกในปีฐานดังที่กล่าวมาแล้ว ตัวเลขการอุดหนุนในปีฐานจึงสูงเกินความจริง ทำให้ตัวเลขการอุดหนุนจริงต่ำกว่าตัวเลขการอุดหนุนที่ต้องลดลงตามข้อผูกพัน นอกจากนั้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังกำหนดเป้าหมายพึ่งตนเองด้านการเกษตร (Self-Sufficiency) ในอัตรา 45% เป้าหมายดังกล่าวอาจมีผลให้การอุดหนุนการผลิตและอุปสรรคต่อการค้าเพิ่มขึ้น

ค) การอุดหนุนการส่งออก

แม้ว่าในระยะแรก ผู้สังเกตการณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าข้อตกลง URAA เรื่องการอุดหนุนการส่งออกน่าจะเป็นข้อตกลงที่มีผลต่อการลดการบิดเบือนในตลาดสินค้าเกษตรโลกได้มากที่สุด แต่ผลการวิจัยปรากฏว่า ข้อตกลงเรื่องนี้ได้ผลน้อยกว่าที่คาด การอุดหนุนการส่งออกยังอยู่ในระดับสูงและเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกตกต่ำ ในระหว่างปี 1995-98 มูลค่าการอุดหนุนการส่งออกรวมกันถึง 27 พันล้านเหรียญ- (จาก 25 ประเทศที่แจ้งว่าตนผูกพันจะลดการอุดหนุนการส่งออก) ในจำนวนนี้ร้อยละ 90 เป็นการอุดหนุนโดย EU อเมริกามีการอุดหนุนการส่งออกน้อยกว่าหลายประเทศ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ และตุรกี) สินค้าเกษตรที่ได้รับการอุดหนุน

มากที่สุด (วัดด้วยร้อยละของปริมาณการส่งออกที่ได้รับการอุดหนุน) คือ ผลิตภัณฑ์นม-เนยประเภทต่างๆ เนื้อหมู เนื้อวัว ธัญพืช น้ำตาล และข้าว ประเทศที่อุดหนุนสินค้าเหล่านี้มากที่สุดคือ กลุ่ม OECD สินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นการอุดหนุนจึงสร้างปมขัดแย้งได้จากการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนาอย่างมาก

เหตุผลที่การอุดหนุนการส่งออกยังอยู่ในระดับสูงมีดังนี้

(1) ข้อตกลง URAA เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกไม่ต้องการอุดหนุนลงตามข้อผูกพัน เพราะประเทศสมาชิกสามารถเพิ่มการอุดหนุนในช่วงปีแรกๆ ได้ (โดยเพิ่มจากฐานในปี 1986-90) หากมูลค่าการอุดหนุนยังต่ำกว่ามูลค่าในปี 1991-92 แล้วจึงค่อยเริ่มลดการอุดหนุนหลังจากนั้น (Front Loading Flexibility) ยิ่งกว่านั้นประเทศที่มีได้ให้การอุดหนุนในปีที่สองถึงปีที่ห้าสามารถสะสมเงินจำนวนดังกล่าวเพื่อไปอุดหนุนในปีหลังๆ ได้ (Rollover) เพียงแต่มีเงื่อนไขว่า จำนวนการอุดหนุนที่สะสมจนถึงปี 2000-01 ต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนดให้ปฏิบัติตาม นอกจากนี้ บางประเทศยังเลือกที่จะแปลงการอุดหนุนการส่งออกมาเป็นการอุดหนุนภายใน เพราะข้อตกลงเรื่อง AMS มีจุดอ่อนมาก (Gorter, Ruiz and Ingco 2004; Gorter, Ingco and Ignacio 2004)

3.5 ประสพการณ์ของไทยในการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA

ไทยผูกพันอะไรบ้าง ประเทศไทยเข้าร่วมการเจรจารอบอุรุกวัยด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ ไทยต้องการให้มิกติกาการระงับข้อพิพาทที่สามารถป้องกันการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของมหาอำนาจ เช่น

การบังคับข่มขู่ให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา และไทยต้องการให้มีกติกากำหนดค่าสินค้าเกษตรที่สามารถจำกัด การอุดหนุนสินค้าส่งออกของประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากในช่วงเวลา ดังกล่าวสหรัฐอเมริกาอุดหนุนข้าวส่งออกของตนมาแข่งกับชาวไทย วิธีการอุดหนุนของสหรัฐฯ ส่วนหนึ่งแฝงมาในรูปของการให้อาหาร ช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา (Poapongsakorn and Ungphakorn 1995) ดังนั้นไทยจึงเข้าร่วมกับกลุ่มแครนส์ในการผลักดันให้มีกติกากำหนดค่าสำหรับสินค้าเกษตร

การที่ไทยทุ่มเทกำลังคน (ในกระทรวงพาณิชย์) และทรัพยากร ในการเจรจาอุปการ่วยทำให้ไทยได้รับข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับกลยุทธ์ในการเจรจา ตลอดจนเข้าใจความหมายและนัยของกติกากำหนดขึ้นใหม่นอกจากนั้นผู้เจรจาฝ่ายไทยก็คงได้รับทราบเรื่องข้อตกลง Blair House ที่สหรัฐอเมริกา กับสหภาพยุโรปตกลงกันที่จะยังดำรงอัตราการคุ้มครอง และการอุดหนุนภาคการเกษตรในระดับสูงต่อไป อีกทั้งกระทรวง เกษตรไทยก็ไม่ต้องการให้มีการเปิดเสรีภาคการเกษตร ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่า ข้อผูกพันของไทยใน URAA และตารางข้อผูกพันต่างๆ ล้วน มุ่งคุ้มครองและให้การอุดหนุนภาคเกษตรเหมือนกับในประเทศพัฒนา นอกจากจะตัดสินใจผูกพันภาษีขาเข้าในอัตราที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ในอาเซียนแล้ว (Poapongsakorn 2003) ไทยยังมีโควตาภาษี สินค้าเกษตร 23 รายการ และกำหนดอัตราภาษีนอกโควตาในระดับ ที่สูงลิบ (เฉลี่ยเกิน 108.9% และต่ำสุด 40% สำหรับมะพร้าว Poapongsakorn 2002) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดโควตาภาษีสำหรับ

สินค้าที่ไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่- (ซึ่งแทบไม่มีโอกาสนำเข้าเลย) ได้แก่ ข้าว อ้อย พริกไทย เป็นต้น ในด้านการอุดหนุนภายในก็ปรากฏว่า มูลค่า AMS ที่ไทยแจ้งผูกพันต่อ WTO มีมูลค่าสูงถึง 21,816 ล้านบาทในปี 2538 ทั้ๆ ที่ผลการคำนวณการอุดหนุนด้วยวิธี PSE ปรากฏว่า ค่า AMS สูงกว่า PSE ถึงเกือบ 3 เท่าตัว

เราจะสรุปข้อผูกพันและประสบการณ์ของไทยในการปฏิบัติตาม ข้อตกลง URAA แต่เพียงสังเขป รายละเอียดขอให้อ่านใน *Nipon Poapongsakorn (2003)* และเว็บไซต์ของ WTO และกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

ก) การเปิดตลาด (Market Access)

ไทยได้ตกลงจะลดอัตราภาษีสินค้า 740 รายการภาษีโดยเฉลี่ย ร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี (1995-2004) และแต่ละรายการต้องลดภาษี ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ทั้งนี้อัตราภาษีโดยเฉลี่ยของไทยก่อนลดอยู่ใน ระดับร้อยละ 49 แต่จะลดให้เหลืออยู่ที่ระดับร้อยละ 36 ในปี 2004 ไทยผูกพันภาษีรายการสินค้าเกษตร 994 รายการ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 100 ของรายการอัตรา นอกจากนี้ไทยได้เปลี่ยนมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร เป็นมาตรการโควตาภาษี จำนวน 23 รายการ โดยเก็บภาษีในโควตา ในอัตราร้อยละ 20-65 และไทยขอสงวนสิทธิ์ในการใช้ (Special Safe Guard : SSG) ในสินค้าเกษตร 111 รายการ หรือ ร้อยละ 11 ของสินค้า เกษตร 994 รายการภาษี

การลดภาษี ไทยได้ปฏิรูประบบภาษีศุลกากรก่อนการเจรจา รอบอุรุกวัยจะสิ้นสุดและหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 1997 ส่งผลให้

อัตราภาษีที่ใช้จริงในสินค้าเกษตรต่ำกว่าอัตราภาษีที่ผูกพันไว้กับ WTO เกือบทุกรายการสินค้า อัตราภาษีเฉลี่ยของสินค้าเกษตรลดลงจากร้อยละ 43.1 ในปี 1995 เป็นร้อยละ 32.1 ในปี 1999 และเหลือร้อยละ 28 ในปี 2000 อย่างไรก็ตาม อัตราภาษีเฉลี่ยในหมวดสินค้าเกษตรก็ยังคงสูงกว่าหมวดสินค้าอุตสาหกรรมซึ่งลดลงจากร้อยละ 20.7 ในปี 1995 เหลือร้อยละ 13 ในปี 2000 นอกจากนั้น อัตราภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรของไทยก็ยังคงสูงกว่ากลุ่มประเทศอาเซียน และมีค่าการกระจายสูงกว่า

อย่างไรก็ตามอัตราภาษีที่เก็บจริงส่วนใหญ่จะต่ำกว่าอัตราภาษีผูกพัน (เรียกว่ามี Water in Tariffs) (Podbury and Roberts 2003) และอัตราภาษีสินค้าเกษตรหลายชนิดไม่มีความหมายต่อการคุ้มครองเกษตรกรเพราะไทยเป็นผู้ส่งออก รายได้ที่มีต้นทุนต่ำ เช่น ข้าว น้ำตาล เป็นต้น

โครงสร้างภาษีของไทยยังมีลักษณะแบบขั้นบันได (Tariff Escalation) ที่ประกอบด้วยอัตราภาษี 6 อัตรา รัฐบาลได้พยายามปฏิรูปภาษีให้เหลือ 3 อัตรา แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ

โควตาภาษี ในบรรดาสินค้าเกษตรของไทย 23 รายการภายใต้โควตาภาษี (Tariffication) ไทยนำเข้าจริงสูงกว่าโควตาผูกพัน 8 รายการ ได้แก่ แยมผง ถั่วเหลืองและกากมันฝรั่ง ข้าวโพด หัวหอม เมล็ดพันธุ์หัวหอม น้ำมันปาล์ม ไม่มีการนำเข้าเลย 6 รายการ คือ มะพร้าว น้ำมันมะพร้าว และนม เพราะปัญหาต้นทุนการขนส่ง ส่วนลำไยแห้งไม่นำเข้าเพราะไทยเป็นผู้ผลิต รายได้- กระเทียมมีการลักลอบนำเข้า ไหมมีการนำเข้าจากจีน (ซึ่งเพิ่งเป็นสมาชิก WTO ในปี 2002) จึงไม่มีการแจ้ง WTO และสินค้า

ที่นำเข้าไม่เต็มโควตามี 9 รายการ ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ไทยเป็นผู้ส่งออก รายใหญ่ (ได้แก่ ข้าว น้ำตาล พริกไทย) หรือมีการส่งออกหรือผลิตในประเทศ (ได้แก่ มะพร้าว กาแฟ ชา น้ำมันถั่วเหลือง) นอกจากนั้น ไทยยังมีการจัดเก็บภาษีในโควตาในอัตราต่ำกว่าภาษีผูกพัน 6 รายการ เช่น ข้าวโพด ถั่วเหลือง นมผง เป็นต้น⁹

ส่วนการบริหารโควตาของไทยมี 4 วิธีหลัก วิธีสำคัญที่สุด คือ การจัดสรรโควตาตามประวัติให้แก่สมาคมผู้ผลิตหรือบริษัทเอกชน (เช่น ข้าวโพด กากถั่วเหลือง มะพร้าว นมผง กาแฟ ชา) วิธีที่สอง คือ จัดสรรโควตาให้ผู้นำเข้าเพียงรายเดียว ซึ่งอาจมีการจำกัดเวลานำเข้า (เช่น น้ำมันปาล์ม น้ำตาล) หรือไม่จำกัดเวลานำเข้า (เช่น กระเทียม มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่) ประการที่ได้สิทธินำเข้ารายเดียวมักเป็นองค์การคลังสินค้า หรือสมาคมผู้ผลิตที่มีเพียงสมาคมเดียว นอกจากนั้นก็มีการจัดสรรแบบ Global Quota ให้นิติบุคคลที่มีใบอนุญาต การจัดสรรอาจมีการกำหนดเวลานำเข้าเพื่อไม่ให้กระทบผู้ผลิต เช่น ข้าว หรือไม่จำกัดเวลานำเข้า เช่น พริกไทย ลำไยแห้ง

การบริหารโควตานำเข้ามีเป้าหมายบางประการ กรณีจัดสรรโควตาให้ผู้นำเข้ารายเดียว เช่น องค์การคลังสินค้า หรือสมาคมผู้ผลิต ผู้ได้รับจัดสรรอาจไม่มีแรงจูงใจนำเข้าเพราะต้องการคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ การจัดสรรโควตาส่วนใหญ่มีปัญหาความล่าช้าและความโปร่งใสในการจัดสรร แต่ผลที่สำคัญ คือ การจัดสรรโควตาตามประวัติ จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอุตสาหกรรม ขณะที่ผู้ได้รับจัดสรรมักเป็นบริษัทใหญ่ที่มีประวัตินำเข้าจำนวนมาก บริษัทเล็กและบริษัทใหม่มักไม่ได้รับการจัดสรรทั้งที่อาจเป็นผู้มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นการที่

โควตานำเข้าจริงสูงกว่าโควตาผูกพันและภาษีนำเข้าจริงต่ำกว่าภาษี
โควตาผูกพัน ก็เป็นการบิดเบือนตลาดโดยให้สิทธิประโยชน์เฉพาะกับ
ผู้นำเข้าบางราย

มาตรการอื่นที่ไม่ใช่ภาษี : ไทยมีมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีที่ใช้กับ
สินค้าขั้นปฐมในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเอเซียใต้และเอเซีย
ตะวันออกเฉียงใต้ (Panagariya, 1999 : 356) ถ้าไม่นับสินค้าเกษตร
23 รายการที่อยู่ในระบบโควตาภาษี ไทยมีมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีคิดเป็น
ร้อยละ 1 ของรายการสินค้าเกษตรทั้งหมด สินค้าที่ใช้มาตรการไม่ใช่
ภาษี ได้แก่ เมล็ดข้าว น้ำมันพืช น้ำตาล และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม
ซึ่งจะต้องเสียภาษีสรรพสามิตในการนำเข้า นอกจากนี้ ไทยมีการเก็บ
ค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับข้าวโพดที่นำมาเลี้ยงสัตว์ กากถั่วเหลือง
และสินค้าหลายตัวต้องได้รับการอนุญาตให้นำเข้าได้ก่อน จึงสามารถ
นำเข้าได้ ได้แก่ ปลาป่น (ซึ่งมีโปรตีนน้อยกว่า 60%) กระสอบป่าน
ปอกระเจา เส้นไหม ในบางครั้งรัฐบาลอาจจะมีการห้ามนำเข้าเป็น
ครั้งคราวด้วยเหตุผลทางด้านสุขภาพและความปลอดภัย ความมั่นคง
ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ ความสงบสุขและความเป็น
ระเบียบของสังคม ไทยห้ามนำเข้าเนื้อ เพชร และตุ๋นที่ใช้สาร CFC

ไทยเคยใช้มาตรการกำหนดการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ
ในสินค้าเกษตร (Local-Content Requirements: LCR) บางชนิด เช่น
กากถั่วเหลือง น้ำมัน และไหม แต่ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา ไทยใช้
มาตรการกำหนดวัตถุดิบภายในประเทศกับน้ำมันเท่านั้น โดยผู้นำเข้า
นมผงจะต้องซื้อน้ำมันดิบในประเทศ 20 เท่าของน้ำหนักการนำเข้า
นมผง สำหรับน้ำมันดิบจะอยู่ที่อัตราส่วน 2 ต่อ 1 เดิมไทยจะต้องยกเลิก

มาตรการการใช้วัตถุอันตรายในประเทศภายในปี 1999 แต่รัฐบาลไทยได้ขอเลื่อนการยกเลิกต่อ WTO ไป จนถึงสิ้นปี 2003 เพราะแรงกดดันจากเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนม

มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้าระหว่างประเทศ (TBT): ไทยได้แจ้งต่อ WTO (ว่าได้ประกาศมาตรการ SPS) จำนวน 90 มาตรการและมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า 90 รายการ ในช่วงปี 1996-2001 สินค้าภายใต้มาตรการ SPS ได้แก่ ผลิตภัณฑ์อาหาร ผลิตภัณฑ์ประมง ผลิตภัณฑ์อาหาร วัตถุดิบทราย สัตว์มีชีวิต พืช เมล็ดพืช

อย่างไรก็ตาม ไทยยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้มาตรการ TBT และ SPS เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือที่เพียงพอในการตรวจสอบสินค้านำเข้าที่ต้องตรวจสอบด้วยมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช และอุปสรรคทางเทคนิค

ข) การอุดหนุนการผลิตภายในประเทศ

รัฐบาลไทยได้แจ้งการอุดหนุนการผลิตภายในประเทศทุกประเภทตามข้อตกลงสินค้าเกษตร ยกเว้นการอุดหนุนภายใต้โครงการจำกัดการผลิตภายใต้มาตรา 6.5 ของ URAA (Blue Box) และการอุดหนุนการส่งออก โปรดสังเกตว่าไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ให้การอุดหนุนการเกษตรสูงที่สุดประเทศหนึ่ง (ตารางที่ 3.6)

ไทยผูกพันการลดการอุดหนุนภายในที่ปิดเป็นตลาดไว้อย่างสูงสุด 21.8 พันล้านบาทในปี 1995 และจะต้องลดลงเหลือ 19 พันล้านบาทในปี 2004 (ดูตารางที่ 3.7) โดยทั่วไปรัฐบาลไทยให้การอุดหนุนภายใน

ที่ปิดเป็นตลาดต่ำกว่าที่ไทยผูกพันไว้ แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 72 ในปี 1995 เพิ่มขึ้นร้อยละ 84 ในปี 1999 และเพิ่มเป็นเกือบร้อยละ 100 ในปี 2000 ถึงแม้ว่าข้อมูลจำนวนเงินอุดหนุนที่ปิดเป็นตลาดของไทยในปี 2001 ยังไม่สมบูรณ์ แต่ดูเหมือนว่าจำนวนเงินอุดหนุนที่ใช้จะมากกว่าจำนวนเงินอุดหนุนที่ไทยผูกพันไว้ เนื่องจากรัฐบาลเพิ่มงบประมาณที่ใช้ในโครงการรับจำนำข้าว (ซึ่งใช้เงินประมาณ 19.22 พันล้านบาท) มากกว่าจำนวนเงินที่ใช้ในปี 1998 ถึงสองเท่า

3.6 ผลกระทบของข้อตกลง URAA : ไทยได้อะไรบ้าง

ข้อมูลการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศของไทยไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่า URAA มีส่วนกระตุ้นการค้าสินค้าเกษตรของไทย เราเปรียบเทียบสถิติการค้าสินค้าเกษตรระหว่างช่วงเวลาก่อน URAA (1988-94) กับช่วงเวลาที่มีการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA (1995-01) ผลปรากฏว่าอัตราการขยายตัวของการส่งออก (วัดในรูปเงินบาท ณ ราคาปี 1995) ในช่วงหลังขยายตัวช้ากว่าในช่วงแรกเล็กน้อย (6.9% ต่อปี เทียบกับ 8% ต่อปีดูตารางที่ 3.8) อย่างไรก็ตามเนื่องจากการขยายตัวของการนำเข้าในช่วงหลัง URAA (7.3% ต่อปี) มีอัตราต่ำกว่าการขยายตัวในช่วงก่อน URAA มาก (13%) ผลก็คือไทยได้ดุลการค้าสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว (เพิ่มจาก 5,706 ล้านบาท เป็น 11,947 ล้านบาท) แต่ถาพิจรณาในรูปเงินดอลลาร์ปรากฏว่าทั้งอัตราการขยายตัวของการส่งออกและการนำเข้าในช่วงปี 1995-01 กลับมีค่าติดลบ สาเหตุเกิดจากการลอยตัวค่าเงินบาทในปี 1997 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามดุลการค้าในรูปเงินดอลลาร์ก็ยังเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

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

ตัวเลขมูลค่าการค้าสินค้าเกษตรโดยรวมอาจซ่อนเร้นการเปลี่ยนแปลงสำคัญ-ของสินค้าเกษตรบางตัว เราจึงต้องพิจารณาการค่าของสินค้าเกษตรสำคัญ- 4 ชนิดของไทย ได้แก่ ข้าว น้ำตาล ไข่ และมันสำปะหลัง

ตลาดสินค้าเกษตรที่สำคัญ-ของไทยอยู่ในเอเชีย (ร้อยละ 62 ของการส่งออกของไทยในปี 2543-44) รองลงมาคือ ทวีปอเมริกา ออสเตรเลีย ยุโรป และแอฟริกา ตามลำดับ ข้าว น้ำตาล และไข่ เป็นสินค้าส่งออกสำคัญ-ไปเกือบทุกทวีป แต่ตลาดสำคัญ- คือ เอเชีย

แม้ประเทศส่วนใหญ่-ในเอเชียจะมีกำแพงภาษีสินค้าเกษตรสูงมาก (Nipon 2003: 522) แต่เมื่อใดก็ตามที่ผลผลิตในประเทศเอเชีย (โดยเฉพาะข้าว และน้ำตาล) ลดลงจนไม่พอเพียงต่อการบริโภค รัฐบาล

ในประเทศเอเชียก็จะลดอัตราภาษีที่เรียกเก็บ (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

แม้มูลค่าการส่งออกข้าวหลัง URAA (ปี 1995-98) จะเพิ่มมากกว่าช่วงก่อน URAA (1985-94) (ดูตารางที่ 3.9) แต่การวิเคราะห์ทางสถิติ (โดยใช้ Regressions) ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าข้อตกลงการเปิดตลาดใน URAA ทำให้ตลาดข้าวไทยขยายตัว¹⁰ ปัจจัยสำคัญน่าจะเป็นความสามารถของผู้ส่งออกในการดำรงส่วนแบ่งตลาดในตลาดหลายๆ แห่ง และปรับปรุงคุณภาพข้าว หลังการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่น และ EU ภายใต้ข้อตกลง URAA ส่วนแบ่งของไทยในตลาดข้าวทั้งสองลดลง (ดูตารางที่ 3.9) ส่วนแบ่งญี่ปุ่นลดเพราะไทยมิได้ผลิตข้าวญี่ปุ่น และไทยมีต้นทุนแพงกว่าข้าวเวียดนาม ใน EU ไทยสูญเสียตลาดให้อินเดีย และ Guyana ซึ่งได้สิทธิพิเศษภาษี แต่ไทยก็อาจได้ประโยชน์ทางอ้อมจาก URAA โดยการเพิ่มการส่งออกข้าว คุณภาพสูงไปอเมริกา (เพราะอเมริกาเพิ่มการผลิตและส่งออกข้าวญี่ปุ่น และข้าวไทยมีคุณภาพดีกว่าข้าวเมื่อยาวของสหรัฐฯ) และตลาดอื่นๆ มีข้อสังเกตว่าอัตราการคุ้มครองข้าวใน OECD สูงกว่าสินค้าเกษตรอื่นๆ (Gorter, Ingco and Ignacio 2004)

แม้การส่งออกน้ำตาลจะยังเพิ่มขึ้นหลัง URAA (ปริมาณเพิ่ม 2.9% ต่อปี มูลค่าเพิ่ม 3.5% ต่อปี) แต่อัตราการเพิ่มต่ำกว่าช่วงก่อน URAA การวิเคราะห์ทางสถิติพบว่า ปัจจัยสำคัญที่อธิบายการส่งออก คือ ปริมาณการผลิตในประเทศ¹¹ ส่วนการลดค่าเงินบาทและข้อตกลงการเปิดตลาดของ URAA (วัดด้วยอัตราภาษีนำเข้า) ไม่มีผลต่อการส่งออก แต่ที่สำคัญคือ ข้อตกลงเรื่องโควตาภาษีสำหรับอ้อยของผู้นำเข้ารายใหญ่ของโลก 2 ราย คือ สหรัฐอเมริกา และ EU ไม่ได้ให้ประโยชน์แก่ไทยเลย เพราะการจัดสรรโควตาของทั้งสองกลุ่มใช้หลักเกณฑ์ทางการเมือง นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังกำหนดอัตราภาษีนำเข้าน้ำตาลในอัตราสูงมากเพื่อคุ้มครองโรงงานน้ำตาลของตน ยิ่งกว่านั้นไทยก็ยังเสียส่วนแบ่งตลาดน้ำตาลในญี่ปุ่นให้ออสเตรเลีย สาเหตุน่าจะมาจากปัญหาความแปรปรวนของผลผลิตอ้อยของไทย

มูลค่าการส่งออกไก่หลัง URAA เพิ่มขึ้นเร็วกว่าช่วงก่อน URAA ทั้งๆที่ปริมาณส่งออกเติบโตในอัตราที่ช้าลง การเปิดตลาด URAA มิได้มีผลสำคัญต่อการส่งออกเนื้อไก่ของไทย เพราะตลาดเนื้อไก่ทั่วโลกมีอัตราการคุ้มครองสูงมาก (อัตราภาษีผูกพันของเนื้อไก่แช่แข็งเฉลี่ย 91% เป็นอัตราที่สูงกว่าสินค้าเกษตรทุกชนิด ซึ่งมีค่าเฉลี่ย 6.2% Gibson and other 2001) และไทยได้รับโควตาภาษีไก่จาก EU ในปริมาณน้อยมาก สาเหตุสำคัญที่การส่งออกเนื้อไก่เพิ่มขึ้นเกิดจากการลดค่าเงินบาท ในปี 1997 และปัญหาโรคคว่ำบ้า (BSE) ในยุโรป แต่หลังจากโรคคว่ำบ้าสงบลง ราคาเนื้อวัวลดสู่ปกติ EU ก็เริ่มเข้มงวดกับการใช้มาตรการ SPS กับเนื้อไก่ที่นำเข้า (นอกจากนี้ปัญหาไข้หวัดนกก็ทำให้ไทยไม่สามารถส่งออกเนื้อไก่แช่แข็งได้ตั้งแต่ต้นปี 2004 เป็นต้นมา)

แม้ว่าตลาดมันสำปะหลังอัดเม็ดที่สำคัญจะเป็นตลาด EU และไทยได้โควตาภาษีจาก EU (ตามการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วม) แต่ปริมาณการส่งออกกลับต่ำกว่าปริมาณโควตาที่ได้รับ สาเหตุสำคัญก็เพราะการปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของ EU ทำให้ราคาธัญพืช (ที่ใช้ทดแทนมันอัดเม็ด) ใน EU ลดลงเมื่อเทียบกับราคามันสำปะหลัง นอกจากนั้นยังเกิดจากเป้าหมายนโยบายการจัดสรรโควตาส่งออกที่มีผลกระทบต่อตลาดการส่งออกของไทย จนผู้ประกอบการอาหารสัตว์ในยุโรปเริ่มขาดความเชื่อมั่นในการสั่งซื้อมันอัดเม็ดจากไทย อย่างไรก็ตามในระยะหลังไทยสามารถเพิ่มการส่งออกแป้งมันสำปะหลัง โดยเฉพาะ Modified Starch ซึ่งเป็นแป้งอุตสาหกรรม การขยายตัวของเศรษฐกิจจีนก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การส่งออกมันของไทยเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามอัตราภาษีการนำเข้าแป้งมันของประเทศพัฒนาแล้วยังคงค่อนข้างสูงเพื่อคุ้มครองเกษตรกรมันฝรั่ง เช่น-ปุ่น เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่าในการเจรจารอบ UR กับเกาหลีใต้ ผู้เจรจาไทยขอให้เกาหลีใต้นำเข้ามันสำปะหลัง 1 ล้านตัน แลกกับการที่เกาหลีชอยยกเว้นไม่แปลงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีเป็นภาษีสำหรับข้าว แต่ไม่ปรากฏว่าไทยได้ประโยชน์จากข้อตกลงนี้เท่าใด

ส่วนหนึ่งของข้อตกลงรอบอุรุกวัย คือ ข้อตกลงเรื่องสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช วัตถุประสงค์ของข้อตกลงนี้ คือ ความพยายามปรับปรุงกติกาการค้าสินค้าเกษตรและอาหารเพื่อป้องกันมิให้ประเทศสมาชิก WTO บางประเทศใช้มาตรฐาน SPS เป็นเครื่องมือกีดกันการค้า แต่ขณะเดียวกันก็เป็นข้อตกลงที่ยอมรับความจำเป็นที่จะต้องให้การคุ้มครองกับสุขอนามัยของมนุษย์ สัตว์ และพืช ยิ่งในระยะหลัง

มีปัญหारेื่องโรคระบาดสัตว์ที่สำคัญ- เช่น โรควัวบ้า (BSE) โรคไข้หวัดนก และปัญหาสารพิษตกค้างในอาหาร ก็ทำให้ประเทศต่างๆเห็นความสำคัญของมาตรการ SPS

แม้ปัญหาความปลอดภัยของอาหารและภัยจากโรคระบาดจะเป็นความเสี่ยงที่สำคัญ- แต่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่กลับกังวลว่าประเทศพัฒนาแล้วจะใช้ข้ออ้างเรื่องมาตรฐาน SPS เป็นมาตรการสำหรับการกีดกันทางการค้า ขอลังการนี้เป็นเรื่องที่มีเหตุผลและมีน้ำหนัก เพราะปัญหาคำ-ของการใช้มาตรการ SPS ก็คือ การแยกแยะว่ากรณีใดเป็นการใช้มาตรการเพื่อป้องกันความเสี่ยงอย่างแท้จริง โดยมีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์อย่างเพียงพอ กับการใช้มาตรการที่มีวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นเพื่อคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ

จากประสบการณ์การส่งออกสินค้าอาหารและสินค้าเกษตรของไทยปรากฏว่า สินค้าส่งออกของไทยที่ประสบปัญหาด้าน SPS มีทั้งกรณีที่สินค้าไทยมีปัญห SPS จริง และกรณีที่ประเทศผู้นำเข้าอาจมีเจตนาซ่อนเร้นต้องการกีดกันสินค้าจากประเทศไทย กรณีที่สินค้าไทยมีปัญห SPS จริง ได้แก่ กรณีการส่งออกไก่แช่แข็งไปยังเชคโกสโลวาเกียที่มีปัญหาเรื่อง VRE แต่หลังจากมีการหารือกับประเทศนำเข้า ผู้ส่งออกไทยก็ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวในที่สุดก็สามารถส่งออกได้ตามปกติ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544)

แต่การส่งออกหลายกรณีที่เกิดปัญหา SPS น่าจะเกิดจากเจตนาการกีดกันสินค้าไทย เช่น กฎของ EU ที่กำหนดว่า อุณหภูมิในเนื้อไก่แช่แข็งจะต้องต่ำกว่า 4 องศาเซลเซียส หรือเยอรมันมีข้อกำหนดเรื่องสารตกค้าง (Nitrofurantoin) ในเนื้อสัตว์และสัตว์น้ำว่าต้องไม่เกิน 0.3 PPM ทั้งๆที่ญี่ปุ่นกำหนดค่า MRL ต้องไม่เกิน 30 PPM และในขณะนั้น

ยังไม่มีเครื่องมือวิทยาศาสตร์ที่จะวัด Nitrofurantoin ได้ ขายในราคา \$ 350,000 (Scudamore 2004) นอกจากนั้นก็มีกรณีรัฐบาลออสเตรเลีย กำหนดให้ไก่ตมสุกของไทยต้องต้มด้วยอุณหภูมิไม่ต่ำกว่า 70-80 องศาเซลเซียส เพราะไก่ไทยมีไข้หวัดใหญ่ IBV และออสเตรเลียยัง สุ่มตัวอย่างทุเรียน 60 เปอร์เซ็นต์ ของปริมาณนำเข้าที่เกิน 1,000 ลูก เพราะชอกกล่าวหาเรื่อง Seed Borer และ Root and Fruit Rot กรณี รัฐบาลฟิลิปปินส์ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจโรงงานฆ่าสัตว์ของไทย แต่ไม่เปิด เผยรายงาน และกรณีรัฐบาลเกาหลีใต้ไม่เปิดเผยข้อมูลจำนวนไก่ที่ ถูกกล่าวหาว่าตรวจพบแบคทีเรีย รวมทั้งกรณีการส่งออกข้าวไปยัง เม็กซิโกที่มีไข้หวัดใหญ่ Klapa Beetle และไข้หวัด Telletia Barclayna ชอกกล่าวหาเหล่านี้ในบางกรณีขาดการประเมินความเสี่ยงหรือหลักฐาน ทางวิทยาศาสตร์รองรับ

แต่โดยรวมแล้วมาตรการ SPS ไม่ได้ส่งผลกระทบทางลบต่อไทย ยิ่งกว่านั้น ผู้ส่งออกไทยส่วนใหญ่เชื่อว่า ไทยมีขีดความสามารถในการ พัฒนาคุณภาพของสินค้าอาหาร และอาจมีความได้เปรียบประเทศ กำลังพัฒนาอื่นๆ ความเชื่อดังกล่าวได้รับการยืนยันจากงานวิจัยของ Athukorala (Forthcoming)

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลง SPS ได้ก่อให้เกิดต้นทุนแก่ประเทศ กำลังพัฒนาที่มีความจำเป็นต้องลงทุนสร้างห้องทดลอง เครื่องมือ และ กระบวนการทดสอบ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรในด้านความปลอดภัย ของอาหาร เพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิต และการส่งออกให้เท่ากับ ประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนามีเงินทุนจำกัด การลงทุนดังกล่าวอาจไม่คุ้มค่า นอกจากนั้นบางประเทศก็ไม่มีทรัพยากร เพียงพอในการลงทุน ทำให้สูญเสียโอกาสการส่งออก และผลประโยชน์

สุดท้าย คือ การบังคับให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องกำหนดมาตรฐานตามมาตรฐานของประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้สวัสดิการของผู้บริโภคทั่วโลกลดลง ยิ่งกว่านั้นในการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศขององค์ระหว่างประเทศ เช่น OIE ปรากฏว่า ประเทศพัฒนาแล้วจะเป็นผู้ครอบงำการกำหนดกติกา โดยที่ประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจนแทบไม่ได้มีส่วนร่วมหรือแม้แต่ประเทศที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมก็มักมีความรู้ความสามารถทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิคไม่เพียงพอที่จะเข้าใจถึงนัยและผลที่ตามมาจากการกำหนดมาตรฐานสากล (Scudamore 2004)

โดยสรุป แม้มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรของไทยยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่มีความชัดเจนที่แน่ชัดว่าการส่งออกที่เพิ่มขึ้นมาจากข้อตกลง URAA เพราะทุกประเทศยังคงกำหนดอัตราการคุ้มครองในระดับสูง และจะลดการคุ้มครองลงเฉพาะเมื่อจำเป็น มูลค่าการอุดหนุนในประเทศพัฒนาแล้วยังอยู่ในระดับสูงมาก และมีได้ลดลงอย่างแท้จริง เงินอุดหนุนที่เกษตรกรในประเทศพัฒนาแล้วได้รับจริงยังไม่ได้ลดลงเลย การลดการอุดหนุนการส่งออกก็ยังมีได้เกิดผลอย่างแท้จริงต่อตลาดสินค้าเกษตรของโลก นอกจากนั้นผู้บริโภคของไทยยังไม่ได้รับประโยชน์จาก URAA เพราะนอกจากรัฐบาลจะผูกพันอัตราภาษีนำเข้าและอัตราภาษีโควตาในระดับที่สูงมากแล้ว รัฐบาลไทยยังใช้เงินภาษีจำนวนมากในการประกันราคาพืชผล ทั้งๆที่นโยบายเหล่านั้นไม่สามารถยกระดับราคาพืชผลทั่วประเทศ และมีปัญหาค่าการทุจริตในเกือบทุกโครงการทำให้ประโยชน์ส่วนใหญ่ไม่ได้ตกแก่เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ

เชิงอรรถ

¹ OECD เป็นหน่วยงานแรกที่เสนอวิธีวัด Producer Support Estimate (PSE) และ Consumer Support Estimate (CSE) ซึ่งถูกนำมาดัดแปลงใช้ในการคำนวณ AMS ตามข้อตกลง URUA นิยามการวัด AMS จึงต่างจาก PSE กล่าวคือ AMS มี 2 ส่วน ได้แก่

(1) การอุดหนุนด้านราคาเป็นรายสินค้าหรือส่วนต่างระหว่างราคาอุดหนุนของรัฐบาลกับราคาอ้างอิงในตลาดโลก และ

(2) การอุดหนุนอื่นที่ไม่ได้รับการยกเว้นให้ต้องลดการอุดหนุน ซึ่งไม่ใช้การอุดหนุนเฉพาะรายสินค้า หรือการอุดหนุนโดยตรงเป็นรายสินค้าที่ได้รับการยกเว้น

ผู้สนใจหาอ่านรายละเอียดจากบทความ 10 เรื่องในหนังสือเรื่อง *Agriculture and the WTO*, edited by M.D.Ingco and J.D.Nash, Washington DC : World Bank, 2004. บทความเหล่านี้เป็นการประเมินการปฏิบัติตามข้อตกลง URUA และเสนอแนวทางการเจรจาสินค้าเกษตรในรอบโดฮา โดยเน้นผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา นอกจากบทวิเคราะห์ข้อตกลง 3 เสาหลักแล้วยังมีบทวิเคราะห์เรื่อง Food Security S&D ผลทางลบของการเปิดเสรี SPS เทคโนโลยีชีวภาพ ฯลฯ

² การเจรจาสินค้าเกษตรประสบปัญหาความล่าช้าตั้งแต่แรกเมื่อมีความพยายามที่จะเปิดการเจรจารอบใหม่ในการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เจนีวาในปี 1982 ล้มเหลว นานาชาติต้องใช้เวลากว่า 4 ปี จึงสามารถประกาศการเจรจารอบอุรุกวัยได้ในปี 1986 แต่แล้วการเจรจาสินค้าเกษตรก็เป็นสาเหตุให้การประชุม Mid-Term Review ในเดือนธันวาคม 1988 ล้มเหลว และทำให้ประเทศสมาชิกไม่อาจสรุปผลการเจรจารอบอุรุกวัยได้ในการประชุมรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม 1990 ประเด็นความขัดแย้งเรื่องสินค้าเกษตรทำให้การเจรจารอบ UR ยืดเยื้อกว่ากำหนดถึง 3 ปีเต็ม สถานการณ์นี้คล้ายคลึงกับรอบโดฮามาก

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

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

⁵ ประเทศอุตสาหกรรม 27 ประเทศ มีโครงการ GSP ให้ประเทศกำลังพัฒนา โดยออสเตรเลียเป็นประเทศแรกที่ให้ GSP ตาม Enabling Clause

⁶ ประเทศกำลังพัฒนาเอง (รวมทั้งไทย) ก็นิยมใช้ภาษีขั้นบันได โครงสร้างภาษีแบบนี้ จึงเป็นการกีดกันการค้าระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันเอง

⁷ สหรัฐอเมริกามีอัตราภาษีตามสภาพ 746 รายการ ขณะที่ไทยมีเพียง 34 รายการ

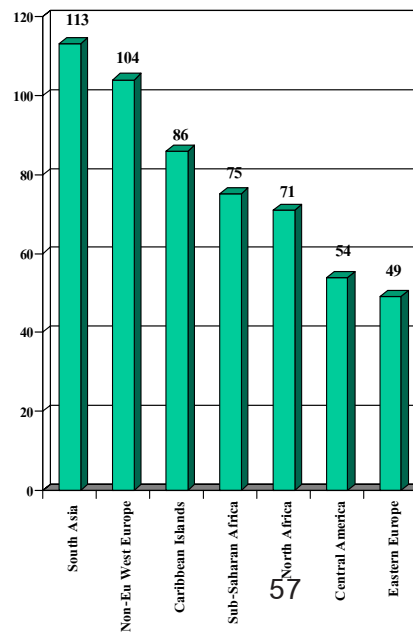
⁸ ภาษีตามสภาพ คือ การเก็บภาษีต่อหนึ่งหน่วย (เช่น 300 บาทต่อตัน) สินค้ามูลค่าต่ำจะเสียภาษีในอัตราต่ำกว่าสินค้ามูลค่าสูง เช่น ข้าวสาร 25% ราคาตันละ 3,000 บาท เสียภาษี 300 บาทต่อตัน อัตราภาษีคือ 10% แต่ถ้าเป็นข้าวหอมมะลิตันละ 6,000 บาท ก็เสียภาษี 300 บาทเช่นกันทำให้อัตราภาษีเท่ากับ 5%

⁹ การที่อัตราภาษีเก็บจริงต่ำกว่าภาษีผูกพัน และโควตานำเข้าจริงสูงหรือต่ำกว่าโควตาภาษีมีผลกระทบต่อปริมาณการค้า ประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากร ค่าเช่าเศรษฐกิจ และรายรับภาษี ดูรายละเอียดการวิเคราะห์แนวทางการเปิดเสรีใน *Gorter, Ingco and Ignacio 2004*.

¹⁰ ผู้สนใจสามารถติดต่อขอผลการศึกษาดังกล่าวจาก นิพนธ์ พัวพงศกร (nipon@econ.tu.ac.th หรือ nipon@tdri.or.th)

¹¹ ปีที่ไทยมีการผลิตมากขึ้น ก็จะดันผลผลิตส่วนเกินออกนอกประเทศ เพราะไทยมีระบบแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่กับโรงงาน โดยพ่วงราคาน้ำตาลในประเทศ ทำให้จำเป็นต้องมีการจำกัดปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศ

รูปที่ 3.1 อัตราเฉลี่ยภาษีผูกพันสินค้า



ที่มา : Gibson and others (2001) อ้างใน Gort...

ตารางที่ 3.1 การค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก

กลุ่มประเทศ	ส่วนแบ่งในตลาดโลก (%)		% เปลี่ยนแปลงของมูลค่าการค้าระหว่าง 2 ช่วงเวลา
มูลค่าสินค้าเกษตรส่งออก (ราคากลางที่)	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 (ราคากลางที่)			
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: คำนวณจากข้อมูลของ FAO

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. สินค้าที่มีภาษีผูกพันและคุ้มครองจริง								
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) UNCTAD

(2) *Ingco (1995)*

ตารางที่ 3.2 (ข) อัตราภาษี

กลุ่มของ ผลิตภัณฑ์			E
สินค้าขั้นต้น	กลุ่มอาหาร	สัตว์มีชีวิต	8
		ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์	2
		ผลิตภัณฑ์นม	2
		ธัญพืช	3
		ผลิตภัณฑ์จากพืช	3
		ผลไม้ และ ถั่ว	2
		น้ำตาล และ น้ำผึ้ง	2
		Animal feed stuffs	5
		เมล็ดที่มีน้ำมัน	2
	อาหาร	ไขมัน และ น้ำมัน	1
	แปรรูป	ธัญพืช	3
		ผักแปรรูป	2
		ผลไม้แปรรูป	2
		กาแฟ ชา เครื่องเทศ	2
		เครื่องดื่ม	4
		อื่นๆ	2

ตารางที่ 3.2 (ข) อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นจริงของประเทศไทยกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม (ต่อ)

	วัตถุดิบด้าน เกษตร	ยาสูบ และ ผลิตภัณฑ์	42.9	32.3	18.7	33.9	84.5	36.9	42.5	24	46.3	16	14.7
		หนังสือพิมพ์ และหนังสือ	3.9	5.2	8	10.1	30.6	16.4	17.3	7.8	7	0.6	0.1
		ดอกไม้	5.4	1.4	7.3	8.6	21.8	9.9	10.9	6.9	6.1	0.4	0.2
		เครื่องสำอางค์	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
	เบ็ดเตล็ด	แร่	3.4	3.4	6.2	9.4	25	11.4	11.9	6.8	6.1	0.7	0.2
		เครื่องหนัง	4.2	3	7	10.6	29.3	11.4	12.8	7.2	6.3	2.2	0.9
		ไม้อัด	5.3	5.1	8.2	12.8	31.6	14.5	14.9	9.4	8.6	2.1	2
อุตสาหกรรม	เคมี	ผลิตภัณฑ์พลาสติก	3.5	3	5.5	8.2	22.3	7.3	9	5.2	5.7	2.8	0.1
		น้ำตาลและสิ่งปรุง แต่ง	14.7	9.6	14.4	22.7	48.2	26.3	26.8	16.7	16	6.6	3.7
		อื่นๆ	3.2	4.3	3.4	11.8	15.5	3.5	4.6	5.8	5	5.4	0.7

ตารางที่ 3.2 (ข) อัตราภาษีศุลกากรที่เกิดขึ้นจริงของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม (ต่อ)

	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											
	เครื่องจักร ไม่ใช่ไฟฟ้า	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
	อุปกรณ์การขนส่ง	14.4	7.9	11	14.3	41.3	14.7	17.3	12.8	13.3	5.1	3.1
	อื่นๆ											
	เครื่องหนึ่งและเครื่องใช้สำหรับเดินทาง	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
	เส้นใยและสิ่งทอ	17.9	11.9	17.1	28.9	50.7	29.2	30.2	20.8	17.1	8	10
	-	12.1	9.6	11.8	19.1	45.9	22.9	24	14.7	13.2	4.5	2.7

ตารางที่ 3.2 (ข) อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม (ต่อ)

		เฟอ์รีนเจอร์	20.2	13.7	17.8	27.8	52.1	34	32.4	22.3	20.6	7.6	3.2
		รองท่ำ	19.1	11.5	17.6	27.3	47.3	31.3	29.8	20.1	21.6	8.3	11.9
		อุปกรณ์เฉพาะภาษา อาชีพี	7.6	7.5	10.8	13	35.3	19.7	19.8	10.8	11.8	3.4	2.3

ที่มา : Ingevo and Nash, 2004, PP.12-13.

หมายเหตุ : เป็นตัวเลขเฉลี่ย (ไม่ถ่วงน้ำหนัก) ของอัตราที่กลุ่มประเทศ EAP = East Asia and Pacific, ECA = Europe and Central Asia,

LAC = Latin America and Caribbean, MENA = Middle East and North Africa, SA = South Asia, SSA = 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.

ตารางที่ 3

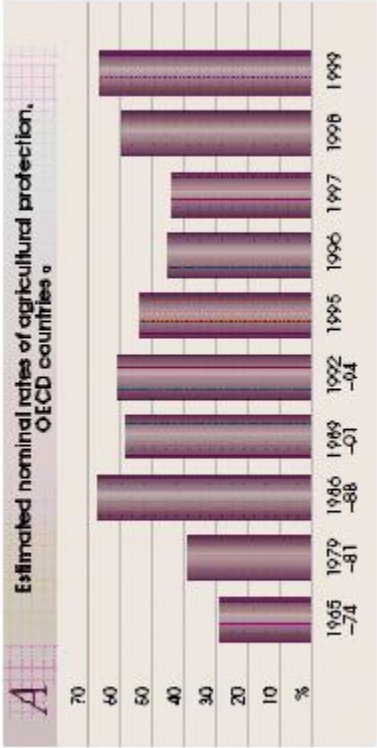
Product	Standard Deviation
Beef	16.16
Sheep meat	9.02
Poultry	33.33
Milk	56.33
Milk concentrates	105.02
Butter	100.54
Barley	41.73
Maize	13.19
Wheat	28.93
Banana	9.07
Citrus fruits	7.10
Other tropical fruits	8.57
Nontropical fruits	5.60
Chocolate	40.55
Tobacco	97.97
Cigarettes	10.78

ตารางที่ 3.3 ตัวอย่างสินค้าเกษตรที่มีอัตราภาษีสูงสุด และค่าการกระจายสูง (ต่อ)

Cigars	6.95	10.14	17.00	0.00	10.00
Other tobacco	115.49	168.57	350.00	16.46	17.72
Products					
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 : Cernat, Laird, and Turrini 2002 เป็นข้อมูล TRAIN ของ UNCTAD

รูปที่ 3.2 อัตราการคุ้มครองในนามของภาคเกษตรในกลุ่มประเทศ OECD



ข้อมูล : EIU, *Yearbook of Statistics* 2002.

ตารางที่ 3.4 บันทึกราคาเป็น 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, Latind, and Turrini 2002, พัฒนาลจาก Gorter, Ingo and Igancio 2004 : Table 4.4

ตารางที่ 3.5 จำนวนอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม 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
	เมล็ดพืชใช้น้ำมัน	20.5	0.4	30.8	15.0	11.6	0.0	4.8	16.0	27.5	4.8	23.0
	อาหารแปรรูป											
	ไวน์ & น้ำส้ม	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

ตารางที่ 3.5 จำนวนอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีของประเทศไทยกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรม 1994-98 (เปอร์เซ็นต์) (ต่อ)

	วัตถุดิบเกษตร																	
	ขาสูป 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						
	ของธรรมชาติ	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

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) เวเนซุเอล่า
- 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.

ตารางที่ 3.7 จำนวนเงินอุดหนุนการผลิตภายในประเทศที่ผูกพัน
จำนวนเงินที่ใช้จริง ระหว่างปี 1995-1999 (ล้าน

ปี	จำนวนเงินอุดหนุนที่ผูกพันจะลดลง			จำนวนเงิน
	เพดานเงิน อุดหนุนที่ ผูกพันไว้ (1)	เงิน อุดหนุน จริง (2)	สัดส่วนเงิน อุดหนุนจริงต่อ เงินอุดหนุนที่ ผูกพันไว้ (1) / (2)	Green box
1995	21,816.41	15,773.25	72.3	33,594.33
1996	21,506.64	12,932.47	60.1	41,145.31
1997	21,196.87	16,756.58	79.1	47,595.87
1998	20,887.10	17,303.37	78.5	42,826.82
1999 ¹	20,577.33	17,279.39	84.0	35,948.93
2000	20,267.56	19,778.82	97.58	-
2001	19,957.79	18,240.03	91.39	-
2002	19,648.02	-	-	-
2003	19,338.25	-	-	-
2004	19,028.48	-	-	-

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	-	-

ที่มา: (1) มูลค่าการค้าในรูปแบบเงินบาทและปริมาณมาจากกรมเจรจาการค้า

(2) มูลค่าการค้าในรูปแบบ ดอลลาร์มาจาก FAO

หมายเหตุ: (1) มูลค่าคงที่ในรูปแบบเงินบาทคำนวณจากดัชนีราคาสินค้าเกษตร

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

(3) อัตราการเติบโตทั้งหมดถูกประมาณด้วยการใช้ regression

* 1995-2000 (**) 1997-2000

ตารางที่ 3.9 การส่งออกสินค้าเกษตรสำคัญก่อนและหลังรอบอุทกภัย

	ข้าว	น้ำตาล	มันสัมปะหลัง	เนื้อไก่
			อัดเม็ด	แป้ง
ปริมาณการส่งออก(เส้นตัน2001	7.69	3.26	4.68	0.31
อัตราการเติบโตของการส่งออก (%)				
1985-94	4.15	4.93	0.67	15.24
1995-2001	3.88	2.91	3.00	12.65
อัตราการเติบโตของมูลค่าการส่งออก(ราคาปี 1995) (%)				
1985-94	1.50	4.87	0.47	11.36
1995-2001	5.11	3.48	1.92	13.73
ส่วนแบ่งเงินตลาดสหรัฐ (%)				
1994	77.20	0.83	-	none
2000	78.50	5.19	-	none
อันดับในปี 1994-2000	1 st	11 th 10 th	-	-
ผู้แข่งขันหลัก	อินเดีย	กัวเตมาดา, เม็กซิโก, บราซิล	-	-
ส่วนแบ่งเงินตลาดสหภาพยุโรป(%)				
1994	30.10	0.04	> 90	na
2000	23.60	0.02	> 90	na
อันดับในปี 1994-2000	2 nd	10 th 15 th	1 st	4 th
ผู้แข่งขันหลัก	สหรัฐ, อินเดีย	สหภาพยุโรป, ฟิจิ	อินโดนีเซีย	สหภาพยุโรป, อังกฤษ, บราซิล

ตารางที่ 3.9 การส่งออกสินค้าเกษตรสำคัญก่อนและหลังรอบอุทกภัย

ส่วนแบ่งในการนำเข้าของญี่ปุ่น(%)									
	1994		30.70		41.58		-	na	25.64
	2000		19.60		31.62		-	na	22.00
	อันดับ ในปี 1994-2000		2 hd		1 st	2 nd	-	na	3 rd
	ผู้แข่งขันหลัก		สหรัฐฯ, ออสเตรเลีย		ออสเตรเลีย, แอฟริกาใต้		-	na	จีน, บราซิล, สหรัฐฯ

ที่มา : คำนวณจาก (1) Thailand's Department of Business Economics

(2) WITS รวบรวมโดย FAO.

หมายเหตุ: na = not available

การเจรจาสินค้าเกษตร ในรอบการพัฒนา : ความล้มเหลว ของการประชุมระดับรัฐมนตรี ที่เมืองแคนคูน

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ของ WTO เริ่มล่าช้า ความยุ่งยากตั้งแต่แรก เริ่มจากการประชุมรัฐมนตรีที่ Seattle ล้ม ทำให้สมาชิก WTO ไม่สามารถเริ่มต้นการเจรจาพหุภาคีรอบใหม่ได้ หลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 WTO จึงสามารถประกาศ ปฏิบัติ--โดฮา ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเจรจารอบใหม่ได้ในเดือน พฤศจิกายน 2001¹ แต่แล้วการประชุมรัฐมนตรีที่เมืองแคนคูน ประเทศ เม็กซิโกเมื่อวันที่ 8-13 กันยายน 2545 กลับล้มอย่างไม่น่าเชื่ออีกครั้ง แต่ครั้งนี้กลุ่มผู้ต่อต้านโลกาภิวัตน์ไม่ใช่ตัวการที่ทำให้การประชุมล้มเหลว ตัวการกลับเป็นบรรดารัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากประเทศ สมาชิก WTO ที่เข้าร่วมประชุม² รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของ WTO เอง หลังจาก ประธานที่ประชุม (นาย Luis Ernesto Derbez รัฐมนตรีต่างประเทศ ของเม็กซิโกที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม) ประกาศยุติการประชุมอย่างกะทันหัน ทุกฝ่ายต่างก็สาดน้ำลายเข้าใส่กันเพื่อหาแพะรับบาป

หลังสงครามน้ำลายยุติ ดูเหมือนว่าจะไม่มีใครไม่ถูกกล่าวหาเลย (ดูบทความการกล่าวหาอื่น และการวิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งที่รวบรวมโดย Mehta 2003) แม้ว่าทุกคนจะมีส่วนผิด แต่รัฐมนตรีต่างประเทศของอาร์เจนตินากล่าวว่า “บางคนน่าถูกตำหนิมากกว่าผู้อื่น” โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ความล้มเหลวเกิดจากการที่ทั้งคู่ไม่ยอมปฏิรูปภาคการเกษตรของตนเอง เรื่องการประชุมระดับรัฐมนตรีล้มเป็นครั้งที่เคยเกิดมาแล้วหลายครั้ง ถ้านับเฉพาะการประชุมรัฐมนตรีเท่าครั้งตั้งแต่การเจรจาอบอุรุกวัยเป็นต้นมา ปรากฏว่ามีการประชุม 4 ครั้งที่ล้มหรือต้องยุติลงโดยไม่ได้ข้อสรุป³ ความล้มเหลว 2 ครั้งแรก (คือ การประชุมในเดือนธันวาคม 1989 และธันวาคม 1990) มีสาเหตุหลักมาจากความขัดแย้งด้านการเกษตร จนทำให้การเจรจาอบอุรุกวัยต้องล่าช้าออกไปอีกถึง 3 ปี เพราะต้องรอให้สหภาพยุโรปกลับไปปฏิรูปนโยบายเกษตรรวมของตนก่อน แต่ในที่สุดการประชุมรอบอุรุกวัยก็สำเร็จลงได้แม้ความสำเร็จเกิดจากการที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปรวมหัวกันไม่เปิดเสรีภาคเกษตรตามข้อเสนอในร่าง Dunkel ก็ตาม

แต่แล้วความขัดแย้งเรื่องเปิดเสรีภาคเกษตรก็กลับกลายมาเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การประชุมรัฐมนตรีที่เมืองโดฮา ล้มเหลวอีกครั้ง นอกจากจุดยืนแข็งกร้าวของสหภาพยุโรปที่ไม่ต้องการเปิดเสรีภาคการเกษตรมากไปกว่าแนวทางการปฏิรูปนโยบายการเกษตรรวมแล้วประเทศพัฒนาแล้ว (สวิสเซอร์แลนด์-ปุ่น สหรัฐอเมริกา) ยังยืนข้อเสนอเรื่องภาคเกษตรมีหลายบทบาท (Multifunctionality) ส่วนสหรัฐอเมริกาถึงผ่านกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ที่จะเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนแก่เกษตรกรแล้ว มาตรการอุดหนุนใหม่ยังเป็นมาตรการที่มี

ลักษณะบิดเบือนการค้ามากขึ้น ซึ่งนับเป็นการสวนทางกับแนวทางในอดีต (ตามกฎหมายการเกษตรฉบับเก่าที่หมดอายุไป) มีหน้าซ้ำร่างเอกสารประกอบการประชุมที่ฝ่ายเลขานุการจัดทำขึ้นก็ได้บรรจุความเห็นของประเทศกำลังพัฒนา ประเด็นเหล่านี้ทำให้นักเจรจาจากประเทศกำลังพัฒนาเริ่มไม่เชื่อใจว่าประเทศพัฒนาแล้วมีความจริงใจที่จะเปิดเสรีตลาดการเกษตรของตนให้กับประเทศกำลังพัฒนาเพียงใด เมื่อไม่ยอมเปิดตลาด มีหรือที่ประเทศพัฒนาแล้วจะสนใจปัญหาการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา?

นอกจากนั้นในครั้งนี้นี้ยังมีสาเหตุสำคัญอื่นๆ ที่ทำให้การประชุมล้มเหลว ได้แก่ (1) ประเด็นใหม่จากการประชุมที่สิงคโปร์ (Singapore Issues) (2) รัฐบาลอเมริกาไม่เอาใจใส่กับการร้องเรียนของประเทศแอฟริกาเรื่องฝ่าย และ (3) รัฐบาลอเมริกากลับไปทบทวนเรื่องการเจรจาการค้าเสรีระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ประเด็นนี้ Bhagwati วิเคราะห์ว่า นอกจากความพยายามดังกล่าวจะไม่เป็นประโยชน์แล้ว ยังเป็นผลเสียร้ายแรงต่อระบบการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีอีกด้วย

ประเด็นสิงคโปร์มี 4 เรื่อง ได้แก่ การเปิดเสรีด้านการลงทุน นโยบายแข่งขันทางการค้า (Competition Policy) การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล (Government Procurement) และการอำนวยความสะดวกด้านการค้า (Trade Facilitation) ทั้งสี่ประเด็นนี้เป็นความต้องการของสหภาพยุโรป (ดูการวิเคราะห์ด้านการเมืองข้างล่าง) ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ต่อต้านประเด็นสิงคโปร์อย่างรุนแรง (ยกเว้นเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้าที่ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากเริ่มมองเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ตนค่อนข้างมาก และเป็นเรื่องที่มี

การเตรียมตัว และเจรจาหรืออย่างกว้างขวางในเวที APEC และ OPEC-OECD มาเป็นเวลาหลายปีแล้ว)

บทความฉบับนี้มีสมมติฐานว่า ความล้มเหลวที่แคนคูน ตลอดจนความล่าช้าและยุ่งยากในการเจรจารอบโดฮาในอนาคตเกิดจากสาเหตุสำคัญ- 2 ประการ คือ สาระของการเจรจา และการเมืองกับกระบวนการ/ระบบการเจรจาของ WTO แบบเก่าที่ไม่ได้ปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของดุลอำนาจและองค์ประกอบของสมาชิก WTO ที่ส่วนใหญ่มาจากประเทศกำลังพัฒนา

4.1 ทำไมภาคเกษตรยังเป็นสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวที่แคนคูน

แม้ว่าจะมีผู้สังเกตการณ์บางคนเห็นว่า ความขัดแย้งเรื่องการเปิดเสรีภาคเกษตรไม่ใช่เหตุผลสำคัญที่ทำให้การประชุมที่แคนคูนล้มเหลว (Lehman and Thompson 2003) แต่ในทัศนะของผู้เข้าร่วมประชุมจากประเทศกำลังพัฒนาและนักวิชาการหลายท่านเชื่อว่าประเด็นการเจรจาภาคเกษตรเป็นสาเหตุสำคัญ- (Erwin 2003; Stiglitz and Charlton 2004) ในการประชุมที่โดฮา ประเทศต่างๆ ตกลงที่จะเปิดรอบการเจรจาเพื่อแก้ไขเยียวยาความไม่สมดุลที่เกิดจากผลการเจรจารอบอูรุกวัย แต่แล้วเหตุการณ์ต่างๆทำให้ประเทศกำลังพัฒนารู้สึกว่าสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา กำลังเบียดเบียน--เพราะในข้อเสนอของประเทศพัฒนาแล้วไม่ปรากฏว่า มีความก้าวหน้าเรื่องการเปิดเสรีภาคเกษตรของประเทศพัฒนาเลย

ก) ความไม่สมดุลของผลการเจรจาอบอุรุกวัย

ในบทที่ 3 เราได้กล่าวถึงจุดอ่อนของกติกาการค้ากับการค้าสินค้าเกษตรใน URAA และการที่ประเทศกำลังพัฒนาแทบจะไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นที่เกิดจากผลการเจรจาอบอุรุกวัยคือ “ผลลัพธ์ที่ไม่สมดุล” ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องเปิดเสรีในสาขาใหม่ๆ เพื่อให้ประเทศพัฒนาเข้าไปแสวงหาประโยชน์ (โดยเฉพาะเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา และภาคบริการ) ประเทศพัฒนาแล้วกลับเบี่ยงไม่ยอมเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรและสิ่งทอตามส - - เพราะใช้วิธีเขียนกฎกติกาให้มีช่องโหว่และทางเลี้ยวมากมาย ดังกล่าวไว้แล้ว ตัวอย่างเช่น (1) ประเทศพัฒนาแล้วส - - ว่าจะ “ลดภาษีลง x% สำหรับสินค้านำเข้า Y%” กติกาดังกล่าวใช้ภาษาที่ตีความข้อตกลงสินค้าเกษตร (และสิ่งทอ) เต็มไปด้วยกติกาประเภทรื้อรังทั้งสิ้น (2) ประเทศพัฒนาแล้วเกือบทั้งหมดยังใช้เทคนิค “Dirty Tariffication” ทำให้อัตราการคุ้มครองสูงขึ้น (3) ขอลูกพันการลดภาษีลง (36% ในเวลา 6 ปีสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว) หรือลดการอุดหนุนในตารางผูกพันไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่คู่ค้าต่างต้องมาเจรจาขอให้อีกฝ่ายลดภาษีหรือลดการอุดหนุนลงตามตาราง *Finger and Nogue*s (2002) เรียกการต่อรองนี้ว่า *Negotiating Politics* ข้อตกลงที่มีช่องโหว่และมีความสลับซับซ้อนเหล่านี้ จึงทำให้เกิดผล 2 ประการคือ (ก) ประเทศพัฒนาแล้วสามารถเพิ่มเงินอุดหนุนการเกษตรได้ โดยไม่ผิดข้อตกลงรอบอุรุกวัย เช่น ระหว่างปี 2540 กับ 2544 การอุดหนุนภาคเกษตรของกลุ่ม OECD เพิ่มขึ้นจาก 31% ของรายรับจากฟาร์ม เป็น 40% เป็นต้น (ข) ประเทศพัฒนาแล้วกีดตัวเลขการอุดหนุนปีฐานทำให้เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลง URAA ระดับการอุดหนุนในปี 2544 ยังใกล้เคียงกับตอนต้น (ดูตารางที่ 4.1)

ขณะเดียวกันสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาให้เป็นข้อแลกเปลี่ยน (Concessions) กลับกลายเป็นภาระทางการเงินที่จะต้องปฏิบัติตาม เช่น ข้อตกลง SPS การออกกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา และการประเมินราคาบุคลากร ประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้เงินสร้างห้องทดลอง มีระบบติดตามและเอาผิดกับผู้ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา การศึกษา *Finger and Schuler (2000)* ตารางที่ 4.1 การปกป้องภาคเกษตรก่อนและหลัง URAA พบว่า ข้อตกลงทั้งสามนี้ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้เงินสร้างระบบเฉลี่ยประเทศละ 150 ล้านดอลลาร์- ซึ่งสูงเท่ากับงบประมาณของประเทศยากจนบางประเทศ ยิ่งกว่านั้นการใช้ทรัพยากรลงทุนทำตามข้อตกลงดังกล่าวอาจไม่คุ้มค่าแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพราะเงินทุนเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด (Scarce) ควรนำไปลงทุนในกิจกรรมที่เกิดประโยชน์มากกว่าการทำตามข้อตกลง (เช่น การซื้อรถบดถนนมาบดทำลายสินค้าที่ล่อกลืนแบบยี่ห้อต่างๆ แทนที่จะเอาเงินไปสร้างถนน เป็นต้น)

ข) ร่าง Modalities และข้อเสนอของ EU ไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา

ความล้มเหลวของการเจรจาสินค้าเกษตรที่เมืองแคนคูนส่อเค้าตั้งแต่สมาชิกส่วนใหญ่ (โดยเฉพาประเทศกำลังพัฒนา) แสดงความไม่พอใจกับร่างข้อเสนอ Modalities ของประธานคณะกรรมการการค้าการเกษตรของ WTO (คือ นาย Stuart Harbinson) ข้อเสนอดังกล่าวเป็นความพยายามประนีประนอมข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา กับสหภาพยุโรป แต่กลับไม่สามารถสะท้อนข้อเสนอและความเห็นของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ได้จัดทำข้อเสนอจำนวนมากมาย ประเด็นที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาคัดค้านร่าง Harbinson ก็คือ ร่างข้อเสนอดังกล่าวมิได้เป็น

ประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา แต่กลับเป็นประโยชน์ต่อประเทศพัฒนาแล้ว งานวิจัยของ UNCTAD (Vanzetti and Ralf 2003) ที่ใช้แบบจำลอง Agricultural Trade Policy Simulation Model (ATPSM)⁴ ยืนยันความเชื่อของประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ ข้อเสนอของฮาร์บินสันจะทำให้สวัสดิการของโลกเพิ่มขึ้น 17 พันล้านเหรียญ- เทียบกับ 26 พันล้านเหรียญ-ในข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา และ 12 พันล้านเหรียญ-ตามข้อเสนอ EU แต่ปัญหาก็คือ ขณะที่ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาทำให้ประเทศกำลังพัฒนาได้สวัสดิการเพิ่มขึ้น 6 พันล้านเหรียญ- ข้อเสนอของฮาร์บินสัน และสหภาพยุโรปกลับทำให้สวัสดิการของประเทศกำลังพัฒนาลดลง (ดูตารางที่ 4.2) คงไม่มีประเทศใดยอมเจรจาจากการค้นหาหากทราบว่าผลการเจรจาจะทำให้ตนเสียประโยชน์อย่างชัดเจน

ค) การปฏิรูปนโยบายเกษตรรวมและกฎหมาย การเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกา

นอกจากความล่าช้าในการประกาศการปฏิรูปนโยบายเกษตรรวม (CAP Reform) ของสหภาพยุโรป ประเทศกำลังพัฒนายังผิดหวังกับมาตรการปฏิรูปนโยบายเกษตรรวม แม้การปฏิรูปจะมีข้อดีในลักษณะของการอุดหนุนที่บิดเบือนตลาดน้อยลง (หรือ Decoupling) แต่มาตรการที่เสนอ คือ การย้ายมาตรการอุดหนุนใน Blue Box (มาตรการจำกัดการผลิต ซึ่งบิดเบือนตลาดน้อยกว่าประกันราคา) ไปอยู่ใน Green Box (ซึ่งควรเป็นมาตรการที่ไม่บิดเบือนราคา) เพราะการอุดหนุนภายใต้ Green Box ไม่มีข้อผูกพันต้องลดการอุดหนุน นอกจากนี้ ระดับการอุดหนุนรวมก็ยังคงอยู่ในระดับสูงเกือบเท่าเดิม คือ จะลดลงจาก 57% มาเหลือ 56% (OECD 2004) ยิ่งกว่านั้น การปฏิรูปก็แทบจะไม่ต้องการอุดหนุน

การส่งออกและกำแพงภาษีรวมทั้งอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี ซึ่งล้วนเป็นเรื่องที่ประเทศผู้ส่งออกต้องการให้สหภาพยุโรปลดลง (Stiglitz and Charlton 2004)

ขณะเดียวกันกฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกา ในปี 2002 กลับเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนแก่เกษตรกรเป็น 190 พันล้านเหรียญ-ในช่วง 10 ปีข้างหน้า (เพิ่มขึ้นจากเดิม 83 พันล้านเหรียญ-) แต่ปัญหาคำคัญก็คือ กฎหมายนี้สวนทางกับแนวทางการสนับสนุนภายในเดิม และสวนทางกับการปฏิรูปการเกษตรของสหภาพยุโรป กล่าวคือ มาตรการใหม่จะมีผลต่อการสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตการผลิต ซึ่งหมายความว่า เกษตรกรอเมริกันจะได้รับการอุดหนุนให้เพิ่มผลผลิต (Orden 2002 ; Stiglitz and Charlton 2004) ผลที่จะตามมา คือ ผลผลิตการเกษตรที่เพิ่มขึ้นจะทะลักสู่ตลาดโลกทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลง

การกระทำของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปดังกล่าว จึงทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเริ่มมั่นใจว่า ทั้งคู่กำลังเบียดเบียนที่ให้อำนาจใน “ปฏิ-อาโศก”

ง) ปัญหาการอุดหนุนฝ้าย (Cotton Issue)

การอุดหนุนฝ้ายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่กลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันตก 4 ประเทศ (คือ เบนิน เบอร์กินาฟาโซ เซด และมาลี)⁵ ยกขึ้นมาในการประชุมที่แคนคูนเป็นชนวนที่ทำให้การประชุมล้ม เพราะกลุ่ม 90 จากแอฟริกาแคริบเบียนและแปซิฟิก (Group of 90) ตัดสินใจเดินออกจากห้องประชุมหลังจากที่สหรัฐอเมริกาขัดขวางเรียกร้องของกลุ่ม

ฝ่ายเป็น “ชีวิต” ของ เกษตรกรในแอฟริกา ประเทศแอฟริกา ตะวันตกทั้งสี่ต่างร้องเรียนว่า หากราคาฝ่ายตกต่ำ อันเนื่องจากการอุดหนุน ฝ่ายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ในแต่ละปีรัฐบาลสหรัฐให้เงินอุดหนุน เกษตรกรฝ่ายของตนปีละ 3-4 พันล้านเหรียญ- (เฉลี่ยปอนด์ละ 0.7 เหรียญ- ขณะที่ราคาในตลาดโลกเท่ากับ 0.4 เหรียญ-) เงินจำนวนนี้มากกว่า รายได้ประชาชาติของเบอร์กินาฟาโซ และมีผลสร้างความยากจนและความทุกข์ระทมให้เกษตรกรแอฟริกันนับล้านๆคน

เมื่อเรื่องฝ่ายถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการประชุม ผู้แทน การค้าของสหรัฐอเมริกา (Robert Zoellick) กลับให้ข้อเสนอแนะแก่ แอฟริกาว่า ประเทศเหล่านั้นควรกู้เงินธนาคารโลกและ IMF เพื่อนำ ไปช่วยเหลือผู้ปลูกฝ่ายให้หันไปปลูกพืชอื่น หนังสือพิมพ์ *The Financial Express* ของอินเดียลงบทบรรณาธิการ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2003 วิเคราะห์ว่า คำตอบของนาย Zoellick ช่างละม้ายคล้ายคลึงกับคำตอบ ของพระนางมารีอังตัวเนตเรื่องคนยากจนไม่มีอาหารกินว่า “ถ้าคุณไม่มี ขนมันฝรั่ง ก็กินขนมเค้กสิ”

นอกจากข้อร้องเรียนของแอฟริกาแล้ว บราซิลยังได้นำเรื่อง การอุดหนุนฝ่ายของสหรัฐอเมริกาฟ้องร้องต่อ WTO จนได้รับชัยชนะ (ดู WTO website เรื่องการระงับข้อพิพาท)

จ) กระแสสนับสนุนการเปิดเสรีภาคเกษตร จากกลุ่มผู้บริโภคลดลง

กระแสการสนับสนุนการเปิดเสรีภาคเกษตรทั้งในประเทศ พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศลดพลังลง ใน ประเทศพัฒนาแล้ว สัดส่วนของอาหารต่อรายจ่ายครัวเรือนนั้น ลดน้อย

ถอยลงเป็นลำดับ ทำให้ความสนใจของกลุ่มผู้บริโภคที่จะต่อต้านการปกป้องน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผลประโยชน์จากการปกป้องนั้นกระจุกตัว แต่ภาระแบกรับต้นทุนของการปกป้องนั้นกระจายไปยังคนจำนวนมากที่อาจมองว่าไม่เป็นการที่หนัก นอกจากนี้ เมื่อมีการให้การอุดหนุนสำหรับดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การยกระดับคุณภาพและรักษาความปลอดภัยด้านอาหาร สิ่งเหล่านี้เป็นที่ต้องการของประชาชนในประเทศพัฒนาแล้ว แรงต้านการอุดหนุนลักษณะนี้จึงมีน้อยในขณะเดียวกัน ประเทศกลุ่มรายได้ระดับกลาง เช่น ฮังการี โปแลนด์ เม็กซิโก ตุรกี กลับเพิ่มสัดส่วนของเงินอุดหนุนในมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรตามรูปแบบที่เห็นทั่วไปเมื่อประเทศพัฒนาถึงระดับหนึ่งและมีรายได้สูงขึ้นก็จะเริ่มปกป้องภาคเกษตร สำหรับประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนจากการเก็บภาษีภาคเกษตรมาเป็นการให้เงินอุดหนุน เมื่อราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลงเป็นประวัติการณ์ในกลางทศวรรษ 1980 และประเทศไทยก็มีการประกันราคาพืชผลมากขึ้น ดังเช่นประเทศพัฒนาแล้ว

ฉ) ข้อวิจารณ์ Derbez Text (DT):

จุดเด่น จุดอ่อน และผลกระทบต่อไทย

เนื่องจากประเทศสมาชิกยังมีความเห็นแตกต่างกันมากเกี่ยวกับร่าง Modalities ของนายฮาร์บินสัน ประธานการประชุมรัฐมนตรีที่แคนาดา จึงต้องจัดเตรียมเอกสารเพื่อใช้ในการประชุม เอกสารเรื่องการเกษตรที่จัดทำขึ้นเรียกว่า Derbez Text ตามชื่อของรัฐมนตรีต่างประเทศของเม็กซิโก เนื้อหาของเอกสารนี้ใกล้เคียงกับข้อเสนอ (Position Paper) ของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปที่นำเสนอเมื่อเดือนสิงหาคม 2003 หนึ่งเดือนก่อนการประชุม

เพื่อให้เข้าใจว่า ทำไมประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่เห็นด้วยกับ Derbez Text (DT) เราจะสรุปข้อดีข้อเสียของ DT เฉพาะประเด็นสำคัญที่แสดงว่าร่าง ดังกล่าวจะไม่สามารถทำให้มีการเปิดเสรีภาคเกษตรในประเทศพัฒนาแล้ว การสรุปนี้ได้มาจากบทความวิเคราะห์ร่าง DT ของ Podbury, Hired, Andrews and Gordon (2003) ทั้งสี่ท่านเป็นนักวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและทรัพยากรแห่งออสเตรเลีย (ABARE)

การอุดหนุนการส่งออก เมื่อเทียบกับข้อเสนออีก 2 ด้าน (การเปิดตลาดและการอุดหนุนภายใน) ข้อเสนอการอุดหนุนการส่งออกของ DT เป็นข้อเสนอที่น่าพอใจที่สุด เพราะมีการกำหนดให้จัดการอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนสินค้าส่งออกที่กระทบผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา ประเทศสมาชิกต้องลดการอุดหนุนลงและทยอยการลดการอุดหนุนจนหมดไปในที่สุดไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนในด้านงบประมาณหรือปริมาณสินค้าส่งออก อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาการจัดการอุดหนุนเป็นประเด็นที่ต้องมีการเจรจาต่อรอง

ข้อดี การจำกัดปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนจะมีประสิทธิภาพกว่าการลดเงินอุดหนุน เพราะในปัจจุบันปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนหลายชนิด (ของประเทศพัฒนาแล้ว) มีจำนวนเต็มพิกัดการอุดหนุนตามข้อตกลงสินค้าเกษตรรอบอุรุกวัย (UR) เช่น EU มีสินค้าที่อุดหนุนใกล้เต็มพิกัดถึง 7 ชนิดแล้ว ได้แก่ ข้าว ไข่ น้ำตาล ผลไม้สดและผัก ไวน์ เนย และผลิตภัณฑ์นม สินค้า 4 ชนิดแรกเป็นสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาและไทย (รูปที่ 4.1)

นอกจากนี้ DT ยังจำกัดโอกาสการที่สมาชิกจะเพิ่มการอุดหนุนสินค้าต่างๆ ที่ไม่เคยได้รับการอุดหนุนมาก่อน

จุดอ่อนของ DT คือ ไม่มีรายละเอียดวิธีการปฏิรูปการลดการอุดหนุนสินค้าส่งออก และความช่วยเหลือด้านอาหาร เพราะ

(ก) สินค้าส่งออกสำหรับฝ่ายเป็นสินค้าที่สำคัญและมีแนวโน้มการอุดหนุนเพิ่มขึ้น (คู่มือระหว่างสหรัฐอเมริกากับบราซิลเพิ่มเติมใน WTO website และการร้องเรียนของแอฟริกาทางบก)

(ข) ข้อเสนอ DT เรื่องสินค้าส่งออกมีแต่การกำหนดระยะเวลาการชำระคืน แต่ไม่มีข้อกำหนดเรื่องอัตราดอกเบี้ยที่ใช้คิดลด

(ค) ไม่มีข้อเสนอชัดเจนเรื่องการแก้ปัญหาที่เกิดจากการที่บางประเทศขจัดปริมาณผลผลิตอาหารส่วนเกินโดยวิธีให้ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ประเทศกำลังพัฒนา (วิธีนี้คือ การอุดหนุนการส่งออกแฝง)

หากมีข้อเสนอการลดการอุดหนุนสินค้าส่งออกที่ชัดเจน ไทยจะได้ประโยชน์ เช่น อเมริกาไม่สามารถนำเข้าส่วนเกินทุบตลาดประเทศกำลังพัฒนาได้ ทำให้ไทยขายข้าวได้ แต่ขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ก็จะต้องหาทางลดการอุดหนุนสินค้าเกษตรเช่นกัน (แต่ข้อดี คือ รัฐประหยัดเงินภาษีได้)

การอุดหนุนภายใน ข้อความใน DT กำหนดให้ลดการอุดหนุนภายในทุกประเภทเป็นจำนวนมาก (Substantial Reduction) ลดการอุดหนุนเป็นรายสินค้า ปรับปรุงกติกการอุดหนุนใน Green Box ให้เข้มงวดขึ้นเพื่อป้องกันการให้การอุดหนุนแฝง

ข้อดีของการกำหนดเพดานการอุดหนุนแบบ Product Specific ตามประวัติการอุดหนุน คือ การอุดหนุนประเภทนี้จะไม่เพิ่มขึ้นอีก (แต่จุดอ่อน คือ การอุดหนุนนี้อาจไม่ลดลงก็ได้ เพราะภายใต้กติกา URAA

สมาชิกสามารถเพิ่มการอุดหนุนประเภท Product Specific Support ได้ทราบได้ที่ AMS ของสินค้าทุกชนิดไม่สูงกว่า AMS ที่ผูกพันไว้) นอกจากนั้น สมาชิกไม่อาจให้การอุดหนุนแก่สินค้าชนิดใหม่ที่ยังไม่เคยได้รับการอุดหนุนมาก่อน ดังนั้น กติกาการอุดหนุนจะเข้มแข็งขึ้น การบิดเบือนตลาดจะลดลงบาง

จุดอ่อน คือ

(ก) ไม่ได้แก้ไขข้อบกพร่องของนิยาม Market Price Support ดังกล่าวมาแล้ว

(ข) แม้จะมีการเปลี่ยนวิธีคิด AMS เพื่อให้มีการลดเงินอุดหนุนแท้จริงที่จ่ายให้แก่เกษตรกร แต่ถ้าวะให้การลด AMS เกิดขึ้นจริงในรอบใดหา สมาชิกจะต้องตกลงลดการอุดหนุนเป็นจำนวนมาก (เช่น ลดลงร้อยละ 70-80 ของระดับปัจจุบัน) ในกรณีของอเมริกาและยุโรป ทั้งคู่ต้องลดการอุดหนุนลงจากปัจจุบันถึงร้อยละ 30-50 ก่อน หลังจากนั้นการลดการอุดหนุนจึงจะมีผลให้เกษตรกรได้เงินอุดหนุนน้อยกว่าปัจจุบัน (ดูรูปที่ 4.2) ดังนั้นโอกาสที่จะเจรจาสำเร็จคงยากมาก

(ค) แม้ DT จะกำหนดเพดานการอุดหนุนภายใต้ Blue Box แต่เพดานนี้คำนวณจากมูลค่าสินค้าเกษตร แทนที่จะคำนวณจากมูลค่าอุดหนุนแท้จริงภายใต้ Blue Box ดังนั้นเพดานก็อาจไม่มีผลให้การอุดหนุนแท้จริงภายใต้ Blue Box ลดลง ยิ่งกว่านั้นประเทศที่เคยใช้ Blue Box ในระดับต่ำ ก็อาจหันมาขยายการอุดหนุนภายใต้ Blue Box ได้ เช่น ในปี 1996-98 สหรัฐอเมริกาไม่เคยใช้ Blue Box Support ภายใต้กติกาใหม่ใน DT สหรัฐอเมริกามีสิทธิ์ที่จะอุดหนุนเกษตรกรตามมาตรการ Blue Box เป็นจำนวน US\$ 10 พันล้าน (หรือสี่แสนล้านบาท) แต่ถ้าวกำหนดเพดานจากการอุดหนุนจริงในอดีต อเมริกาอาจไม่มีสิทธิ์ใช้ Blue Box Support เลย

(ง) ข้อกำหนด DT มีได้กำหนดเงื่อนไขว่าการอุดหนุนภายใต้ Blue Box ต้องมีการลดปริมาณการผลิตพร้อมๆ กัน เมื่อไม่มีเงื่อนไข ก็เป็นไปได้ว่าสมาชิกอาจให้การอุดหนุน Blue Box ที่มีผลให้ผลผลิตเกษตรเพิ่มขึ้น ทำให้การบิดเบือนตลาดสินค้าเกษตรโลกรุนแรงขึ้น

การเข้าถึงตลาด (Market Access) ปฏิ--าโดฮา (Doha Mandate) กำหนดให้สมาชิก WTO ต้องเปิดตลาดเพิ่มขึ้นอย่างมาก (Substantially Improve Market Access) การจะบรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ได้จะต้องมีการลดอัตราภาษีศุลกากรลงมาก และหรือต้องเพิ่ม Tariff Quota เป็นจำนวนมาก แต่ข้อความใน DT ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของปฏิ--าโดฮาได้

ก) ภาษีศุลกากร DT กำหนดให้ใช้วิธีลดภาษีแบบสูตรผสม 3 แบบ (Blended Approach) โดยให้สมาชิกแบ่งรายการภาษีเป็น 3 กลุ่ม แต่ละกลุ่มให้ลดภาษีตามสูตรที่ต่างกัน สูตรนี้คือ สูตรที่ใช้ในรอบอุรุกวัย วิธีที่สอง คือ ให้ใช้สูตรสวิส ซึ่งจะมีผลให้รายการที่มีอัตราภาษีสูงมากต้องลดภาษีลงมาก วิธีที่สาม คือ Tariff Lines ที่เหลือให้ลดอัตราภาษีเป็น 0 นอกจากนั้นยังวางเงื่อนไขว่า ผลรวมของการลดอัตราภาษีจะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราเป้าหมาย

จุดอ่อน คือ ข้อกำหนดของ DT เรื่องเปอร์เซ็นต์ของ Tariff Lines ที่ต้องลดอัตราภาษีลง กับอัตราการลดภาษีขั้นต่ำจะเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดในทางปฏิบัติ ซึ่งทำให้สมาชิกเบี้ยวได้ กล่าวคือ แม้สมาชิกจะมี Tariff Lines สินค้าเกษตรหลายรายการ (ไทยมี Tariff Lines เกินพันอัตรา) แต่มีภาษีเพียงบางรายการที่มีผลกระทบต่อการค้า สินค้าจำนวนมากไม่มีการนำเข้าเลย (เช่น ไทยไม่ได้นำเข้าข้าว มันสำปะหลัง ยาง ฯลฯ) ฉะนั้นประเทศอาจเลือกลดภาษีขั้นต่ำ โดยการลดภาษีสินค้าที่ไม่มีการนำเข้าเลย

แต่ไม่ลดสินค้าสำคัญที่มีการนำเข้า หรือที่จะมีผลกระทบต่อเกษตรกร
ในประเทศ ตัวอย่างเช่น อเมริกามีภาษี 1,400 รายการ EU มี 2,000 รายการ
แต่อัตราภาษีที่ครอบคลุมสินค้านำเข้าที่อ่อนไหวมีไม่กี่รายการ เช่น
น้ำตาล (มีไม่เกิน 10 รายการ) ผลิตภัณฑ์นม ดังนั้นถ้าจะใช้สูตร UR
ให้ได้ผล ข้อตกลงรอบใหม่จะต้องกำหนดให้สมาชิกลดภาษีกับสินค้า
ที่มีการนำเข้ามากที่สุดก่อน เช่น กรณี EU มีรายการภาษี 10% ที่คิดเป็น
มูลค่านำเข้าเท่ากับ 80% ของมูลค่านำเข้าในปี 2544

ยิ่งกว่านั้นผลการวิจัยพบว่า หากใช้สูตร UR การลดภาษีต้องลด
มากกว่า 36% เพราะถาลดเพียง 36% เหมือนในรอบ UR ก็จะไม่มีผล
ต่อการขยายตลาดสินค้าเกษตรเลย เหตุผลสำคัญที่จะทำให้การเจรจา
ลดภาษีในรอบโดฮาไม่เกิดผลในทางปฏิบัติต่อการเปิดตลาด คือ การลด
ภาษีเป็นการลด “อัตราภาษีผูกพัน” (Bound Rate) ไม่ใช่การลด “อัตราภาษี
ที่เรียกเก็บจริง” (Applied Rate) ประเทศส่วนใหญ่ มักกำหนดอัตราภาษี
ผูกพันในระดับที่สูงลิบ ขณะที่อัตราเก็บจริงจะต่ำกว่าอัตราผูกพันมาก
ดังนั้นหากจะให้การลดภาษีเกิดผลต่อการนำเข้าจริง จะต้องลดภาษีผูกพัน
ในอัตราที่สูงมาก เช่น หากจะให้ EU นำเข้าข้าวสาลีจริง EU ต้องลด “ภาษี
อัตราผูกพัน” ลงอย่างน้อย 77% คงไม่มีประเทศใดยอมรับเงื่อนไข
ข้อตกลงการลดภาษีในอัตราที่สูงขนาดนี้

จุดอ่อนของ UR อีกประการหนึ่ง คือ มีข้อตกลงเรื่อง Special
Safeguard ที่ยอมให้สมาชิกขึ้นภาษีสูงกว่าอัตราผูกพัน หากปริมาณนำ
เข้าเพิ่มสูงกว่าปริมาณที่กำหนดหรือราคานำเข้าลดต่ำกว่าราคาเป้าหมาย
ผลก็คือ ประเทศพัฒนาแล้วอย่างยุโรปกำหนดให้ประเทศผู้ส่งออกขาย
น้ำตาลใน EU เท่ากับราคาภายใน EU ถ้าใครขายน้ำตาลใน EU ใน

ราคาตลาดโลก EU ก็จะใช้ SSG เก็บภาษีนำเข้า ดังนั้น ภายใต้โครงสร้างภาษีและระบบ SSG ในปัจจุบัน ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต้องลดเหลือ 0 ก่อนที่จะมีการนำเข้าน้ำตาลเกินกว่าปริมาณ Quota Tariff

ข้อจำกัดของ DT คือ ยังเปิดโอกาสให้มีเจรจาเรื่องการใช้ SSG และระยะเวลาของการใช้ SSG ตราบใดที่มีการใช้ SSG ตราบนั้นการเปิดตลาดสินค้าเกษตรก็จะมีโอกาสขยายตัว (ไทยมี SSG แต่ไม่เคยประกาศใช้)

จุดอ่อนอีกข้อ คือ DT ยอมให้สมาชิกไม่ต้องกำหนดเพดานภาษีขาเข้า (Tariff Peaks) สำหรับสินค้าบางอย่างด้วยเหตุผลด้านข้อกังวลที่ไม่เกี่ยวกับการค้า (Non-Trade Concerns) เช่น ขาวและนมผงพรวงไขมันของญี่ปุ่นที่มีอัตราภาษีสูงลิบ

จุดอ่อนข้อสุดท้าย คือ นอกจากการใช้สูตรผสมแล้ว DTยังกำหนดให้สมาชิกทุกประเทศต้องลดภาษีตามอัตราเฉลี่ยขั้นต่ำ ถ้าจะให้วิธีนี้ใช้ได้ผล การลดอัตราเฉลี่ยขั้นต่ำต้องลดในอัตราที่สูงมาก จากข้อมูลภาษีของ WTO ในปี 2544 พบว่าถ้าลดอัตราภาษีเฉลี่ยลง 50% อัตราภาษีถ่วงน้ำหนักของ EU จะลดลงเพียง 0.3% และลดประมาณ 1% สำหรับสหรัฐอเมริกา

สำหรับไทยหากใช้ข้อตกลง DT ไทยสามารถทำตามข้อตกลงได้ไม่ยาก และการทำตามข้อตกลงจะไม่มีผลต่อการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยมากนัก เพราะไทยสามารถเลือกลดภาษีในบางรายการที่ไม่มีการนำเข้า ฯลฯ แต่ถ้าทำตามกรอบ DT ผู้บริโภคไทย และอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบบางอย่างจากต่างประเทศก็จะได้ประโยชน์จากการเจรจา

ข) โควตาภาษี (Tariff Quotas) ข้อเสนอ Derbez Text ไม่ได้มีข้อความที่ชัดเจนที่จะให้สมาชิก WTO ต้องขยายโควตาภาษี (Tariff Quotas) นี่คือการจุดอ่อนในหลวงของ DT เพราะเราทราบมาแล้วว่ากรอบข้อเสนอการลดภาษีมียกข้อยกเว้นมาก ดังนั้นถ้าจะให้มีการเปิดตลาดสินค้าเกษตรเกิดขึ้นจริง จะต้องมีการตกลงชัดเจนเรื่องการขยายโควตาภาษี

ในรอบ UR มีข้อตกลงให้แปลงมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเป็นโควตาภาษีโดยกำหนดให้มีการเปิดตลาดขั้นต่ำ (Minimum Access) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของการบริโภคในประเทศ (ดูปัญหาการคำนวณปริมาณบริโภคในประเทศในนิพนธ์ พัทพงศกร 2539) ในรอบนี้อเมริกาเสนอให้ขยายโควตาอีก 20% ของปริมาณเดิมหรือเท่ากับ 1% ของการบริโภค ข้อเสนอนี้ดำเนินไปสำหรับประเทศผู้ส่งออกอย่างไทย

ประเด็นอื่นๆ เช่น Non-Trade Concerns

DT มีมาตราที่เกี่ยวกับสมาชิกใหม่ สันติภาพ (Peace Clause) และประเด็นอื่นๆ ภายใต้หัวข้อ “ประเด็นที่ยังไม่ได้ตกลงกัน”

ประเด็นสำคัญอื่น ๆ คือ ข้อกังวลที่ไม่เกี่ยวกับการค้า (Non-Trade Concerns) และสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indications) ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตร Non-Trade Concerns ที่ประเทศพัฒนาบางประเทศหยิบยกมาใช้เป็นข้อต่อรอง ได้แก่ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สวัสดิการของสัตว์ การจ้างงานชนบท และการพัฒนาชนบท นักวิชาการจำนวนมากเห็นว่า การแก้ไขข้อกังวลที่ไม่เกี่ยวกับการค้าควรใช้มาตรการทางตรงอื่นๆ ดีกว่าการใช้มาตรการทางการค้าที่นอกจากจะบิดเบือนการค้าแล้ว ยังจะถูกประเทศพัฒนาใช้เป็นเครื่องมือ

กีดกันสินค้าจากประเทศอื่น หรือใช้เป็นข้ออ้างในการอุดหนุนภาคเกษตรของตน

4.2 การเมืองกับกระบวนการเจรจา

ก) การเมืองเรื่องกระบวนการเจรจา

องค์การการค้าโลก ได้ชื่อว่าเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นประชาธิปไตยที่สุด เนื่องจากประเทศสมาชิกทุกประเทศมีสิทธิมีเสียงเสมอกัน ไม่มีประเทศใดมีสิทธิยับยั้ง (Veto) เหมือนเช่น สหประชาชาติ ไม่มีกลุ่มประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกถาวรหรือไม่ถาวรในองค์กรย่อย อย่างเช่น คณะมนตรีด้านความมั่นคง (Security Council) ขององค์การสหประชาชาติ การตัดสินใจใดๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกทั้งหมด ข้อตกลงใดๆ ต้องเป็นผลที่เกิดจากฉันทมติ (Consensus) สร้างความเสมอภาคให้แก่บรรดาประเทศสมาชิกน้อยใหญ่ และเปิดโอกาสให้ประเทศเล็กสามารถขัดขวางข้อตกลงต่างๆ ได้

นอกจากนี้ องค์การการค้าโลกยังได้ชื่อว่าเป็นองค์กรที่ตั้งอยู่บนกฎระเบียบที่ชัดเจน (Rules-Based Organization) ทั่วๆ ไป ในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ องค์การการค้าโลกหาได้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย หรือมีกฎระเบียบที่ชัดเจนดังกล่าวข้างต้นไม่ และตราใบที่ยังเป็นเช่นนี้ ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา ก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จในด้านการเจรจาสินค้าเกษตรหรือในการเจรจาเรื่องใดๆ

การวิเคราะห์การเมืองในกระบวนการเจรจาจะแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ 1) เรื่องการ “ผลิต” ฉันทมติ และ 2) เรื่องการขาด

กฎระเบียบซึ่งทำให้เกิดความไม่โปร่งใส

1) การ “ผลิต” ฉบับมติ มาตรา IX.1 ของส้--ามาราเกช (Marrakesh Agreement) ระบุว่า การตัดสินใจใดๆ จะต้องได้รับฉันทามติ และหากไม่สามารถหาฉันทมติได้ก็ให้ตัดสินด้วยการลงคะแนนเสียง ในทางปฏิบัติการลงคะแนนเสียงไม่เคยเกิดขึ้นใน WTO ในทางทฤษฎีฉันทมติ หมายถึงว่า ทุกๆ ประเทศเห็นชอบและเห็นด้วยกับการตัดสินใจ แต่ในทางปฏิบัติที่ประชุมจะสรุปว่าได้ฉันทมติแล้ว หากไม่มีใครคัดค้านอย่างเป็นทางการ ฉะนั้นฉันทมติจึงไม่ได้หมายความว่า ประเทศสมาชิกทั้งหมดให้ความเห็นชอบ แต่หมายความว่าไม่มีเสียงคัดค้าน การนิ่งคือการเห็นด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเทศมหาอำนาจก็จะมีวิธีการ “ผลิต” ฉบับมติ โดยมีกลยุทธ์หลากหลายที่มุ่งให้ประเทศสมาชิกที่คัดค้านนั้น “นิ่งเสีย”

กลยุทธ์ดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกันคือ หนึ่ง การเจรจา นอกรอบ สอง กระบวนการประชุมที่ทำให้ประเทศส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วม และสาม การข่มขู่ประเทศที่ไม่เห็นด้วย

ในการเจรจานอกรอบ ประเทศมหาอำนาจมักจะใช้วิธีการที่อาจเรียกว่า วงกลมซ้อน ดังรูปที่ 4.3 กล่าวคือ สหรัฐและยุโรปจะหารือกันก่อนเพื่อหาจุดยืนร่วมกัน หลังจากนั้น ก็จะขยายวงไปยังญี่ปุ่นและแคนาดา สี่ประเทศนี้ได้สม-านามว่า Quad หลังจากนั้นก็ดึงเอาประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ มารวมวง (โดยเฉพาะ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน) ตามด้วยประเทศกำลังพัฒนาที่พอจะเป็นมิตร เช่น แอฟริกาใต้ อาร์เจนตินา บราซิล ชิลี สิงคโปร์ กลุ่มหลังนี้บางครั้งจะเรียกว่า ประเทศเพื่อนประธานการประชุม⁶ (Friends of the Chair) และอันดับสุดท้าย ก็จะเชื้อเชิญประเทศกำลังพัฒนาที่สำคัญ อาทิ จีน

อินเดีย และมาเลเซีย ซึ่งมีอาจหลักเลี้ยงได้ ส่วนประเทศกำลังพัฒนา และด้อยพัฒนาอื่นๆทั้งหลาย ซึ่งเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของ WTO ก็จะไม่สามารถเอื้อมกรายเข้าใกล้ “วงใน” ของการเจรจານี้ ซึ่งโดยปกติ จะมีจำนวนประมาณ 20-30 ประเทศ การเจรจานอกรอบนี้ เรียกว่า การเจรจาแบบ Green Room

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการเจรจาวงเล็กมักจะอ้างว่าการประชุม กลุ่มเล็กนั้นมีประสิทธิภาพมากกว่า อีกทั้งการเจรจากลุ่มย่อยมิได้กำหนด หรือตัดสินใจอะไร เป็นลักษณะการเจรจาปลายเปิด และการตัดสินใจ ขั้นสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับที่ประชุมใหญ่อยู่ดี แต่ประเทศเล็กหลายประเทศ ก็เห็นพ้องต้องกันว่า Green Room นี้แหละเป็นสถานที่ที่จุดยืนขั้นสุดท้าย ถูกกำหนด และจุดยืนนั้น ก็จะเสนอให้ที่ประชุมใหญ่รับรองและได้มา ซึ่งฉันทามติ ยิ่งใช้หลักการว่าจะต้องให้ทุกประเด็นเดินทางไปพร้อมกัน ทั้งชุด (Single Undertaking) ด้วยแล้ว ก็ยิ่งเพิ่มแรงกดดันให้การคัดค้าน กระทำได้ยากขึ้น เมื่อมีร่างสำเร็จรูปมาจาก Green Room แล้ว

กระบวนการประชุม ที่ทำให้ประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้ออกความเห็นหรือไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ก็ทำให้เกิด “ฉันทามติ” ที่ประเทศมหาอำนาจต้องการได้ เริ่มต้นตั้งแต่ส่งเอกสารฯ ส่งเอกสาร จำนวนมาก ไม่มีรายงานการประชุมจากการเจรจานอกรอบ ไม่มีรายงาน การประชุมล่วงหน้า และการเร่งรัดให้ตัดสินใจในเวลาอันสั้น บ่อยครั้ง มีการเสนอร่างในตอนเช้า และเร่งรัดให้รับรองในตอนบ่าย ประเทศกำลัง พัฒนานั้น เสียเปรียบอยู่แล้วในเรื่องกำลังคน⁷ และความสามารถใน การเข้าใจประเด็นทางเทคนิค แต่ก็จะถูกบงการให้เห็นด้วยกับร่างข้อตกลง ที่กำหนดมาก่อนหน้าแล้วจาก Green Room แม้แต่เรื่องที่ไม่ซับซ้อน

เช่น กรณีการจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาการค้า (Trade Negotiating Committee: TNC) เพื่อผลักดันการเจรจารอบโดฮา และการเลือกประธาน TNC ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้ง TNC เนื่องจากมี WTO General Council ทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศก็คัดค้านการที่จะให้ผู้อำนวยการ WTO เอง มาเป็นประธาน TNC เนื่องจากประเทศต่างๆ กลายเป็นว่าต้องมาเจรจาทันทีกับ Secretariat ซึ่งน่าจะวางตัวเป็นกลาง อย่างไรก็ดี ผู้อำนวยการ WTO ในขณะนั้น (Mike Moore) ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธาน TNC ทั้งนี้ ผู้แทนจากหลายประเทศ เช่น บูลกาเรีย ก็ได้ประท้วงเรื่องนี้อย่างแรง (WTO 2002) โดยระบุว่า ได้รับเอกสารแบบกระชั้นชิด และได้มีส่วนร่วมในการประชุมอย่างไม่เป็นทางการก่อนหน้านี้ทั้งหมดที่ร้องขอ

นอกจากนี้ การประชุมระดับรัฐมนตรีสองปีต่อครั้ง ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องหรือไม่มีการทำให้ประเทศเล็กๆ มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เมื่อข้อตกลงส่วนใหญ่เจรจากันนอกรอบ ซึ่งบางประเทศไม่เคยได้เข้าร่วม ทำให้ยากลำบากที่ประเทศเล็กๆ จะเข้าใจประเด็นหรือคัดค้าน

ที่สำคัญคือ ร่างข้อตกลงมักจะได้สะท้อนความเห็นที่หลากหลาย แต่มักจะถูกวางโดยประธานร่างข้อตกลงด้านเกษตรที่นำเสนอ ที่เมืองแคนคูนก็มีลักษณะเช่นนี้

การข่มขู่ประเทศที่ไม่เห็นด้วย เป็นกลยุทธ์สำคัญในการ “ผลิต” ฉันทามติ ประเทศใดที่ขัดขวางฉันทามติก็จะถูกกดดันอย่างแรง ที่เจนีวาและที่เมืองหลวง ประเทศเล็กๆ หลายประเทศจะ “นิ่งเสีย” เพราะแรงกดดันซึ่งมีหลายลักษณะ กล่าวคือ ผู้แทนเจรจาของประเทศใด “ดื้อรั้น” ก็อาจถูกรัฐบาลสหรัฐหรือตัวแทนในสถานทูตอเมริกัน

ในประเทศนั้นเข้าหาผู้นำ โดยตำหนิว่าผู้แทนคนนั้นกำลังทำลายความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศทั้งสอง⁸ ซึ่งก็มีโอกาสทำให้ผู้แทนคนนั้นถูกเรียกกลับหรือโยกย้าย⁹ นอกจากนี้ ประเทศที่ไม่เห็นด้วยยังถูกขู่เรื่องการตัดสิทธิพิเศษ GSP การถอนเงินกู้คืน การถอนการลงทุน และการเพิกถอนสิทธิพิเศษอื่นๆทางการค้า ผู้แทนประเทศหนึ่งถึงกับออกปากว่าในประเทศของตน มีอำนาจอยู่ 4 ฝ่ายด้วยกัน คือ อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และอำนาจของสถานทูตอเมริกัน (Kwa, 2003 : 43) ยิ่งภายหลังเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน 2001 ซึ่งผู้นำสหรัฐได้ประกาศว่าประเทศใด ไม่เห็นด้วยกับสหรัฐถือว่าเป็นศัตรู ก็ยิ่งทำให้การได้มาซึ่งฉันทามติทำได้ง่ายขึ้น การขัดขวางการเจรจาการค้าตามแนวทางของสหรัฐ ถือเสมือนการไม่ร่วมมือกับการต่อต้านผู้ก่อการร้าย ภายใต้บรรยากาศเช่นนี้ โอกาสที่ประเทศกำลังพัฒนาจะผลักดันเรื่องการลดการปกป้องและการอุดหนุนสินค้าเกษตรก็ยิ่งทำได้ยากยิ่งขึ้น การยึดอายุ Farm Act ของสหรัฐอเมริกาในปี 2002 ซึ่งหมายถึง การเพิ่มการอุดหนุนไปอีกร้อยละ 63 ก็อาจแสดงถึงท่าทีที่ไม่สนใจที่จะรักษาระดับความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรด้วย นอกจากนี้การเพิ่มสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งทำให้การอุดหนุนเพิ่มขึ้นจนถึงปี 2006 และคงระดับนั้นจนถึงปี 2013 น่าจะนำไปสู่การท่วมตลาดสินค้าเกษตรต่อไป อย่างมีฉันทามติ

2) การขาดกฎระเบียบซึ่งทำให้เกิดความไม่โปร่งใส

ในเรื่องการเจรจานอกรอบ ไม่มีการประกาศให้ทราบว่าจะมีการเจรจาเมื่อไรและไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ ที่ระบุว่า ประเทศใดควรจะได้เข้าร่วม เมื่อบางประเทศแสดงความสนใจก็ยังมีกรณีที่ถูกห้ามไม่ให้

เขาร่วมเจรจาเสีย อีกหลายๆประเทศไม่รู้ด้วยซ้ำว่ามีการปรึกษาหารือ
นอกรอบต้องสืบแสวงหาข้อมูลเอาเอง นอกจากนี้ ก็ขาดกฎระเบียบ
เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของประธานการเจรจาแต่ละกลุ่ม และไม่มี
ระบบที่ตรวจสอบได้ ประธานการประชุมแต่ละเรื่องสามารถใช้
วิจารณ์งานของตนเอง ในอันที่จะรับฟังหรือไม่รับฟังความเห็นของ
ประเทศใดก็ได้ ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ว่า ความเห็นของทุกประเทศ
จะต้องบันทึกไว้ หรือความเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องแจก
ในที่ประชุม ไม่มีหลักเกณฑ์ว่าจุดยืนของทุกๆ ฝ่ายจะต้องแจ้งให้
ที่ประชุมทราบ ไม่มีหลักเกณฑ์ว่าประธานจะต้องหารือกับประเทศ
ที่ต้องการแสดงจุดยืนและให้บันทึกผลการหารือนั้นๆไว้ ซึ่งอาจ
ทำเป็นตารางว่าได้หารือกับกี่ประเทศและผลการหารือเป็นเช่นไร
มีความเห็นสอดคล้องกันหรือขัดแย้งกันอย่างไร ในการเจรจาสินค้า
เกษตรนั้น มีแต่ประธาน (Stuart Harbinson) เท่านั้นที่มีข้อมูลว่าได้ทำ
อะไรหรือไม่ทำอะไรบ้าง ไม่มีหลักฐานว่าได้มีการหารือ และไม่มี
เอกสารยืนยันว่าทุกฝ่ายได้ตกลงเห็นด้วยไม่มีเอกสารบันทึกประวัติ
ความเป็นมา ซึ่งผู้แทนการเจรจารุ่นต่อไปจะได้อาศัยศึกษา หากกำหนด
ให้มีเอกสารหรือขั้นตอนดังกล่าว ก็จะช่วยให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้น
(ซึ่งก็อาจจะไม่ใช่สิ่งที่ประธานต้องการ)

ข) เกมของประเทศมหาอำนาจ

มีผู้กล่าวว่า ประเทศมหาอำนาจเล่นเกมเพื่อปกป้องผลประโยชน์
ในลักษณะ Machiavelli Game (Jonquieres 2003) กล่าวคือ ประเทศ
มหาอำนาจจะใช้วิธีการทุกวิถีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ รวมทั้ง
การหลอกล่อและใช้กลลวง การนำเรื่อง Singapore Issues เข้าไปเป็น

ข้อต่อรองถูกมองว่าเป็นการเล่นเกมเพราะว่าภาคธุรกิจใน EU แท้จริงแล้วมิได้ใส่ใจประเด็นนี้มากนัก และเมื่อการเจรจาเข้าสู่จุดวิกฤติ EU ก็ถอนเรื่องนโยบายแข่งขันและการลงทุนได้ การที่ประธานกรรมการสหภาพยุโรปผลักดันเรื่อง Singapore Issues เข้ามาในเวทีการเจรจาแต่แรก ก็เพื่อหลอกประเทศฝรั่งเศสซึ่งต่อต้านการเปิดเสรีสินค้าเกษตรให้ร่วมวงด้วย โดยคาดว่าฝรั่งเศสเห็นแล้วว่า Singapore Issues จะไม่เป็นที่ยอมรับซึ่งจะมีผลจาก Single Undertaking ทำให้การเปิดตลาดเกษตรไม่คืบหน้าไปด้วย EU คาดว่าด้วยเล่ห์เพทุบายนี้จะทำให้ฝรั่งเศสตกบันไดพลอยโจนเมื่อสามารถร่วมมือกับ US ข่มขู่ประเทศเล็กให้ยอมรับได้ แต่ผลลัพธ์ไม่เป็นไปอย่างที่ EU คาดการณ์ไว้ เพราะการถ่วงดุลอำนาจได้เปลี่ยนไป ประเทศกำลังพัฒนารวมตัวกันเป็นกลุ่มพันธมิตรที่เข้มแข็งในการต่อต้าน ในการประชุมที่แคนคูน ประเทศกำลังพัฒนา (ภายใต้การนำของเอกอัครราชทูตบราซิลประจำ WTO และรัฐมนตรีการค้าของอินเดีย) ประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเป็นพันธมิตรที่เข้มแข็งเพื่อต่อต้านอำนาจของสหรัฐอเมริกาและ EU กลุ่มนี้เรียกว่า G20+ (ซึ่งมีไทยและจีนรวมอยู่ในกลุ่มด้วย) ความสำเร็จของกลุ่มคือการปฏิเสธเอกสารการประชุมที่เรียกว่า Derbez Text เนื่องจากเอกสารนี้ไม่สะท้อนข้อเสนอของประเทศกำลังพัฒนา แต่กลับบรรจุข้อตกลงร่วมระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2546 ซึ่งแสดงว่า ทั้งคู่จะไม่ยินยอมเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรของตนตามขอเรียกร้องของประเทศกำลังพัฒนา

การที่บราซิลและอินเดียก้าวขึ้นมาเป็นหัวอำนาจสำคัญในการเจรจาการค้าพหุภาคีในรอบโดฮา เกิดจากเหตุผลสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ เหตุผลแรก คือ ระบบการออกเสียงแบบฉันทามติของ WTO (ดูการผลิตฉันทามติในข้อ 4.2) ที่แตกต่างจากในองค์กรโลกบาลอื่นๆ เช่น IMF และธนาคารโลกซึ่งประเทศมหาอำนาจเป็นผู้มีอำนาจครอบงำการดำเนินงานเกือบทั้งหมด (เพราะตนเป็นผู้จ่ายเงินสมทบมากที่สุด) ในการเจรจารอบอุรุกวัยมีประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเข้าร่วมในการเจรจาอย่างจริงจัง (ส่วนหนึ่งเพราะทุนไม่ได้กับการที่ประเทศมหาอำนาจใช้อำนาจฝ่ายเดียวเช่นเซ-บั้งคับประเทศอื่นๆ) นอกจากนั้นหลังรอบอุรุกวัยจำนวนสมาชิก WTO ก็ได้เพิ่มขึ้นเป็น 148 ประเทศ สมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา (ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น กลุ่ม OECD มีเพียง 16 กลุ่มประเทศ) นอกจากนั้น ในการประชุมรอบโดฮาสมาชิกยังตกลงกันที่จะต้องสรุปผลการเจรจาแบบ “ม้วนเดียวจบ” (Single Undertaking) กล่าวคือ สมาชิกต้องมีความเห็นร่วมกันในทุกๆ เรื่องที่มีการเจรจากัน ดังนั้นถ้าสมาชิกรายใดรายหนึ่งคัดค้านเรื่องที่เจรจาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การเจรจาก็ไม่อาจยุติลงได้ แม้ระบบแบบนี้จะทำให้มหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจยับยั้งผลการประชุมได้ก็ตาม แต่ขณะเดียวกันประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่อย่างบราซิลและอินเดียก็ค้นพบว่า ระบบ WTO ทำให้ตนมีอำนาจต่อรองไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ความสำคัญของทั้งสองประเทศเพิ่มมากขึ้นในการประชุมที่แคนคูน เพราะประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่พอใจเอกสารประชุม Derbez Text จนเกิดการรวมตัวเป็นกระแสต่อต้านประเทศมหาอำนาจ

แต่ลำพังการเป็นประเทศขนาดใหญ่ไม่ใช่เงื่อนไขจำเป็นที่จะทำให้บราซิลและอินเดียมีอำนาจการต่อรอง เหตุผลอีกข้อที่ทำให้ประเทศทั้งสองมีอำนาจมากขึ้นเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ การปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจในบราซิล อินเดีย และจีน ทำให้มีเงินลงทุนจากต่างประเทศจำนวนมากหลั่งไหลเข้าไป เพราะทั้งสามประเทศเป็นตลาดขนาดใหญ่ การเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนในประเทศทั้งสามกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เพิ่มอำนาจการต่อรองในเวทีโลกโดยปริยาย (Schuman 2003)

ค) ความล่าช้าของการเตรียมประชุมแคนคูน

ร่าง Modalities มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการเจรจาการค้า ในรอบ UR ร่าง Dunkel เป็นร่างที่ทำให้ประเทศสมาชิกมีกรอบที่ใช้ยึดในการเจรจาในการเจรจารอบโดฮา ผู้อำนวยการ WTO จึงมอบหมายให้นาย Stuart Harbinson จัดทำร่าง Modalities โดยรวบรวมจากข้อเสนอของประเทศต่างๆ ในทำนองเป็นร่างที่ประนีประนอมข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ ร่างแรกออกเผยแพร่ให้สมาชิก WTO ในเดือนกุมภาพันธ์ 2546 แต่ถูกกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรง นายฮาร์บินสันจึงนำความเห็นในที่ประชุมกลับไปปรับปรุงเป็นร่างที่สอง ร่างฉบับใหม่ออกเผยแพร่เมื่อเดือนเมษายน 2546 แต่ประเทศสมาชิกก็ยังมีความเห็นแตกต่างกันมาก

เนื่องจากร่างข้อเสนอดังกล่าวของฮาร์บินสันออกมาในเดือนเมษายน 2546 ซึ่งใกล้กับกำหนดประชุมรัฐมนตรีที่แคนคูนในเดือนกันยายน 2546¹⁰ ประเทศสมาชิกจึงไม่มีเวลาพอจะหาข้อยุติ เมื่อประเทศสมาชิกไม่ยอมรับร่างดังกล่าว ประธานจัดการประชุมที่แคนคูนจึงมี

ความจำเป็นต้องจัดเตรียมร่างข้อเสนอเพื่อให้รัฐมนตรีมีมติ ทว่าร่าง
ข้อเสนอของนาย Derbez กลับทำผิดเป็นซ้ำสองกล่าวคือ เนื้อหา
ส่วนใน-ในร่างขอเสนอมาจากข้อตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกากับ
สหภาพยุโรป¹¹ แม้ร่าง Derbez จะหลีกเลี่ยงปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องขนาด
การเปิดเสรีตลาดและไม่กำหนดระยะเวลาการทำตามข้อตกลง แต่นั่น
ไม่ใช่ประเด็นสำคัญในสายตาของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใน- ปัญหา
อยู่ที่ประเทศกำลังพัฒนาทราบดีว่า ร่าง Derbez text เป็นร่างฉบับ
“ร่างทรง” ของสหรัฐอเมริกา-สหภาพยุโรป ซึ่งสะท้อนว่า ทั้งคู่ไม่มี
ความจริงใจที่จะเปิดเสรีภาคการเกษตรในประเทศของตน แต่กลับมา
เรียกร้องให้ประเทศอื่นๆ เปิดเสรีภาคเศรษฐกิจสาขาอื่นๆ

เชิงอรรถ

¹ ความกังวลเรื่องปัญหาความมั่นคงหลังเหตุการณ์ 9-11 และการจัดประชุม
ในประเทศที่ยังเป็นการปกครองดั้งเดิมแบบ Shiek อาจเป็นปัจจัยสำคัญ-ทำให้กลุ่มต่อต้าน
โลกาภิวัตน์ไม่สามารถต่อต้านการประชุมที่โดฮาได้ (Bhagwati, *Wall Street Journal*, July
2, 2003) นอกจากนี้ Panagariya (2002) ให้เหตุผลเพิ่มเติมเรื่องความสำเร็จของการเริ่ม
รอบโดฮาว่าเป็นเพราะสหรัฐอเมริกายอมให้มีการแก้ไขกติกา Compulsory Licensing
ในการผลิตยาต้านไวรัสเอดส์ กล่าวคือ ในกรณีฉุกเฉิน ประเทศสามารถใช้ Compulsory
Licensing ได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากบริษัทที่เป็นเจ้าของสิทธิบัตร

² ร่างมติการประชุมเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2545 สะท้อนให้เห็นความไม่เป็น
กลางของเลขานุการในที่ประชุม ซึ่งเขียนสรุปมติตามความต้องการของประเทศมหาอำนาจ
โดยไม่แยแสกับความเห็นของสมาชิกส่วนใน- ดู Mehta, “Prologue and Epilogue”
We’ve Have Been Here Before, 2003.

³ การเริ่มรอบการเจรจาการค้าด้านเกษตรครั้งแรกในการประชุมที่เจนีวาปี 1982
ก็ล้มเหลวกับความพยายามเริ่มการเจรจารอบใหม่ที่ Seattle แต่เหตุการณ์ 11 กันยายน
ทำให้สามารถเริ่มรอบโดฮาได้ในเดือนพฤศจิกายน 2544 ซึ่งรวดเร็วกว่าการเปิดรอบอุรุกวัย
ที่ใช้เวลานานถึง 4 ปี

⁴ ATPSM เป็นแบบจำลองดุลยภาพบางส่วนในเชิงสถิติ มีสินค้าเกษตร 36 ชนิด และมีประเทศ 176 ประเทศ

⁵ แต่ประเทศแอฟริกาที่เป็นหัวหอกต่อสู้กับการค้าที่ไม่ยุติธรรมของประเทศพัฒนาแล้ว คือ ไนจีเรียกับแอฟริกาใต้ ส่วนบุคคลสำคัญที่ปลุกเร้าประเทศแอฟริกาตะวันตก ทั้งสี่กล่าวกู้ขึ้นท้าทายสหรัฐอเมริกา ได้แก่ รัฐมนตรีการค้าของเคนยา (Mukhisa Kituyi) คูบทความของ Sanjaya Baru ใน *The Financial Times Express*, September 19, 2003 และ Public Agenda (สื่อของกานา) November 17, 2003 ทั้งสามบทความปรากฏในหนังสือของ CUTS (2004).

⁶ ในกรณีกลุ่มเจรจาสินค้าเกษตรรอบโดฮานี้ ประธานคือนาย Stuart Harbinson

⁷ ในปี 2000 มี 24 ประเทศที่ไม่มีผู้แทนถาวรที่กรุงเจนีวา โดยเฉลี่ยแล้วประเทศกำลังพัฒนามีเจ้าหน้าที่ประจำเพียง 3.5 คน ซึ่งต้องดูแลองค์การระหว่างประเทศในกรุงเจนีวาทั้งหมด ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วมีเจ้าหน้าที่ 7.4 คนโดยเฉลี่ย ทำหน้าที่เกี่ยวกับ WTO เท่านั้น โดยทั่วไป WTO มีการประชุมสัปดาห์ละ 40-50 ครั้ง

⁸ เช่นผู้แทนการค้าอเมริกัน นาย Robert Zoellick กล่าวตำหนิเอกอัครราชทูตปากีสถานว่าไม่สนใจรักษาระบียบขึ้นให้กับประชาชนของตนเอง (*Inside US Trade*, 2002)

⁹ ตัวอย่างเช่น เอกอัครราชทูตประเทศอียิปต์ ไม่ได้กลับคืนสู่ตำแหน่งที่เจนีวา หลังจากการประชุมที่โดฮา และเอกอัครราชทูตประเทศอเมริกากลางประเทศหนึ่งก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน (Kwa, 2003)

¹⁰ นอกจากนั้นความล่าช้าของการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรป ที่เพิ่งได้ข้อสรุปในเดือนมิถุนายน 2546 ก็ทำให้การเตรียมตัวประชุมที่แคนคูนไม่ทัน อีกทั้งการปฏิรูปน้อยมากด้วย

¹¹ ทั้งสองประเทศอาจคิดว่าการตกลงกันครั้งนี้ก็เหมือนกับข้อตกลง Blair House Agreement ในเดือนธันวาคม 2536 ซึ่งครั้งนั้น สมาชิก WTO ยอมรับข้อเสนอส่วนใหญ่ของ Blair House Agreement

	PSE-based NPCs [a]		CSE-based NPCs [b]		P
	1986-88	1999-01	1986-88	1999-01	199
Protectionists					
Korea	236	181	195	166	
Japan	151	142	139	119	
Norway	238	150	173	115	
European Cty	87	38	84	51	
Hungary	14	10	13	9	
Poland	0	14	1	13	
Czech	74	10	71	11	
Switzerland	285	176	293	172	
Middle of the road					
United States	19	16	19	13	
Canada	40	13	32	17	
Turkey	15	25	18	28	
Mexico	-9	16	-9	20	
Free traders					
Australia	5	1	8	1	
New Zealand	2	1	10	4	
OECD	58	35	62	43	

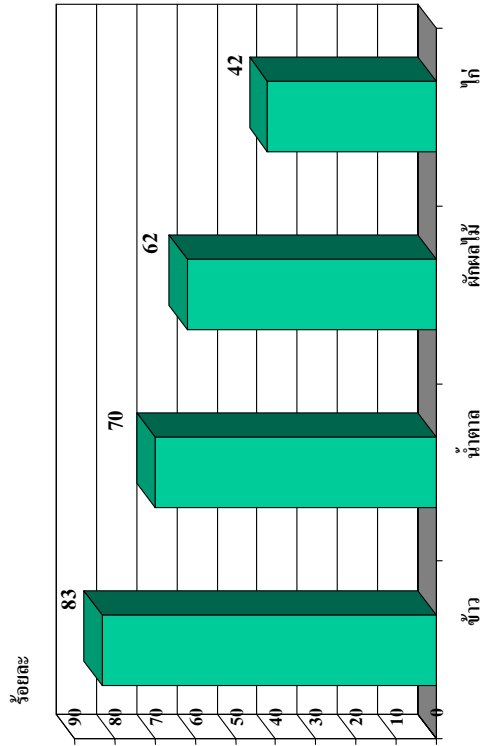
ที่มา : OECD (2001,2002), Messerlin (2004)

ตารางที่ 4.2 การเปลี่ยนแปลงในสวัสดิการ
จากข้อเสนอเปิดการค้าเสรีภาคเกษตร 3 ข้อเสนอ

ประเทศ	ข้อเสนอของ		
	สหรัฐฯ	สหภาพยุโรป	อาร์เจนตินา
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

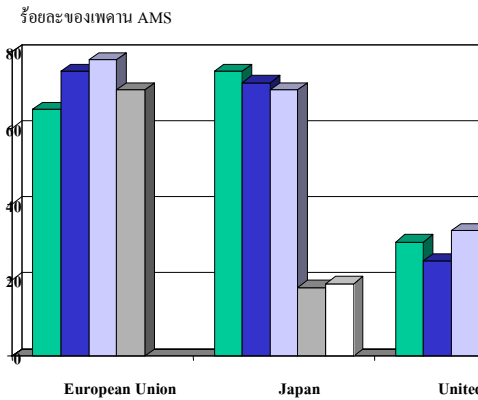
ที่มา : David Vanzetti and Ralf Peters, 2003.

รูปที่ 4.1 ส่วนแบ่งตลาดส่งออกในโลกของประเทศไทยกำลังพัฒนา



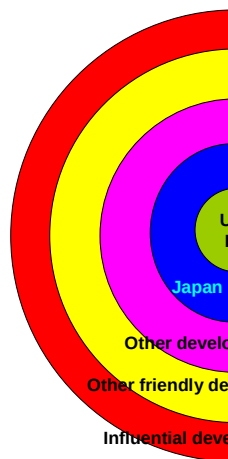
ที่มา : Podbury, et. Al. 2003

รูปที่ 4.2 การใช้ประโยชน์จาก Aggregate Mea



ที่มา : Podury, et. al. 2003

รูปที่ 4.3



อนาคตของการเจรจาอบโดฮา : มีแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์

บทนี้ได้อธิบายถึงข้อบกพร่องและความไม่สมดุลของข้อตกลง URAA ผลลัพธ์จากการเจรจาที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเสียเปรียบตลอดจนความกลัวว่า การเจรจาอบโดฮาจะยิ่งสร้างความเสียเปรียบมากยิ่งขึ้น จึงไม่น่าแปลกใจที่หลายประเทศต่างก็แสดงความยินดีเมื่อการประชุมแคนคูนประสบความสำเร็จ นักการทูตของประเทศกำลังพัฒนาต่างเชื่อว่า “การไม่มีข้อตกลงดีกว่าการมีข้อตกลงที่เลว”

อย่างไรก็ตามข้อบกพร่องและผลลัพธ์ที่ไม่สมดุลของรอบอุรุกวัยไม่ใช่เกิดจากการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร การที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องยอมรับกติกาใหม่ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาหรือมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ก็ไม่ใช่เรื่องของนโยบายการค้าเสรี แท้ที่จริงแล้วตลาดสินค้าเกษตรโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดในประเทศพัฒนาแล้วยังเป็นตลาดที่มีการอุดหนุนคุ้มครองในระดับสูงอันเนื่องจากการมีข้อตกลง URAA ที่ไม่ดี การที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องยอมรับกติกาใหม่ๆ ทำให้คนยากจนที่ป่วยเป็นเอชไอวีต้องซื้อยาในราคาแพง คือ ความอยู่ดีมีสุขของกติกาใหม่แต่กติกาที่ไม่ใช่กติกาการค้าเสรี กติกาดังกล่าวถูกผลักดันโดยบริษัทข้ามชาติผ่านอำนาจทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจ การเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรยังคง

เป็นหนทางที่ดีที่สุดในการลดปัญหาความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นผลดีกับประเทศเล็ก ๆ ที่เป็นผู้ส่งออกอย่างไทย แม้กระทั่งข้อเสนอของ สหภาพยุโรปและฮาร์บินสันที่จะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเสียประโยชน์ แต่ผลการศึกษายืนยันว่า ไทยยังคงจะได้ประโยชน์จากข้อเสนอดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นข้อเสนอที่มีได้ก่อให้เกิดการเปิดเสรีที่มากพอก็ตาม (ดูตารางที่ 4.1)

แต่จะอย่างไรการเจรจาและผลการเจรจารอบโดฮา จึงจะสัมฤทธิ์ผลก่อให้เกิดการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาตามปฏิญญาโดฮา ทำอย่างไรการเจรจาจึงจะเป็นการเจรจาที่ยึดหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์แทนการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ ทำอย่างไรการเจรจาจึงจะเป็นการสร้าง “ความยุติธรรมในสังคมโลก” (Justice) แทนการเจรจาเพื่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม (Stiglitz and Charlton 2004) แม้คำตอบจะไม่ง่าย แต่ในเวลานี้ผู้เขียนเชื่อว่า เรายังมีแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์ นอกจากการเปลี่ยนแปลงในดุลอำนาจในกระบวนการเจรจาที่เกิดจากแกนนำของกลุ่ม G21 (ได้แก่ อินเดีย บราซิล และจีน) และการผ่อนปรนจุดยืนที่แข็งแกร่งเรื่องการไม่เปิดตลาดสินค้าเกษตรในสหภาพยุโรปมากกว่าข้อเสนอเดิม การเปลี่ยนท่าทีเรื่องการลดเงินอุดหนุนฝ่ายของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนการที่พลังทางการเมืองของกลุ่มเกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนา ลดน้อยถอยลง เนื่องจากจำนวนเกษตรกรลดลง เพราะการนำเข้าทำให้ราคาสินค้าเกษตรลดลง และเกษตรกรส่วนใหญ่มีอายุมาก (Fackler 2004) มีนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจำนวนมากที่ “เป็นเพื่อนแท้” ของประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นในรอบ 3 ปี ที่ผ่านมาระหว่างงานวิชาการจำนวนมากที่พยายามศึกษาวิเคราะห์

การเจรจาการค้าพหุภาคีในมุมมองของประเทศกำลังพัฒนา (ตัวอย่างเช่น Stiglitz, Finger, Rodrik, Hathaway, Anderson, Gorter, Podbury, Merlinda, Verdier, Vanzetti ฯลฯ)

ก่อนที่จะสรุปแนวทางที่เป็นข้อเสนอแนะของนักวิชาการดังกล่าว เราจะสรุปงานวิชาการเกี่ยวกับการเมืองว่าด้วยการคุ้มครองก่อนงานวิจัยเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบ่งชี้และวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยที่สนับสนุนการค้าเสรี ตามด้วยเหตุผลว่า ทำไมประเทศกำลังพัฒนา (รวมทั้งไทย) ควรทุ่มเทเอาใจใส่กับการเจรจาพหุภาคีมากกว่าการเจรจาเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคี จากนั้นจึงจะสรุปข้อเสนอแนะของนักวิชาการทั้งในเรื่องการปรับเปลี่ยนวาระการเจรจาให้เน้นเรื่องการพัฒนา ผลกระทบของการเปิดเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยใหม่เรื่องผลกระทบต่อการกระจายรายได้ และในท้ายที่สุดเราจะเสนอความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับแนวทางการปรับกระบวนการและระบบการเจรจาพหุภาคี

5.1 การเมืองเรื่องการค้าเสรี

เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่านโยบายการค้าเสรีก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศคู่ค้า เนื่องจากนโยบายนี้ส่งเสริมประสิทธิภาพในระยะยาว เมื่อมีนักคณิตศาสตร์ขอให้ Paul Samuelson นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ระบุข้อเสนอของวิชาเศรษฐศาสตร์ที่เป็นจริงและมีความสำคัญมาหนึ่งข้อ Paul Samuelson ยังตอบว่า “Specialization According to Comparative Advantage” (Verdier 2004 : 2) ซึ่งเป็นข้อสรุปพื้นฐานของวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ที่ส่งเสริมการแบ่งงานกันทำตามความถนัดเพื่อแลกเปลี่ยนในการค้า

แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลทุกประเทศกลับเพิกเฉยต่อข้อเสนออันนี้ และทำการแทรกแซงกีดกันการค้า ดำเนินนโยบายคุ้มครองอุดหนุน ภายในขัดกับแนวทางการค้าเสรี

เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น การตอบคำถามนี้ จำเป็นต้องเข้าใจถึง ข้อเท็จจริงสี่ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง นโยบายการค้าเสรีอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุดแก่ประเทศคู่ค้า ถ้ามีการบิดเบือนรูปแบบต่างๆ ในตลาด (Market Distortions) ซึ่งประเด็นนี้ได้รับการวิเคราะห์เจาะลึกโดยศาสตราจารย์ ภควาที ปริมาจารย์ทางด้านการค้าระหว่างประเทศมานานกว่าสาม ทศวรรษแล้ว (Bhagwati, 1971) กล่าวคือ หากตลาดมีการบิดเบือนไม่ว่า จะเป็นเพราะอำนาจผูกขาดของประเทศยักษ์ใหญ่ หรือเพราะผลกระทบภายนอกทางการผลิตหรือการบริโภค (Production and Consumption Externalities) หรือโครงสร้างตลาดสินค้าหรือตลาด ปัจจัยที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Goods and Factor Markets) หรือ มีความไม่แน่นอน (Uncertainty) ในกรณีเช่นนี้ การแทรกแซงโดยรัฐ เป็นนโยบายที่เหมาะสม แต่จะแทรกแซงอย่างไร เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณา ถึงต้นตอที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนสรุปได้ 2 ประการ คือ

(1) ถ้าความล้มเหลวของตลาดมีต้นตอในประเทศ นโยบาย ที่ดีที่สุดคือ ให้แก้ปัญหาคือต้นตอของการบิดเบือนด้วยภาษี เงินอุดหนุน หรือมาตรการทางด้านสถาบัน และยังคงดำเนินนโยบายการค้าเสรีต่อไป

(2) ถ้าต้นตอของการบิดเบือนเกิดขึ้นในต่างประเทศ นโยบาย การค้าเสรีอาจไม่ใช่นโยบายที่ดีที่สุด

อย่างไรก็ตาม นโยบายการแก้ปัญหาต้องพิจารณา ข้อเท็จจริง 2 ประการเพิ่มเติม คือ การแทรกแซงอาจไม่คุ้มค่า และรัฐก็มีโอกาสล้มเหลวเช่นกัน (Bhagwati, 2000) นอกจากนี้แล้ว เมื่อนโยบายการค้าแบบปกป้องคุ้มครองจะไม่ใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ปัญหาเหล่านี้ แต่ก็อาจเป็นมาตรการที่รัฐสามารถใช้ได้โดยรัฐมีต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost) ต่ำกว่ามาตรการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐเองก็มีข้อจำกัดทางด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Constraints) ที่อาจทำให้มองไม่เห็นนโยบายแทรกแซงที่เหมาะสมที่สุด ในจังหวะที่เหมาะสมที่สุดด้วย นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์การค้าก็ทราบดีว่าประเทศใดก็สามารถใช้นโยบายปกป้องคุ้มครองเพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนทางการค้า (Terms of Trade) เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศของตนได้แม้ว่าจะเสี่ยงต่อการตอบโต้จากประเทศใดด้วยก็ตาม

ประการที่สอง การตอบคำถามข้างต้นจำเป็นต้องคำนึงถึงโครงสร้างทางสถาบัน และพิจารณาผลได้ผลเสียของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคม เนื่องจากกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายของรัฐ อาจมิได้ยึดวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุถึงสวัสดิการสูงสุดในองค์รวมของสังคม (Aggregate Welfare Maximization) เป็นสำคัญ นโยบายการค้าระหว่างประเทศถูกกำหนดภายใต้บริบททางการเมืองและสังคม เป็นผลลัพธ์ของแรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่อาจประกอบกิจกรรมแสวงหากำไรที่ไม่สร้างสรรค์ผลผลิตโดยตรง (Directly Unproductive Profit-Seeking: DUP) นโยบายการค้าจึงเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดโดยปัจจัยอิสระที่ไม่เกี่ยวข้องกับการค้าโดยตรง (Endogenous Trade Policy)

ประการที่สาม ภายใต้บริบทของการค้าระหว่างประเทศที่มีการลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment: FDI) และบริษัทข้ามชาติมีความสำคัญที่ทำให้เกิด Production Sharing และ Fragmentation ที่กระจายกิจกรรมการผลิตไปยังหลายประเทศ (Feenstra 1998; Arndt and Kerkowsky 2001; Hummels, Isshii and Yi 2001) มีการตัดแบ่งกระบวนการผลิตและ Outsourcing อย่างกว้างขวาง ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงการค้าในสินค้าชั้นกลาง และ “กิจกรรมการผลิตชั้นกลาง” ซึ่งเป็นไปได้ว่าใช้ปัจจัยที่เข้มข้นต่างกันทำให้เกิด Factor Intensity ที่ต่างกันภายในอุตสาหกรรมเดียวกัน ประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Country: DC) อาจชำนาญในกิจกรรมที่ Skill-Intensive เช่น วิจัย พัฒนา และการตลาด ส่วนประเทศกำลังพัฒนา (เรียกรวมว่า LDC) ถนัดในการผลิตและส่งออกสินค้าขั้นปฐมและสินค้าชั้นกลางจำนวนมากที่เน้นหนักไปทางแรงงานและแรงงานที่มีทักษะต่ำกว่า หากจะได้ประโยชน์จาก Comparative Advantage ดังกล่าว กิจกรรมการผลิตที่ถูกเคลื่อนย้ายจาก DC ไปยัง LDC อาจเป็นกิจกรรมที่เป็น Skill-Intensive น้อยกว่าใน DC แต่มี Skill-Intensive มากกว่าใน LDC ผู้รับทุน ดังนั้น ดีมานด์ต่อแรงงานมีฝีมือจึงเพิ่มขึ้น (โดยเปรียบเทียบ) ทั้งใน DC และ LDC ทำให้ค่าจ้างแตกต่างกันมากขึ้นทั้งใน DC และ LDC นั่นเอง นอกจากนี้ ประเทศ DC จะเลือกลงทุน หรือ Outsource ในประเทศ LDC ที่มีแรงงานฝีมือระดับกลางเท่านั้น เนื่องจากต้องเลือกกิจกรรมการผลิตชั้นกลางที่เหมาะสมกับแรงงาน ดังนั้นหากระดับทักษะของแรงงานมีความต่าง

กันมากๆ โอกาสของการ Match อาจจะไม่ มี ทำให้ประเทศที่ด้อยพัฒนาหลายๆ ซึ่งมีแรงงานไร้ฝีมือมากหรือทักษะต่ำมากจะถูกกลืนเลย (Marginalize) ในกระบวนการโลกาภิวัตน์อย่างที่เราเห็นในปัจจุบัน ดังนั้นถึงแม้ว่าการค้าระหว่างประเทศจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศคู่ค้า แต่ก็ก่อให้เกิดการเหลื่อมล้ำแปลกแยกในประเทศและในสังคมโลกมากขึ้น และเป็นเหตุให้มีความขัดแย้งทางการเมืองมากขึ้น

ประการที่สี่ การค้าระหว่างประเทศมีทั้งผลดี (Gains from Trade) และผลเสีย (Pain from Trade)¹ ทำให้มีทั้งผู้ได้และผู้เสียภายในประเทศผู้เสียจะต้องทำการปรับตัว ซึ่งตำราเศรษฐศาสตร์มักสมมติว่า รัฐจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือ หรือในทางทฤษฎีคือ วาดภาพว่าผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยด้วย Lump Sum Transfer จากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการค้า ซึ่งมีขนาดให้พอที่จะทำให้ทุกฝ่ายดีขึ้นได้ หลังจากการกระจายผลประโยชน์รอบสองแล้ว

แต่ในความเป็นจริง Lump Sum Transfer นั้นไม่มี เพราะไม่มีวิธีใดที่จะโอนถ่ายผลประโยชน์ในลักษณะที่ไม่มีผลกระทบต่อแรงจูงใจ กอปรกับรัฐบาลประเทศยากจนมักไม่มีเครื่องมือทางการคลังที่จะสามารถถ่ายโอนผลประโยชน์จากผู้ได้ให้ผู้เสียได้โดยให้สังคมโดยรวมดีขึ้น ในเวทีเจรจาการค้าโลก Pain from Trade นั้นเห็นได้ชัดจากผลการเจรจา รอบอุรุกวัย ประเทศ DC ผูกพันที่จะเปิดตลาดเกษตรและสิ่งทอ แต่ก็ไม่ได้เปิดจริงจึงเพราะไม่ยินดีที่จะจัดการกับความเจ็บปวดของการปรับตัวอย่างจริงจัง ในส่วนกลับกัน ประเทศ LDC กลับต้องแบกรับความเจ็บปวดจากการปฏิบัติตามกฎกติกาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property: IP) และ มาตรฐานสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช

(Sanitary and Phytosanitary Standards: SPS) มีต้นทุนมหาศาล ซึ่งทำให้ LDC สูญเสียโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านั้น ในการพัฒนาโดยตรง เช่น เรื่องการศึกษา หรือ อนามัยเด็ก การเยียวยาทั้งปวง ความเจ็บปวดในระดับประเทศและภายในประเทศจำเป็นต้องมีกลไกกระจายผลประโยชน์ (Redistribution) ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจหมายถึงพลังทางการเมือง หรือเครื่องมือทางเศรษฐกิจในการกระจายประโยชน์ โดยเฉพาะเรื่องภาษีและเงินโอน แต่ในรูปของทั้ง Safety Net และ Opportunity Net การฝึกอบรม หางาน และอื่นๆ

การเมืองเรื่องเกษตรมีความสลับซับซ้อนมากเพราะความหลากหลายของสินค้า และความหลากหลายของผู้ผลิตประเทศใดประเทศหนึ่งอาจมีความถนัดในการผลิตพืชบางชนิด และไม่ถนัดในการผลิตพืชอื่นๆ การสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการค้าเสรีจึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองหรือพลังทางการเมืองของแต่ละฝ่าย อย่างไรก็ตาม เราอาจจัดกลุ่มประเทศต่างๆ อย่างหายาๆ ได้ตามตาราง 5.1

ผู้ที่สนับสนุนการค้าเสรีอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ ผู้มีส่วนได้โดยตรงกับการค้า และ นักวิชาการ ตลอดจนผู้นำที่สนับสนุนการค้าเสรีโดยหลักการ ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่คัดค้านการค้าเสรีประกอบด้วย ผู้ที่เสียหายโดยตรงเป็นธรรมดาเนื่องจากได้รับการปกป้องคุ้มครองมานาน นักวิชาการ (กระแสรอง) และกลุ่มสำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง คือกลุ่ม NGO (Non-Government Organizations) ซึ่งมุ่งเน้นเรื่อง Civil Society ความยุติธรรมในสังคมโลก การปกป้องผู้ยากไร้ และภัยคุกคามจากกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นที่น่าสนใจว่า ความเห็นของสาธารณชนแทบทุกประเทศค่อนข้างไปทางตรงกันข้ามกับแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ (ส่วนใหญ่-)

อย่างไม่ควรมองข้ามการสำรวจของ *Mayda and Rodrik (2002)* ใน 23 ประเทศ โดยมีตัวอย่าง 28,456 ราย พบว่า มีผู้ต่อต้านการค้าเสรีมากกว่าผู้สนับสนุนแทบทุกประเทศ² และโดยเฉลี่ยแล้วสาธารณชนน้อยกว่าร้อยละ 25 เห็นด้วยกับนโยบายการค้าเสรี

หากตัดผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงออกก่อนให้เหลือแต่กลุ่มผู้ที่ขัดแย้งทางอุดมการณ์ ความแตกต่างระหว่างฝ่ายที่ผลักดันการค้าเสรีกับกลุ่มต่อต้าน โดยแบ่งได้เป็น 4 ประเด็น ด้วยกัน คือ (ก) ระดับ Aggregation (ข) ช่วงเวลา (ค) ผลกระทบทางการเงินหรือมิติอื่น และ (ง) มาตรฐานแบบสัมบูรณ์ (Absolute) หรือโดยเปรียบเทียบ (Relative) (Verdier 2004)

ในเรื่องระดับ Aggregation งานศึกษาต่างๆ ที่คาดการณ์เกี่ยวกับผลประโยชน์ของการเปิดเสรีจะพิจารณาประโยชน์ระดับโลก ระดับประเทศ หรือภูมิภาค โดยดูผลกระทบโดยเฉลี่ย ในทางกลับกัน ฝ่ายต่อต้านจะสนใจผลกระทบในระดับบุคคล ท้องถิ่น หรือชุมชน ยกตัวอย่างเช่น เรื่องความยากจน กลุ่มแรกอาจมองว่า การค้าทำให้จำนวนผู้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนลดน้อยลง แต่ฝ่ายต่อต้านจะมองว่ากลุ่มที่ยังจนอยู่นั้นอาจจนมากขึ้น ฉะนั้นจึงอาจต้องใช้แนวปรัชญาแบบ John Rawls ที่ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกแก่คนที่เสียเปรียบที่สุดในสังคม

เรื่องของช่วงเวลาก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งเพราะนักวิชาการมักมองช่วงเวลาระยะกลาง (5-10 ปี) ที่เปิดโอกาสให้มีการปรับตัว ส่วนผู้ต่อต้านจะมองผลกระทบในทันที เรื่องมิติอื่นและผลโดยเปรียบเทียบก็เช่นกัน ผู้ต่อต้านจะมองสังคมในลักษณะกว้าง ทั้งทางด้านการศึกษา

อนามัย รวมถึงวัฒนธรรม ประเพณีและจริยธรรม โดยอาจเหมารวมเอาไว้ว่า ความเสื่อมโทรมทางด้านต่างๆเหล่านี้ ล้วนเป็นผลพวงของการค้าเสรี (แต่ *Bhagwati* 2002 ให้เหตุผลโต้ว่าการค้าเสรีไม่ใช่ต้นเหตุของความเสื่อมทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการค้า

ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆในสังคม เป็นพื้นฐานที่ก่อให้เกิด นโยบายของรัฐในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งนโยบายการค้ำระหว่างประเทศ การแยกแยะปัจจัยที่มีอิทธิพล เพื่อวิเคราะห์ความสำคัญของแต่ละกลุ่มปัจจัยจะทำให้เข้าใจกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายของรัฐได้ชัดเจนขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการคาดการณ์ และการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับสถานการณ์หรือปฏิบัติการในเชิงรุก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองภายในของประเทศคู่ค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันซึ่งถือว่า เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อ เนื่องจากเหตุการณ์สำคัญ-หลายประการในประเทศคู่ค้าหลักของประเทศไทย อาทิ การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯ การรับสมาชิกใหม่เข้าสู่สหภาพยุโรป แนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจญี่ปุ่น เป็นต้น

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญ- แนวทางการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นที่น่าสนใจของประเทศที่มีเศรษฐกิจแบบเปิดกว้างอย่างประเทศไทย เพื่อพยากรณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นเมื่อการถ่วงดุลหรือพลังทางการเมืองและสังคมในสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนไป คำถามก็คือว่า มีหลักฐานหรือไม่ว่านโยบายการค้าถูกกำหนดภายใต้บริบทของการเมืองและสังคม

ในลักษณะทั่วไปที่กว้างขวางกว่ากรณีเฉพาะที่อาจหยิบยกมาอ้างได้ (Anecdotal Evidence) การที่จะอธิบายได้ว่าเหตุใดกิจกรรมการผลิตบางกิจกรรม จึงได้รับสิทธิประโยชน์หรือการ ปกป้องคุ้มครองภายใต้ นโยบายของรัฐมากกว่ากิจกรรมอื่นนั้น มีสมมติฐาน (Hypothesis) หลายประการ ซึ่งอาจจัดกลุ่มได้ดังนี้

1) สมมติฐานกลุ่มผลประโยชน์ (Pressure Group (PG) Hypothesis) ระบุว่าผู้ผลิตที่ต้องแข่งขันกับสินค้านำเข้ามาก จะวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งกำแพงภาษีหรือสิ่งกีดขวางการนำเข้าแบบอื่น ตลอดจนการต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งในการนี้กลุ่มผู้ผลิตจะต้องสามารถแก้ปัญหาตัวฟรี (Free Rider) ได้สำเร็จเพราะเมื่อวิ่งเต้นได้การคุ้มครองที่ต้องการแล้ว ผู้ผลิตทั้งหมดจะได้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งผู้ผลิตรายอื่นที่มีได้รวมแบบรับภาระหรือต้นทุนของการวิ่งเต้นด้วยงานของ Olsen (1965); Stigler (1971) ; Peltzman (1976) และ Pincus (1975) เป็นงานแรกๆ ที่ศึกษาความแตกต่างระหว่างอุตสาหกรรมต่างๆ ในอันที่จะแก้ปัญหา Free Rider และรวมพลังในการวิ่งเต้น (Lobby) ได้สำเร็จ ปัจจัยที่คาดว่าจะมีความสำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ จำนวนผู้ผลิต ยิ่งมีจำนวนน้อยและกระจุกตัว การประสานความร่วมมือน่าจะกระทำได้ง่ายขึ้นในการเกษตร จะเห็นได้ว่า ในประเทศพัฒนาแล้วเกษตรกรมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง พื้นที่เพาะปลูกก็กระจุกตัว และบริษัทผู้ผลิตสินค้าเกษตรรายใหญ่ก็ทวีความสำคัญขึ้นเป็นลำดับ ทำให้การต่อต้านการเปิดเสรีหรือการลดการอุดหนุนภายในกระทำได้ง่ายขึ้น จะเห็นได้จากตารางที่ 5.2 ว่าเงินอุดหนุนเกษตรกรทั้งใน US และ EU กระจุกตัวที่ฟาร์มขนาดใหญ่ นอกจากนี้ การรวมตัวน่าจะบรรลุผลง่ายขึ้นหากผู้ผลิตต้องเผชิญกับ “อันตราย” เฉพาะหน้า เช่น ภาวะเศรษฐกิจ

ถดถอย การขยายตัวของภาคการผลิตนั้นๆ ตลอดตัว หรือการเจาะตลาดของสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้น (Olsen 1983) เป็นที่คาดการณ์ได้ว่าระดับการคุ้มครองกิจกรรมการผลิตจะผกผันกับอัตราการขยายตัวของผลผลิตและการจ้างงานในกิจกรรมการผลิตนั้น นอกจากนี้ หากปัจจัยการผลิตมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specific Factors) มีความสามารถในการปรับตัวหรือเคลื่อนย้ายตนเองไปสู่กิจกรรมอื่นได้จำกัด ก็จะมีแรงจูงใจให้วิ่งเต้นเพื่อได้ระดับการคุ้มครองที่สูงเช่นกัน และการวิ่งเต้นก็จะเป็นในลักษณะที่กลุ่มทุนและกลุ่มแรงงานทุกประเภทจะผนึกกำลังกันเป็นรายอุตสาหกรรม ในทางกลับกันหากปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายได้ง่าย การวิ่งเต้นก็น่าจะไม่เกิดในลักษณะอุตสาหกรรม แต่จะเป็นการวิ่งเต้นผนึกกำลังในกลุ่มอาชีพมากกว่า

2) สมมติฐานเครื่องบวกเลข (Adding Machine (AM) Hypothesis) เน้นความสำคัญที่จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะผู้แสวงหาคะแนนเสียงย่อมจะต้องเอาใจอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานสูง (Caves 1976) ดังนั้น อุตสาหกรรมใดที่มีการจ้างงานมาก ก็มีโอกาที่จะวิ่งเต้นสำเร็จเพื่อได้ระดับการคุ้มครองที่สูงขึ้นด้วย

3) สมมติฐานคงสภาพเดิม (Status Quo (SQ) Hypothesis) ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมักไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจนำมาซึ่งความไม่แน่นอน (Corden 1974 ; Lavergne 1983) และรัฐบาลส่วนใหญ่จะไม่ประสงค์ที่จะบริหารจัดการกับการปรับตัวของภาคการผลิตซึ่งจำเป็นต้องเกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายโดยตรง การปรับตัวที่จำเป็นนี้อาจมีต้นทุนสูงทั้งทางเศรษฐกิจระยะสั้น และทางการเมือง เพราะกระแสเรียกร้องการ “รับผิดชอบ” จะมีเป้าที่ชัดเจน ดังนั้นระดับการคุ้มครองปกป้องในปัจจุบันจะแปรตามและสะท้อนระดับ

การคุ้มครองในอดีต คาดได้ว่าจะพบความสัมพันธ์ในเชิงบวกระหว่างอัตรา
การเปลี่ยนแปลงของระดับการคุ้มครองกับ (ก) อัตราการเปลี่ยนแปลง
ของการเจาะตลาดของสินค้านำเข้า (Import Penetration) และ (ข)
ความสามารถในการปรับตัวของกิจกรรมการผลิตนั้นๆ ซึ่งอาจวัดด้วย
สัดส่วนของแรงงานสูงอายุ และแรงงานไร้ฝีมือที่มีอยู่ในกิจกรรมนั้นๆ
เป็นต้น

4) สมมติฐานการเปลี่ยนแปลงสังคม (Social Change (SC)
Hypothesis) มองรัฐในลักษณะกลไกการเปลี่ยนแปลง (Ball 1967;
Constantopoulos 1974) โดยผู้นำพยายามก่อให้เกิดความเสมอภาค
และความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) ซึ่งนำไปสู่นโยบายที่มุ่ง
ยกฐานะของผู้ยากไร้ ดังนั้น ระดับการคุ้มครองจะสูงและการลด
การอุดหนุนจะเป็นไปได้ยากในภาคการผลิตที่มีแรงงานไร้ฝีมือรายได้น้อย
ในประเด็นปัญหาภาคเกษตรในปัจจุบันอาจถือว่าเป็นไปในทางตรงกันข้าม
กับแนวคิดนี้เพราะประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศได้หยิบยกเอาประเด็น
ที่ไม่ใช่เรื่องการค้า (Non-Trade Issues) มาเป็นเหตุผลเพื่อปกป้อง
เกษตรกรให้เปลี่ยนแปลง คือการนำเอาเรื่อง Multi-Functionality มาจัดตั้ง
ขีดขวางกระแสการค้าเสรี

5) สมมติฐานต้นทุนเปรียบเทียบ (Comparative Cost (CC)
Hypothesis) ระบุว่า กิจกรรมการผลิตใดที่มีต้นทุนเปรียบเทียบต่ำจะมี
การคุ้มครองต่ำด้วย เนื่องจากกิจกรรมการผลิตเหล่านี้มีประสิทธิภาพ
ฉะนั้นทั้งรัฐ ตัวแทนอุตสาหกรรม หรือ ตัวแทนกลุ่มแรงงานในกิจกรรม
นั้นๆ จะไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการโอบอุ้มคุ้มครองผู้ผลิตภายใน
หรือกีดกันสินค้านำเข้า หากเป็นเช่นนั้น อัตราการคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ

ก็คาดว่าจะต่ำ หากการส่งออกมีสัดส่วนสูงเมื่อเทียบกับการผลิตทั้งหมด หรือการเจาะตลาดของสินค้านำเข้ามีสัดส่วนต่ำ

6) สมมติฐานนโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy (FP) Hypothesis) ให้ความสำคัญกับความสามารถและอำนาจต่อรองในเวทีการเจรจาการค้า ซึ่งจะกำหนดผลลัพธ์ทางนโยบาย (Trade Policy Outcomes) ตัวอย่างเช่น ในช่วงระยะเริ่มแรกที่มีการเจรจาการค้าหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งในขณะนั้นประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป จะได้รับการยกเว้นมิต้องปฏิบัติตามหลักการต่างตอบแทน (Reciprocity Principle) ดังนั้น ภาษีนาเข้าสำหรับสินค้าส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา ก็คาดว่า จะสูงกว่าสินค้าส่งออกของประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วมีสิ่งแลกเปลี่ยนมีอำนาจต่อรอง แนวคิดนี้ยัง คาดการณ์ต่อไปว่า ประเทศผู้ส่งออกทุนอาจมีแนวโน้มที่จะยอมลดหย่อน ภาษีให้กับสินค้าที่มาจากประเทศคู่ค้าที่เป็นแหล่งเงินทุน เนื่องจากประเทศ รับทุนอาจมีนโยบายที่ให้โทษแก่ผู้ลงทุนต่างชาติได้ เช่น อาจจำกัด การไหลคืนของผลตอบแทนจากการลงทุน หรือยึดกิจการที่เป็น การลงทุนโดยตรงได้

ตารางที่ 5.3 แสดงผลการทดสอบความสัมพันธ์อย่างง่าย ๆ โดยใช้ข้อมูลตัดขวาง ซึ่งผลส่วนใหญ่ยืนยันความสำคัญของประเด็น ทางด้านอิทธิพลการวิ่งเต้นและการเมือง

ผลการศึกษาคอลัมน์ (1) และ (2) ซึ่งถึงความสำคัญของปัจจัย ทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา ในการกำหนดนโยบายการค้าภาคการผลิต ที่ค่าแรงต่ำและใช้แรงงานเป็นสัดส่วนของผลผลิตสูง มีแนวโน้มที่จะ ได้รับการคุ้มครองในระดับสูงสนับสนุนข้อสมมติฐานการเปลี่ยนแปลง

สังคม (SC) ซึ่งระบุว่า รัฐจะอนุญาตให้กลุ่มยากไร้ในสังคม แต่ที่สนับสนุน
ข้อสมมติฐานคงสภาพเดิม (SQ) ด้วย เช่นกัน เนื่องด้วยรัฐไม่ต้องการ
รับผิดชอบผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยปรับ
ลดอัตราการคุ้มครองสำหรับภาคการผลิตที่มีแรงงานไร้ฝีมือหรือที่ปรับ
ตัวเคลื่อนย้ายยาก ข้อสมมติฐานเครื่องบวกเลข (AM) ก็ได้รับการสนับสนุน
เช่นกัน เพราะอัตราการคุ้มครองมีความสัมพันธ์เชิงบวก กับระดับ
การจ้างงาน ผลการศึกษาแบบหยابนี้ก็สนับสนุนข้อสมมติฐานกลุ่ม
ผลประโยชน์ (PG) ด้วย เนื่องจากจำนวนผู้ขายมีความสัมพันธ์เชิงผกผัน
กับระดับการคุ้มครอง ซึ่งอาจแสดงถึงความยากลำบากและต้นทุนในการ
รวมพลังเพื่อการวิงวอนหรือขจัดปัญหาการตีตัวพริ

ในทางตรงกันข้าม งานศึกษาที่กล่าวมาไม่สนับสนุนข้อสมมติฐาน
ต้นทุนเปรียบเทียบ (CC) ซึ่งวัดโดยระดับของการเจาะตลาดของสินค้า
นำเข้าและระดับของการส่งออก หรือข้อสมมติฐานนโยบายต่างประเทศ
(FP) อย่างไรก็ตาม การทดสอบข้อสมมติฐานด้วยสมการเดียวลักษณะนี้
ย่อมมีปัญ Specification Error ได้ง่าย

คอลัมน์ (3) และ (4) แสดงผลการทดสอบอิทธิพลทางด้านผล
ประโยชน์ต่อการลดอัตราการคุ้มครอง ซึ่งก็สนับสนุนข้อสมมติฐาน
ทางด้านการเปลี่ยนแปลงสังคม ข้อสมมติฐานคงสภาพเดิม และ
ข้อสมมติฐานเครื่องบวกเลข เนื่องจากการลดภาษีศุลกากรเกิดขึ้น
ไม่มากในภาคการผลิตที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือรายได้น้อย มีการจ้างงาน
จำนวนมาก และมีการเจาะตลาดของสินค้านำเข้าสูงซึ่งเพิ่มขึ้นในอัตรา
ที่สูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ แม้ว่าปัจจัยที่วัดแรงจูงใจในการวิงวอน เช่น
การกระจุกตัว และจำนวนผู้ขาย จะไม่มีนัยสำคัญในเชิงสถิติ แต่
การเจาะตลาดของสินค้านำเข้า (ซึ่งมีนัยสำคัญ) ก็อาจก่อให้เกิดแรง

จูงใจให้วิ่งเต้นได้เช่นกัน

แต่การทดสอบที่กล่าวมา มีปัญหาสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะปัญหา Specification ซึ่งเกิดจาก Regressor Endogeneity ต่อมางานของ *Trefler (1993)* ได้คำนึงถึงปัญหานี้อย่างจริงจัง คอลัมน์ (5) ในตารางที่ 5.3 แสดงผลของการศึกษาของ *Trefler* ที่พยายามหาอิทธิพลของปัจจัยต่างๆ ที่มีต่อการคุ้มครองในลักษณะมาตรการไม่ใช่ภาษี นั่นคือ Non-Tariff Barriers (NTBs) ในสหรัฐอเมริกา ตัวแปรตาม คือสัดส่วนของสินค้าในแต่ละอุตสาหกรรมที่มีการใช้ NTB อย่างใดอย่างหนึ่ง ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่วัดความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ สัดส่วนการเจาะตลาดของสินค้านำเข้า และสัดส่วนของการส่งออกต่อมูลค่าเพิ่มมีความสำคัญต่อการใช้อนุมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอย่างยิ่ง *Trefler* ใช้ Likelihood Ratio Test ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่วัดความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบมีความสำคัญไม่น้อยกว่า 5 เท่า ของปัจจัยทางด้านผลประโยชน์เชิงธุรกิจ เช่น การกระจุกตัวของผู้ขาย ขนาดการผลิต หรือ ขนาดของทุน นอกจากนี้ เมื่อประมาณการการเจาะตลาดกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีแบบ Joint Estimation แล้ว ก็พบว่า ขนาดการกีดกันการค้าหรือการจำกัดการนำเข้าของสหรัฐอเมริกา นั้น สูงกว่าผลการศึกษาที่พิจารณาเฉพาะการกีดกันในรูปแบบภาษีเป็นอันมาก กล่าวคือ มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีของสหรัฐอเมริกาในปี 1983 มีผลกีดกันสินค้านำเข้ามูลค่าเท่ากับ \$50 พันล้าน ซึ่งหากแปลงมาตรการเหล่านี้เป็นภาษีศุลกากรก็จะได้อัตราภาษีตามมูลค่า (Ad Valorem Tariff Equivalent) ที่สูงอยู่ในพิสัยประมาณร้อยละ 20-40

ในงานศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ NTB ของ *Lee and Swagel* (1997) ซึ่งทำการประมาณการด้วย Simultaneous Equations เช่นกัน ก็พบความสำคัญ-of ตัวแปรทางด้านผลประโยชน์ ซึ่งสนับสนุนข้อสมมติฐานที่กล่าวมา และสนับสนุนข้อสรุปที่ว่า NTB เป็นเครื่องมือกีดกันที่เข้มข้นกว่าภาษีศุลกากร

นอกจากนี้ งานของ *Krishna and Mitra* (2000) ก็แสดงให้เห็นอิทธิพลของตัวแปรทางด้านการเมืองในกรณีที่มีการลดการกีดกันการค้าฝ่ายเดียว เนื่องจากการลดการกีดกันการค้าฝ่ายเดียวนั้นนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างผลประโยชน์ ที่นำไปสู่การตอบแทน นั่นคือ การเปิดเสรีฝ่ายเดียวเป็นกลไกที่กระตุ้นให้เกิดการตอบแทน (Reciprocated Unilateralism) ในบางกรณี

คำถามต่อไปก็คือ ข้อสมมติฐานใดมีความสำคัญที่สุดที่จะนำมาคาดการณ์เกี่ยวกับท่าทีการเจรจาการค้าในอนาคตได้แม่นยำที่สุด *Gawande* (1998) ได้พยายามศึกษาประเด็นนี้ โดยใช้ Non-Nested Models of Endogenous Trade Protection โดยใช้ระเบียบวิธีแบบ Bayesian โดยแยกวิเคราะห์มาตรการไม่ใช่ภาษีด้านราคา (Price NTBs) ออกจากมาตรการด้านปริมาณ (Quantity NTBs) ดังนั้น อากรตอบต่อการทุ่มตลาด (Antidumping Duties, ADD) และภาษีตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duties, CVDs) จะวิเคราะห์แยกจากมาตรการจำกัดปริมาณหรือโควต้า ตลอดจนการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Quotas and Voluntary Export Restraints) เป็นต้น

วิธีการเปรียบเทียบความสำคัญ-of แต่ละข้อสมมติฐานแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ทำการเปรียบเทียบแบบ

Nested คล้ายกับ Likelihood Ratio Test ปกติ กล่าวคือ คำนวณค่าของโอกาสที่จะเป็น (Likelihood) จากโมเดลเต็มรูปแบบ (Full Model) ซึ่งมีตัวแปรอิสระครบชุด เทียบกับโมเดลที่ไม่มีตัวแปรอิสระที่ใช้แทนปัจจัยที่กำลังทดสอบ เช่น ปัจจัยที่เป็นตัวแทนข้อสมมติฐานเครื่องบินเลข (AM) เป็นต้น หลังจากนั้นก็คำนวณค่า Likelihood ของโมเดลเต็มรูปแบบ เทียบกับโมเดลที่ขาดตัวแปรข้อสมมติฐานอื่น เช่น ข้อสมมติฐานกลุ่มผลประโยชน์ (PG) จากนั้นก็นำค่าของสัดส่วนแรกมาหารด้วยสัดส่วนที่สอง ก็จะได้การเปรียบเทียบโอกาสที่จะเป็นแบบ Non-Nested

ผลการศึกษาของ Gawande (1998) แสดงอยู่ในตารางที่ 5.4 คอลัมน์แรกในตาราง แสดงการเปรียบเทียบโมเดลที่มีตัวแปรครบเต็มรูปแบบ (F) กับโมเดลที่ขาดตัวแปรที่ต้องการทดสอบ เช่น ตัวเลขในคอลัมน์ (2) ตัวแรกมีค่าเท่ากับ 6.31×10^4 แสดงว่าโมเดลเต็มรูปแบบ (F) มีโอกาสที่จะเป็นไปได้ (Likelihood) มากกว่าโมเดลที่ขาดตัวแปรข้อสมมติฐาน กลุ่มผลประโยชน์ (PG) ถึง 6.31×10^4 เท่า ส่วนตัวเลขบรรทัดที่สองคือ 39.47 แสดงว่าโมเดลเต็มรูปแบบ (F) มีโอกาสที่จะเป็นไปได้มากกว่าโมเดลที่ขาดตัวแปรข้อสมมติฐานเครื่องบินเลข (AM) 39.47 เท่า เมื่อเรานำตัวเลขแรกมาหารด้วยตัวเลขที่สอง ก็จะสามารถเปรียบเทียบความสามารถในการอธิบายของโมเดล PG กับโมเดล AM ได้ในลักษณะ Non-Nested ซึ่งในกรณีนี้มีค่าเท่ากับ 6.25×10^{-4} (ซึ่งแสดงอยู่ในแถว (8) ในตารางที่ 5.4)

จะเห็นได้จากตารางที่ 5.4 ว่า โมเดลการคงสภาพเดิม (SQ) มีบทบาทสำคัญในการอธิบายระดับภาษีศุลกากรของสหรัฐอเมริกาในช่วงที่ศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรวมกับโมเดลการเปลี่ยนแปลง

สังคม(SC) ก็ยังมีความสำคัญมากกว่าปัจจัยทางด้านผลประโยชน์ (PG) และการหวังคะแนนเสียงเลือกตั้งจากจำนวนแรงงาน (AM) สำหรับการกำหนดภาษีศุลกากร ในทางตรงกันข้ามหากพิจารณามาตรการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) ก็พบว่า ปัจจัยทางด้านผลประโยชน์ (PG) และการหวังคะแนนเสียงเลือกตั้ง (AM) มีความสำคัญมากกว่าอย่างมีนัยสำคัญ

กรอบแนวคิดที่พยายามอธิบายนโยบายการค้าแบ่งออกได้เป็นสองแนวทาง คือ แนวคิดเรื่องผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ (Median Voter Approach) กับ แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Approach) แนวคิดแรกนั้น มีข้อสมมติว่าในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง รัฐบาลจะเลือกดำเนินนโยบายที่คนส่วนใหญ่เห็นชอบ ส่วนแนวคิดที่สอง สอดคล้องกับข้อสมมติฐานที่กล่าวมาแล้ว เรื่องการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับกลุ่มวิงว등ต่างๆ

โดยทั่วไป ข้อมูลข้อเท็จจริง ยังไม่สนับสนุนแนวคิดเรื่องผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ มากนัก นั่นคือ ถ้าผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ เป็นเจ้าของทุน (Median Voter's Capital Ownership) ในระดับต่ำกว่าความเป็นเจ้าของทุนเฉลี่ย (Mean Capital Ownership) ซึ่งก็เป็นจริงในทุกประเทศ แนวคิดนี้จะพยากรณ์ว่าประเทศที่มีทุนมากจะกีดกันการค้ามาก ส่วนประเทศที่มีทุนน้อย จะมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายการค้าเสรี เราจึงน่าจะเห็นการกีดกันสินค้านำเข้าในประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยปัจจัยทุน และการอุดหนุนการนำเข้าในประเทศที่ขาดแคลนทุน แต่โดยทั่วไป เราจะเห็นได้ว่ามีกีดกันการนำเข้าแทบทุกประเทศ ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐบาลประเทศที่ขาดแคลนทุนไม่สนใจ

ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ - หรือเพราะประเทศเหล่านั้นยังไม่เป็นประชาธิปไตย หรือว่า แนวคิดนี้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากขอเท็จจริง

อย่างไรก็ดี *Scheve and Slaughter (2001)* ได้ศึกษาความชอบระดับบุคคล (Individual Preference) ต่อนโยบายการค้าโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจพบว่า ความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตมีอิทธิพลต่อ Preference ต่อนโยบายการค้า สอดคล้องกับแนวคิดผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ

นอกจากนี้ *Dutt and Mitra (2001)* ยังพบว่า ถ้าพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของภาษีศุลกากร เทียบกับระดับความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ นั่นคือ ยิ่งช่องว่างระหว่าง สัดส่วนทุนต่อแรงงานมัธยฐาน (Median Capital-Labor Ratio) กับสัดส่วนทุนต่อแรงงานเฉลี่ย (Mean Capital-Labor Ratio) กว้างเท่าใด การกีดกันการค้าก็ยิ่งจะรุนแรงมากขึ้นในประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยปัจจัยทุน และจะลดความรุนแรงลงในประเทศที่ขาดแคลนปัจจัยทุน ดังนั้น แนวคิดเรื่องผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ ก็ได้รับการสนับสนุนในระดับหนึ่ง

แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Approach) โดยทั่วไปอาศัยกรอบความคิดของ *Grossman and Helpman (1994)*

Findlay and Wellisz (1982) ได้สร้างฟังก์ชันการตั้งภาษี (Tariff Formation Function) ซึ่งเป็นผลของการที่รัฐตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่มีการลوبي จากกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์กันที่ต้องการภาษีนำเข้าสูงๆ สำหรับสินค้าที่ตนผลิต และลดการกีดกันที่มีต่อสินค้าที่ตนบริโภค โดยที่ค่าใช้จ่ายในการวิ่งเต้นเป็นผลของการเล่นเกมแบบไม่ร่วมมือกัน (Non-Cooperative Game) ในเวทีการต่อรองระหว่างประเทศ

ปัจจุบันก็มีลักษณะเหมือนเกมที่คาดว่า มีการร่วมมือกันบ้างและ
ไม่ร่วมมือกันบ้าง ไม่เหมือนช่วงที่แกตต์ก่อตั้งขึ้นในระยะแรก ซึ่ง
การเจรจาและกำหนดนโยบายเกิดขึ้นจากประเทศยักษ์ใหญ่ที่กุมอำนาจ
หรือ Hegemony

Hillman (1982) สร้างสิ่งที่เรียกว่า ฟังก์ชันการได้การสนับสนุน
ทางการเมือง (Political Support Function) โดยตั้งข้อสมมติฐานว่า รัฐ
พยายามชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้จากการขึ้นนโยบายการค้า
ที่มีผลให้ราคาสินค้าในประเทศสูงกว่ากรณีการค้าเสรี กับผลเสียที่เกิดจาก
ความไม่พอใจของผู้บริโภค การทดสอบที่กระทำโดย Gawande and
Bandyopadhyay (2000) ชี้ว่า การเมืองการค้าทางการเมือง มีผลสำคัญต่อ
ระดับการคุ้มครองที่ภาคการผลิตได้รับ กล่าวคือ ภาคใดมีกลุ่มล็อบบี้
ภาคนั้นจะมีภาษีศุลกากรในระดับสูงด้วย นอกจากนี้ยังพบว่า การใช้จ่าย
เพื่อการวิ่งเต้นนั้นแปรตามความเสียหาย (Deadweight Loss) ที่เกิด
จากการคุ้มครองและการใช้จ่ายขององค์กรที่วิ่งเต้นสนับสนุนพรรค
การเมืองเพื่อให้ดำเนินนโยบายต่างๆ (Political Action Committee) จะ
สูงขึ้นถ้ามีการแข่งขันกันในตลาดของการวิ่งเต้น นั่นคือ อุตสาหกรรม
ต้นน้ำจะใช้จ่ายในการวิ่งเต้นมากขึ้น ถ้าผลผลิตที่ใช้เป็นสินค้าชั้นกลางใน
อุตสาหกรรมปลายน้ำมีสัดส่วนสูง ถ้าอุตสาหกรรมปลายน้ำมีการกระจุกตัว
และถ้าอุตสาหกรรมปลายน้ำมีการรวมตัวกันวิ่งเต้นเช่นกัน

นอกจากนี้ การมีกลุ่มล็อบบี้ของต่างชาติอยู่ในสหรัฐอเมริกาก็มี
ผลต่อนโยบายการค้าของสหรัฐ งานศึกษาของ Gawande, Krishna, and
Robbins (2001) สนับสนุนสมมติฐานที่ว่า ภาคการผลิตได้มีการรวมตัว
ของกลุ่มวิ่งเต้น (Lobbyist) ภาคการผลิตนั้นจะมีการคุ้มครองในระดับ
สูง ส่วนภาคการผลิตใดที่มีกลุ่มล็อบบี้ของต่างชาติอยู่ในสหรัฐอเมริกา

ภาคการผลิตนั้นจะมีการคุ้มครองในระดับต่ำ

ถ้าเราพิจารณาลักษณะการลงคะแนนเสียงเพื่อสนับสนุนนโยบายต่างๆ ก็อาจแยกพิจารณาเป็นสองประเด็นด้วยกัน คือ การลงคะแนนเสียงของประชาชนเพื่อสนับสนุนนโยบายการค้ารูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และการลงคะแนนเสียงของผู้แทนในรัฐสภาในการสนับสนุนนโยบาย

ในประเด็นแรก มีการศึกษาไม่มากเนื่องจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมักไม่ได้มีแต่เพียงนโยบายการค้าเท่านั้นที่เป็นที่สนใจหรือเป็นประเด็นหาเสียง อย่างไรก็ตามก็ดี ก็มีงานศึกษาของ *Irwin (1996)* ที่ใช้ข้อมูลการลงคะแนนเสียงในประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1923 ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานแล้ว แต่ก็เป็นตัวอย่งที่ดีสำหรับทำการศึกษา ด้วยเหตุว่า นโยบายการค้าเป็นประเด็นหลักที่แบ่งแยกพรรคการเมืองสองค่ายในอังกฤษในเวทีเลือกตั้งครั้งนั้นอย่างชัดเจน งานนี้สนับสนุนแนวคิดเรื่องการวิ่งเต้น และสนับสนุนแนวคิดที่ว่า ปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายไม่ได้อย่างเสรี เนื่องจากผู้ลงคะแนนเสียงจะเกาะกลุ่มกันตามแนวภาคการผลิตหรืออุตสาหกรรม มิได้เกาะกลุ่มในลักษณะเจ้าของปัจจัยการผลิต

Irwin and Kroszner (1997) ได้ศึกษาการลงคะแนนเสียงของวุฒิสมาชิกอเมริกัน เพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมายกีดกันการค้าฉบับสำคัญ- คือ Smoot-Hawley Tariff Act ปี ค.ศ. 1930 ซึ่งพบว่า การลงคะแนนเสียงของวุฒิสมาชิกสอดคล้องกับผลประโยชน์ของเขตเลือกตั้งของตนมากกว่าจุดยืนของพรรค นอกจากนี้ งานของ *Magee and Baldwin (2000)* ซึ่งศึกษารูปแบบการลงคะแนนเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านกฎหมายการค้าสำคัญๆ เช่น ความตกลงเรื่อง

เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement) พบว่า ตัวแปรทางด้านลักษณะของบุคคลในเขตเลือกตั้ง เช่น สัดส่วนประชากรที่มีการศึกษาน้อย มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงอย่างมีนัยสำคัญ-

กฎหมายสำคัญ-ของสหรัฐอเมริกา คือ Reciprocal Trade Agreements Act (RTAA) ซึ่งรัฐสภาสหรัฐอเมริกาให้อำนาจให้ประธานาธิบดีทำสัญญาลดอุปสรรคต่อการค้ากับประเทศต่างๆ ในลักษณะต่างตอบแทนโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาอีก เป็นที่น่าสนใจว่าการผ่านกฎหมาย RTAA นี้เกิดขึ้นเพียง 4 ปีหลังจากการผ่านกฎหมายกีดกันการค้า Smoot-Hawley Tariff Act ท่ามกลางความเห็นที่แตกต่างกันในหมู่ผู้ว่าการเมืองพรรคให้ทั้งสองพรรค และกฎหมายฉบับนี้ ก็ได้รับความเห็นชอบเพราะพรรครีพับลิกัน ซึ่งก่อนหน้านี้ต่อต้านร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างแข็งขัน ได้เปลี่ยนท่าทีมาสนับสนุน Irwin and Kroszner (1999) ได้ข้อสรุปจากการศึกษาการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาkongเกรซ ว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคการผลิตในเขตเลือกตั้งเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนท่าที ในพรรครีพับลิกันดังกล่าวมิใช่การเปลี่ยนแปลงแนวคิดหรือปรัชญาของพรรค

หากเราศึกษาโครงสร้างอำนาจภายในรัฐบาลอเมริกันและความขัดแย้งระหว่างสถาบันของรัฐเอง โดยพิจารณาโครงสร้าง 3 ลักษณะ คือ (1) กรณีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ อยู่ใต้อำนาจของพรรคต่างพรรค (2) กรณีที่เมื่อฝ่ายบริหารและสภากลางหรือวุฒิสภา สภาใดสภาหนึ่งคุมโดยพรรคใดพรรคเดียว และ (3) กรณีที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสองสภาอยู่ในมือของพรรคเดียว ก็จะได้ภาพของ

อิทธิพลทางการเมืองต่อนโยบายการค้า งานของ Lohmann and O'Halloran (1994) ที่ทดสอบประเด็นนี้ พบความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างระดับภาษีศุลกากรกับตัวแปรทางด้านอำนาจภาครัฐ กล่าวคือการคุ้มครองจะสูงในกรณีที่รัฐสภาอยู่ใต้อำนาจของพรรคที่ต่างจากพรรคที่ประธานาธิบดีสังกัดเป็นที่คาดว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนและประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 2004 นี้ รัฐสภาอาจตกอยู่ใต้อำนาจของพรรคที่ต่างจากประธานาธิบดี ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น แนวโน้มในอดีตชี้ว่า การปกป้องคุ้มครองอาจทวีความรุนแรงขึ้น

ทางด้านสหภาพยุโรป กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองด้านการเกษตรเป็นกลุ่มที่มีพลังมากโดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งบ่อยครั้งก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายใน EU เอง นอกจากนี้ การที่ EU ให้สิทธิพิเศษทางการค้ากับประเทศกลุ่ม ACP ก่อให้เกิดผลสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ก่อให้เกิดการหันเหของการค้า (Trade Diversion) ทำให้ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดที่อาศัยอยู่นอกกลุ่ม ACP ไม่สามารถแข่งขันได้ นอกจากนี้ Special Preference ยังสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ผู้ให้ ทำให้ประเทศ ACP กลายเป็นลูกไล่ของ EU ในการออกเสียงใน WTO

5.2 ทำไมประเทศกำลังพัฒนาควรทุ่มเททรัพยากรและความพยายามในการเจรจาพหุภาคีมากกว่าการเจรจาแบบทวิภาคี

แม้ว่าในปัจจุบัน การเจรจาการค้าแบบทวิภาคี (Bilateral Free Trade Areas) กำลังเป็นที่นิยมในหมู่รัฐบาลของหลายๆประเทศ แต่

การเจรจาการค้าแบบทวิภาคีไม่ใช่การเจรจาเพื่อ “การค้าเสรี” ที่แท้จริง เพราะเมื่อคู่ค้า 2 ประเทศตกลงลดภาษีให้กันและกัน ประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกของเขตการค้าเสรีดังกล่าวย่อมถูกกีดกัน เนื่องจากสินค้าของตนจะแพงกว่าสินค้าคู่แข่งที่เป็นสมาชิกเขตการค้าเสรี นี่คือเหตุผลที่นักเศรษฐศาสตร์อย่างศาสตราจารย์คาวตีไม่ยอมเรียกข้อตกลงทวิภาคีว่าเป็นเขตการค้าเสรี (FTA) แต่เรียกว่า Preferential Trade Arrangements (PTA) ปัจจุบันนักวิชาการบางคนเรียกเป็น “Discriminatory Trade Arrangement” ด้วยซ้ำ ข้อเสียสำคัญของ PTA มี 4 ประการ

ข้อแรก หากเป็นการเจรจาระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็ก ประเทศเล็กอย่างไทยจะไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ประเทศใหญ่สามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง “บีบ” ให้ประเทศเล็กๆ “ยอมให้” ตามข้อเรียกร้อง ตรงกันข้ามในเวทีพหุภาคีประเทศเล็กจะมีพวกไวคอยคานอำนาจและระบบฉันทามติของ WTO จะเป็นเครื่องมือใช้ลดทอนอำนาจของประเทศใหญ่ได้ (แต่เราต้องกลายกมอดัดค้านในที่ประชุม)

ข้อสอง ในการเจรจา PTA ระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็ก ประเทศพัฒนาแล้วมักขอให้บรรจุกฎข้อการเจรจาอย่างกว้างขวาง รวมทั้งหัวข้อที่ไม่ใช่การค้าเสรี แต่เป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทข้ามชาติจากประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้ ตัวอย่างเช่น FTA ที่อเมริกาพยายามผลักดัน มีแนวโน้มที่จะทำให้ไทยเสียเปรียบ เพราะบรรจุเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการค้าโดยตรงไว้มาก ดูจากข้อตกลงระหว่างสหรัฐกับซีลี จะเห็นว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืช การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เข้มข้นกว่า WTO พันธะที่จะต้องรับมาตรการทางด้านสุขอนามัยที่เข้มงวดนโยบายแข่งขันภายในความโปร่ง

ในทางด้านกฎระเบียบเรื่องการลงทุนซึ่งทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีพันธะที่จะต้องปรึกษาหารือและรับข้อเสนอของภาคธุรกิจอเมริกันและรัฐบาลสหรัฐในการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบในอนาคตที่อาจมีผลกระทบต่อธุรกิจอเมริกันเหล่านี้เป็นต้นจากการเจรจาใหม่ FTA ไทย-สหรัฐอเมริกาที่ฮาวาย เมื่อเร็ว ๆ นี้ เห็นได้ว่า สหรัฐยื่นข้อเจรจาครอบคลุมทุกเรื่องรวม 24 หัวข้อ ตั้งแต่การเปิดตลาดไปจนถึงภาคการเงิน แรงงาน และสิ่งแวดล้อม เรื่องจำนวนมากไม่ใช่เรื่องการค้าเสรี แต่ขณะเดียวกันเรื่องบางเรื่องที่อเมริกาปกป้องคุ้มครองอยู่อย่าง เช่น การอุดหนุน การเกษตร สหรัฐ กลับไม่ยอมเจรจาแต่ขอให้ไทยไปเจรจาในรอบโดฮา

ข้อสาม หากประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากยอมตามข้อเรียกร้องของอเมริกาในการเจรจา PTA ในไม่ช้าอเมริกาก็สามารถนำประเด็นเหล่านี้เข้าไปขอฉันทามติจากเวทีพหุภาคีได้เช่นเดียวกับที่อเมริกาเคยใช้มาตรา 301 ในอดีต บังคับให้ประเทศที่เป็น “ปี-หา” ปฏิบัติตามสิ่งที่อเมริกาต้องการแล้วก็สามารถไปขอฉันทามติจากเวทีพหุภาคีได้โดยง่าย

ข้อสี่ การเจรจา PTA กับหลายๆ ประเทศ หลายๆ กลุ่ม จะก่อให้เกิดกติกาจำนวนมากจนเกิดต้นทุนมหาศาลในการบริหารนโยบายการค้า เช่น กรมศุลกากรต้องมีตารางภาษีนำเข้า 20 ตาราง ตาราง Rules of Origin กับ 30 กลุ่ม PTA เป็นต้น ปี-หานี้เรียกว่า Spaghetti Bowl Effect

ข้อสุดท้าย PTA ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนการค้า แทนที่เราจะซื้อสินค้าจากประเทศที่ต้นทุนต่ำสุด กลับซื้อของจากประเทศที่มีต้นทุนสูง แต่ของมีราคานำเข้าถูกลงเพราะไม่ต้องเสียภาษีนำเข้าเหมือนกับของ

จากประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก PTA

อย่างไรก็ตาม การเจรจาพหุภาคีก็มีข้อเสียเช่นกัน

ข้อเสียแรก คือ การเจรจามักมีเป้าหมายกว้างๆ เช่น รอบอุรุกวัยใช้เวลา 7 ปี (แต่ก็ดี เพราะประเทศกำลังพัฒนาจะได้มีเวลาเตรียมปรับตัวปฏิรูปนโยบายต่างๆ ในประเทศเพื่อเตรียมรับการเปิดเสรี)

ข้อเสียที่สอง คือ ประเด็น “Single Undertaking” ซึ่งเชื่อมโยงหัวข้อการเจรจาทุกเรื่องในข้อตกลงเดียวกัน กล่าวคือ “หากไม่อาจบรรลุข้อตกลงข้อใดข้อหนึ่งได้ ก็จะไม่ทางบรรลุข้อตกลงทั้งรอบได้” วิธีนี้ทำให้ประเทศมหาอำนาจมีอำนาจต่อรองมากเป็นพิเศษ ดังตัวอย่างการเจรจารอบอุรุกวัยที่อเมริกาและสหภาพยุโรปฮั้วกันเรื่องข้อตกลงสินค้าเกษตร ทำให้ประเทศอื่นๆ ต้องยอมรับข้อตกลงที่ไม่ดี

ข้อเสียที่สาม คือ วิธีการเจรจาแบบ “ต่างตอบแทน” (Reciprocity) ใน WTO คือ มีการขอแลกกับการให้ (Concessions) วิธีนี้ก่อให้เกิดการเจรจาแบบ “พาณิชย์นิยม” คือประเทศใดได้มากกว่าให้ถือว่าประสพชัยชนะ แต่การเปิดเสรีการค้านั้น แม้เรา (ประเทศเล็ก) จะเป็นคนเปิดประตูเพียงฝ่ายเดียวก็ถือว่าเราเป็นผู้ได้ เพราะถ้าเพื่อนบ้านเรากวนน้ำในบ่อของเราให้ขุ่นเราไม่จำเป็นต้องกวนน้ำในบ่อของเราให้ขุ่นตามเขา (Bhagwati 2002)

แต่ข้อดีของการเจรจาพหุภาคีมีมหาศาล ข้อดีของการเจรจาพหุภาคีที่กล่าวข้างต้นจะเป็นข้อดีของระบบพหุภาคี นอกจากจะมีพวกในการเจรจาซึ่งช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองแล้ว ระบบ WTO เป็นระบบฉันทามติ และประเทศเล็กๆ สามารถมีเพื่อนร่วมคิดร่วมวิเคราะห์อย่างรอบคอบถึงข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ และที่สำคัญ-เมื่อตกลงกันได้แล้ว การลง

นามหนเดียวจะเป็นการเปิดตลาดของประเทศต่างๆ 148 ประเทศ
ไม่ให้เปิดแค่ตลาดจีนหรือตลาดสหรัฐอเมริกาในกรณี PTA ถ้าเศรษฐกิจ
อเมริกาแย่ลง เราก็อาจขายสินค้าได้น้อยลง แต่ในกรณีของ WTO ถ้า
อเมริกาแย่ลง เรายังมีตลาดทางเลือกอีก 147 ประเทศ ประการ
สุดท้ายหลังจากความล้มเหลวของการประชุมแคนคูน สหภาพยุโรป
ก็เริ่มผ่อนคลายจุดยืน โดยยอมถอยในเรื่อง Singapore Issues และ
แสดงท่าทีที่จะเปิดเสรีภาคเกษตรของตนมากขึ้น การเจรจาระดับพหุ
ภาคีจึงมีโอกาที่จะก้าวหน้าต่อไป

5.3 การเจรจาให้สำเร็จจะต้องทำอะไร

ขณะนี้เรามีข้อเสนอในเรื่องแนวทางการเจรจาอบโดฮาหลาย
แนวทาง เราจะสรุปข้อเสนอต่างๆ แต่พอสังเขป ผู้สนใจอาจติดตามอ่าน
งานวิจัยและบทความเหล่านั้นเพิ่มเติม

ก) การปรับกระบวนการเจรจาและสถาบัน

จากการวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการเจรจาและโครงสร้าง
สถาบันข้างต้น จำเป็นต้องมีการปฏิรูปกระบวนการใน WTO ซึ่งมี
ข้อเสนอ ดังนี้

(1) การจัดตั้งกรรมการศึกษาดูแลเรื่องของประเทศกำลัง
พัฒนาโดยเฉพาะ และมีผู้แทนจากทุกกลุ่มประเทศและทุกภูมิภาค โดย
มีทั้งประเทศพัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา แต่มุ่งวิเคราะห์ปัญหาของ
ประเทศกำลังพัฒนา

(2) การประชุมแบบ Green Room จะต้องระบอบงค์

ประกอบที่ชัดเจน โดยมีองค์ประกอบจากกลุ่มที่ Under-Represented ในอดีต คือ ละตินอเมริกา คาริเบียน แอฟริกา และเอเชีย โดยใช้เกณฑ์ ส่วนแบ่งของการค้า โดยส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ สร้างกลุ่มพันธมิตร ขึ้นมาเพื่อให้ผ่านเกณฑ์นั้นๆ

(3) ในการประชุมกลุ่มย่อยกำหนดให้มีตัวแทนจากทุกๆ กลุ่ม อย่างชัดเจนมีประเทศใหญ่ เช่น สหรัฐ EU ญี่ปุ่น จีน ประเทศ รายได้ปานกลาง เช่น บราซิล ตัวแทนประเทศด้อยพัฒนา ตัวแทน กลุ่มแครนส์ (CAIRNS Group) เป็นต้น (Stiglitz and Charlton 2004)

(4) กำหนดให้มีการบันทึกการประชุมย่อยและมีรายงาน การประชุมที่ชัดเจน ระบุข้อดี ข้อเสีย ฝ่ายเสนอ ฝ่ายค้าน จุดยืนของ ฝ่ายต่างๆ รวมทั้งประเด็นที่อาจประนีประนอมได้ ตลอดจนข้อสรุป (ถ้ามี)

(5) ส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ ใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Pooled Resources) ในการวิเคราะห์ประเด็นแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และ กำหนดทำที่ และส่งผู้แทนมาประชุมกลุ่มย่อย

(6) ประเทศกำลังพัฒนาควรหาทางจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อวิเคราะห์ประเด็น เตรียมข้อมูลร่วมกัน และเตรียมการอย่างต่อเนื่อง

(7) WTO ต้องให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา มากขึ้นในกระบวนการแสดงหลักฐานในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรืออาจ ต้องปรับเปลี่ยนภาระของการพิสูจน์ใหม่ เพื่อมิให้ประเทศกำลังพัฒนา แบกรับภาระที่หนักเกินกว่าจะรับได้

(8) ประเทศกำลังพัฒนาน่าจะผลักดันแนวคิดและ ปรัชญาของ John Rawls มาใช้เป็นมาตรฐานวัดความชอบธรรมของผลการ

เจรจา กล่าวคือ ข้อตกลงใดๆจะต้องผ่านเกณฑ์ทดสอบว่าทำให้ประเทศที่จนที่สุดดีขึ้นหรือไม่ แทนที่จะวัดแต่เพียงผลประโยชน์โดยรวมเป็นเท่าไร

(9) ผลกระทบของการเปิดเสรีมีความหลากหลาย เนื่องจากความหลากหลายของประเทศกำลังพัฒนาเองขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของสินค้าส่งออกและนำเข้า และความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ต่อสินค้าเหล่านั้น การผลักดันการปฏิรูปภาคเกษตรจึงต้องทำอย่างระมัดระวัง เพื่อคุ้มครองประเทศที่ยากจนที่สุด ซึ่งจะเป็นแนวร่วมที่ดีในการเจรจาประเด็นอื่น

ดังนั้น แทนที่ WTO จะเน้นการเปิดตลาดสินค้าเกษตรแบบปูพรม ควรจะเน้นการเปิดเสรีสินค้าเกษตรที่มีผลบวกสูงสุดต่อผู้ผลิตในประเทศกำลังพัฒนา และผลเสียน้อยที่สุดต่อผู้บริโภคในประเทศกำลังพัฒนา ตัวอย่างเช่น ฝ่าย การยกเลิกการอุดหนุนฝ่ายในสหรัฐอเมริกาจะส่งผลดีต่อประเทศกำลังพัฒนามากกว่าผลเสีย

(10) กลไกการระงับข้อพิพาทน่าจะได้รับการปรับปรุง ปัจจุบัน WTO ไม่มีระบบชดเชยแต่ใช้วิธีอนุวัติให้ประเทศผู้ชนะข้อพิพาทสามารถตอบโต้ฝ่ายที่ถูกตัดสินว่าผิดได้ด้วยการเก็บภาษีนำเข้าจากสินค้าของประเทศที่กระทำผิด แต่สำหรับประเทศเล็ก การเก็บภาษีนำเข้าสินค้าจากประเทศใหญ่ได้เป็นอาวุธที่น่าเกรงขาม เพราะมีผลกระทบต่อประเทศใหญ่ไม่มาก (เรียกว่าประเทศใหญ่-ชนหน้าแข้งไม่ร่วง) นอกจากนี้ในกรณีที่ตัดสินว่าผิด แม้ว่าผู้ผิดยอมปฏิบัติตามคำตัดสิน ผลเสียหายก็ได้เกิดขึ้นแล้ว อย่างเช่นเรื่องการทุ่มตลาด ผู้กล่าวหาเป็นทั้งโจทย์ พยาน และผู้พิพากษา ความเสียหายได้เกิดขึ้นต่อผู้ถูกกล่าวหา แม้ว่า WTO จะตัดสินว่าไม่ได้ทุ่มตลาดก็ตาม เนื่องจากไม่มีระบบชดเชย *Stiglitz and Carlton (2004)* เสนอว่า การลงโทษ

ประเทศให้-ในกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือถูกตัดสินว่าผิด คือ ให้ประเทศสมาชิกอื่นๆร่วมวงตอบโต้ได้ด้วย *Bagwell, Mavroidis and Staiger (2003)* เสนอให้ประเทศเล็กผู้ชนะข้อพิพาท สามารถขายสิทธิการตอบโต้โดยการประมูลได้

การปรับกระบวนการเจรจาและสถาบันสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากบทความอื่นๆ เช่น “Unlocking the Benefits of World Trade” ของ *Schott (2003)* “Decision-Making in the WTO” ของ *Schott and Watal (2000)* และ The Cancun WTO 5th Ministerial Conference Discussion Paper โดย *Hernandez (2003)*

(ข) การปรับเปลี่ยนประเด็นการเจรจาที่เน้นแนวทาง การพัฒนาตามปฏิ-าโตฮา

Stiglitz and Charlton (2004) เสนอ หลักการสำคัญ- 4 ข้อสำหรับการเจรจารอบพัฒนาที่โตฮา คือ

(1) ข้อตกลงจะต้องก่อให้เกิดการพัฒนา ไม่ใช่ถ่วงการพัฒนา ดังนั้น ต้องมีการวิเคราะห์ผลของข้อตกลงต่อการพัฒนา (Incidence Analysis) รวมทั้งการประเมินต้นทุนการปรับตัวของประเทศต่างๆ เนื่องจากข้อตกลง

(2) ข้อตกลงต้องเกิดผลที่ยุติธรรม (Fair) ต่อประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าในการเจรจาของ WTO จะเน้นเรื่องฉันทมติ และ “Single Undertaking” ที่จะเป็นเงื่อนไขว่าการเจรจาจะทำให้ทุกชาติดีขึ้น แต่เงื่อนไขนี้จะเป็นไปได้ต่อเมื่อทุกประเทศมีสารสนเทศสมบูรณ์และประเทศมหาอำนาจไม่ใช่อำนาจทุบตี ดังนั้นจึงต้องมีเงื่อนไขอีกข้อว่า ผลการเจรจาต้องเกิดประโยชน์ส่วนให้- (Progressive Benefit) ต่อประเทศกำลังพัฒนา โปรดสังเกตว่าในข้อเสนอเปิดเสรีการเกษตร

ส่วนใน- ประเทศพัฒนาแล้วจะได้ประโยชน์มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา

(3) กระบวนการเจรจาต้องยุติธรรม คือ โปร่งใสเปิดให้ผู้เข้าร่วมได้มากขึ้น แม้แต่ระบบระดับข้อพิพาทปัจจุบันก็ขาดกระบวนการที่ยุติธรรม (ดูประเด็นเรื่องการปรับกระบวนการเจรจาเพิ่มเติม)

(4) หัวข้อและประเด็นการเจรจาควรจำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระแสการค้า ต้องเป็นผลดีต่อการพัฒนาและต้องมีเหตุผลพอที่จะให้สังคมโลกต้องร่วมมือกัน (Collective Action) เพราะการเจรจาที่ขยายขอบเขตและเรื่องที่เจรจามีต้นทุนสูงมาก โดยเฉพาะสร้างต้นทุนและลดอำนาจต่อรองของประเทศกำลังพัฒนา

Stiglitz and Charlton (2004) ได้เสนอเรื่องเร่งด่วนที่ควรบรรจุในวาระการเจรจารวม 10 เรื่อง สามเรื่องเกี่ยวข้องกับการเกษตร ได้แก่ (1) การปฏิรูปภาคเกษตรอย่างระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดผลลบต่อการบริโภคของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา (2) การเจรจาเรื่องมาตรการ Non-Tariff Barriers ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร คือ มาตรการ Safeguards เกี่ยวกับการนำเข้าที่เพิ่มผิดปกติ และการจำกัดการนำเข้า เนื่องจากปัญหาโรคระบาด ขณะนี้ประเทศกำลังพัฒนาเชื่อว่ามาตรการหลายอย่างของประเทศพัฒนาแล้วสร้างขึ้นเพื่อกีดกันการค้า (3) การเจรจาทรัพย์สินทางปัญญาต้องเน้นเป้าหมายการถ่ายทอด และการเผยแพร่เทคโนโลยี การปกป้องภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ *Verdier (2004)* ก็เสนอให้สร้างกลไกการกระจายผลประโยชน์จากการค้าอย่างจริงจัง เพื่อแก้ปัญหาที่การค้าอาจนำไปสู่การกระจายรายได้ที่เลวลง ความเหลื่อมล้ำที่ทวีความรุนแรงขึ้นในการกระจายผลประโยชน์ทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศ

ประเทศกำลังพัฒนาเองก็ต้องยินยอมที่จะเปิดตลาดในสินค้าที่ตนไม่มีความถนัดด้วย แต่ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคอย่างจริงจัง ประเทศ LDC ล้วนเปื้อนหยาบคายค้ำประกัน--าที่ DC ให้ไว้ลอยๆที่จะช่วยบรรเทาปัญหาการปรับตัว ถึงคราวที่ DC จะต้องแสดงความจริงใจด้วยการให้ความช่วยเหลือนั้นเป็นเดิมพัน ไม่ใช่ Commit แล้วไม่ปฏิบัติ DC จะต้องช่วยเหลืออย่างเป็นรูปธรรม ถือเป็น Down Payment ให้ LDC เปิดตลาด และ LDC จักต้องปฏิบัติตามกติกาด้วย

นอกจากข้อเสนอขั้นต้น ยังมีงานวิจัยข้อบกพร่องของ URAA และข้อเสนอแนะที่จะปรับปรุง URAA ในทุกขอตกลงของรอบอุรุกวัยที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตรเพื่อประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา เช่น *Ingco and Nash (2004)* มีงานวิจัยทั้งหมด 14 เรื่อง *Hoekman, Michalopoulos and Winters (2004)* และข้อเสนอของ ABARE (เช่น *Podbury and Roberts 2003*) นอกจากนั้นยังมีการสัมมนาของ WTO และ IFPRI ในหัวข้อ “Multilateralism at a Crossroads” ในเดือนพฤษภาคม 2004 และการประชุมรวมของ ABARE (ออสเตรเลีย) ICONE (บราซิล) และ IFPRI (สถาบันวิจัยนโยบายอาหารระหว่างประเทศ) ที่จัดขึ้นที่กรุง วอชิงตัน ดี.ซี. เรื่อง “Reaching a Successful Framework for Agriculture at the WTO Doha Round” ในเดือนมิถุนายน 2004 วัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ Modalities

เชิงอรรถ

¹ *Sapir (2000)* อ้างใน *Verdier (2004)*

² กลุ่มต่างๆเหล่านี้แตกแขนงออกไปมากมายแต่ในที่นี้จะกล่าวถึงกลุ่มใหญ่เท่านั้นเพื่อชี้ประเด็นให้ชัดเจน

³ ยกเว้นญี่ปุ่น กับเนเธอร์แลนด์

ตารางที่ 5.1 จัดกลุ่มประเภทตามผลของการเปิดเสรีการค้าเกษตร และพลังทางการเมือง

	ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรี*	เสียประโยชน์จากการเปิดเสรี
ภาคเกษตรมีพลัง หรือรัฐมีเครื่องมือกระจายผลประโยชน์ที่ดี	ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์	ประเทศพัฒนาแล้วที่ไม่มีควา มมั่นคง เช่น EU
ภาคเกษตรไม่มีพลัง หรือรัฐไม่มีเครื่องมือกระจายผลประโยชน์ที่ดี	ประเทศกำลังพัฒนาผู้ส่งออก ประเทศไทย (บางรายการ)	ประเทศกำลังพัฒนาผู้นำเข้า อาหาร

ที่มา: ดัดแปลงจาก Verdier (2004)

หมายเหตุ: * ยังไม่คำนึงถึงปัญหาการกระจายผลประโยชน์ภายใน

ตารางที่ 5.2 การกระจุก

Farm size	Gross margin (‘000 euros)	Nbr of farms (share:%)
European Community, 1996		
Very small farms	<5	20
Small farms	5-10	19
Medium small farm	10-19	21
Medium large farm:	19-160	23
Large farms	160-400	13
Very large farms	>400	4

ที่มา: ABARE (2000), Blanford (2000)

[a] รายรับจากฟาร์มต่อคน หารด้วยค่าจ้างเฉลี่ยใน EC

[b] รายได้จากฟาร์มต่อครัวเรือนเกษตรกร หารด้วยรายได้ครัว

ตารางที่ 5.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกา

ปัจจัย	ภาษีสู่ลการกร		การลดภาษีสู่ลการกร	
	(1)	(2)	(3)	(4)
NTB	(5)			
1. การกระจุกตัว				
1.1 การกระจุกตัวของผู้ขาย	0.0002		-0.00065	.53**
1.2 จำนวนหน่วยผลิต	-.0000046**	-.0000032**		-.22*
1.3 ขนาด (ผลผลิต/หน่วยผลิต)				-1.83**
1.4 การกระจุกตัวของผู้ซื้อ				1.13**
1.5 จำนวนผู้ซื้อ				-.06**
1.6 การกระจุกตัวหลังผลิต				0.11
2. การค้า				
2.1 สัดส่วนการเจาะตลาด ของสินค้านำเข้า		-.02		0.17
2.2 อัตราการเปลี่ยนแปลงของ (2.1)			.26	.03**
2.3 ln (2.1)			.0054	-.03**
2.4 มูลค่าส่งออก/มูลค่าเพิ่ม				-1.82**
2.5 มูลค่าส่งออก/ยอดจำหน่าย	0.034			
3. กลุ่มทุน				
3.1 Capital stock			.0000062	-.27**
4. กลุ่มแรงงาน				
4.1. ค่าจ้าง	-.016**			-.13***
4.2 สัดส่วนค่าจ้างไร้ฝีมือต่อ ค่าจ้างรวม		.14*	.97***	
4.3 แรงงานในการผลิต/มูลค่าเพิ่ม		.03***		
4.4 การรวมตัวเป็นสหภาพ				0.1
4.5 การจ้างงาน	.000094*			.00051***
4.6 ความมั่นคง (tenure)				-.01
4.7 % การเปลี่ยนแปลงของ 4.5	.0084			-.011*
4.8 % วิศวกร/นักวิทยาศาสตร์				1.63*
4.9 % white collar				0.4
4.10 % แรงงานมีฝีมือ				-0.31
4.11 % แรงงานกึ่งฝีมือ				0.15
4.12 % แรงงานไร้ฝีมือ				0.9
4.13 % ว่างาน				1.22**
4.14 ความเข้มข้นในการใช้แรงงาน .019				

ตารางที่ 5.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

ปัจจัย	ภาษีสกุลกากร		การลดภาษีสกุลกากร		NTBs
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
5. ปัจจัยอื่นๆ					
5.1 การขยายตัวของอุตสาหกรรม					0.03
5.2 Foreign Tax credits/Assets		1.1	9.90**		
5.5 Change in (VA-Wages)/K Stock			-.02		
5.6 VA/Shipments			-.13		
5.7 NTB Indicator	.0046**	.0061*	.03*		
5.8 Constant	0.26	.015	-.81	-.11	
Adjusted R ²	0.39	0.51	0.1	0.18	
N	292	292	292	292	322

ที่มา: Baldwin (1985), Trefler (1993).

หมายเหตุ: (1) ตัวแปรตามคือดัชนี (1) และ (2) คือ ระดับภาษีสกุลการกรก่อนการเจรจาการค้ารอบโดเกียว และ ในคอมัน (3) และ (4) คือ อัตราการลด ภาษีสกุลการ โดยเฉลี่ยภายใต้การเจรจาโดเกียว คอมัน (5) ตัวแปรตามคือสัดส่วนของอุตสาหกรรมที่มีการกีดกันการค้าโดย มาตรการที่ไม่ใช่ ภาษี (NTB) ในปี 1983

(2) * หมายถึงนัยสำคัญในระดับร้อยละ 10; ** หมายถึงนัยสำคัญในระดับร้อยละ 5; *** หมายถึงนัยสำคัญในระดับร้อยละ 1

ตารางที่ 5.4 ผลการเปรียบเทียบข้อมูลพื้นฐานต่างๆ

โมเดล (1)	ภาษี Japan (2)	ภาษี US-EC (3)	NTB - ราคา US-Japan (4)	NTB - ราคา US-EC (5)	NTB ปริมาณ US-Japan (6)	NTB ปริมาณ US-EC (7)
1. F: F – PG	6.3×10^{-4}	2.31×10^{-25}	366	4880	1540	245.3
2. F: F – AM	39.47	-	14.52	3520	99.14	581.4
3. F: F – SQ	3.98×10^{-8}	2.98×10^{-42}	9.12	131.6	21.12	-
4. F: F – SC	2.03	2.14	1.38	33.2	-	-
5. F: F – CC	111.3	7.03×10^{-5}	918.4	384.7	1780	2.86×10^{-8}
6. F: F – (PG และ AM)	7.89×10^{-5}	2.31×10^{-25}	63.15	1.35×10^{-6}	2.35×10^{-4}	1.25×10^{-6}
7. F: F – (SC และ SQ)	5.43×10^{-7}	4.91×10^{-42}	15.18	1050	21.12	-
8. F-PG: F-AM	6.25×10^{-4}	-	0.04	0.71	0.06	2.37
9. F-SQ: F-SC	5.11×10^{-8}	1.12×10^{-43}	0.15	0.25	-	-

ที่มา: Gavande (1998).

หมายเหตุ: F = full model, PG = pressure group (PAC/VFA, ผลผลิตต่อหน่วยผลิตรวมการกระทำของผู้ขาย), AM = adding machine (จำนวนการจ้างงาน สัดส่วนสมาชิกสหภาพ จำนวนรัฐที่มีการผลิต การกระทำของผู้ขาย), SQ = status quo (สัดส่วนการจะตลาดของสินค้าเข้า รายได้รวม ภายใต้หลังการเจรจาแบบใดก็ได้), SC = social choice (ค่าจ้างรวม/มูลค่าเพิ่ม อัตราการขยายตัวของ การจ้างงาน ร้อยละไร้ฝีมือ), CC = comparative cost (สัดส่วนการจะตลาดของสินค้าเข้าที่เลือกเฉพาะทวีป) มูลค่าส่งออกทวีปที่ มูลค่าเพิ่ม ร้อยละนักวิทยาศาสตร์ ร้อยละระดับบริหาร), EC = France, Germany, Italy, U.K. เท่านั้น

บทสรุป

การเจรจาเปิดเสรีสินค้าเกษตรจะเป็นหน้าที่ต่อเมื่อประเทศต่างๆ หันหน้าเข้าหากันอย่างจริงจัง และที่สำคัญ- คือจะต้องเห็นประโยชน์ของการเจรจาพหุภาคี ขณะนี้มีทั้งปัจจัยที่จะช่วยให้การเจรจาเป็นหน้าที่ที่ผ่อนปรนของ EU และความพร้อมมากขึ้นของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจะต้องเห็นภัยคุกคามจากการเจรจาลักษณะตัวต่อตัว นอกจากนี้ กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO สามารถทำให้เกิดความยุติธรรมระหว่างประเทศมากขึ้นได้ การตัดสินข้อพิพาทที่ผ่านมา แม้ว่าจะสร้างข้อกังขาขึ้นบ้างในบางกรณี แต่ก็มิได้โน้มน้าวเขาทางประเศมหาอำนาจ จึงยังเป็นที่พึ่งของประเทศเล็กได้ แต่ทั้งนี้ ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องไม่ติดอยู่กับเรื่องการชดเชยผลเสียหายในอดีต เพราะเป็นเรื่องที่ประเศมหาอำนาจยอมไม่ได้ ควรเน้นผลักดันกิจกรรมที่เสริมสร้างความสามารถทางเทคนิค การสร้างองค์กรที่ศึกษาวิเคราะห์ผลได้ผลเสีย และภาวะของข้อตกลงอย่างจริงจัง รวมทั้งการเสริมสร้างกลไกเพื่อการกระจายรายได้หรือกระจายผลประโยชน์จากการค้า รวมทั้งการรณรงค์ผลักดันการลดการกีดกันในสินค้าเกษตรต่อไป

ประเทศกำลังพัฒนาได้แสดงศักยภาพในการฉีกกำลังเพื่อต่อต้านคัดค้านอย่างได้ผลมาแล้ว แต่ความสำเร็จในการต่อต้านการกีดกันการค้าสินค้าเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วยังไม่ใช่ว่าชัยชนะแท้จริงของประเทศกำลังพัฒนา บัดนี้ถึงเวลาที่จะฉีกกำลังในการสร้างสรรคเพื่อให้อรอบการเจรจาครั้งนี้เป็นรอบแห่งการพัฒนาที่แท้จริง

ก. ภาษาอังกฤษ

ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) (1999). **Multilateral Agricultural Policy Reform: An Imperative for The New Millennium**. Canberra.

ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) (2000). "U.S. and EU Agriculture Support: Who Does It Benefit?", **Current Issues**, October.

ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) (2002). **Agricultural Trade Reform in The WTO : Special Treatment for Developing Countries**. ABARE Project 2729. Canberra.

ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) (2002). **Domestic Support of Agriculture**. Canberra.

Ammar, Siamwalla (1996). "World Agricultural Trade after the Uruguay Round : Disarray Forever?". Paper prepared for Asian Development Bank project on "The Impact of the Uruguay Round on Asia : Agriculture Agreement".

-
- Amorim, Celso (2003). "The New G20+ Group Has Revolutionised the WTO Game: Interview ith Celso Amorim", **The Financial Express**, October 27.
- Arndt, S., and H. Kerkowsky (2001). **Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy**. Oxford: Oxford University Press.
- Athukorata, Prema-Chandra (2003). **Food Safety Issues, Trade and WTO Rules: A Developing Country Perspective**. Ecomnonics Publication.
- Bagwell, Kyle, Petros Mavroidis, and Robert Staiger (2003) "The Case for Auctioning Countermeasures". **NBER Working Paper No. W9920**. Cambridge, M.A.: National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, Robert, and Christopher Magee (2000). "Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills", **Public Choice**, 105: 79-101.
- Baldwin, Robert E. (1985). **The Political Economy of US Import Policy**. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ball, D.S. (1967). "United States Effective Tariffs and Labor's Share", **Journal of Political Economy**, 75: 183-187.
- Baru, Sanjaya (2003). "Cancun: Not A Requiem For Multilateralism", **The Financial Express**, September 19. (From CUTS 2003)

Bello, Walden (2003). "The meaning of Cancun". **Focus On Trade Online**, Number 93. September. (From CUTS 2003)

Bernard Hoekman (2002). "The WTO: Functions and Basic Principles". **Development, Trade and the WTO**. Edited by Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.

Bhagwati Jagdish (1982). "Directly-Unproductive Profit Seeking (DUP) Activities". **Journal of Political Economy**, 90: 988-1002.

Bhagwati, Jagdish (1971) "The Generalized Theory of Distortions and Welfare". **Trade, Balance of Payments and Growth**, Bhagwati et. al. (eds).

Bhagwati, Jagdish (2002). **Free Trade Today**. Princeton : Princeton University Press.

Bhagwati, Jagdish (2003). "The Caravan to Cancun". **The Wall Street Journal**, July 2. (From CUTS 2003)

Bielsa (2003). "The WTO and the Doha Round from the South's Perspective". **El Pais**, October 14.

Blanford, David (2000). "Ocean Apart? Reaching an Understanding on Farm Policy Between the European Union and the United States" www.worldbank.org/files/25198_wp53009.pdf.

Blonigen, Bruce A., and David N. Figlio (1998). "Voting for Protection: Does Direct Foreign Investment Influence Legislator Behavior?", **American Economic Review**, 88: 1002-1014.

Braun, Joachim von, Ashok Gulati, and David Orden (2004). "Making Agricultural Trade Liberalization Work for the Poor". IFPRI paper addressed at the WTO Public Symposium "Multilateralism at a Crossroads," Geneva. May 25.

Bull, T., and Roberts I (2001). "Agricultural Trade Policies in Japan- The Need for Reform". **ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) Research Report**, 01.5. Canberra.

Caves, Richard E (1976). "Economic Models of Political Choice: Canada's Tariff Structure", **Canadian Journal of Economics**, 9: 278-300.

CEC (2003). **Reform of the Common Agricultural Policy: A Long-Term Perspective for Sustainable Agriculture - Impact Analysis**. Brussels.

Cernat, Lucian, Sam Laird and Alessandro Turrini (2002) . "Back to Basics : Market Access Issues in the Doha Agenda". Trade Analysis Branch, DITC, UNCTAD.

Chulalongkorn University (2001). **The Thai Economy and its International Trade in Preparation for the New Round of Trade Negotiation in 2001**. A research report prepared by the Department of Business Economics (in Thai).

Constantopoulos, M. (1974). "Labor Protection in Western Europe", **European Economic Review**, 5: 313-318.

Corden, W. Max (1974). **Trade Policy and Welfare**. Oxford: Oxford University Press.

CUTS (2003). **We've Been Here Before: Perspectives on the Cancun Ministerial**. Centre for International Trade Economics & Environment. Jaipur. (Compiled by D. Melis and P. Purohit)

Dadush, Uri (2003). "Looking Beyond Cancun: Interview with Uri Dadush". **World Bank Website**. September 16.

de Harry, Gorter (1992). "Agricultural Policies and the GATT: A Rawlsian Perspective". **Improving Agricultural Trade Performance Under The GATT**. Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG: 198-214.

de Harry, Gorter, and Jana Hranaiova (2004). "Quota Administration Methods: Economics and Effects with Trade Liberalization". **Agriculture and the WTO: Creating**

a Trading System for Development. Edited by M. D. Ingco and John D.Nash. The World Bank. Washington, D.C.

de Harry, Gorter, Lilian Ruiz, and Merlinda D. Ingco. (2004).
“Export Competition Policies”. **Agriculture And The WTO: Creating a Trading System for Development.** Edited by M.D.Ingco and John D. Nash. Washington, D.c. : World Bank and Oxford University Press.

de Harry, Gorter, Merlinda D. Ingco, and Cameron Short (2004).
“The Distributional Effects of Agricultural Policy Reforms”.
Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development. Edited by M. D. Ingco and John D.Nash. The World Bank. Washington, D.C.

de Harry, Gorter, Merlinda D. Ingco, and Laura Ignacio (2004).
“Domestic Support: Economics and Policy instruments”.
Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development. Edited by M.D. Ingco and John D.Nash. The World Bank. Washington, D.C.

de Harry, Gorter, Merlinda D. Ingco, and Laura Ignacio (2004).
“Market Access: Economics and the Effects of Policy Instruments”. **Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development.** Edited by M.D. Ingco and John D.Nash. The World Bank. Washington, D.C.

de Jonquieres, Guy (2003). "Cancun's Failure Threatens End to Machiavellian Games", **Financial Times**, September 19.

de Jonquieres, Guy (2003). "Cancun's Failure Threatens End to Machiavellian Games", **Financial Times**, (September 19). Reprinted in CUTS, 2003.

de Jonquieres, Guy (2003). "Crushed at Cancun", **Financial Times**, September 15.

de Jonquieres, Guy (2003). "Modest Goals in Cancun: 'Trying to Achieve Liberalisation in A Group of 146 Countries is Well-Nigh Impossible'", **Financial Times**, September 4.

Devashish, Mitra (1999). "Endogenous Lobby Formation and Endogenous Protection: A Long-Run Model of Trade Policy Determination", **American Economic Review**, 89: 1116-1134.

Dutt, Pushan and Devashish Mitra (2001). "Endogenous Trade Policy Through Majority Voting: An Empirical Investigation", manuscript.

Elliot, Larry (2003). "Free trade is find in a world of equals", **The Guardian Weekly**, September 11.

Erwin, Alec (2003). "How key developing countries came of age in Cancun", **Stop WTO Round Website**. September 8-14.

-
- Erwin, Alec (2003). "Developing Countries were Held to Ransom in Cancun", **Financial Times**, September 29.
- Fackler, Martin (2004). "The Decline of Japan's Farmers", **Far Eastern Economic Review**, February 26.
- Feenstra, R. (1998). "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy", **Journal of Economic Perspectives**, Fall, 31-50.
- Financial Times (2003). "A Big Trader Trawls for Tiddlers: US Bilateral Deals Are Unlikely to Net Much of A Catch", **Financial Times**, September 29.
- Financial Times (2003). "Road from Cancun Leads to Brussels", **Financial Times**, September 16.
- Findlay, Ronald, and Stanislaw Wellisz (1982). "Endogenous Tariffs and the Political Economy of Trade Restrictions and Welfare", in Jagdish Bhagwati (ed.). **Import Competition and Response**. Chicago: University of Chicago.
- Finger, J. Michael, and Philip Schuler (2000). "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge", **World Economy**, Vol.24, No.4, 511-25.
- Finger, J. Michael, and Winters, L. Alan (2002). "Reciprocity in the WTO", **Development, Trade and the WTO**. Edited

by Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English.
The World Bank. Washington, D.C.

Finger, J. Michael, Merlinda Ingco, and Ulrich Reincke (1996).
**The Uruguay Round : Statistics on Tariff Concessions
Given and Received.** Washington DC : The World Bank.

Finger, J. Michael., and Nogues (2002). “The Unbalance Uruguay
Round Outcome”, **The World Economy**, Vol. 25, no. 3.

Fitchett, Delbert A (1988). “Agricultural Trade Protectionism in
Japan”, **World Bank Discussion Papers**. No. 28.

Freeman, Helen (2004). “Special Trade Arrangements to Improve
Market Access”. **Agriculture and the WTO : Creating a
Trading System for Development.** Edited by Merlinda D.
Ingco and John D.Nash. The World Bank. Washington,
D.C.

Gale, Johnson D. (1987). **Agricultural Reform Efforts in the United
States and Japan.** New York University.

Gawande Kishore (1998). “Stigler-Olson Lobbying Behavior and
Organization”, **Journal of Economic Behavior and
Organization**, 35: 477-499.

Gawande, Kishore, and Usree Bandyopadhyay (2000). “Is
Protection for Sale? A Test of the Grossman-Helpman

Theory of Endogenous Protection”, **Review of Economics and Statistics**, 89: 139-152.

Gawande, Kishore, Pravin Krishna, and Michael Robbins (2001). “Foreign Lobbies and US Trade Policy”, Gawande, Kishore, Krishna, Pravin and Robbins, Michael J., NBER Working Paper No. W 10205. <http://ssrn.com/abstract=486209>.

Gawande, Kishore (1995). “Are US Nontariff Barriers Retaliatory? An Application of Extreme Bounds Analysis in the Tobit Model”, **Review of Economics and Statistics**, 77: 677-688.

Gawande, Kishore (1997). “US Nontariff Barriers As Privately Provided Public Goods”, **Journal of Public Economics**, 64: 61-81.

Gawande, Kishore (1998). “Comparing Theories of Endogenous Protection: Bayesian Comparison of Tobit Models Using Gibbs Sampling Output”, **Review of Economics and Statistics**, 80: 128-140.

Golt, Sidney (1988). **The GATT Negotiations 1986-90: Origin, Issues & Prospects**. London. British-North American Committee.

Greenway, David, and Morrissey Oliver (1996). **Multilateral Institutions and Unilateral Trade Liberalisation in Developing Countries.**

Grossman, Gene M., and Elhanan Helpman (1994) “Electoral Competition and Special Interest Politics”, **Review of Economic Studies**, 63: 265-286.

Grossman, Gene M., and Elhanan Helpman (1996). “Electoral Competition and Special Interest Politics”, **Review of Economic Studies**, 63: 265-286.

Hakim, Peter (2003). “Towards A More Positive Brazilian Trade Policy”, **Financial Times**, October 21.

Hansen, Wendy L., and Thomas J. Prusa (1997). “The Economics and Politics of Trade Policy: An Empirical Analysis of ITC Decisions Making”, **Review of International Economics**, 5: 230-245.

Harrison, Glenn W., Thomas F. Rutherford, and David G. Tarr (1996). “Increased Competition and Completion of the Market in the European Union : Static and Steady State Effects”, **Journal of Economic Integration**, 11 (3) : 332-65.

-
- Hathaway, Dale E. (1987). "Agriculture and the GATT", Policy Analyses in **International Economics** 20. Institute for International Economics. Washington.
- Hathaway, Dale E., and Merlinda D. Ingco (1995). "Agricultural Liberalization and the Uruguay Round", Paper for presentation to the World Bank Conference on "The Uruguay Round and the Developing Economies," January 26-27.
- Hernandez, Cristina (2003). "The Cancun WTO 5th Ministerial Conference : Assessing The Conference and looking ahead". **The WTO discussion paper**. Geneva.
- Hideo, Konishi, Kamal Saggi, and Shlomo Weber (1999). "Endogenous Trade Policy Under Foreign Direct Investment", **Journal of International Economics**, 49: 289-308.
- Hillman, Arye (1991). "Protection, Politics and Market Structure." E. Helpman and A.Razin (eds.) **International Trade and Trade Policy**. MIT Press.
- Hoekman, B., F. Ng., and M. Olarreaga (2003). "Reducing Agricultural Tariffs Kersus Domestic Support. What is more important for Developing Countries?". **Working Paper 2501**. World Bank. Washington, D.C.

Hoekman, Bernard, Constantine Michalopoulos, and L. Alan Winters (2004). **Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO: Moving Forward After Cancun.**

Hummels, D., J. Isshii and K. Yi (2001). "The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade", **Journal of International Economics**, 54:75-96.

Ingco, M.D. (1995). "Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round : One Step Forward, One Step Back?" Supplementary paper prepared for a World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Countries, January 26-27, Washington, D.C.

Ingco, Merlinda D., and John Croome (2004). "Trade Agreements: Achievement and Issues Ahead", **Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development.** Edited by Merlinda D. Ingco and John D.Nash. The World Bank. Washington, D.C.

Ingco, Merlinda D., and John D. Nash (2004). "What's at Stake? Developing-Country Interests in the Doha Development Round", **Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development.** Edited by M. D. Ingco and John D.Nash. The World Bank. Washington, D.C.

Inside US Trade (2001). **Moore Reorganises WTO in Division
Overseeing New Talks.**

Irwin, Douglas A. (1996). "Industry or Class Cleavages Over Trade Policy? Evidence from the British General Election of 1923". R.C. Feenstra, G.M. Grossman, and D.A. Irwin (eds.). **The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati.** MIT Press.

Irwin, Douglas A. (1998). "Changes in US Tariffs: The Role of Import Prices and Commercial Policies", **American Economic Review**, 88: 1015-1026.

Irwin, Douglas A., and Randall S. Kroszner (1997). There is no reference for 1997, only 1999 which is already in the reference list. It must be a typing error.

Irwin, Douglas A., and Randall S. Kroszner (1999). "Interests, Institutions and Ideology in Securing Policy Change: The Republican Conversion to Trade Liberalization After Smoot-Hawley", **Journal of Law and Economics**, 42: 643-673.

Jaitey, Arun (2003). "Mexico Meet No Five-day Wonder", **The Financial Express**, October 9. Reprinted in CUTS, 2003.

Jeraphat, Krirkkrai (1994). **Thailand's Foreign Trade Negotiation.** Thesis (in Thai). National Defense College of Thailand.

Josling, Timothy E., Stephen Tangermann, and T. K. Warley (1996). **Agriculture in the GATT**. New York: Palgrave Macmillan.

Josling, Timothy Edward (1998). **Agricultural Trade Policy: Completing the Reform**. Institute for International Economics, April.

Krishna, Kala (1989). "Trade Restrictions as Facilitating Practices", **Journal of International Economics**, 26: 251-270.

Krishna, Pravin, and Devashish Mitra (2000). "Reciprocated Unilateralism: A Political Economy Approach", Brown University manuscript.

Kwa, Aileen (2003). **Power Politics in the WTO**. Bangkok: Focus on the Global South and cusr, Chulalongkorn University. (www.focusweb.org).

Lamy, Pascal (2003). "Laying down the law", **The Guardian**, September 8.

Lavergne, Real P. (1983). **The Political Economy of US Tariffs: An Empirical Analysis**. New York, NY: Academic Press.

Lee Jong-Wha, and Philip Swagel (1997). "Trade Barriers and Trade Flows Across Countries and Industries", **Review of Economics and Statistics**, 79: 372-382.

-
- Lehmann, Jean-Pierre, and Rachel Thompson. 2003. "Letters to the Editors : EU Strategy at Cancun was Machiavellian". **Financial Times**. September, 24.
- Levy, Philip I. (1997). "A Political-Economic Analysis of Free-Trade Agreements", **American Economic Review**, 87: 506-519.
- Lohmann, Sussanne, and Sharyn O'Halloran (1994). "Divided Government and US Trade Policy", **International Organization**, 48: 595-632.
- Martin, Will, and Winters, L. Alan (1996). " An Economic Assessment of the Uruguay Round Agreement on Agriculture". **Invited paper for presentation to the 40th Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society**, Melbourne, 11-16 February 1996. The World Bank.
- Mehta, Pradeep S. (2003). "Prologue and Epilogue", **We've Been Here Before**, Compiled by CUTS. Jaipur : Centre for International Trade, Economics and Environment. pp.i-iv.
- Messerlin, Patrick A. "Agriculture in the Doha Agenda", http://econ.worldbank.org/files/25198_wps3009.pdf.
- Michalopoulos, Constantine (1991). "Trade Policy and Market Access Issues for Developing Countries : Implications

for the Millennium Round”. **Policy Research Working Paper Series 2214**. World Bank, Washington, D.C.

Miner, William M., and Hathaway Dale E. (1988). **World Agricultural Trade: Building a Consensus**. The Institute for Research on Public Policy. Nova Scotia.

Morton, R., and Cameron C. (1992). “Elections and the Theory of Campaign Contributions: A Survey and Critical Analysis”, **Economics and Politics**, 4: 79-108.

Mussa, Michael (1974). “Tariffs and the Distribution of Income: The Importance of Factor Specificity, Substitutability and Intensity in the Short and Long Run”, **Journal of Political Economy**, 1191-1203.

Narlikar, A. (2001). “WTO Decision-making and Developing Countries”. **South Centre TRADE Working Paper 11**, November.

Neary, J. Peter (1978). “Short-Run Capital Specificity and the Pure Theory of International Trade”, **Economic Journal**, 88: 488-510.

Noland, Marcus (1997). “Chasing Phantoms: The Political Economy of the USTR”, **International Organization**, 51: 365-387.

OECD (2000). **Agricultural Policies in OECD Countries Monitoring and Evaluation 2000.**

OECD (2001). **Market Effects of Crop Support Measures.** Paris : OECD.

OECD (2002 a). **Agricultural Policies in OECD Countries : Monitoring and Evaluation 2002.** Paris : OECD.

OECD (2002 b). **Agriculture and Trade Liberalisation.” Extending The Uruguay Round Agreement.** Paris : OECD.

OECD (2002 c). **Agricultural Policy in OECD Countries: A Positive Reform Agenda.** COM/AGR/TD/WP.

OECD (2002 d). **Agriculture and Trade Liberalisation.** Extending the Uruguay Round Agreement.

OECD (2003). **Agricultural Policies in OECD Countries : Monitoring and Evaluation 2003.** Pairs : OECD.

OECD (2004 a). **Analysis of CAP Reform.** AGR/CA/APM (2003) 16/FINAL.

OECD (2004 b). **Agriculture Outlook 2004-2013.** www.oecd.org/dataoecd/63/28/32037536.pdf

OECD (2004 c). **OECD Agricultural Outlook 2004-2013.** Paris.

Olarreaga, Macelo, and Francis Ng. (2002). “Tariff Peaks and preferences”. **Development, Trade and the WTO.** Edited

by Bernard Horkman, Aaditya Mattoo, and Philip English.
The World Bank. Washington, D.C.

Olsen (1983). "The Political Economy of Comparative Growth Rates", Mueller (ed.). **The Political Economy of Growth**. New Haven: Yale University Press.

Olson, Mancur (1965). **The Logic of Collective Action**. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Orden, David (2002). "Reform's Stunted Crop", **Regulation**, Vol. 25, no.1: 26-32.

Panagariya, Arvind (1999). "Trade Policy in South Asia : Recent Liberalization and Future Agenda", **World Economy**, Vol. 22, No. 3, (May) : 353-78.

Panagariya, Arvind (2000). "Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments", **Journal of Economic Literature**, 38: 287-331.

Panagariya, Arvind (2002). "Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis", **World Economy**, 25 (9): 1205-1234. September 2002.

Panagariya, Arvind (2003). "Rich Man, Poor Man", **The Wall Street Journal**, September 17.

Panagariya, Arvind, and Ronald Findlay (1996). "A Political-Economy Analysis of Free-Trade Areas and Customs

-
- Unions". R.C. Feenstra, G.M. Grossman, and D.A. Irwin (eds.). **The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati**. Cambridge, MA: MIT Press.
- Panitchpakdi, Supachai (2003). "The real losers are the poor : After Cancun". **International Herald Tribune**. September 18.
- Peltzman, Sam (1976). "Toward's More General Theory of Regulation", **Journal of Law and Economics**, 19: 211-248.
- Pincus, J. J. (1975). "Pressure Groups and the Pattern of Tariffs", **Journal of Political Economy**, 83: 775-778.
- Poapongsakorn, Nipon, and others (2002). **Agriculture and Trade in Thailand: Experience Under the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Its Interests and Concern in the Doha Round**. Thailand Development Research Institute.
- Poapongsakorn, Nipon, and others (2003). "WTO Agreement on Agriculture-The implementation experience: Thailand". **WTO Agreement on Agriculture-The implementation experience: Developing country case studies**. Rome.
- Poapongsakorn, Nipon, and Peter Mytri, Ungphakorn (1995). "Implications of the Uruguay Round for Agriculture: Case

Study of Thailand”. Paper prepared for the conference on **The Emerging Global Trading Environment: Economic Implications for Developing Asia**, 29-31 May 1995. The Asian Development Bank.

Podbury, Troy, and Roberts Ivan (2003). “Opening Agricultural Market through tariff cuts in the WTO”. **ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) Report 03.2**.

Podbury, Troy, Shirshore Hagi Hirad, Neil Andrews, and Wayne Gordon (2003). “WTO Agriculture Negotiations the way forward from Cancun”, **Australian Commodities**, 10 (3): 1-14.

Pugel, Thomas A., and Ingo Walter (1985). “US Corporate Interests and the Political Economy of Trade Policy”, **Review of Economics and Statistics**, 67: 465-473.

Putnam, Robert D. (1988). “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, **International Organization**, 42: 427-460.

Raghavan, Chakravarthi (2003). “Process and substance caused failure at Cancun”, **Third World Economics**, no. 313. September 16.

-
- Ray, Edward J. (1981). "The Determinants of Tariff and Nontariff Trade Restrictions in the United States", **Journal of Political Economy**, 89: 105-121.
- Rege, V. (1998). "Developing Countries and Negotiations in the WTO", **Third World Economics**, No. 191, August 16-31.
- Rege, V. (2000). "WTO Procedures for Decision Making: Experience of Their Operation and Suggestions for Improvement." Commonwealth **Secretariat Background Paper**. January 21.
- Roberts, I., Buetre B., and Jotzo F. (2002). "Agricultural Trade Reform and Special Treatment for Developing Countries in the WTO". **ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) Report**. Canberra.
- Roberts, I., Podbury T., Freeman F., Tielu A., Vanzetti D., Andrews N., Melanie J., and Hinchy M. (1999). "Reforming World Agricultural Trade Policies". **ABARE Research Report 99.12. and RIRDC Publication No.99/96**. ABARE. Canberra.
- Roberts, Ivan, Benjamin Buetre, Suthida Warr , Gordon Wayne, and Fisher Brian S. (2003). "Trade Reform: Synergies between open markets and other economic reforms", **Australian Commodities**, 10 (1): 100-110. March.

- Roberts, Ivan, Troy Podury, and Mike Hinchy (2001). **Reforming Domestic Agricultural Support Policies Through the WTO**. ABARE Research Report 01.2. Canberra.
- Rodrik, Dani (1986). "Tariffs, Subsidies, and Welfare with Endogenous Policy", **Journal of International Economics**, 21: 285-296.
- Rodrik, Dani (1995). "Political Economy of Trade Policy", G.M. Grossman and K. Rogoff (eds.), **Handbook of International Economics**, Vol. III. Amsterdam: North-Holland.
- Rodrik, Dani (1998). "Do More Open Economies Have Bigger Governments?", **Journal of Political Economy**, 106: 997-1032.
- Rodrik, Dani (2002). "Trade Policy Reform as Institutional Reform". **Development, Trade and the WTO**. Edited by Bernard Horkman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.
- Scheve, Kenneth F., and Matthew J. Slaughter (2001). "What Determines Individual Trade Policy Preferences?", **Journal of International Economics**.
- Schott, Jeffrey (2003). "Unlocking the benefits of world trade", **The Economist**, October 30.

-
- Schott, Jeffrey J., and Watal Jayashree (2000). **Policy Brief 00-2: Decision-Making in the WTO**. Institute for International Economics. March.
- Schumann, Harald (2003). "Globalisation creates new Powers", **Der Spiegel Online**, September 15.
- Scudamore, J. M. (2004). "The Dynamics of SPS (Animal Health and Food Safety) Regulations and Impacts on Domestic Livestock Markets in Developing Countries". **FAO Expert Meeting on "Dynamics of Sanitary and Technical Requirements in Domestic Livestock Markets: Assisting the Poor to Cope"**. Rome. June 22-24.
- Siamwalla, Ammar (1996). "World Agricultural Trade after the Uruguay Round: Disarray Forever?", Paper prepared for Asian Development Bank project on "The Impact of the Uruguay Round on Asia: Agriculture Agreement".
- Silverglade, Bruce (2003). "The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: Weakening Food Safety Regulations to Facilitate Trade?", **A Food and Drug Law Journal**, 55 (4): 517.
- Stigler, George J. (1971). "The Theory of Economic Regulation", **Bell Journal of Economics and Management Science**, 137-146.

- Stiglitz, Joseph E. (2003). "Will Cancun Promote or Undermine Development?". **Project Syndicate Online**. August 2003.
- Stiglitz, Joseph E. and Andrew Charlton (2004). "A Development Round of Trade Negotiation ?". **Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics**, Bruxelles, Europe, 10-11 May 2004.
- Tangermann, Stefan (2001). "The Future of Preferential Trade Arrangements for Developing Countries and the Current Round of Agricultural Trade Negotiations on Agriculture." Paper prepared for FAO. Rome.
- The Economist (2003). **The WTO Under Fire**. September 18.
- Tilman, Becker, Gray Richard, and Schmitz Andrew (1992). **Improving Agricultural Trade Performance Under The GATT**. Wissenschaftsverlag Vauk. Kiel.
- Trefler, Daniel (1993). "Trade Liberalization and the Theory of Endogenous Protection: AN Econometric Study of US Import Policy", **Journal of Political Economy**, 101: 138-60.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1995). **Three Dimensions of the Uruguay Round**. In Thai. The White Line publishing house. Bangkok.

-
- United Nations (1990). **Agricultural Trade Liberalization in The Uruguay Round: Implications for Developing Countries.** New York.
- United Nations (2003). "Summary of the Informal Hearing of Civil Society". **General Assembly.** New York.
- Vanzetti, David, and Peters Ralf (2003). **An Analysis of The WTO, US and EU Proposals on Agricultural Reform.** Trade Analysis Branch, UNCTAD. Geneva.
- Verdier, Thierr (2004). "Socially Responsible Trade Integration : A Political Economy Perspective". **Paper Presented at the ABCDE Conference,** Bruxelles, Europe. May 10-11.
- Warr, Peter G. (2000). "Thailand's Post-crisis Trade Policies: The 1999 WTO Review", **World Economy**, 23 (9): 1215-1236. September.
- Wilson, J. (2002). **Liberalization Trade in Agriculture: Developing Countries in Asia and the Post-Doha Agenda.** The World Bank.
- Winters, L. Alan (2002). "Trade Policies for Poverty Alleviation." **Development, Trade and the WTO.** Edited by Bernard Horkman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.

Wolf, Martin (2003). “The abominable no-men menacing world trade”, *Financial Times*, September 24.

World Trade Organization (WTO) (2000). *Trade Policy Review Thailand 1999*. Geneva: WTO.

WTO. TN/C/M/1. 14 February 2002. *Trade Negotiating Committee, Minutes of Meeting 28 January and 1 February, 2002*. SPS, IP, add, regional trade agreements.

Zarrilli, Simonetta, and Irene Musselli (2004). “The Sanitary and Phytosanitary Agreement, Food Safety Policies, and Product Attributes”. *Agriculture and the WTO : Creating a Trading System for Development*. Edited by M. D. Ingco and John D.Nash. The World Bank. Washington, D.C.

Zedillo, Ernesto (2003 a). “In search of a grand vision of world trade”, *International Herald Tribune*, September 10.

Zedillo, Ernesto (2003 b). “Mysteries of Trade Diplomacy”, *Forbes*, October 11.

ข. ภาษาไทย

เกริกไกร จีระแพทย์ (2538) “การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย” เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 37 และหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่น 7 ปีการศึกษา 2537-38 วิทยาลัยป้องกัน

ราชอาณาจักร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2544) เศรษฐกิจไทยกับการค้าระหว่าง
ประเทศในการเตรียมตัวเพื่อการเจรจาการค้ารอบใหม่ในปี
2544 รายงานวิจัยนำเสนอต่อกรมเจรจาการค้าระหว่าง
ประเทศ

นิพนธ์ พัวพงศกร (2539) ผลกระทบของการเจรจารอบอุรุกวัยต่อ
สินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย รายงาน
วิจัยเสนอต่อสำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดย สถาบันเพื่อ
การพัฒนาประเทศไทย

พีเตอร์ ไมตรี อึ้งภากรณ์ (2538) สามมิติของการเจรจารอบอุรุกวัย
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไฉไล

พีเตอร์ ไมตรี อึ้งภากรณ์ (2539) แกตต์รอบอุรุกวัยกับประเทศไทย
รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ประวัติผู้เขียน

นิพนธ์ พัวพงศกร

จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาโทคณะเศรษฐศาสตร์ Middle Tennessee State University และปริญญาเอกจากคณะเศรษฐศาสตร์ University of Hawaii

ปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และที่ปรึกษาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สิริลักษณ์ คอมนันตร์

จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ จาก Australian National University และปริญญาเอกจากคณะเศรษฐศาสตร์ University of Hawaii

ปัจจุบันเป็นอาจารย์พิเศษ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์