

การเจรจาอบโตฮา

ความเป็นมาโดยสังเขป

การเจรจาอบโตฮาเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2001 เพื่อให้การค้าโลกเป็นไปอย่างเสรี และมีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยมีประเด็นเจรจาที่สำคัญ 4 เรื่อง คือ การปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตร การเปิดตลาดสินค้าอุตสาหกรรม การเปิดตลาดการค้าบริการ และเรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

ที่ผ่านมา การเจรจาอบโตฮาดำเนินไปค่อนข้างช้า และชะงักงันบ้างเป็นบางครั้ง เนื่องจากการเจรจาในเรื่องที่สำคัญข้างต้นมีความอ่อนไหวสูง และประเทศสมาชิกก็มีท่าทีแตกต่างกันค่อนข้างมาก นอกจากนี้ การจะได้ออกสรุปการเจรจาก็ยังต้องยึดหลักฉันทามติ (ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน/ไม่มีประเทศใดคัดค้าน) จึงทำให้ได้ข้อสรุปค่อนข้างยาก

ปัญหาในการเจรจาสินค้าเกษตร

1. สหรัฐฯ ไม่ต้องการลดการอุดหนุนภายในลงมาก ในขณะที่สหภาพยุโรป ไม่ต้องการลดภาษีสินค้าเกษตรลงมาก และทั้งสองฝ่ายต่างก็ตั้งเงื่อนไขที่จะลดการอุดหนุนภายใน/ภาษี หากอีกฝ่ายยอมลดการอุดหนุนภายใน/ภาษีตามที่ตนเรียกร้อง อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมานี้ในระยะเวลาหลัง สหรัฐฯ มีท่าทีที่ผ่อนปรนลงในเรื่องการอุดหนุนภายใน
2. ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และแคนาดา ไม่ต้องการให้มีการเปิดตลาดสินค้าอ่อนไหวในระดับสูง ในขณะที่สมาชิกกลุ่ม G-20 และกลุ่ม Cairns ซึ่งไทยก็เป็นสมาชิกทั้งสองกลุ่มนี้ ต้องการให้มีการลดภาษีและการลดการอุดหนุนภายในลงอย่างมาก
3. ประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่ม G-33 เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไม่ต้องการเปิดตลาดสินค้าพิเศษเลย (เป็นสินค้าอ่อนไหวที่ให้สิทธิเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้นที่จะใช้ได้)

ปัญหาในการเจรจาเปิดตลาดสินค้าอุตสาหกรรม (Non-Agriculture Market Access: NAMA)

1. ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่ม Middle Ground (ประกอบด้วย ชิลี โคลัมเบีย คอสตาริกา ฮองกง เม็กซิโก เปรู สิงคโปร์และไทย) ต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาลดภาษีสินค้าอุตสาหกรรมลงอย่างมาก
2. กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่ม NAMA 11 เช่น บราซิล อาร์เจนตินา อินเดีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ไม่ต้องการลดภาษีสินค้าอุตสาหกรรมของตนเองลงอย่างมาก

สถานะล่าสุด

ประธานกลุ่มเจรจาสินค้าเกษตร สินค้าอุตสาหกรรม และกฎเกณฑ์ทางการค้า ได้เวียนร่างเอกสารการเจรจาฉบับปรับปรุง เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2551 (ร่างเอกสารดังกล่าวเป็นข้อเสนอที่ประธานรวบรวมมาจากข้อเสนอของสมาชิก โดยพยายามที่ประนีประนอมท่าทีที่แตกต่างกันของสมาชิก) ซึ่งร่างเอกสารการเจรจาทั้งสองก็ไม่ได้มีพัฒนาการเพิ่มเติมอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสมาชิกจะมีการพิจารณาร่างเอกสารการเจรจาทั้งสองเพื่อลดท่าทีที่

ยังคงแตกต่างกันอยู่ และปรับปรุงร่างเอกสารให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในการประชุมระดับหัวหน้าคณะผู้แทนของประเทศต่างๆ ประจำ WTO (Horizontal Meeting) ซึ่งประธานกลุ่มเจรจาสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมจะจัดให้มีการประชุมดังกล่าวในสัปดาห์สุดท้ายของเดือนพฤษภาคมก่อนที่ผู้อำนวยการใหญ่ WTO จะพิจารณาว่าจะจัดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีหรือไม่ ทั้งนี้ หากการประชุม Horizontal Meeting มีความคืบหน้า คาดว่าผู้อำนวยการใหญ่ WTO อาจจัดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีในช่วงสัปดาห์สุดท้ายของเดือนมิถุนายน 2551

ในส่วนของการค้าบริการ ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐฯ สหภาพยุโรป เรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดตลาดการค้าบริการให้มากขึ้นกว่าในปัจจุบัน และนำเรื่องการค้าบริการมาเป็นเงื่อนไขว่าจะยังไม่ยอมตกลงเรื่องสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม จนกว่าเรื่องบริการจะมีความคืบหน้า ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมที่จะเปิดตลาดการค้าบริการมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งขณะนี้ สมาชิกได้ตั้งเป้าหมายว่าจะจัดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีในลักษณะ Signaling Conference ในเรื่องการค้าบริการในช่วงเดียวกับการประชุมระดับรัฐมนตรีในเรื่องสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมด้วย ทั้งนี้ ประธานกลุ่มเจรจาการค้าบริการได้เวียนร่างเอกสารการเจรจาให้สมาชิกพิจารณาในวันที่ 26 พฤษภาคม 2551

ท่าทีไทย

1. สินค้าเกษตร ต้องการให้มีการเปิดตลาดและการลดการอุดหนุนภายในลงอย่างมาก และต้องการให้ประเทศคู่ค้าอื่นเปิดตลาดให้มากขึ้นในสินค้าเกษตรสำคัญของไทย เช่น ข้าว และน้ำตาล ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เช่น อินเดีย เกาหลี อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ต้องการจะจัดสินค้าดังกล่าวเป็น Special Products ในกลุ่มที่จะไม่มีการเปิดตลาดเลย โดยไทยมีท่าทีคัดค้านเรื่องดังกล่าวมาโดยตลอด แต่จากสถานการณ์ขณะนี้ ไทยอยู่ในภาวะค่อนข้างโดดเดี่ยว เนื่องจากประเทศที่เป็นพันธมิตรในเรื่องดังกล่าวเช่นสหรัฐฯ มีท่าทีอ่อนลง อีกทั้งกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาข้างต้นที่นำโดยอินเดียก็อิทธิพลค่อนข้างมาก ดังนั้น อาจเป็นไปได้ยากที่ไทยจะคัดค้านเรื่องดังกล่าว และควรต้องพิจารณหาแนวทางที่จะทำให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด โดยการกำหนดให้มีเงื่อนไขที่ชัดเจน และเข้มงวด ในการจะจัดสินค้าเข้าไปไว้ในกลุ่มดังกล่าว

สำหรับร่างเอกสารการเจรจาสินค้าเกษตร ไทยเห็นว่ามีความยืดหยุ่นประเทศพัฒนาแล้วในการเปิดตลาดสินค้าอ่อนไหว (Sensitive Products) ค่อนข้างมาก ทั้งในเรื่องการเลือกสินค้าอ่อนไหว และระดับการเปิดตลาด ในขณะที่เรื่องการเปิดตลาดสินค้าพิเศษ (Special Products) ซึ่งเป็นประเด็นที่ไทยให้ความสำคัญมาโดยตลอดก็ยังไม่มีความชัดเจน อีกทั้งสมาชิกที่มีท่าทีร่วมกันกับไทย (ต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดตลาดสินค้าพิเศษ) เช่น สหรัฐฯ ในช่วงหลังก็ไม่ได้แสดงบทบาทที่เข้มแข็งเหมือนเคย

2. สินค้าอุตสาหกรรม ต้องการให้มีการลดภาษีลงอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ภาษีสินค้าอุตสาหกรรมยังสูงอยู่ เช่น ลาตินอเมริกา แอฟริกา และอินเดีย เป็นต้น

สำหรับร่างเอกสารการเจรจาสินค้าอุตสาหกรรม ไทยเห็นว่าในภาพรวมมีระดับการเปิดตลาดที่สูงพอที่ไทยจะรับได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนา เช่น อินเดีย และอาร์เจนตินา ซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและมีท่าทีปกป้องภาคอุตสาหกรรม ได้โจมตีร่างเอกสารการเจรจาว่าไม่สอดคล้องกับ mandate การเจรจาอบโตฮยา

โดยตามสาระในร่างเอกสารการเจรจา ประเทศกำลังพัฒนามีภาระต้องเปิดตลาดสินค้าอุตสาหกรรมในระดับที่สูงกว่าประเทศพัฒนาแล้วจะต้องเปิดตลาดสินค้าเกษตร

3. การค้าบริการ ต้องการให้มีการเปิดตลาดให้คนไทยเข้าไปทำงานในต่างประเทศได้มากขึ้นในสาขาที่มีความพร้อม เช่น ร้านอาหาร สปา ก่อสร้าง วิชาชีพวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม แต่ยังไม่ต้องการเปิดตลาดมากนักในสาขาที่อ่อนไหว เช่น การเงิน โทรคมนาคม และบริการจัดจำหน่าย เป็นต้น

สำหรับร่างเอกสารการเจรจาการค้าบริการ มีสาระมุ่งเน้นเรื่องระดับการเปิดตลาด โดยมีประเด็นสำคัญที่ยังตกลงกันไม่ได้ คือ

- การเปิดตลาดการค้าบริการควรมี level of ambition และ political will ในระดับเดียวกับการเปิดตลาดสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมหรือไม่ รวมทั้งให้ประเทศกำลังผูกพันระดับการเปิดตลาดตามที่เปิดตลาดอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไทยเห็นว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ด้านมิติของการพัฒนาของรอบโตฮาที่ควรมุ่งเน้นการสร้างระบบการค้าที่เป็นธรรมกับประเทศกำลังพัฒนาเป็นหลัก

- ข้อเสนอการเปิดตลาดของประเทศสมาชิกควรจะมีการเปิดตลาดบริการในสาขาและ Mode of Supply (เช่น Mode 1: การให้บริการข้ามพรมแดน และ Mode 4: การเปิดตลาดให้บุคคลเข้าไปทำงาน) ที่เป็น export interest ของประเทศกำลังพัฒนา โดยสำหรับ Mode 1 ไทยคงไม่สามารถปรับได้ข้อเสนอการเปิดตลาดได้มากนัก จึงไม่จำเป็นต้องมีท่าทีแข็งขันในเรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม ร่างเอกสารการเจรจาการค้าบริการไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการให้สิทธิสมาชิกในการกำกับดูแลและออกกฎเกณฑ์ด้านการค้าบริการใหม่ และเรื่องการเปิดตลาดควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายแห่งชาติ ซึ่งไทยเห็นควรว่าร่างเอกสารเจรจาควรสะท้อนประเด็นทั้งสองนี้ด้วย

แนวโน้มการเจรจา

ระยะสั้น แม้การเจรจาจะมีความคืบหน้าค่อนข้างมากในช่วงกลางปี 2551 แต่ประเด็นสำคัญเช่นเรื่องการเปิดตลาดสินค้าอุตสาหกรรม ยังคงเป็นประเด็นที่มีความขัดแย้งสูง (เรื่องระดับการเปิดตลาดของประเทศกำลังพัฒนา) ซึ่งหากการประชุม horizontal meeting ไม่สามารถลดทอนที่ที่แตกต่างกันในเรื่องดังกล่าวได้ อาจทำให้ต้องเลื่อนการประชุมระดับรัฐมนตรีออกไป

ระยะยาว แม้ว่าการเจรจาในช่วงนี้จะมีความคืบหน้า แต่ก็ยังยากที่จะสรุปผลได้ในระยะเวลาอันใกล้ เพราะนอกจากปัญหาหลักในเรื่องการเจรจาสินค้าเกษตร สินค้าอุตสาหกรรม และการค้าบริการแล้ว ยังมีปัญหาอื่นๆ อีก เช่น เรื่องการปรับปรุงกฎเกณฑ์การค้าด้านมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด และการให้ความคุ้มครองการใช้ข้อสินค้าที่เป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น

ความเห็น

แม้ว่าการเจรจาอาจไม่สามารถสรุปผลได้ทันในปีนี้ แต่ก็ควรจะต้องพยายามให้มีความคืบหน้าให้มากที่สุด เพราะ

1. ปลายปีนี้ จะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ซึ่งไม่ว่าผู้สมัครของพรรค Democrat หรือ Republican จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นประธานาธิบดี การดำเนินนโยบายการค้าเสรีของสหรัฐฯ ก็น่าจะเป็นไปด้วยความยากลำบากมากขึ้น เนื่องจากพรรค Democrat ซึ่งครองเสียงข้างมากในรัฐสภาขณะนี้ มีท่าทีปกป้องเรื่องผลประโยชน์ภายในประเทศมากกว่าที่จะสนับสนุนการเปิดเสรี

2. หากการเจรจาอบโตฮาไม่สามารถปิดรอบได้ทันภายในรัฐบาลชุดปัจจุบันของสหรัฐฯ และหากรัฐบาลชุดใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศเป็นพรรค Democrat สหรัฐฯ อาจไม่ต้องการจะใช้ผลการเจรจาที่เคยตกลงไปแล้ว มาเป็นบรรทัดฐานในการเจรจาต่อไป

สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
29 พฤษภาคม 2551