

กติกาเขตการค้าเสรีกับความเป็นธรรม

ต่อภาคเกษตรกรรมไทย¹

The Rule of the Free Trade Area and the Thai Agricultural Sector's Fair Share of Revenue

ศิริพร สัจจนันท์²

Siriporn Sajjanand

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องกติกาข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับภาคเกษตรกรรมไทยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศไทยกับประเทศต่างๆ ที่มีผลต่อภาคเกษตรกรรมไทย วิเคราะห์บทบาททางการเมืองในการเจรจาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทย และเสนอแนะแนวทางในการจัดทำเขตการค้าเสรีต่อไป

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาทางด้านเอกสารเป็นหลัก โดยค้นคว้าศึกษาจากงานวิจัย หนังสือ เอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต และการประชุมหารือในกลุ่มย่อย

ผลการศึกษา พบว่า

1) โดยรวมแล้วข้อตกลงเขตการค้าเสรีที่ไทยทำกับประเทศต่างๆ ผลประโยชน์จะตกอยู่กับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม อันอาจส่งผล

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง กติกาข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับความเป็นธรรมต่อภาคเกษตรกรรมไทย ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ด้วยงบประมาณแผ่นดิน ปี 2550

² ปัจจุบันเป็นศาสตราจารย์ ระดับ 9 สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สถานที่ติดต่อ: สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ถ.แจ้งวัฒนะ ต.บางพูน อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี 11120

กระทบต่อปัญหาความเป็นธรรมของการกระจายรายได้หรือความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น หากภาครัฐไม่มีนโยบายและมาตรการในการช่วยเหลือคนที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะเกษตรกรรายเล็กซึ่งเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ

2) การเมืองในการเจรจาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทย พบว่า กระบวนการเจรจาและลงนามข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทยที่ผ่านมาเป็นกระบวนการที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีลักษณะที่ไม่สมบูรณ์ ตัวแทนผู้ประกอบการรายใหญ่และภาคอุตสาหกรรมได้มีบทบาทในการเจรจาและรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าเกษตรกร เนื่องจากเกษตรกรมีจำนวนมากและมีฐานะยากจน มีการรวมกลุ่มกันอย่างไม่เหนียวแน่น อย่างไรก็ตามในระยะหลังบทบาทของภาคประชาสังคมเริ่มมีบทบาทมากขึ้น และในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาตรา 190 ที่เพิ่มการมีส่วนร่วมของรัฐบาลและภาคประชาชนเข้าไปในกระบวนการเจรจาจัดทำความตกลง

3) ข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางจัดทำกรอบการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีในระยะต่อไป ควรรวมถึงประเด็นต่างๆ ได้แก่ ความสมดุลระหว่างการเปิดเสรีกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่รวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรอบการเจรจาควรระบุถึงการใช้อำนาจของการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางการค้าที่นอกเหนือจากการลดภาษี กรอบการเจรจาควรระบุขอบเขตที่ผู้เจรจาจะต้องปฏิบัติตามให้ชัดเจนว่าในการเจรจาจะต้องรวมเรื่องใดและไม่รวมเรื่องใดในการเจรจา กรอบการเจรจาควรมีการกล่าวถึงมาตรฐานความเป็นมนุษย์ เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองเกษตรกรและคนด้อยโอกาสในสังคมที่อาจได้รับผลกระทบทางลบจากการเปิดเสรีภายใต้ข้อตกลงด้วย เพื่อให้เป็นข้อตกลงที่สมบูรณ์และมองรอบด้านมากขึ้น

คำสำคัญ: ภาคเกษตรกรรม ความเป็นธรรม

Abstract

This study aims to analyze the following:

- *The effect of the Free Trade Agreement on Thailand and trading partners concerning the agricultural sector of Thailand*
- *The political role of the negotiating process in finalizing the agreement*
- *Recommendations of ideas for the future FTA between Thailand and other trading partners*

This study is a documentary research study. The documents employed come mainly from previous research studies, books, official documents, data and information from various website concerned, the discussion in the focus groups are also undertaken.

The results of the study are as follows:

1) Overall, the agreements benefit the industrial sector more than the agricultural sector. This may widen the income gap between the people in the industrial sector and the agricultural sector if the government does not have the correct? policies and measures to help alleviate the problem, particularly the small farmers that are a major part of the farmers' population.

2) The negotiating process in finalizing the Free Trade Agreements between Thailand and its trading partners is mainly undertaken by the cabinet, which is the administrative part of the country. The lack of symmetrical participation and information on the part of stakeholders, namely representatives from the agricultural and industrial sectors, is apparent in the process of negotiating the

FTA. The current constitution, B.E. 2550 in Article 190, empowers the role of the House of representatives and all civil society in the process of negotiating and finalizing the Agreement.

3) Recommendations of guidelines in forming a negotiating framework for the future FTA are as follows:

- a balance between the free trade policy and sustainable development, including the conservation of natural resources and the environment of the country*

- exploitation of the Free Trade Agreement in dealing with other trade barrier problems apart from tariff barriers*

- a framework of the Agreement should indicate which topics should be included in the negotiations and which topics should not. The framework of the Agreement should also include issues relating to the living standard of the human being to protect poor farmers and the underprivileged in society, which may have a negative effect on the FTA*

Keywords: Agricultural sector, Fair share

บทนำ

จากการที่การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาขององค์การการค้าโลกชะลอตัวลง และมีอันต้องหยุดชะงักไป หลังจากที่นาย Pascal Lamy ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกได้แถลงเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 ว่าการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาจำเป็นต้องเลื่อนออกไปโดยไม่มีกำหนด ซึ่งเบื้องหลังของการออกมาแถลงเลื่อนการเจรจาดังกล่าวเป็นผลมาจากสหรัฐอเมริกาไม่ยินยอมลดการอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในประเทศลง ตามข้อเรียกร้องของประเทศสมาชิกหลายประเทศ การเลื่อนการเจรจาออกไปอย่าง

ไม่มีกำหนดนี้ส่งผลกระทบต่อทั้งองค์การการค้าโลก การค้าระหว่างประเทศ และประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกด้วย

การเจรจาแบบทวิภาคี หรือการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีได้ขยายตัวกว้างขวางมากขึ้น โดยสหรัฐอเมริกาได้หันไปใช้ยุทธศาสตร์การจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีในรูปแบบทวิภาคีกับประเทศคู่ค้าต่างๆ ทั้งกับประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา จนเป็นกระแสการแข่งขันกันจัดทำเขตการค้าเสรีไปทั่วโลก ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้น ประเทศสิงคโปร์นับเป็นประเทศที่เดินหน้าในการจัดทำเขตการค้าเสรีแบบพหุภาคีอย่างรวดเร็ว

รัฐบาลของประเทศไทย (นำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ในสมัยนั้นเกรงว่าประเทศไทยอาจตกขบวนรถไฟของกระแสข้อตกลงเขตการค้าเสรี หรืออาจมีการสูญเสียประโยชน์อันพึงได้จากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่รัฐบาลเร่งเดินหน้าเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็ได้มีการลงนามในความตกลงเขตการค้าเสรีไปแล้วกับหลายประเทศ อาทิ เขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ไทย-จีน เริ่มลดภาษีนำเข้าผัก-ผลไม้ก่อน) เขตการค้าเสรีไทย-อินเดีย เขตการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย เป็นต้น

การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ซึ่งต้องมีการเจรจาแลกเปลี่ยนการเปิดเสรีในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ระหว่างกันนั้นย่อมต้องมีทั้งฝ่ายที่ได้ประโยชน์ และฝ่ายที่เสียประโยชน์ แม้ว่าโดยภาพรวมแล้วจะพบว่า ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยสุทธิแล้วจะมีมากกว่าการไม่จัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีนั้นๆ ก็ตาม แต่ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ การจัดทำเขตการค้าเสรีของประเทศไทยกับประเทศต่างๆ ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนี้ ภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นรากฐานของระบบเศรษฐกิจที่มีประชากรอาศัยอยู่เกือบครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมด และเป็นภาคที่มีประชากรที่ยากจนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ได้รับประโยชน์จากการจัดทำเขตการค้าเสรีเมื่อเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่น อันได้แก่ภาคอุตสาหกรรมอย่างไร

นิยามศัพท์

ความเป็นธรรม หมายถึง ความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มคนอยู่ในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ได้แก่ ภาคเกษตรกรรมกับภาคนอกเกษตรกรรม อันได้แก่ ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ โดยพิจารณาจากรายได้เฉลี่ยของคนที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมเปรียบเทียบกับรายได้เฉลี่ยของคนที่ยอยู่นอกภาคเกษตรกรรม

ภาคเกษตรกรรม หมายถึง ภาคการผลิตที่เกี่ยวข้องกับการผลิตพืชและสัตว์ โดยอาศัยทรัพยากรการผลิต ดิน และน้ำเป็นสำคัญ เพื่อการผลิตอาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม และวัตถุดิบอื่นๆ และโดยที่ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคที่ใช้ทรัพยากรดิน และน้ำเป็นหลัก จึงเป็นภาคที่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกลจากเมืองที่มีทรัพยากรที่ดินมาก หรือที่เรียกกันว่าเป็นภาคชนบท ดังนั้น ภาคเกษตรกรรมและภาคชนบทจึงเป็นภาคที่จะใช้ควบคู่กันไปและทดแทนกันได้

บทวิเคราะห์

นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ผ่านมาของไทยได้มีการเน้นในเรื่องการเปิดเสรีการค้าเป็นยุทธศาสตร์ โดยมุ่งเน้นการจัดทำเขตการค้าเสรี (FTA) เป็นกลยุทธ์ในการรักษาส่วนแบ่งในตลาดเดิมและขยายตลาดใหม่ โดยหวังว่าการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศในเขตการค้าเสรี ทั้งในด้านภาษีและที่มิใช่ภาษี นอกจากจะเป็นการเพิ่มโอกาสสำหรับสินค้าไทยที่มีศักยภาพในการแข่งขันแล้ว ยังเป็นการเพิ่มช่องทางในการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อนำมาใช้ในการผลิตหรือการบริโภคในประเทศได้อีกทางหนึ่ง และทั้งนี้ก็ยอมรับว่าจะทำให้สินค้าที่มีศักยภาพในการแข่งขันในระดับต่ำต้องได้รับผลกระทบในเชิงลบที่อาจต้องยกเลิกการผลิตไป หากไม่สามารถปรับตัวเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันกับสินค้าคู่แข่งจากประเทศที่ทำการเปิดเสรีทางการค้าภายใต้ข้อตกลงฯ ได้

ภายใต้นโยบายดังกล่าวข้างต้น สินค้าเกษตรจึงได้รับผลกระทบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าสินค้านั้นจะมีศักยภาพในการแข่งขันหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ แม้สินค้าเกษตรนั้นจะมีศักยภาพในการแข่งขัน เช่น ข้าว ก็อาจถูกกีดกันจากมาตรการที่มีใช้

ภาษี (แม้ว่าจะมีการลดหย่อนภาษีเหลือร้อยละ 0 ก็ตาม) และสินค้าที่ด้อยศักยภาพในการแข่งขันก็อาจถูกคู่แข่งจากประเทศคู่สัญญาเข้ามาตีตลาดได้

การจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศพัฒนาแล้วนั้น โดยทั่วไป ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ มักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทั้งนี้เพราะแม้จะมีการลดหย่อนภาษีให้เหลือร้อยละ 0 ก็ตาม แต่ประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นประเทศที่มีรายได้สูงมักมีการอุดหนุนการผลิตให้แก่เกษตรกรของตนเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าจะมีการอุดหนุนการส่งออกเป็นส่วนน้อย (เนื่องจากเป็นข้อห้ามตามข้อตกลงของแกตต์) ดังที่ ศาสตราจารย์โจเซฟ สติกลิตซ์³ (Joseph Stiglitz) นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลได้กล่าวถึงในกรณีของสหรัฐอเมริกาว่าการอุดหนุนการส่งออกเป็นเพียงเลี้ยวเล็กๆ ประมาณร้อยละ 4 ของการให้การอุดหนุนทั้งหมดที่ประเทศร่ำรวยให้แก่เกษตรกร การอุดหนุนทางการเกษตรจำนวนมากอยู่ในรูปของการอุดหนุนการผลิตที่ทำให้ปริมาณอาหารในตลาดโลกเพิ่มขึ้น อันส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรกรรมที่เกษตรกรขายอยู่ในประเทศยากจนได้รับน้อยลง (Joseph, 2006)

ประเทศพัฒนาแล้วโดยส่วนใหญ่มักมีสัดส่วนของภาคเกษตรกรรมต่อภาคการผลิตอื่นที่ต่ำมาก ประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมก็มีสัดส่วนน้อยมาก จึงทำให้สามารถให้การอุดหนุนช่วยเหลือเกษตรกรของตนได้อย่างทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศพัฒนาแล้วไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ล้วนแล้วแต่มีนโยบายคุ้มครองเกษตรกรของตน โดยมีนโยบายและมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าสินค้าเกษตรแทบทุกประเภท โดยอาศัยการอุดหนุนภายในเป็นเครื่องมือสำคัญในการกีดกันการค้า ซึ่งทำให้ผลประโยชน์ที่ควรได้รับการเปิดตลาดภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีไม่อาจเกิดประโยชน์มากนัก ข้อตกลงเขตการค้าเสรีที่ไทยทำกับประเทศต่างๆ และ (ที่ประเทศอื่นๆ กระทำกัน) ดังที่ได้กล่าวมาในบทก่อนหน้านี้แล้วไม่มีข้อบัญญัติในเรื่องของ

³ เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้รับรางวัลโนเบลทางด้านเศรษฐศาสตร์เมื่อ พ.ศ. 2544 ด้วยผลงานทางด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาค ในการวิเคราะห์ตลาดที่มีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เท่าเทียมกัน เคยเป็นประธานของสภาที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจในสมัยของประธานาธิบดีคลินตัน

การลด หรือยกเลิกมาตรการอุดหนุนต่างๆ ที่รัฐบาลแต่ละประเทศ ให้กับภาคเกษตรกรรมของตนอย่างชัดเจนแต่อย่างใด ประเด็นทางด้านสินค้าเกษตรกรรมที่มีการตกลงกัน ก็จะเน้นในเรื่องการเปิดตลาดที่จุดพรมแดน โดยการลดภาษีโดยใช้สูตรต่างๆ มาตรการด้านโควตา กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ว่าสินค้าใดจะได้รับแหล่งกำเนิดจากประเทศคู่สัญญาเพื่อรับสิทธิพิเศษทางภาษี ภายใต้ข้อตกลง ซึ่งจะต้องมีการผลิต การใช้วัตถุดิบภายในประเทศนั้นเป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด มาตรการทางด้านสุขอนามัยพืชและสัตว์ ก็มักจะมีการตั้งคณะกรรมการของทั้ง 2 ฝ่าย โดยหลักเกณฑ์ก็จะใช้ตามกฎหมายการศึกษาขององค์การการค้าโลกที่ประเทศคู่สัญญาทั้งสองต่างเป็นสมาชิกอยู่ จากผลการศึกษา “ผลกระทบจากการจัดทำเขตการค้าเสรีของไทยที่มีต่อสาขาเกษตรกรรมระยะที่ 1” ของสำนักงานเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดทำดัชนีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่ปรากฏของสินค้าเกษตรของไทยมีข้อพบ ดังปรากฏในตารางแสดงดัชนีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่ปรากฏของสินค้าเกษตรไทย ดังนี้

ดัชนีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่ปรากฏของสินค้าเกษตรไทย

ระดับความสามารถ	กลุ่มสินค้าเกษตร (ค่าดัชนี RCA)
1. มีความได้เปรียบสูงมาก	ข้าวสารและผลิตภัณฑ์ข้าว (2,422)
2. มีความได้เปรียบสูง	น้ำตาล (462) กลุ่มพืชอื่นๆ (313) กลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (251) ข้าวกล้องข้าวเปลือก (226) กลุ่มผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์อื่นๆ (197)
3. มีความได้เปรียบ	ประมง (43)
4. ไม่มีความได้เปรียบ	กลุ่มผักผลไม้และผลไม้เปลือกแข็ง (-20) กลุ่มผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ (-43) น้ำมันพืชและไขมัน (-50)
5. ไม่มีความได้เปรียบมาก	กลุ่มธัญพืชอื่นๆ (-58) กลุ่มเครื่องดื่มและยาสูบ (-70) กลุ่มผลิตภัณฑ์นม (-75) ป่าไม้ (-91) กลุ่มผลิตภัณฑ์เส้นใยจากพืช (-92) กลุ่มเมล็ดพืชน้ำมัน (-93) อ้อย (-93) กลุ่มว้าว แพะ และแกะ (-93) กลุ่มเนื้อว้าว แพะ และแกะ (-98) นมสด (-99) กลุ่มขนสัตว์ ไหม และดักแด้ (-99) ข้าวสาลี (-99)

ที่มา : คำนวณจากฐานข้อมูล GTAP ปี 2001,

โครงการศึกษาผลกระทบจากการจัดทำ FTA ของไทยที่มีต่อสาขาการเกษตร
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์

ซึ่งหมายความว่าในการเจรจาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีหากมีการเจรจาเพื่อเปิดตลาด สินค้าประเภทข้าว ข้าวกล้อง ข้าวเปลือก ข้าวสารต่างๆ ประเทศไทยจะมีโอกาสขยายตลาดออกไปได้มาก เพราะมีความได้เปรียบประเทศคู่สัญญา (ค่าดัชนี RCA = 2,422) แต่หากมีการเจรจาตกลงเปิดตลาดสินค้าที่ไทยไม่มีความได้เปรียบถึงไม่มีความได้เปรียบมาก ดังเช่นกลุ่มผักผลไม้และผลไม้ไม่มีเปลือกแข็ง กลุ่มเนื้อวัว แพะ แกะ และนมสด ประเทศไทยจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ในขณะที่ประเทศคู่สัญญาจะได้เปรียบและจะมีโอกาสขยายการส่งออกสินค้ามายังประเทศไทย ซึ่งทำให้เกษตรกรที่อยู่ในภาคการผลิตสินค้าเกษตรดังกล่าวได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน แต่จะได้รับผลกระทบเล็กน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวของเกษตรกรนั้นๆ และความช่วยเหลือจากภาครัฐด้วย

จากการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการจัดทำข้อตกลงการเปิดเสรีทางการค้าของไทยต่อสาขาเกษตร ในรายงานฉบับเดียวกัน กล่าวว่า

ในการเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับ จะพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสะสมจนถึงปี ค.ศ. 2020 อันเป็นปีสุดท้ายของข้อตกลง เนื่องจากข้อตกลงแต่ละฉบับก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ ขึ้นกับรายละเอียดของแบบแผนการลดภาษีนำเข้าของแต่ละข้อตกลง ผลการศึกษาชี้ว่า คู่สัญญาไทย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และจีน ภายใต้กรอบอาเซียนเป็นคู่สัญญาที่ให้ประโยชน์กับไทยสูงสุด การมีข้อตกลงดังกล่าวจะทำให้ไทยมีสวัสดิการเพิ่มขึ้น 1,326 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รองลงมาคือ ข้อตกลงไทย-ญี่ปุ่นจะทำให้ไทยมีสวัสดิการเพิ่มขึ้น 660 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามด้วยข้อตกลงไทย สหรัฐอเมริกา สวัสดิการเพิ่มขึ้น 481 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และข้อตกลงไทยอินเดีย เพิ่มขึ้นเพียง 46 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

นอกจากนี้ยังพบว่าผลของข้อตกลงเขตการค้าเสรียังมีผลต่อสินค้าเกษตรในระดับที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มสินค้าเกษตรของไทย ที่จะได้รับประโยชน์จากการเจรจา

ในทุกข้อตกลง ยกเว้นข้อตกลงไทย ออสเตรเลียและไทย นิวซีแลนด์ ได้แก่ กลุ่มผักและผลไม้ที่มีเปลือกแข็ง กลุ่มพืชอื่นๆ กลุ่มผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ กลุ่มน้ำมันพืชและไขมัน กลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ กลุ่มเครื่องดื่มและยาสูบ หากพิจารณาแยกตามข้อตกลง มีข้อที่น่าสังเกต ดังนี้

ข้อตกลงไทย-ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และจีน (ตามกรอบอาเซียน) หากพิจารณาสินค้าที่มีมูลค่าการนำเข้าสูงพบว่า สินค้าเกษตรที่มีปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้นจากประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ได้แก่ กลุ่มผลิตภัณฑ์นม (ร้อยละ 30) กลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 55) กลุ่มพืชเส้นใย (ร้อยละ 1.7) และกลุ่มผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ (ร้อยละ 1) และสินค้าที่มีผลต่อสินค้าอ่อนไหวของไทย ได้แก่ กลุ่มเนื้อวัว แพะ แกะ (ร้อยละ 160) ส่วนสินค้าที่นำเข้าจากจีนมีปริมาณมากขึ้นที่สำคัญ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 22.3) ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ (ร้อยละ 3) และกลุ่มผักและผลไม้ (ร้อยละ 3.6)

กรณีข้อตกลงไทย-สหรัฐอเมริกา สินค้าเกษตรที่มีมูลค่าการส่งออกไปประเทศสหรัฐอเมริกา และปริมาณการส่งออกเพิ่มมากขึ้น ในปีสุดท้ายเทียบกับปีฐาน ได้แก่ กลุ่มพืชอื่นๆ (ร้อยละ 48.29) ผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 20) ข้าวสาร (ร้อยละ 27.7) ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ (ร้อยละ 1.4) กลุ่มผักและผลไม้ (ร้อยละ 8.6) กลุ่มเครื่องดื่มและยาสูบ (ร้อยละ 22.3) และน้ำตาล (ร้อยละ 28.37) ส่วนสินค้าเกษตรที่มีปริมาณการนำเข้าจากสหรัฐมาก ได้แก่ กลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 41) เมล็ดพืชน้ำมัน (ร้อยละ 65.7) พืชเส้นใย (ร้อยละ 0.01) ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ (ร้อยละ 9) กลุ่มธัญพืชอื่นๆ (ร้อยละ 32)

กรณีข้อตกลงระหว่างไทย-ญี่ปุ่น สินค้าเกษตรสำคัญของไทย ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกสะสมไปประเทศญี่ปุ่นมาก และมีปริมาณการส่งออกเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ กลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 28.7) กลุ่มผักและผลไม้ (ร้อยละ 11.7) กลุ่มประมง (ร้อยละ 7.7) น้ำตาล (ร้อยละ 507) ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์อื่นๆ (ร้อยละ 65.3) และกลุ่มพืชอื่นๆ (ร้อยละ 2.4)

กรณีข้อตกลงไทย-อินเดีย สินค้าเกษตรของไทยที่สามารถส่งออกไปอินเดียใน

อัตราที่เพิ่มขึ้นมาก และมีมูลค่าการส่งออกมากได้แก่ กลุ่มผักและผลไม้ (777.8%) กลุ่มพืชอื่นๆ (385%) ผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (249%) กลุ่มน้ำมันพืชและไขมัน (475%) ส่วนสินค้าที่ไทยจำเป็นต้องนำเข้าจากประเทศอินเดีย ในอัตราที่เพิ่มมากขึ้น และมีมูลค่าสูง ได้แก่ ข้าวสาลี (ร้อยละ 0.27) กลุ่มน้ำมันพืชและไขมัน (ร้อยละ 38.2) และกลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 139)

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการตีความประโยชน์ที่ได้จากข้อตกลงเขตการค้าเสรีข้างต้น ดังนี้

ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับนั้นอาจสูงเกินจริง เนื่องจากในข้อเท็จจริงสินค้าออกของไทย ยังต้องเผชิญกับมาตรการปกป้องที่มีใช้ภาษี เช่น ภาษีท้องถิ่น มาตรการสุขอนามัยหรือการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎแหล่งกำเนิดสินค้า มาตรการอุดหนุนภายในต่างๆ อีกทั้งในการศึกษาประโยชน์ที่ได้จากการขยายปริมาณการผลิต อยู่บนสมมติฐานที่ว่าเกษตรกรผู้ผลิต สามารถขยายขยายการผลิตได้ เนื่องจากสามารถเข้าถึงแหล่งทุน เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตลาด หรือการจัดหาแรงงานได้อย่างสมบูรณ์ ในทางปฏิบัติ อาจมีอุปสรรคสำหรับการผลิตสินค้าที่เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นรายเล็ก ทำให้ประโยชน์จากข้อตกลงตกกับเกษตรกรรายใหญ่มากกว่ารายเล็ก

ผลประโยชน์ที่เกิดจากข้อตกลง FTA สำหรับสินค้าเกษตรของไทย เกิดจากสินค้าเกษตรที่ไทยส่งออก มีราคาสูงขึ้นในตลาดโลก การกระจายประโยชน์ที่เกิดจากราคาขายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้น มายังราคาภายในประเทศที่เกษตรกรได้รับเป็นประเด็นสำคัญ มีผลต่อการกระจายรายได้และลดความยากจน การกระจายประโยชน์ดังกล่าวขึ้นกับกลไกราคา และการตอบสนองของเกษตรกรต่อราคา ซึ่งการศึกษานี้ยังไม่ได้ครอบคลุมถึง นอกจากนี้ในการศึกษายังไม่ได้นำผลเสียจากการทำ FTA ที่จะมีภาคการผลิตบางส่วนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันในด้านราคา ทำให้ต้องเปลี่ยนอาชีพไปทำการเกษตรด้านอื่นๆ หรืออาจกลายเป็นผู้ว่างงานชั่วคราว หรือต้องมาเป็นแรงงานรับจ้างทั่วไป การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตคน และวิถีการดำรงอยู่ของชุมชน นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาก

การวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีต่อเกษตร-

กรของไทย อาจวัดเป็นเชิงปริมาณได้ยาก ผลกระทบต่อเกษตรกรก็มีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าเกษตรกรเหล่านั้นปลูกพืชผลชนิดใด หากปลูกพืชผลที่มีความได้เปรียบในการแข่งขันสูงมาก เช่น ข้าวและผลิตภัณฑ์ และในการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีนั้น มีการตกลงเปิดตลาดข้าวอย่างกว้างขวาง เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไทยก็จะได้รับประโยชน์มาก แต่จากการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทยกับประเทศต่างๆ พบว่าสินค้าในรายการข้าวและผลิตภัณฑ์ มักถูกจัดอยู่ในรายการสินค้าอ่อนไหว (sensitive) เช่นในกรณีของข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน สินค้าเกษตรประเภทข้าวต่างๆ ถูกจัดอยู่ในรายการสินค้าที่มีความอ่อนไหวสูง (highly sensitive list) ซึ่งหมายความว่า เป็นสินค้าที่ต้องการความคุ้มครองมากกว่า สินค้าปกติและต้องการระยะเวลาในการปรับตัวนานกว่า ซึ่งจะมีระยะเวลาในการลด/เลิกภาษีต่ำกว่าสินค้าปกติทั่วไป และมีเงื่อนไขเพื่อจำกัดสินค้าอ่อนไหวด้วย

ในกรณีร่างข้อเสนอจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกาที่ได้หยุดชะงักไปนั้น ประเด็นสำคัญที่สหรัฐเรียกร้องเพื่อนำมาเป็นข้อแลกเปลี่ยนเพื่อการเปิดเสรีตลาดสินค้าของสหรัฐอเมริกา ที่มีผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมของไทยในระยะยาวอย่างลึกซึ้ง มีหลายประเด็น ได้แก่

เรื่องทรัพย์สินทางปัญญา สหรัฐเรียกร้องให้ไทยขยายคุ้มครองสิทธิบัตรให้ครอบคลุมสิ่งมีชีวิตทุกประเภท ทำให้ไทยต้องนำระบบสิทธิบัตรพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์มาใช้ ต้นทุนผลิตจะสูงขึ้นหลายเท่าตัวของเกษตรกรที่ต้องแบกรับ

เรื่องเปิดเสรีสินค้าตัดแต่งพันธุกรรม (GMOs) ผลจากที่สหรัฐเรียกร้องให้ใช้ข้อตกลงทางด้านสุขอนามัย (SPS) เคร่งครัด จะทำให้ไทย ไม่สามารถใช้มาตรการสิ่งแวดล้อม และสุขภาพจำกัดการนำเข้าสินค้า GMOs จากสหรัฐได้ ยกเว้นถ้ามีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์พิสูจน์ที่ชัดเจน ซึ่งยังคงเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมาก ตรงข้ามจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคในตลาดสินค้าเกษตรของไทยในประเทศอื่นที่ไม่ยอมรับสินค้า GMOs เช่น สหภาพยุโรป

เรื่องเปิดเสรีภาคบริการและลงทุน สหรัฐเรียกร้องในเกือบทุกประเภท เพิ่มมากกว่าที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาทางไมตรี ระหว่างไทย กับสหรัฐ ซึ่งได้มีข้อยกเว้นไว้

7 สาขา รวมทั้งเรื่องแสวงหาประโยชน์จากที่ดิน ซึ่งกระทบต่อเกษตรกรไทยโดยตรงในเรื่องของการถือครองและทำประโยชน์จากที่ดินซึ่งคิดเป็นร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ (พื้นที่ประเทศมีประมาณ 321 ล้านไร่) เกษตรกรไทยส่วนใหญ่มักเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หรือไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ในขณะที่เกษตรกรสหรัฐอเมริกาทำการเกษตรแบบ rancher หรือการทำการเกษตรมหภาคในพื้นที่ขนาดใหญ่

เรื่องแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และเรื่องการค้าภายในเกี่ยวกับผลผลิตทางเกษตรพื้นเมือง ผลกระทบจากข้อเรียกร้องในเรื่องนี้จะทำให้นักลงทุนจากสหรัฐเข้ามาทำธุรกิจด้านเกษตรในประเทศแข่งขันกับผู้ประกอบการไทยในลักษณะ rancher ดังกล่าว โดยที่ได้รับการคุ้มครองลงทุนไว้สูงมาก นอกจากนี้ ผลจากการประกอบกิจการจัดหาจัดส่งน้ำในภาคเกษตร อาจทำให้ต้นทุนผลิตของเกษตรกรสูงขึ้นจากที่ต้องจ่ายต้นทุนค่าน้ำ

เรื่องสิ่งแวดล้อม สหรัฐมีข้อเรียกร้องกำหนดให้ไทยบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเข้มงวด ซึ่งจะทำให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น แต่ก็ส่งผลให้ต้นทุนผลิตสินค้าเกษตรสูงขึ้นด้วย อีกทั้งการผลิตสินค้าเกษตรของไทยที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะถูกสหรัฐใช้กีดกันการนำเข้าได้

ในทางตรงข้ามหากฝ่ายไทยต้องเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรฝ่ายไทยให้แก่สหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะสินค้าเกษตรเชิงเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ ข้าว จะพบว่าสหรัฐอเมริกามีศักยภาพในการผลิตต่อไร่สูงกว่าไทยอย่างมาก (comparative advantages) หรือการนำเข้าข้าวไทยสู่ตลาดสหรัฐอเมริกาไทยก็มีความเสียเปรียบแข่งขัน ถึงแม้ว่าต้นทุนการผลิตต่อไร่ของสหรัฐอเมริกาจะสูงกว่าไทย แต่เมื่อเปรียบเทียบผลผลิตต่อไร่กับต้นทุนการผลิตแล้วสหรัฐอเมริกายังมีความได้เปรียบกว่าไทย อีกทั้งหากการทำ FTA ระหว่างสหรัฐอเมริกากับไทย เป็นไปตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา ในข้อบทรการคุ้มครอง และส่งเสริมการลงทุน ซึ่งการลงทุนภาคเกษตรของสหรัฐในไทยนั้น จะส่งผลให้นักลงทุนด้านการเกษตร เช่น การปลูกข้าวของสหรัฐในไทยจะยิ่งมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลงมากและกลายเป็นคู่แข่งในประเทศกับชาวนาไทยที่ใช้เทคโนโลยีที่ต่ำกว่า การบริหารจัดการ และวิทยาการที่ต่ำกว่า อาจเกิดการสูญเสียทั้งที่ดิน และ

อาชีพการเกษตรการปลูกข้าว เมื่อสูญเสียสภาพการแข่งขันต้องออกจากตลาดไป

ตารางที่ 1: ผลผลิตและต้นทุนการผลิตข้าวนาปีของประเทศต่างๆ

ประเทศ	ผลผลิต (กิโลกรัม/ไร่)	ต้นทุนการผลิต (บาท/กิโลกรัม)
ไทย	361	4.65
เวียดนาม	633	3.05
สหรัฐอเมริกา	1,154	10.42

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2547

อีกทั้งการแข่งขันเชิงคุณภาพในตลาดสหรัฐอเมริกาเช่นสายพันธุ์ข้าวหอมมะลิที่เลื่องลือ ไทยก็อยู่ในฐานะที่เสี่ยงต่อการถูกเรียกร้องเรื่องสิทธิบัตร และการเบี่ยงเบนช่องทางพาณิชย์ เนื่องด้วยสหรัฐอเมริกาได้จดทะเบียนสายพันธุ์ข้าว Jasmatic ไว้แล้ว อีกทั้งเรียกร้องให้ฝ่ายไทยออกกฎหมาย และบังคับการทางกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในระดับเดียวกัน หรือที่สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิบัตรของสหรัฐอเมริกา

ในประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญานั้น มีประเด็นที่เกี่ยวข้องที่น่าสนใจ คือ ในสถานะที่ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก ทำให้ภาครัฐให้ความสนใจต่อกิจกรรมด้านการเกษตร เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของโลก โครงการหรือนโยบายต่างๆ ถูกคิดค้นขึ้นเพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลก กล่าวได้ว่าปัจจัยพื้นฐานสำคัญของความสมบูรณ์ของภาคเกษตรกรรมในประเทศไทย คือ ความหลากหลายของทรัพยากรพันธุกรรมพืช ซึ่งเกษตรกรไทยได้ใช้ประโยชน์จากความหลากหลายดังกล่าวมาอย่างช้านาน ความหลากหลายดังกล่าวเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ของหลายปัจจัยในระบบนิเวศ กล่าวคือ สภาพภูมิประเทศ และภูมิอากาศในแบบร้อนชื้นทำให้ประเทศไทยมีพันธุ์พืชที่หลากหลายชนิด ความหลากหลายทางพันธุกรรมจึงมีสูงมาก เกษตรกรในประเทศไทยมีวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพ ลักษณะ และชนิดของพันธุ์พืชที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่น วิธีการทำเกษตร การคัดเลือกพันธุ์พืชที่จะใช้ในการเพาะปลูก การดูแลรักษาดิน พืช

การเก็บเกี่ยว การคัดเลือกเมล็ดพันธุ์เพื่อเก็บไว้ใช้ต่อไป ล้วนเป็นวิถีชีวิตที่ผูกติด หรือเชื่อมโยงกับฐานความหลากหลายทางพันธุกรรมพืช และบทบาทของเกษตรกรที่เกิดจากวิถีชีวิต จารีตทางการเกษตรดังกล่าวได้ส่งผลย้อนกลับเป็นองค์ประกอบสำคัญของการอนุรักษ์ความหลากหลายทางพันธุกรรมพืชให้คงอยู่ในประเทศไทยสืบต่อมา

เมื่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ในสาขาเทคโนโลยีชีวภาพ โดยเฉพาะจากเทคนิคพันธุวิศวกรรม (genetic engineering)⁴ ก้าวหน้ามากขึ้น การแสวงหาทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการค้นคว้าเพื่อสร้างสรรค์ และคิดค้นผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ มีมากขึ้น เนื่องจากเล็งเห็นว่าเป็นผลิตผลจากธรรมชาติ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลข้างเคียงเหมือนผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการสังเคราะห์ทางเคมี

เทคโนโลยีชีวภาพได้สร้างผลิตผลต่างๆ มากมายในภาคเกษตรกรรม เช่น การทำให้ผลิตผลทางการเกษตรสุกช้าลง เพื่อช่วยเพิ่มอายุในการวางจำหน่ายที่นานขึ้น (longer shelf-life) การทำให้พืชมีคุณสมบัติพิเศษ เช่น ทนแล้งได้ดี ปลูกในที่ที่มีน้ำท่วมขังได้ ทนต่อแมลงศัตรูพืชหรือโรคพืชได้ดีขึ้น หรือให้ผลผลิตที่มีลักษณะพิเศษเป็นที่ต้องการของผู้บริโภค เป็นต้น ผลิตผลทางการเกษตรที่เกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีชีวภาพเหล่านี้สร้างรายได้มหาศาลแก่ภาคธุรกิจเกษตรกรรมของประเทศอุตสาหกรรมที่มีความก้าวหน้าในเทคโนโลยีสาขานี้เป็นอย่างมาก⁵

⁴ เทคนิคพันธุวิศวกรรมทำให้นักวิทยาศาสตร์สามารถถ่ายฝาก หรือตัดต่อยีนของสิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่งไปอยู่ในสิ่งมีชีวิตอีกชนิดหนึ่งได้ ด้วยเทคนิคนี้ทำให้มนุษย์สามารถทำให้สิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่งมีคุณสมบัติใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในสภาพธรรมชาติเทคนิคนี้ได้สร้างความตระหนักในหมู่นักวิทยาศาสตร์เป็นอย่างมาก และในการประชุมนักวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศที่จัดขึ้นโดย Third World Network ที่ประเทศมาเลเซียในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการเผยแพร่คำแถลงการณ์ของที่ประชุมแสดงความถึงผลกระทบที่จะเกิดจากเทคโนโลยีนี้ โปรดดู A Statement by Scientists Concerns about Current Trends in the New Biotechnology, "The Need for Greater Regulation and Control of Genetic Engineering," (Penang, Malaysia: Third World Network, 1995)

⁵ เทคโนโลยีชีวภาพก่อให้เกิดข้อถกเถียงในสังคมหลายประเด็นทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยของอาหารและสุขภาพด้านสังคมและเศรษฐกิจด้านศีลธรรมและจริยธรรม รวมทั้งด้านกฎหมาย โปรดดูเพิ่มเติมใน สมชาย รัตนชื้อสกุล. (2550). ระบบทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมพืช. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาลดังกล่าวผลักดันให้ภาคธุรกิจการเกษตรในประเทศอุตสาหกรรมแสวงหาแนวทาง หรือวิธีการคุ้มครองการคิดค้นและสร้างสรรค์ของตนเอง และเป็นที่มาของการผลักดันให้คุ้มครองนวัตกรรมทางเทคโนโลยีชีวภาพด้วยระบบทรัพย์สินทางปัญญา

รูปแบบการคุ้มครองนวัตกรรมทางเทคโนโลยีชีวภาพที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชภายใต้ระบบทรัพย์สินทางปัญญาที่มีบทบาทสูงในปัจจุบัน ได้แก่ ระบบสิทธิบัตร (patent system) และระบบสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืช (plant breeders' rights system) อย่างไรก็ตามการผลักดันให้ใช้ระบบสิทธิบัตร และระบบสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชนั้นได้สร้างความวิตกกังวลแก่ประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อเสนอของประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำที่ให้เพิ่มระดับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาให้สูงกว่าระดับมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดในข้อตกลงทริปส์ (TRIPS) หรือที่เรียกกันว่า “ข้อเสนอทริปส์พลัส” (TRIPS' Plus) ข้อเสนอดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสต่อต้านไปทั่วโลก โดยเฉพาะจากประเทศกำลังพัฒนา ที่มีทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อุดมสมบูรณ์ ความล้มเหลวของการประชุมภาคีขององค์การการค้าโลกที่ผ่านมาในประเด็นทรัพย์สินทางปัญญา การหยิบยกปัญหา “โจรสลัดชีวภาพ”⁶ เพื่อเรียกร้องสิทธิเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศกำลังพัฒนาเป็นตัวอย่างสะท้อนให้เห็นความไม่ลงรอยของแนวคิดทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศอุตสาหกรรม และประเทศกำลังพัฒนาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชได้เป็นอย่างดี

ความล่าช้าของการเจรจาภายใต้กรอบพหุภาคี (multilateral platform) ขององค์การการค้าโลกในประเด็นการขยายความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ผลักดันให้ประเทศอุตสาหกรรมโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาจึงหันมาใช้ยุทธศาสตร์การเจรจาภายใต้กรอบทวิภาคี (bilateral platform) ด้วยการเจรจากับประเทศคู่ค้าของตนเพื่อจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีที่มีขอบท (chapter) ว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่ระบุการ

⁶ โปรดดูความหมาย และรายละเอียดของ “โจรสลัดชีวภาพ” ได้ใน สมชาย รัตนเชื้อสกุล. (2546). โจรสลัดชีวภาพ (Bio-piracy): ที่มาปัญหาและแนวทางสำหรับประเทศไทยตามกรอบความตกลงทริปส์. วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 33(1), มีนาคม.

คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในแบบ “ทริปส์พลัส” (TRIPs-Plus) ไว้ด้วย

ในกรณีของเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น ที่ไทยได้ลงนามข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นไปแล้ว สินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากข้าวได้ถูกหีบยกออกจากการเจรจาหมายความว่าไม่มีเปิดเสรีในสินค้าข้าวนี้ แม้ว่าจะมีการระบุในข้อตกลงว่าหากทั้งไทยและญี่ปุ่นเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะมีการเปิดเสรีก็สามารถนำมาเจรจาใหม่ได้ภายในเวลา 10 ปี แต่ก็เป็นที่รับรู้กันทั่วไปว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการปกป้องเกษตรกรผู้ปลูกข้าวอย่างมหาศาล จนทำให้ราคาข้าวในประเทศญี่ปุ่นสูงกว่าราคาข้าวของไทยหลายเท่าตัว แต่ระบบการคุ้มครองให้ความช่วยเหลืออุดหนุนต่างๆ แก่เกษตรกรของญี่ปุ่นได้กระทำกันมานาน จนยากที่จะโน้มน้าวให้รัฐบาลญี่ปุ่นหีบยกเรื่องข้าวเข้ามาไว้ใน การเจรจาเปิดเสรี เพราะรัฐบาลญี่ปุ่นยืนยันเจตนารมณ์ในการปกป้องเกษตรกรของตน ในการรักษาความมั่นคงทางอาหารและวิถีชีวิตการทำเกษตรเอาไว้

ในกรณีที่มีการเปิดเสรีสินค้าเกษตรที่ไทยไม่มีความได้เปรียบ อาทิ โคเนื้อ โคนม ผลิตภัณฑ์นม กระเทียม พักผลไม้เมืองหนาว เป็นต้น เกษตรกรของไทย วัว ได้รับผลกระทบทางลบ ดังเช่นในกรณีของข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย ที่ร่วมรายการทำนม และผลิตภัณฑ์นม เข้าไว้ในข้อตกลง แม้ว่าจะถูกจัดอยู่ในรายการสินค้าอ่อนไหวของไทย โดยได้กำหนดเวลาในการลดภาษีเป็นศูนย์ไว้นานเป็นพิเศษ (ภายใน 20 ปี หรือ พ.ศ. 2563) และมีการกำหนดโควตาไว้จำนวนหนึ่ง หรือในกรณีของสินค้าประเภทเนื้อวัว เนื้อหมูประเภทต่างๆ ที่อยู่ในรายการของข้อตกลงดังกล่าว แต่จัดอยู่ในรายการสินค้าเกษตรอ่อนไหวของไทยที่มีมาตรการปกป้องพิเศษโดยกำหนดเวลาในการลดภาษีเป็นศูนย์ไว้ในปี พ.ศ. 2563 เช่นกัน แต่ไม่ได้กำหนดโควตาการนำเข้าไว้

ในกรณีของข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-จีน (ในกรอบของอาเซียน-จีน) ในการลดภาษีสินค้าส่วนแรก (Early Harvest Program) ซึ่งไทย-จีนได้ตกลงที่จะทำสินค้า 2 หมวด (พิกัด 07 และ 08) ในรายการผักและผลไม้มาเร่งเปิดเสรี โดยให้ลดภาษีเหลือร้อยละ 0 โดยสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีตามข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก เช่น หัวหอมใหญ่ กระเทียม มันฝรั่ง มะพร้าว และลำไยแห้งก็จะลดภาษี

เหลือศูนย์เฉพาะในโควตา ส่วนที่นำเข้าเกินกว่านั้นก็จะเสียอัตราภาษีอีกอัตราหนึ่ง สินค้าเกษตรประเภทหัวหอมใหญ่ และกระเทียมนั้น ถูกจัดอยู่ในรายการประเภท highly sensitive list หรือสินค้าที่มีความอ่อนไหวสูงที่มีระยะเวลาลดอัตราภาษีช้ากว่าสินค้าในรายการปกติหรือรายการอ่อนไหว แต่อย่างไรก็ตาม ภายในปี 2558 เพดานอัตราภาษีภายใต้การเปิดเสรีการค้าอาเซียน-จีน ก็จะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 50

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ นับตั้งแต่มีการเร่งลดภาษีนำเข้าผักและผลไม้ระหว่างไทย-จีน ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2546 พบข้อมูลการนำเข้าผักและผลไม้ ในช่วงก่อนทำ FTA (ตุลาคม 2545-กันยายน 2546) และหลังทำ FTA อีก 3 ปี คือในช่วงปีแรก ตุลาคม 2546-กันยายน 2547 ช่วงปีที่ 2 ตุลาคม 2547-กันยายน 2548 และช่วงปีที่ 3 ตุลาคม 2548-กันยายน 2549 ดังนี้

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	มูลค่านำเข้า ก่อน FTA (ต.ค. 45-ก.ย. 46)	มูลค่านำเข้าหลังทำ FTA		
		ต.ค. 46-ก.ย. 47	ต.ค. 47-ก.ย. 48	ต.ค. 48-ก.ย. 49
ผัก (HS07)	568	1,342	4,863	2,551
ผลไม้ (HS08)	1,386	3,160	2,867	3,232

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

จากข้อมูลในตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าในช่วงหลังการจัดทำข้อตกลง 1 ปีถัดมา ไทยมีการนำเข้าสินค้าทั้งสองรายการเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันในช่วงก่อนทำ FTA และมีแนวโน้มการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น ในช่วงระยะเวลาเดียวกันในปีถัดมาตามลำดับ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงเขตการค้าเสรีในการเปิดตลาดสินค้าเกษตรแล้วมีการนำเข้าสินค้าเกษตรมากขึ้น เกษตรกรไทยไม่สามารถแข่งขันทางด้านราคากับผลผลิตชนิดเดียวกันที่นำเข้าจากประเทศคู่สัญญาได้ ทำให้เกษตรกรอาจต้องเลิกประกอบอาชีพเดิม หันไปประกอบอาชีพอื่นๆ ที่เขาสามารถทำได้ เช่น เป็นแรงงานรับจ้างทั่วไป ผลกระทบทางอ้อมจากข้อตกลงการค้าเสรีประการสำคัญคือ ทำให้ปัญหาเรื้อรังที่

เกษตรกรมีอยู่แต่เดิมมาความเด่นชัดมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ปัญหาความยากจน ปัญหาไร่ที่ดินทำกิน ที่เป็นปัญหาที่มีมานานแต่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง (ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากงบประมาณของรัฐมีค่อนข้างจำกัด เมื่อเทียบกับจำนวนเกษตรกรที่มีอยู่มากเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมดของประเทศ)⁷

เกษตรกรรายย่อยแต่ละรายจึงต้องหาแนวทางในการปรับตัว ซึ่งอาจแตกต่างกันไป เนื่องจากเกษตรกรมีความหลากหลาย ทั้งในด้านของขนาดการผลิต วิธีการผลิต ทุนต่างๆ ที่เขามีอยู่ เกษตรกรที่ยากจนต้องเช่าที่ดินทำกิน ไม่มีทุนรอน ก็อาจต้องออกจากการผลิตหันไปเป็นแรงงานรับจ้างโดยทั่วไป ส่วนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีทุนรอนอยู่บ้างก็อาจจำเป็นต้องอยู่ในอาชีพเดิม แต่ต้องหันมาใส่ใจกับการลดต้นทุนการผลิตลงหรือปลูกพืชที่หลากหลายมากขึ้นหาอาชีพเสริม ซึ่งหากมองในแง่ดี ก็นับว่าเป็นการปรับตัวของเกษตรกร แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ยังมีรายได้ต่ำ เป็นคนยากจน ดังนั้น รัฐต้องเข้ามามีบทบาทลดผลกระทบของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยอย่างทั่วถึง และช่วยให้เกษตรกรสามารถปรับตัวไปสู่อาชีพใหม่หรือยังอยู่ในอาชีพเดิม แต่มีวิธีการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น การช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจะต้องกระทำการแบบบูรณาการของหน่วยราชการในทุกภาคส่วน หากไม่แล้วผลประโยชน์ที่อาจได้รับจากการที่ผู้บริโภคทั้งประเทศได้รับการบริโภคสินค้า(รวมทั้งสินค้าเกษตร)ที่มีการเปิดตลาดในราคาที่ต่ำลง ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง สวัสดิการทางสังคมที่สูงขึ้นนี้ อาจถูกหักล้างลงไปจากการที่เกษตรกร (ซึ่งยากจนอยู่แล้ว) ยากจนลงไปอีกจนทำให้ประโยชน์สุทธิจากการเปิดเสรีต่อภาคเกษตรกรรมเป็นศูนย์หรือติดลบ ในขณะที่ภาคเศรษฐกิจอื่นไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการ ซึ่งเป็นกลุ่มประชากร

⁷ จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2548 ประชากรผู้มีงานทำร้อยละ 43 ทำงานในภาคเกษตร ที่เหลือเป็นนอกภาคเกษตรกรรม ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่เกิดจากภาคเกษตรกรรม (ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ในปีเดียวกันมีมูลค่า 720,391 ล้านบาท คิดเป็นรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี เท่ากับ 25,866.82 บาท ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมที่เกิดจากนอกภาคเกษตรกรรมมีมูลค่า 5,595.942 ล้านบาท คิดเป็นรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีเท่ากับ 151,610.45 บาท

ที่มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่ารายได้เฉลี่ยของประชากรในภาคเกษตรกรรมอยู่มาก เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการเปิดเสรี ซึ่งหากเป็นดังนี้ ก็ย่อมหมายความว่าความแตกต่างของการกระจายรายได้ ระหว่างกลุ่มคนรายได้สูง และรายได้ต่ำของประเทศซึ่งมีความแตกต่างกันมากอยู่แล้วยิ่งจะเลวร้ายลงไปอีก ซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมต่อภาคเกษตรกรรมที่เป็นภาคการผลิตดั้งเดิมและมีผู้คนอาศัยอยู่เกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ

ปัญหาความยากจนในชนบทหรือในภาคเกษตรกรรมนับเป็นปัญหาเรื้อรังที่อยู่ในสังคมไทยมานานนับตั้งแต่ประเทศไทย มีแผนการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ ที่มีกลยุทธ์ในการพัฒนาตามแนวทางของนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาตะวันตกในกลยุทธ์แบบการพัฒนาที่ไม่สมดุล (unbalanced growth) มุ่งเน้นการสะสมทุนและระดมทรัพยากรต่างๆ อันมีอยู่อย่างจำกัดของประเทศไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่ทันสมัยอันได้แก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ส่วนภาคเกษตรกรรมที่เป็นภาคการผลิตดั้งเดิมของประเทศถูกจัดว่าเป็นภาคที่มีผลิตภาพ (productivity) น้อยกว่า จึงเกิดความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ และภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมอย่างมากมาย จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยมีคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ (1,386 บาทต่อเดือน) ถึงร้อยละ 10 ของประชากรหรือประมาณ 6 ล้านคนเศษ และคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,600 บาทต่อเดือนอีก 8 ล้านคนเศษ รวมแล้วมีคนจนทั่วประเทศสูงถึง 15 ล้านคน และหากวิเคราะห์คนจนเหล่านี้พบว่า เป็นกลุ่มคนที่มีอาชีพเกษตรกรรมอาศัยอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือกว่าร้อยละ 80 ดังนั้น จึงจำเป็นต้องหาหนทางแก้ไขมิให้เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย ให้ต้องยากจนลงไปอีกจนบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทยในระยะยาว

ข้อเสนอแนะ

1. มาตรการเยียวยาเกษตรกรโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง และมีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐเป็นอย่างยิ่ง มาตรการเยียวยาหรือลดผล

กระทบต้องกระทำอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มีการวางแผนการผลิตสินค้าเกษตรที่ไทยมีความได้เปรียบในการแข่งขัน มาตรการกำหนดเขตพื้นที่การผลิต (zoning) ควรนำมาใช้ สร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรทั้งด้านการผลิตและการจำหน่ายการเปิดตลาดใหม่ๆ ที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่เกษตรกร ก็เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องนำมาพิจารณาอย่างบูรณาการ ทั้งนี้เพราะสถานการณ์ในปัจจุบัน การเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรยังมีน้อยและขาดความหลากหลาย โดยสินค้าเกษตรหลักยังคงส่งออกในรูปวัตถุดิบแปรรูปขั้นต้นเป็นส่วนใหญ่ ผลผลิตต่อการในการปลูกพืชผลเกษตรกรรมยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจะเห็นได้จากผลผลิตภาพการผลิตโดยเฉลี่ยไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนักในช่วงปี 2545-2548 ผลผลิตภาพภาคเกษตรลดลงร้อยละ 1.94 ในขณะที่ผลผลิตภาพการผลิตของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.62 ภาคบริการและอื่นๆ เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.49 (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10, หน้า 20) นอกจากนี้ การจัดระบบตลาด การกระจายสินค้าเกษตร ยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีปัญหาผลผลิตล้นตลาดและราคาตกต่ำได้ง่าย การเปิดเสรีทั้งในเวทีของ FTA หรือ WTO ในอนาคตยังผลให้การแข่งขันในภาคการเกษตรในอนาคตรุนแรงยิ่งขึ้น รัฐต้องใช้ความพยายามและงบประมาณในส่วนต่างๆ เข้ามาแก้ไข รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มผลผลิต เรื่องมาตรฐานด้านคุณภาพและความปลอดภัยที่ผู้บริโภคทั่วโลก โดยเฉพาะในตลาดของประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญ รัฐบาลต้องเข้ามาช่วยให้เกษตรกรปรับตัวไปสู่การผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นไปตามคุณภาพตามมาตรฐานสากลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของภาคเกษตรกรรมไทยในอนาคตต่อไป

หากรัฐไม่เข้าไปแก้ไขปัญหาย่างจริงจังแล้ว เป้าหมายการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาความยากจน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550-2554) ที่ได้กำหนดเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความยากจนไว้ว่าจะลดสัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนเหลือร้อยละ 4 เมื่อสิ้นสุดแผนฯ หรือในปี 2554 คงเป็นไปได้ยาก

2. โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศเล็กๆ ในโลกที่โครงสร้างเศรษฐกิจได้รับการพัฒนามาบนพื้นฐานของการพึ่งพาปัจจัยภายนอกมาโดยตลอดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-

กิจฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา ภาคเศรษฐกิจมีความเชื่อมโยงกับภายนอกมากขึ้นทุกขณะ ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนการค้าต่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์ภายในประเทศสูงมากขึ้นตลอดเวลา จนถึงปี 2548 สัดส่วนการค้าต่างประเทศเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเบื้องต้นมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 128.9

โดยการเปิดเสรีที่เกิดขึ้นที่เป็นกระแสโลก จึงเป็นความจำเป็นสำหรับประเทศไทยที่มีขนาดเล็กและพึ่งพาปัจจัยภายนอกดังกล่าว มิใช่ทางเลือก หากประเทศไทยยังคงอยู่ในโลก และประสงค์จะได้รับประโยชน์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและอื่นๆ เพื่อปรับปรุงสวัสดิการของคนในประเทศโดยรวม เราจึงไม่อาจปฏิเสธ WTO หรือ ASEAN หรือ FTA ต่างๆ ได้

ปัญหาของการทำข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) จึงอยู่ในประเด็นที่ว่า จะเปิดอย่างไร แค่นั้น โดยการเจรจานั้นเป็นหลักกรรมดาอยู่แล้วที่จะต้องมีส่วนภาคส่วนได้ บางภาคส่วนเสีย แต่จะต้องมีกลไกคุ้มครองเยียวยา กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ยากจนอยู่แล้วเช่นเกษตรกรอย่างไร การมีกองทุนต่างๆ ในการช่วยการปรับตัวของเกษตรกรต้องมีอย่างต่อเนื่อง

แม้ว่าในหลักการเจรจาเปิดเสรีจะต้องลดภาษีสินค้าต่างๆ ให้เหลือร้อยละ 0 แต่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องระบุสินค้าที่อ่อนไหว (sensitive list) ที่กระทบไว้จำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะสินค้าเกษตร เพราะเป็นสินค้าสำคัญและคนยากจนส่วนใหญ่ของประเทศ อยู่ในภาคนี้ อีกทั้งเป็นภาคเศรษฐกิจที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วเข้าแทรกแซง ทำให้เกิดการบิดเบือน กันราคามากในตลาดโลก นอกจากนี้พบว่า แม้จะมีการลดภาษีเป็นร้อยละ 0 แล้ว แต่สินค้าเกษตรของไทยหลายรายการก็ไม่อาจเข้าสู่ตลาดสินค้าของประเทศคู่สัญญาได้ เพราะประสบกับอุปสรรคภายในประเทศ อาทิ เรื่องมาตรการอุดหนุนภายใน เรื่องของกฎระเบียบภายในแต่ละรัฐหรือแต่ละมณฑลของประเทศที่มีแตกต่างกัน เช่น ในกรณีของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องของมาตรฐานด้านสุขอนามัย การตรวจปล่อยสินค้าที่ด่านศุลกากรที่ใช้เวลานาน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งออกสินค้าเกษตรที่มีลักษณะเน่าเสียง่าย ประเด็นเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรวมไว้ในในการเจรจาจัดทำ FTA

3. การจัดทำกรอบการเจรจาที่ชัดเจนเพื่อให้การเจรจาดำเนินไปอย่างถูกต้องทิศทาง มีความจำเป็นอย่างยิ่ง กรอบการเจรจาจะต้องมีหลายระดับ ระดับในภาพรวมอย่างกว้าง ระดับย่อยลงไปในแต่ละภาค

หลักการในการจัดทำกรอบการเจรจาอย่างกว้างควรรวมถึง

(1) ความสมดุลระหว่างการเปิดเสรี กับการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่รวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิให้การเปิดเสรีเป็นตัวสร้างปัญหาหรือก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติไปมากยิ่งขึ้น ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีตที่นโยบายส่งเสริมการส่งออกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ นำมาซึ่งความเสื่อมโทรมและความสูญเสียของทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ที่ลดลงอย่างรวดเร็ว ปัญหาดินเสื่อมเนื่องจากการใช้ดินปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออกติดต่อกันเป็นเวลานานและมีการใช้ปุ๋ยเคมีทางการเกษตรเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

(2) กรอบการเจรจาควรระบุถึงการใช้อำนาจของการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางการค้า (ที่นอกเหนือจากเรื่องการค้าภายในซึ่งเป็นเรื่องปกติโดยทั่วไปอยู่แล้ว) ที่ประสบอยู่ โดยอาจมีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาเป็นที่ปรึกษาหารือเพื่อระบุนโยบาย

(3) กรอบการเจรจาควรระบุขอบเขตที่ผู้เจรจาจะต้องปฏิบัติตามให้ชัดเจนว่าในการเจรจาจะต้องรวมเรื่องใดและไม่รวมเรื่องใดในการเจรจา (ดังเช่น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ที่ระบุอย่างชัดเจนในการเจรจาว่าจะไม่เจรจาเรื่องของการเปิดตลาดข้าว) ในกรณีของไทยอาจจะต้องมีเรื่องของการเปิดตลาดสินค้าเกษตรที่อาจมีการจัดลำดับความสำคัญเรียงกันไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการกดดันคู่เจรจาหรืออาจเพิ่มอำนาจในการต่อรองให้แก่ผู้เจรจาได้อีกทางหนึ่ง

(4) กรอบการเจรจา ควรมีการกล่าวถึงเรื่องมาตรฐานของความเป็นมนุษย์ เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองเกษตรกรและคนด้อยโอกาสในสังคม ที่อาจได้รับผลกระทบทางลบจากการเปิดเสรีตามข้อตกลงด้วย ก็จะเป็นข้อตกลงที่สมบูรณ์และมองรอบด้านมากขึ้น

ในการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต้องวางอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์

รวมกัน โดยมียุทธศาสตร์การเจรจาของประเทศอย่างชัดเจน โดยเอาผลประโยชน์รวมของคนทั้งประเทศเป็นหลัก มิใช่ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง กระบวนการที่ให้ทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วม ตามบทบัญญัติมาตรา 190 ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่มีเจตนารมณ์ที่จะจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และภาคประชาสังคม บนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ต้องใช้ให้เกิดขึ้นได้จริงในภาคปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้กลุ่มทุนใหญ่ หรือนักการเมืองเข้ามามีประโยชน์แอบแฝงในการเจรจาทำข้อตกลง

ในกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเจรจามีประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ ความรู้ความเข้าใจของภาคประชาชนต่อข้อตกลงเปิดเสรีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น FTA หรือ WTO มีแค่ไหน ครบถ้วนหรือไม่ หากมีความเข้าใจที่ผิดหรือเข้าใจแค่เพียงด้านเดียวไม่ครบถ้วน ก็อาจจะทำให้การเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไม่เกิดประโยชน์หรือในบางครั้งอาจเป็นอุปสรรคทำให้ประเทศไม่สามารถได้รับประโยชน์ทางการค้าจากประเทศคู่ค้าได้ทันกาล ทำให้เกิดความเสียเปรียบต่อประเทศอื่นๆ ได้

ดังนั้นจึงเป็นภารกิจที่สำคัญของภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ที่มีหน้าที่หลักในการเจรจาเพื่อรักษาผลประโยชน์รวมสูงสุดของประเทศ จะต้องให้ความรู้ในเรื่องการเจรจาต่างๆ ให้กับภาคประชาชนอย่างครบถ้วนรอบด้าน ใช้ภาษาที่ง่าย อย่างต่อเนื่อง ในรูปแบบต่างๆ หากมิฉะนั้น เวทีสาธารณะที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะต้องจัดทำก่อนการลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศใดๆ ที่มีผลต่อผูกพันต่อประชาชน ก็จะเป็นเรื่องที่ยากลำบาก เพราะอยู่บนฐานของความรู้ความเข้าใจที่แตกต่างกันมาก หรือบนฐานความรู้ความเข้าใจคนละฐานเพราะถูกบิดเบือน หรือการเสนอข้อเท็จจริงเพียงส่วนเดียว ผลประโยชน์รวมทั้งประเทศควรได้รับย่อมได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน

เอกสารอ้างอิง

- กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์.(2537). *ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร. คำแปลกรมสาร*
สุดท้ายรวบรวมผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย: กรุงเทพฯ:
กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์.
- กลุ่มศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีภาคประชาชน. (2550). *ร่างกฎหมายการเจรจาจัดทำข้อ*
ตกลงระหว่างประเทศ. สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2550,
จาก <http://www.flawatch.org>
- จักรกฤษณ์ ควรพจน์. (2544). *สิทธิบัตร แนวคิดและบทวิเคราะห์ (พิมพ์ครั้งที่ 2).*
กรุงเทพฯ: พี เจ เพลท โปรเซสเซอร์.
- จักรกฤษณ์ ควรพจน์. (2547). *ทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้เอฟทีเอไทย-สหรัฐฯ:*
ผลกระทบต่อการเกษตรไทยในทรัพย์สินทางปัญญาในยุคโลกาภิวัตน์.
กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- จิตติมา เกรียงมศักดิ์และอมรรัตน์ สุเกียรติชานกุล. (2548). *ข้อเสนอว่าด้วยการ*
จัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตร. โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การ
การค้าโลก), กุมภาพันธุ์.
- ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์. (2551). *Is FTA Favorable to Thai Agricultural Products?*
A Case study of Thai Tapioca under ASEAN-China FTA. กรุงเทพฯ:
ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจ สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ธรรมวิทย์ เทิดอุดมธรรม. (2551). *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายเขตการค้า*
เสรีของไทย. โครงการ WTO Watch กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิพนธ์ พังพงศกร. (2548). *โครงการศึกษาผลกระทบจากการเจรจารูปแบบการเปิด*
เสรีสินค้าเกษตรในรอบโดฮา. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอ
ต่อการเจรจาการค้ากรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.
กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิพนธ์ พังพงศกร และสิริลักษณ์ คอมันตร์. (2548). *การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้า*
เกษตร: ความสมดุล ความล้มเหลว และอนาคตของรอบการพัฒนา (โดฮา).

กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch (จับกระแสดังกล่าวการค้าโลก),
กุมภาพันธ์.

มาเรีย เทเรซา ดี ปาสกาล. (2549). *ข้อตกลงการค้าเสรี ทวิภาคีของสหรัฐอเมริกาใน
เอเชีย*. เชียงใหม่: เครือข่ายอียิปโตย ทางอาหารแห่งภูมิภาค เอเชีย แปซิฟิก.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ). (2549). *ข้อตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย:
รายงานและบทวิเคราะห์*. โครงการ WTO Watch (จับตากระแสดังกล่าวการค้าโลก), เมษายน.

วิสุทธิ ไบไม้ จักรกฤษณ์ ควรพจน์ วิฑูรย์ เลื่อนจำรูญ และบันฑูรย์ เศรษฐศิริโรตม์.
(2547). *ลงนามเพื่อล้มสลายข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับผลกระทบต่อทรัพยากร
ชีวภาพ สิทธิเกษตรกรและภาคเกษตรกรรมไทย*. นนทบุรี: คณะกรรมการ
จัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน.

ศิริพร ลัจจันนท์ และคณะ. (2551). *กติกาสัญญาเขตการค้าเสรีกับความเป็นธรรม
ต่อภาคเกษตรกรรมของไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2550). *โครงการศึกษาผล
กระทบจากการจัดทำ FTA ของไทยที่มีต่อสาขาการเกษตร*. เสนอต่อสำนักงาน
เศรษฐกิจการเกษตร.

สิทธิพล วิบูลย์ธนากุล. (2547). *GMOs ภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ*.
โครงการ WTO Watch (จับกระแสดังกล่าวการค้าโลก), ตุลาคม.

สมชาย รัตนเชื้อสกุล. (2550). *โจรสลัดทางชีวภาพ: ที่มา-ปัญหาและแนวทางสำหรับ
ประเทศไทยตามกรอบความตกลงทริปส์*. วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 33(1).

สมชาย รัตนเชื้อสกุล. (2550). *ระบบทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อการคุ้มครองทรัพยากร
พันธุกรรมพืช*. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

Stiglitz, J. (2006). *It Takes More Than Free Trade to End Poverty*. London:
The Independent.