



บทที่ 2

ความเป็นมาของการเจรจาเขตการค้าเสรี และสถานการณ์การค้าสินค้าเกษตร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทแรกว่า ทิศทางการค้าโลกมีการแข่งขันและการกีดกันทางการค้ามากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 และประเทศต่าง ๆ ได้หันมาให้ความสำคัญกับประเด็นทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ดังนั้น เวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศอย่างแกตต์ จึงมีบทบาทอย่างมากที่ช่วยลดแรงกดดันในการกีดกันทางการค้า ซึ่งในประเด็นสินค้าเกษตรนั้นถือว่าเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในการเจรจาเขตการค้าเสรี เนื่องจากว่าเป็นประเด็นที่ทำให้การเจรจารอบนี้ไม่สามารถยุติลงได้ตามเวลาที่กำหนดไว้เดิม 4 ปี อีกทั้งปัญหาการค้าสินค้าเกษตรยังเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในตลาดโลกมาเป็นเวลานาน

ดังนั้น ในบทนี้ ผู้เขียนจะศึกษาประวัติความเป็นมาของแกตต์ ซึ่งจะได้อธิบายถึงหลักการสำคัญของแกตต์ บทบาทของแกตต์ องค์กรของแกตต์ และการเจรจาการค้าหลายฝ่าย 7 รอบแรก ของแกตต์ รวมทั้งจะศึกษาประวัติความเป็นมาของเขตการค้าเสรี ซึ่งจะได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการเจรจาเขตการค้าเสรี สาระสำคัญของเขตการค้าเสรี และเรื่องที่เจรจาในเขตการค้าเสรี เพื่อแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางการค้าระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อันนำไปสู่การเกิดขึ้นของแกตต์ ในฐานะที่เป็นข้อตกลงและเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และเพื่อชี้ให้เห็นถึงความพยายามแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตรในการเจรจาเขตการค้าเสรีต่าง ๆ ที่ผ่านมา

นอกจากนี้ ผู้เขียนจะได้ศึกษาสถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรของโลก เพื่อแสดงให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้การค้าสินค้าเกษตรกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ และก่อให้เกิดปัญหาอย่างไรในการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ จนต้องมีการนำเอาประเด็นสินค้าเกษตรเข้ามาเจรจาอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกในการประชุมเขตการค้าเสรี



ประวัติความเป็นมาของแกตต์

ในปี ค.ศ. 1944 ได้มีการจัดประชุมขึ้นที่เบรตตันวูด (Bretton Woods Conference) เพื่อพิจารณาประเด็นทางการเงินและการธนาคาร พร้อมทั้งจัดทำกฎบัตรกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) และกฎบัตรธนาคารเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนาประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development - IBRD) แต่ได้มีการพิจารณาประเด็นทางการค้า ทั้งนี้ เป็นเพราะว่าการประชุมในครั้งนี้อยู่ภายใต้การพิจารณาของรัฐมนตรีการคลัง อย่างไรก็ตาม ได้มีการตระหนักถึงความจำเป็นในการจัดตั้งสถาบันทางการค้า เพื่อเสริมความเข้มแข็งให้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศด้วย

ต่อมา ในปี ค.ศ. 1945 ได้มีความพยายามที่จะวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางการค้าระหว่างประเทศในรูปของข้อตกลงหลายฝ่ายขึ้น กล่าวคือ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้เชิญให้รัฐต่าง ๆ เข้าร่วมการเจรจาเพื่อทำความตกลงลดภาษีศุลกากรร่วมกัน และยังได้เสนอต่อสหประชาชาติว่าควรจัดทำกฎบัตรว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศขึ้น ซึ่งสหประชาชาติได้ตอบสนองข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาด้วยการตั้งคณะกรรมการถาวรขึ้นในปี ค.ศ. 1946 อันประกอบไปด้วยสมาชิกจาก 14 ประเทศ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ร่างกฎบัตรว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ (a draft International Trade Charter)

ด้วยมติที่ 13(1) เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Council - ECOSOC) ได้มีมติเรียกประชุมการค้าและการจ้างงานระหว่างประเทศ (International Conference on Trade and Employment) ขึ้น เพื่อส่งเสริมการขายตัวของการผลิต การแลกเปลี่ยนและการบริโภคสินค้า รวมทั้งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการ (Preparatory Committee) ขึ้น เพื่อจัดทำร่างกฎบัตรองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization - ITO) โดยได้มีการประชุมเพื่อเตรียมการทั้งสิ้น 4 ครั้ง คือ การประชุมครั้งแรกมีขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1946 ที่กรุงลอนดอน การประชุมครั้งที่สองมีขึ้นเมื่อต้นปี ค.ศ. 1947 ที่กรุงนิวยอร์ก การประชุมครั้งที่สามมีขึ้นในช่วงเดือนเมษายน - พฤศจิกายน ค.ศ. 1947 ที่กรุงเจนีวา และการ

ประชุมครั้งสุดท้ายมีขึ้นในช่วงปลายปี ค.ศ. 1947 จนถึงต้นปี ค.ศ. 1948 ที่กรุงฮาวานา^๑

ในการประชุมเพื่อเตรียมร่างกฎบัตรองค์การการค้าระหว่างประเทศที่กล่าวมานี้ การประชุมครั้งสำคัญ ได้แก่ การประชุมที่กรุงเจนีวา และการประชุมที่กรุงฮาวานา กล่าวคือ ในการประชุมที่กรุงเจนีวา เมื่อปี ค.ศ. 1947 นั้น ได้มีการพิจารณาส่วนที่สำคัญ 3 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งเกี่ยวกับการดำเนินการในการร่างกฎบัตรองค์การการค้าระหว่างประเทศ ส่วนที่สองเกี่ยวกับการเจรจาความตกลงหลายฝ่ายเพื่อลดภาษีศุลกากรในลักษณะต่างตอบแทน และส่วนที่สามเกี่ยวกับการร่างมาตรการทั่วไป (general clauses)^๒ สำหรับพันธกรณีทางภาษีศุลกากรและพันธกรณีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในส่วนที่สองและส่วนที่สามนี้ได้ถูกรวบรวมขึ้นเป็นความตกลงทั่วไปว่าด้วยนิกคอตราภาษีศุลกากรและการค้า หรือที่เรียกชื่อย่อว่า แกตต์ (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1947^๓

ส่วนการประชุมที่กรุงฮาวานาระหว่างวันที่ 21 พฤศจิกายน ค.ศ. 1947 จนถึงวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1948 นั้น ได้มีการเสนอร่างกฎบัตรว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติทุกประเทศได้พิจารณา ที่ประชุมได้มีมติรับร่างกฎบัตรนี้ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter)^๔ แต่ความพยายามที่จะก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้เสนอให้มีการวางกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศนั้น ไม่ให้การรับรองกฎบัตรฮาวานา ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐสภา

^๑ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน John H. Jackson, The world trading system: Law and policy of international economic relation (London: MIT Press, 1989), pp. 32-34.

^๒มาตรการทั่วไปนี้ได้กำหนดพันธกรณีให้ประเทศภาคีละเว้นจากการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า ซึ่งมีการพิจารณาว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อพันธกรณีในการลดภาษีศุลกากร โดยมาตรการทั่วไปนี้พัฒนามาจากข้อตกลงสองฝ่ายของสหรัฐอเมริกา

^๓United Nations Handbook 1982 (New Zealand: Ministry of Foreign Affairs, 1982), p. 121.

^๔กฎบัตรฮาวานานี้ เป็นสนธิสัญญาที่รวมทั้งเรื่องกฎระเบียบทางการค้าเสรีระหว่างประเทศ และองค์การการค้าระหว่างประเทศไว้ด้วยกัน

สหรัฐอเมริกาไม่ให้ความเห็นชอบ ด้วยเกรงว่าจะถูกรีดรอนอำนาจในการเจรจาการค้าลง² และด้วยเหตุผลที่ว่า การจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศเพื่อดำเนินการในรูปพหุภาคี เป็นการขัดกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ที่ชื่อว่า U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934³ ที่กำหนดให้ดำเนินการทำข้อตกลงการลดภาษีศุลกากรในลักษณะต่างตอบแทน ดังนั้น รัฐบาลของประเทศอื่น ๆ จึงไม่ให้ความเห็นชอบ และทำให้ความพยายามของประชาคมโลกที่จะจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศต้องประสบความล้มเหลว

อย่างไรก็ตาม ประเทศต่าง ๆ 23 ประเทศ ที่ได้ร่วมกันเจรจาอยู่ในขณะนั้น ได้นำเอาส่วนที่เป็นความตกลงทั่วไปว่าด้วยนิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า หรือ แกตต์ ที่ได้ร่างขึ้นตั้งแต่ครั้งการประชุมที่กรุงเจนีวาเมื่อปี ค.ศ. 1947 มาเป็นกฎเกณฑ์กำกับการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งได้มีการลงนามเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1947 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948 ในการลงนามเข้าเป็นภาคีของความตกลงทั่วไปว่าด้วยนิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้านี้ ไม่มีการให้สัตยาบันจากประเทศภาคี รวมทั้งไม่มีกฎหมายและองค์การระหว่างประเทศรองรับ ทั้งนี้เป็นผลมาจากนิธิสารว่าด้วยการนำเอาข้อบังคับมาใช้ชั่วคราว ลงวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1947 (Protocol of Provisional Application 30 October 1947)⁴

หลักการสำคัญของแกตต์

แกตต์ได้กำหนดหลักการที่สำคัญในการดำเนินการ ดังนี้คือ⁵

1. หลักการให้การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-

² เกริกไกร จีระแพทย์, GATT กับการปรับตัวของไทย (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2537), หน้า 2.

³ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, แกตต์กับการเจรจาอนุภูมิภาค (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2537), หน้า 1.

⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาวิชานิติศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 373.

⁵ ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ใน กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, แกตต์กับการเจรจาอนุภูมิภาค, หน้า 3-6.

Nation treatment - MFN) หมายถึงการปฏิบัติต่อชาติอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ประเทศใด ๆ ก็ตามจะเรียกเก็บภาษีศุลกากร หรือค่าธรรมเนียม หรือใช้มาตรการใด ๆ กับสินค้าที่นำเข้า จะต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างประเทศที่ส่งสินค้าเข้ามา ไม่ว่าจะประเทศนั้นจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาเล็ก ๆ หรือเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจใหญ่ ๆ หลักการนี้เป็นหลักการเดิยวที่ทำให้ความตกลงทางการค้าในลักษณะสองฝ่ายหรือทวิภาคีไม่มีความหมาย เพราะจะต้องขยายความตกลงทางการค้าให้เป็นไปในลักษณะหลายฝ่ายหรือพหุภาคีอย่างเท่าเทียมกัน

2. หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) หมายถึงการปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าจากประเทศอื่น ๆ เท่าเทียมกับสินค้าภายในประเทศ ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องการเก็บภาษีภายใน หรือการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ

3. หลักความโปร่งใส (transparency) หมายถึงการดำเนินนโยบายและมาตรการทางการค้ารวมทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ ของประเทศภาคีใด ๆ จะต้องมีความโปร่งใส ชัดเจน มีการตีพิมพ์เผยแพร่ตัวบทกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ด้วยภาษาใดภาษาหนึ่ง เพื่อให้ผู้นำเข้าและผู้ส่งออกของประเทศต่าง ๆ ได้ทราบและเข้าใจ และมีสิทธิสอบถามได้หากมีข้อข้องใจในปัญหาต่าง ๆ

4. หลักการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในด้วยภาษีศุลกากรเท่านั้น (protection through tariffs only) หมายความว่า แกตต์ไม่ห้ามการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน แต่ได้กำหนดไว้ว่าถ้าจะคุ้มครองแล้ว ควรใช้มาตรการด้านภาษีศุลกากรเท่านั้น จะใช้มาตรการกีดกันอื่น ๆ ไม่ได้ เว้นแต่มาตรการนั้นจะสอดคล้องกับเงื่อนไขของแกตต์ ทั้งนี้เพื่อให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในมีความชัดเจนขึ้น และมีผลกระทบต่อราคาโดยตรง ซึ่งจะทำให้ผู้นำเข้าสามารถคำนวณภาระค่าใช้จ่ายต้นทุนต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น อันจะก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าที่น้อยกว่า

5. หลักการผูกพันข้อลดหย่อนอัตราภาษีศุลกากร (tariff binding) หมายถึงเมื่อแกตต์เปิดโอกาสให้ใช้มาตรการด้านภาษีศุลกากรเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ก็ได้กำหนดหลักการให้ประเทศภาคีจำต้องผูกพันอัตราภาษีศุลกากรที่เกิดจากการเจรจาแลกเปลี่ยนข้อลดหย่อนอัตราภาษีระหว่างกัน เพื่อเป็นสัญญาว่าในอนาคตจะไม่มีการเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรให้สูงขึ้นกว่าที่ได้ตกลงกันไว้ โดยตารางข้อลดหย่อนภาษีนี้อาจถือเป็นส่วนสำคัญของความตกลงนี้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่จำเป็น แกตต์ก็เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีปรับปรุงอัตราภาษีศุลกากรที่ได้ผูกพันไว้ให้สูงขึ้นอีกได้ แต่ต้องมีการชดเชยผลประโยชน์ที่ประเทศภาคีอื่น ๆ เสียไป โดยการให้ข้อแลกเปลี่ยนอื่น ๆ เป็นการทดแทน

6. หลักการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม (promoting fair trade) หมายถึง แกตต์มุ่งเน้นให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยเฉพาะในเรื่องการทุ่มตลาดและการให้การ

อุดหนุน ในเรื่องการทุ่มตลาดนั้น แกตต์ได้อนุญาตให้ประเทศผู้เสียหายเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่อต้านการทุ่มตลาดได้ในสัดส่วนที่เท่ากับส่วนต่างของราคาที่เกิดขึ้นจากการทุ่มตลาด โดยเป็นส่วนที่เพิ่มเติมขึ้นจากการเก็บภาษีศุลกากรกับประเทศที่ส่งสินค้านั้น ๆ เข้ามาทุ่มตลาด บทบัญญัตินี้ได้ขยายอยู่ในความตกลงย่อยว่าด้วยการต่อต้านการทุ่มตลาด (anti-dumping code) ส่วนในเรื่องการอุดหนุนนั้น แกตต์ได้อนุญาตให้ประเทศผู้เสียหายสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษต่อต้านการอุดหนุน (countervailing duty) กับสินค้านั้นได้

7. หลักการห้ามจำกัดปริมาณนำเข้าสินค้า (prohibition of quantitative restrictions) หมายความว่า แกตต์ไม่อนุญาตให้ใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้า เนื่องจากการกีดกันทางการค้าอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม แกตต์ก็ได้มีข้อยกเว้นให้จำกัดปริมาณนำเข้าสินค้าได้หากประเทศภาคีมีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน แต่ต้องค่อย ๆ สกเลิกไปเมื่อนั้นวิกฤตดังกล่าว นอกจากนี้ ได้มีข้อยกเว้นให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถใช้มาตรการจำกัดปริมาณนำเข้าได้ เพื่อป้องกันการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศอันเนื่องมาจากการนำเข้าสินค้ามาเพื่อใช้พัฒนาประเทศ และเพื่อให้คุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศในระยะเริ่มแรก ทั้งนี้ การใช้มาตรการจำกัดปริมาณนำเข้าดังกล่าวจะต้องมีการหารือภายใต้แกตต์ และนำมาใช้โดยไม่เลือกปฏิบัติ

8. หลักการขอม่อนผัน (waiver) และการใช้มาตรการคุ้มกันกรณีฉุกเฉินและจำเป็น (possible emergency action) หมายความว่า แกตต์อนุญาตให้ประเทศภาคีขอม่อนผันจากการปฏิบัติตามข้อมุกนั้นได้ หากประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจและการค้า นอกจากนี้ ในกรณีฉุกเฉินที่มีสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและก่อความเสียหายให้กับอุตสาหกรรมภายในประเทศอย่างรุนแรง ประเทศภาคีก็สามารถใช้มาตรการคุ้มกัน (safeguards) เป็นการชั่วคราว เพื่อจำกัดการนำเข้าโดยการเพิ่มภาษีศุลกากรหรือใช้มาตรการที่มีไม่ภาษีศุลกากร เมื่อขยับถึงปัญหาดังกล่าวได้

9. หลักการรวมกลุ่มประเทศเพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการค้า (regional trading arrangements) หมายความว่า แกตต์อนุญาตให้มีการรวมกลุ่มเพื่อนำไปสู่การค้าเสรี ซึ่งเป็นข้อยกเว้นในเรื่องการปฏิบัติเชิงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ซึ่งกันและกัน จะต้องไม่กระทบผลประโยชน์เดิมของประเทศนอกกลุ่ม และไม่ทำให้อัตราภาษีศุลกากรและมาตรการการค้าอื่น ๆ ที่มีกับประเทศนอกกลุ่มสูงมากขึ้นกว่าเดิมก่อนที่มีการรวมกลุ่ม

10. หลักการยุติข้อพิพาท (dispute settlement) หมายความว่า หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างประเทศภาคี แกตต์ได้กำหนดให้มีการหารือระหว่างกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว หากยังไม่สามารถตกลงประนีประนอมกันได้ แกตต์จะเข้ามาไกล่เกลี่ยโดยการนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่

กระบวนการยุติข้อพิพาท โดยการจัดตั้งคณะลูกขุน (panel) ขึ้นมาพิจารณาคำข้อสรุป เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจของประเทศใหญ่ที่จะมาบีบบังคับประเทศเล็กให้ปฏิบัติตาม เมื่อคณะลูกขุนพิจารณาแล้ว จะทำรายงานเสนอที่ประชุมคณะมนตรีแกตต์ (GATT Council) ซึ่งประกอบด้วยประเทศภาคีแกตต์ทุกประเทศ ทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในชั้นสุดท้าย เพื่อให้ประเทศภาคีที่กระทำผิดความตกลงแกตต์หรือกระทำการใด ๆ ที่ก่อความเสียหายแก่ประเทศภาคีอื่น ดำเนินการแก้ไขมาตรการนั้นให้สอดคล้องกับความตกลงแกตต์ และหากประเทศภาคีดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม ก็อนุญาตให้ประเทศผู้เสียหายตอบโต้ทางการค้าได้ โดยไม่ขัดกับความตกลงแกตต์ การดำเนินการนี้จะให้ความเป็นธรรมแก่ประเทศเล็กมากขึ้น

11. หลักการให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนา (special conditions for developing countries) เนื่องจากประเทศภาคีแกตต์ประมาณ 2 ใน 3 เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นต่ำ แกตต์จึงหาทางช่วยเหลือให้ประเทศเหล่านี้ได้มีการพัฒนาที่ดีขึ้นโดยวิธีการขยายตัวด้านการส่งออกสู่ตลาดโลก และผ่อนผันให้ประเทศกำลังพัฒนาใช้มาตรการทางการค้าเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาดุลการชำระเงิน ในขณะเดียวกันก็ให้ประเทศที่พัฒนาแล้วช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาโดยการให้สิทธิประโยชน์พิเศษ ไม่ว่าจะเป็ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences - GSP) หรือการลดอุปสรรคทางการค้าอื่น ๆ โดยไม่หวังผลตอบแทน

ในทางปฏิบัติ หลักการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้มักถูกละเลยและถูกละเมิดอยู่เสมอ เช่น ประการแรก หลักการให้การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง มักถูกละเมิดโดยความตกลงที่ให้สิทธิพิเศษ (preferential agreements) โดยความตกลงสองฝ่าย (bilateral agreements) และบ่อยครั้งโดยประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา ประการที่สอง หลักการยุติข้อพิพาทของแกตต์ขาดมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งกระบวนการในการระงับข้อพิพาทก็ล่าช้า บางครั้งใช้เวลานานหลายปี ประการที่สาม มักพบว่ารัฐบาลได้แทรกแซงกระบวนการทางตลาดด้วยการให้เงินอุดหนุน ซึ่งสิ่งนี้ส่งผลกระทบต่อระบบการค้าระหว่างประเทศ และเป็นการขัดต่อหลักการของแกตต์ที่กำหนดให้คุ้มครองอุตสาหกรรมภายในด้วยภาษีศุลกากรเท่านั้น ประการที่สี่ บทบัญญัติของแกตต์ที่ว่าด้วยการใช้มาตรการคุ้มกันกรณีฉุกเฉินและจำเป็นนั้น ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการพิสูจน์ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ผลิตภายในประเทศกระทำได้อาก ดังนั้น ประเทศภาคีแกตต์ส่วนใหญ่จึงเล็งไปใช้มาตรการจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ

(Voluntary Export Restraint - VER)^๕ แทน และที่สำคัญก็คือ หลักการห้ามจำกัดปริมาณนำเข้าสินค้า ที่สหรัฐอเมริกาได้รับการผ่อนผันจากกฎระเบียบของแกตตในปี ค.ศ. 1955 ให้สามารถใช้มาตรการจำกัดปริมาณนำเข้าต่อสินค้าเกษตรนั้น ได้กลายเป็นแบบอย่างให้ประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปและประเทศยุโรปตะวันตก กระทำตาม^๖ อันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

บทบาทของแกตต

แกตตมีบทบาทที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้คือ^๗

1. เป็นเวทีเพื่อการเจรจาการค้า คือ จัดให้มีการเจรจาการค้าเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นภาษีศุลกากรและมีไม่ภาษีศุลกากร โดยแกตตได้จัดให้มีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายมาแล้วด้วยกัน 8 รอบ
2. เป็นเครื่องมือในระดับภาคที่วางกฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศ คือ ตลอดระยะเวลากว่า 46 ปี แกตตได้วางกฎระเบียบที่ประเทศภาคีทุกประเทศจะต้องให้การรับรองผูกพันและปฏิบัติตามในฐานะเป็นประเทศภาคี รวมทั้งได้ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม และพัฒนากฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนความตกลงย่อยและระเบียบอื่น ๆ ด้วย
3. เป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น หรือ เจรจาไกล่เกลี่ย และยุติข้อพิพาททางการค้า โดยมีกลไกการดำเนินงานเพื่อให้ประเทศที่ละเมิดกฎข้อบังคับของแกตต แก้ไขนโยบายหรือมาตรการให้สอดคล้องกับข้อตกลงของแกตต

^๕ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, รายงานผลการสัมมนาเรื่องการแก้ไข้ปัญหาการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ: ประเทศไทยในรอบอุรุกวัย (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2531), หน้า 22.

^๖ "Outlook for the international trading system," Bangkok Bank Monthly Review (January 1989): 32-33.

^๗ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยและผลประโยชน์ของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2530), หน้า 1-2.

สำหรับบทบาทของแอกตที่จะนำมาพิจารณานั้น ก็คือ บทบาทในฐานะเป็นเวทีการเจรจาการค้าเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะศึกษาว่ามีการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าสินค้าเกษตรในการเจรจาแอกตที่รอบต่าง ๆ ที่ผ่านมาหรือไม่

องค์กรของแอกต

จากการที่แอกตเป็นเพียงความตกลงทางการค้าที่ประเทศภาคีต่าง ๆ สัญญาและผูกพันว่าจะปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ ดังนั้น ในช่วงแรกจึงมีการประชุมเป็นครั้งคราวระหว่างประเทศภาคีแอกต ต่อมา ได้มีการดำเนินการจัดตั้งองค์กรที่แน่นอนขึ้น เพื่อให้แอกตสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้าระหว่างประเทศได้ ซึ่งองค์กรของแอกตที่อยู่ภายใต้การดำเนินการของสำนักเลขาธิการแอกต (Secretariat) มีดังนี้คือ⁷

1. ประเทศภาคีแอกต (Contracting Parties - CP) เป็นองค์กรสูงสุดของแอกต และมีการประชุมประจำปี ที่เรียกว่า การประชุมประเทศภาคีแอกต (session of CP) ซึ่งประเทศภาคีจะส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงไปร่วมประชุม เพื่อพิจารณา ทบทวน ตัดสินใจ และหรือเสนอแนะวิธีดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ ตามระเบียบวาระการประชุมแต่ละครั้ง โดยกำหนดการประชุมในราวเดือนพฤศจิกายนของทุกปี

2. คณะมนตรีของแอกต (Council) ทำหน้าที่พิจารณากรณีขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศภาคี และนำกรณีที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ เสนอเข้าที่ประชุมประเทศภาคีแอกต เพื่อชี้ขาด คณะมนตรีนี้มีการประชุมปีละประมาณ 9-10 ครั้ง โดยมีคณะมนตรีพิเศษ (Special Council) ทำหน้าที่ติดตามนโยบายและมาตรการทางการค้าของประเทศภาคีต่าง ๆ ซึ่งมีการประชุมปีละ 2 ครั้ง

3. คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (Committee on Trade and Development - CTD) ทำหน้าที่ดูแลสอดส่อง ติดตามการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการแอกต เพื่อค้นหาผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาภายใต้กรอบของแอกต รวมทั้งรายงานและยื่นข้อเสนอแนะต่อประเทศภาคีแอกต ซึ่งมีการประชุมปีละ 2-3 ครั้ง

⁷ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยและผลประโยชน์ของประเทศไทย, หน้า 17.

4. คณะกรรมการอื่น ๆ ได้แก่*

4.1 คณะกรรมการถาวรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการจำกัดปริมาณเพื่อรักษาตลาดการชำระเงิน คณะกรรมการว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตรกรรม เป็นต้น

4.2 คณะทำงานและกลุ่มผู้พิจารณา เช่น กลุ่มทำงานว่าด้วยการจำกัดด้านปริมาณ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าคณะกรรมการ

4.3 คณะกรรมการว่าด้วยความตกลงเฉพาะเรื่อง ที่เป็นประมวลเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติทางการค้า (Codes) ซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจารอบโตเกียว เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนและภาษีตอบโต้ คณะกรรมการว่าด้วยระเบียบการขออนุญาตนำเข้า เป็นต้น

การเจรจาการค้าหลายฝ่าย 7 รอบแรกของแกตต์

ก่อนหน้าที่จะมีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอูรุกวัย แกตต์ได้ดำเนินการให้ประเทศภาคีแกตต์ร่วมกันเจรจาการค้าหลายฝ่ายมาแล้วด้วยกัน 7 รอบ** โดยการเจรจาแกตต์ 5 รอบแรกนั้น เน้นไปที่ประเด็นการลดอุปสรรคทางด้านภาษีศุลกากรที่มีต่อสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ กล่าวคือ ในการเจรจาครั้งแรก ที่เรียกว่า รอบเจนีวา (Geneva Round) ในปี ค.ศ.1947 ได้มีการแลกเปลี่ยนข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรทั้งสิ้น 45,000 รายการ คิดเป็นร้อยละ 50 ของปริมาณการค้าโลก** ต่อมา ได้เปิดโอกาสให้ประเทศที่ไม่ได้เจรจาในรอบแรกมาเจรจาลดภาษีศุลกากรเพิ่มเติมในการเจรจาครั้งที่ 2 ที่เรียกว่า รอบแอนนีสซี (Annecy Round) ในปี ค.ศ.1949 ส่วนการเจรจาครั้งที่ 3 ที่เรียกว่า รอบทอร์ควีย์ (Torquay Round) ในปี ค.ศ.1950 นั้น ได้มีการเจรจาลดภาษีศุลกากรลงเฉลี่ยร้อยละ 25 จากระดับปี ค.ศ.1948** และได้มีการเจรจาลดภาษีศุลกากรลงอีกในการเจรจาครั้งที่ 4 ที่เรียกว่า รอบเจนีวา (Geneva Round) ในปี ค.ศ.

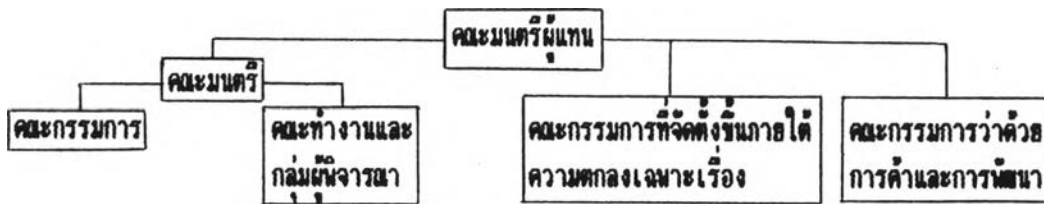
*ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในแผนภูมิที่ 2.1

**ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 2.1

**สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอูรุกวัยและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ: สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 2537), หน้า 57.

** เรื่องเดียวกัน.

แผนภูมิที่ 2.1
องค์กรภาครัฐ



- | | | | |
|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - กลุ่มที่ปรึกษา 18 - คณะกรรมการว่าด้วยการจำกัดปริมาณเพื่อรักษาคลังสำรองเงิน - คณะกรรมการว่าด้วยการลดหย่อนภาษีศุลกากร - คณะกรรมการว่าด้วยการคุ้มครอง - คณะกรรมการว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตรกรรม - กลุ่มว่าด้วยการจำกัดปริมาณและมาตรการอื่น ๆ ที่มิใช่ภาษีศุลกากร - คณะกรรมการว่าด้วยงบประมาณ การเงิน และการบริหาร - กลุ่มแนะนำร่วมองค์การ/ภาคีของศูนย์การค้าระหว่างประเทศ | <ul style="list-style-type: none"> - คณะทำงานต่าง ๆ - กลุ่มพิจารณาต่าง ๆ - กลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ | <ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการว่าด้วยกลุ่มประเทศผู้เข้าร่วมเจรจา (ความตกลงพิเศษระหว่างกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา) - คณะกรรมการว่าด้วยสิ่งทอ - หน่วยงานตรวจสอบสินค้าสิ่งทอ - คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติการค้า - คณะกรรมการว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนและภาษีตอบโต้ - คณะกรรมการว่าด้วยข้อปรัสรรคทางเทคนิคต่อการค้า - คณะกรรมการว่าด้วยระเบียบการขออนุญาตนำเข้า - คณะกรรมการว่าด้วยการค้าเครื่องปั้นดินเผา - คณะกรรมการว่าด้วยการจัดซื้อโคตรรีซ - คณะกรรมการว่าด้วยการประเมินภาษีศุลกากร - คณะกรรมการว่าด้วยผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ - คณะกรรมการว่าด้วยการค้าเนื้อโคระหว่างประเทศ | <ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการปกป้อง - คณะกรรมการว่าด้วยการค้าของประเทศไทยที่สนนัสน้อยที่สุด |
|--|---|--|---|

กระทรวงพาณิชย์
กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์
กองนโยบายการพาณิชย์
ณ ภาณพ์ 2530

ตารางที่ 2.1

รอบของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายของแกตต์

รอบที่	ชื่อรอบ	ปีที่เจรจา (ค.ศ.)	จำนวนประเทศ ที่เข้าร่วม ประชุม	มูลค่าการค้า ระหว่างประเทศ (พันล้านเหรียญสหรัฐ)
1	รอบเจนีวา (Geneva)	1947	29	10
2	รอบแอนนีซี (Ancey)	1949	33	(ไม่ทราบ)
3	รอบทอร์ควอย (Torquay)	1950	34	(ไม่ทราบ)
4	รอบเจนีวา (Geneva)	1956	22	2.5
5	รอบดิลลอน (Dillon)	1960-61	45	4.9
6	รอบเคนเนดี (Kennedy)	1962-67	48	40
7	รอบโตเกียว (Tokyo)	1973-79	99	155

ที่มา : John H. Jackson, The world trading system: Law and policy of international economic relations, p. 53.

1956 แต่จำนวนรายการที่ลดภาษีศุลกากรมีไม่มาก สำหรับการเจรจาในรอบที่ 5 ที่เรียกว่า รอบดิลลอน (Dillon Round) ในปี ค.ศ. 1960-1961 นั้น ได้มีการเจรจาแลกเปลี่ยนข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรประมาณ 4,400 รายการ คิดเป็นมูลค่า 4.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ แต่รายการลดหย่อนภาษีศุลกากรเหล่านี้ไม่ครอบคลุมถึงสินค้าเกษตรและสินค้าอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ในการเจรจารอบดิลลอนได้มีความพยายามที่จะเสริมสร้างกฎระเบียบของแกตต์ในเรื่องสินค้าเกษตรให้เข้มแข็งมากขึ้น แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากผู้แทนเจรจาส่วนใหญ่ในขณะนั้นเห็นความสำคัญของการลดภาษีศุลกากรที่มีต่อสินค้าอุตสาหกรรมมากกว่า¹ นอก

¹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Robert L. Pearlberg, Fixing farm trade (Cambridge: Ballinger Publishing, 1989), p. 47.

จากนั้น ได้มีความพยายามแก้ปัญหาการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ทั้งนี้ เนื่องจาก ในปี ค.ศ. 1958 ประชาคมยุโรปได้เริ่มใช้ระบบภาษีศุลกากรร่วมและเฟิกถอนข้อผูกพันด้านภาษีที่ประเทศสมาชิกของตนได้ตกลงไว้ในแกตต์ และได้ใช้นโยบายเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy - CAP) ในปี ค.ศ. 1962 เพื่อเชื่อมโยงประเทศสมาชิกเข้าด้วยกัน ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้ประชาคมยุโรปวางหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้กับการเข้าสู่ตลาด ปรากฏว่าความพยายามของสหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จเพียงบางส่วน กล่าวคือ ประชาคมยุโรปยอมทำข้อผูกพันไม่เก็บภาษี (duty free) การนำเข้าสินค้าตัวเหลืองและพืชน้ำมันอื่น ๆ

ต่อมา ในการเจรจาครั้งที่ 6 ที่เรียกว่า รอบเคนเนดี (Kennedy Round) ในปี ค.ศ. 1962-1967 นั้น ได้มีการเจรจาลดภาษีศุลกากรและเจรจาความตกลงย่อยทางการค้าด้านการตอบโต้การกีดกันตลาด โดยได้มีการลดอัตราภาษีศุลกากรลงเฉลี่ยจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 7 คิดเป็นมูลค่าการค้าประมาณ 40 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ¹⁰ ในการเจรจาแกตต์รอบนี้ได้ละทิ้งวิธีการเจรจาเป็นรายสินค้า (product-by-product negotiations) ที่ใช้ในการเจรจารอบก่อน ๆ แล้วหันมาใช้วิธีการเจรจารวมทุกสินค้า (across-the-board negotiations) ในการลดอัตราภาษีศุลกากรของสินค้าอุตสาหกรรม ทั้งนี้ เมื่อลคอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาขัดขวางการลดอุปสรรคทางการค้า¹¹ นอกจากนี้ ยังได้มีความพยายามที่จะให้มีการเปิดการค้าสินค้าเกษตรโดยเสรี ทั้งนี้เนื่องจาก สหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึงภัยคุกคามของนโยบายเกษตรร่วมของประชาคมยุโรปที่มีต่อสินค้าเกษตรของตน จึงได้เสนอว่าตนจะลดภาษีศุลกากรแก่สินค้าอุตสาหกรรม หากประชาคมยุโรปยอมลดภาษีนำเข้ามันแปรรูปต่อสินค้าเกษตร แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากว่ามีการคัดค้านอย่างหนักว่าการต่อรองระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรมดังกล่าวจะเป็นภัยคุกคามต่อการเจรจาแกตต์ทั้งหมด ดังนั้น ประชาคมยุโรปจึงยังคงใช้ภาษีนำเข้ามันแปรรูปเหมือนเดิมต่อไป¹²

ส่วนการเจรจาครั้งที่ 7 ที่เรียกว่า รอบโตเกียว (Tokyo Round) ในปี ค.ศ. 1973-1979 ได้มีการเจรจาลดภาษีศุลกากรและข้อผูกมัดต่าง ๆ รวมเป็นมูลค่าการค้ากว่า 300 พันล้าน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

¹¹ Richard W. T. Pomfret, International trade: An introduction to theory and policy (Oxford: Basil Blackwell, 1991), p. 176.

¹² Robert L. Pearlberg, Fixing farm trade, p. 48.

เหรียญสหรัฐ โดยได้มีการลดอัตราภาษีศุลกากรของสินค้าอุตสาหกรรมลงจากระดับเฉลี่ยร้อยละ 7 เหลือร้อยละ 4.7 คิดเป็นมูลค่าการค้าประมาณ 155 พันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ ได้มีการรับรองความตกลงย่อยว่าด้วยสิทธิพิเศษทางด้านพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและที่มิใช่พิกัดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับและระหว่างประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งมีการเปิดการค้าเสรีในสินค้าเซรุ่มหลายชนิด และได้จัดทำประมวลกฎระเบียบเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนและมาตรการตอบโต้อุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า กระบวนการอนุญาตให้มีการนำเข้า การให้การสนับสนุนโดยรัฐบาล การประเมินค่าทางด้านพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ผลิตภัณฑ์นมเนย เนื้อวัว การบินพลเรือน และทบทวนประมวลกฎระเบียบเกี่ยวกับการต่อต้านการนำเข้าของแอกต์ด้วย ในการเจรจาแอกต์รอบนี้ได้มีการพิจารณาถึงอุปสรรคทางการค้าที่มิใช่ภาษีศุลกากรที่มีต่อสินค้าเกษตร แต่มีผลคืบหน้าในเรื่องสินค้าเกษตรน้อยมาก ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประชาคมยุโรปและญี่ปุ่น มักจะนำเอาลักษณะเฉพาะ (special characteristics) ของสินค้าเกษตร มาเป็นข้ออ้างเพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตร¹³

ความเป็นมาของการเจรจาแอกต์รอบอุรุกวัย

ในการเจรจาแอกต์ 7 รอบที่ผ่านมา ได้มีความพยายามที่จะกำหนดกฎระเบียบสำหรับการค้าสินค้าเกษตร แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น หลังจากการเจรจาแอกต์รอบโตเกียวสิ้นสุดลง ปัญหาการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศจึงได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น อีกทั้งสถานการณ์การค้าโลกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ได้ประสบปัญหาอย่างมาก ทั้งจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ถดถอย ความขัดแย้งทางการค้าที่ทวีความรุนแรงขึ้น ปัญหาที่เกิดจากการไม่สามารถตกลงกันได้ในการเจรจาแอกต์โตเกียว เช่น ปัญหาการใช้มาตรการคุ้มกัน และปัญหาข้อจำกัดทางการค้าสินค้าเซรุ่ม รวมทั้ง

¹³ ลักษณะเฉพาะของสินค้าเกษตร ก็คือ การผลิตมีความไม่แน่นอน ขึ้นกับสภาวะดินฟ้าอากาศ ทำให้ไม่สามารถควบคุมปริมาณผลผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดได้ ซึ่งสิ่งนี้เป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐบาล

¹⁴ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, สรุปสาระสำคัญการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยและผลประโยชน์ของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2530), หน้า 7.

มาตรการกีดกันทางการค้าที่ชายตัวเพิ่มขึ้นในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสรรคทางการค้าที่มีลักษณะคลุมเครือ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้หันมาใช้มาตรการกีดกันทางการค้าเพื่อปกป้องและตอบโต้ทางการค้า เช่น การจำกัดการนำเข้า การเพิ่มอัตราภาษีศุลกากร และการตอบโต้การทุ่มตลาด นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาซึ่งประสบปัญหาการขาดดุลการค้าอย่างมาก โดยเฉพาะกับญี่ปุ่น ต้องการให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดให้กับสินค้าของตน แต่ญี่ปุ่นไม่ต้องการเปิดตลาดเหมืองฝ้ายเดือว จึงพยายามหาทางให้ประเทศอื่นเปิดตลาดด้วย นอกจากนี้ ญี่ปุ่นไม่ต้องการเจรจาสองฝ่ายกับสหรัฐอเมริกา จึงได้เสนอให้มีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ขึ้น ในปี ค.ศ. 1982 โดยขอให้บรรจประเทศต่าง ๆ ที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ในการเจรจาแกตต์รอบโตเกียว ไว้ในการเจรจาแกตต์รอบใหม่ด้วย ข้อเสนอนี้ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป โดยสหรัฐอเมริกาต้องการให้มีการพิจารณาถึงประเด็นการค้าใหม่ ๆ ด้วย ซึ่งได้แก่ เรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า มาตรการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า และการค้าบริการสาขาต่าง ๆ เช่น ประกันภัยธนาคาร การขนส่ง และการโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่สหรัฐอเมริกามีความเจริญก้าวหน้าอย่างมากและยังเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญของประเทศ ส่วนประชาคมยุโรปและอาเซียนก็เห็นด้วยที่จะให้เปิดการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางการค้าที่ทวีความรุนแรงขึ้น

เนื่องด้วยวิกฤตการณ์ทางการค้าระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นภายหลังการเจรจารอบโตเกียวสิ้นสุดลง ที่ประชุมสมัชชาสามัญประจำปีของแกตต์ เมื่อปี ค.ศ. 1981 จึงได้มีมติให้แกตต์เตรียมการและจัดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศภาคีแกตต์ ที่กรุงเจนีวา ในระหว่างวันที่ 24-29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1982 ซึ่งที่ประชุมระดับรัฐมนตรีได้ผ่านปฏิญญารัฐมนตรี ค.ศ. 1982 และยอมรับว่าการค้าของโลกในขณะนั้นประสบปัญหามากมาย แต่เนื่องจากหัวข้อการเจรจาภายในกรอบของปฏิญญารัฐมนตรี ค.ศ. 1982 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการค้าอย่างมาก จึงยากที่จะบรรลุผลที่เป็นรูปธรรมได้โดยง่าย ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงได้เสนอให้ประธานที่ประชุมของแกตต์เรียกประชุมแกตต์สมัยพิเศษขึ้นในเดือนกันยายน ค.ศ. 1985 ซึ่งแกตต์ได้จัดประชุมสมัยพิเศษขึ้นเมื่อวันที่ 30 กันยายน - 2 ตุลาคม ค.ศ. 1985 โดยที่ประชุมได้จัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ขึ้น เพื่อพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ สาระสำคัญของการประชุมและรูปแบบของการเจรจา

ต่อมา ในการประชุมใหญ่ของประเทศภาคีแกตต์ สมัยที่ 40 เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1985 ได้มีการลงมติให้จัดการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ขึ้น ซึ่งได้มีการเปิดการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบที่ 8 ที่กรุงปุนตา เดล เอสเต (Punta del Este) ประเทศอูรุกวัย ระหว่าง



วันที่ 15-20 กันยายน ค.ศ.1986 ซึ่งเรียกการเจรจาใหม่นี้ว่า รอบอุรุกวัย (Uruguay Round) และกำหนดระยะเวลาการเจรจาไว้ 4 ปี คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1987-1990 โดยในการเจรจาแกตต์รอบนี้ นับเป็นครั้งแรกที่ได้กำหนดเป้าหมายการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรอย่างจริงจัง และนับเป็นครั้งแรกที่ประเทศภาคีแกตต์พร้อมใจกันที่จะแก้ไขกฎหมายการค้าสินค้าเกษตรที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน นอกจากนี้ ยังได้มีการบรรจุเรื่องอื่น ๆ อีก 14 เรื่อง เช่น เรื่องสินค้าเซรุ่ม ความตกลงย่อยอันเป็นผลมาจากการเจรจารอบโตเกียวซึ่งเป็นเรื่องเก่าที่ค้างมาจากการเจรจา รอบโตเกียว รวมทั้งได้ขยายขอบเขตเรื่องที่เจรจาให้ครอบคลุมเรื่องใหม่ ๆ เช่น เรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า มาตรการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า และการค้าบริการ

วัตถุประสงค์ของการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย

การเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้คือ¹⁴

1. ให้มีการเปิดตลาดการค้า โดยการลดภาษีศุลกากรและอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ ภาษีศุลกากร เพื่อให้การค้าของโลกมีเสรีมากยิ่งขึ้น
2. ปรับปรุงกฎเกณฑ์ของแกตต์ให้มีความกระชับรัดกุมและทันสมัยต่อสภาวะการค้าของโลกในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนปรับปรุงให้เป็นที่น่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น
3. ยกร่างกฎเกณฑ์ทางการค้าในเรื่องใหม่ ๆ ที่ยังไม่มีในการเจรจาในแกตต์มาก่อน ได้แก่ เรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า เรื่องมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า และเรื่องการค้าบริการ

สาระสำคัญของการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย

การเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย ระหว่างวันที่ 15-20 กันยายน ค.ศ.1986 ที่กรุงปุนตาเดเลส เอสเต ประเทศอุรุกวัย มีรัฐมนตรีของประเทศภาคีแกตต์เข้าร่วมประชุมประมาณ 75 ประเทศ ในการประชุมเปิดการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัยนี้ ที่ประชุมมีมติรับรองปฏิญญารัฐมนตรีรอบอุรุกวัย (Ministerial Declaration) ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ¹⁵

¹⁴ ชีอาวรณ จงวัฒนา, "GATT: สาระและผลกระทบ," เศรษฐกิจปริทัศน์ 16 (มีนาคม 2537): 2-3.

¹⁵ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, แกตต์กับการเจรจาอุรุกวัย, หน้า 18-19.

1. การเจรจาการค้าสินค้า (trade in goods) ซึ่งประเทศภาคีภาคีเป็นผู้ประกาศในฐานะสมาชิกภาคีนั้น มีวัตถุประสงค์ในการเจรจา ดังนี้คือ

1.1 ให้ระบบการค้าของโลกดำเนินไปโดยเสรีมากขึ้น ด้วยการปรับปรุงเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาด ลดอุปสรรคทางการค้า ทั้งที่เป็นมาตรการภาษีศุลกากรและมาตรการที่มีใช้ทางศุลกากร

1.2 ให้การค้าดำเนินไปภายใต้ระเบียบวินัยของภาคีที่มีประสิทธิภาพ และมีภาษีบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ปรับปรุงให้ระบบภาคีมีการสนองตอบต่อสภาวะเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น

1.4 ให้มีความร่วมมือ ทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้การค้าดำเนินนโยบายการค้าและนโยบายเศรษฐกิจมีความสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น

2. การเจรจาการค้าบริการ (trade in services) ซึ่งรัฐมนตรีที่ไปร่วมประชุมเป็นผู้ประกาศเปิดการเจรจาในเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาในทางนิตินัย ภาคีจึงมิได้เป็นผู้ประกาศเปิดการเจรจา แต่ในทางปฏิบัติ การเจรจาจะกระทำภายใต้ภาคี และเมื่อการเจรจาลิ้นสุดลง จะมีการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่าสมควรจะนำผลการเจรจามารวมไว้ภายในกรอบของภาคีหรือไม่ การเจรจาการค้าบริการมีวัตถุประสงค์ในการเจรจา ดังนี้คือ

2.1 ให้มีการจัดทำระเบียบกฎหมายสำหรับการค้าบริการ เพื่อให้การค้าบริการของโลกขยายตัวและเป็นไปอย่างเสรี

2.2 เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศภาคีภาคี โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ต้องไม่ละเมิดต่อกฎหมายและข้อบังคับภายในของแต่ละประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าบริการ และต้องคำนึงถึงการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น องค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลก (World Intellectual Property Organization - WIPO) เป็นต้น

ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งองค์การสำหรับการเจรจา ที่เรียกว่า คณะกรรมการเจรจาการค้า (Trade Negotiations Committee - TNC) เพื่อดำเนินการเจรจา ซึ่งคณะกรรมการเจรจาการค้าอาจจัดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีได้ตามความเหมาะสม โดยมีองค์ประกอบ 2 คณะ คือ¹⁴

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

1. กลุ่มเจรจาว่าด้วยการค้าสินค้า (Group of Negotiations on Goods - GNG) มีหน้าที่ดำเนินการตามโครงการเจรจาตามที่ระบุไว้ในปฏิญญารัฐมนตรีและรายงานต่อคณะกรรมการเจรจาการค้า นอกจากนี้ กลุ่มเจรจายังได้จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจตราการปฏิบัติตามพันธกรณีว่าด้วยการคงสถานะและการยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้า (Surveillance body on standstill and rollback commitments)

2. กลุ่มเจรจาว่าด้วยการค้าบริการ (Group of Negotiations on Services - GNS) มีหน้าที่ดำเนินการตามโครงการเจรจาเรื่องการค้าบริการ ดังที่ระบุไว้ในปฏิญญารัฐมนตรีรอบอรุทวีย์ และรายงานต่อคณะกรรมการเจรจาการค้า

เรื่องที่เจรจาในเขตต์รอบอรุทวีย์

สำหรับเรื่องที่เจรจากันภายใต้ปฏิญญารัฐมนตรีรอบอรุทวีย์มีทั้งสิ้น 15 เรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องภายใต้การเจรจาการค้าสินค้า 14 เรื่อง และเป็นเรื่องภายใต้การเจรจาการค้าบริการ 1 เรื่อง โดยแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ ดังนี้คือ¹⁷

1. การเปิดตลาด 6 เรื่อง

1.1 มาตรการภาษีศุลกากร (Tariffs) กำหนดให้มีการลดหรือเลิกการใช้มาตรการภาษีศุลกากรเพื่อให้การค้าของโลกเป็นไปอย่างเสรียิ่งขึ้น

1.2 มาตรการที่มิใช่ภาษีศุลกากร (Non-tariff measures) กำหนดให้มีการลดหรือเลิกการใช้มาตรการทางการค้าต่าง ๆ ที่มิใช่ภาษีศุลกากรที่เป็นอุปสรรคต่อการค้า

1.3 สินค้าเกษตร (Agriculture) กำหนดให้การค้าสินค้าเกษตรเป็นไปโดยเสรี มีระเบียบวินัย แกไขการใช้มาตรการจำกัดปริมาณการค้า รวมทั้งมาตรการให้การอุดหนุนอื่น ๆ ที่มีผลบิดเบือนการค้า (trade distortion) รวมทั้งการบังคับการค้าสินค้าเกษตรให้เข้ามาอยู่ในกรอบแห่งกฎข้อบังคับของเขตต์ที่จะต้องปรับปรุงให้เข้มแข็งและนำมาใช้ปฏิบัติอย่างได้ผล นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการปรับปรุงสภาวะการแข่งขันให้มีความเป็นธรรม โดยการลดการอุดหนุนทั้งการอุดหนุนภายในและการอุดหนุนการส่งออก

1.4 สิ่งทอและเสื้อผ้า (Textiles and clothing) กำหนดให้การค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเขตต์ โดยอยู่บนรากฐานของกฎข้อบังคับและระเบียบวินัยของ

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

แกตต์ ซึ่งจะต้องปรับปรุงให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อให้การค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าเป็นไปอย่างเสรี

1.5 สินค้าเขตร้อน (Tropical products) กำหนดให้มีการเจรจาลดหรือเลิกมาตรการต่าง ๆ ทั้งด้านภาษีศุลกากร และที่มิใช่ภาษีศุลกากร เพื่อให้การค้าเป็นการเป็นไปอย่างเสรีอันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศภาคีแกตต์ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา

1.6 สินค้าจากทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resource-based products) กำหนดวัตถุประสงค์ไว้เช่นเดียวกับสินค้าเขตร้อน

2. กฎระเบียบทางการค้า 6 เรื่อง

2.1 บทบัญญัติของแกตต์ (GATT Articles) กำหนดให้บทวนบทบัญญัติและระเบียบวินัยของแกตต์ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้กระชับรัดกุมยิ่งขึ้น

2.2 ความตกลงย่ออันเป็นผลจากการเจรจารอบโตเกียว (MTN Agreements and Arrangements) กำหนดให้ปรับปรุง ทำความเข้าใจ หรือขยายความตกลงต่าง ๆ ที่ได้เจรจากันในรอบโตเกียว

2.3 มาตรการคุ้มกัน (Safeguards) กำหนดให้ปรับปรุง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้มาตรการคุ้มกันที่ชัดเจนและโปร่งใส เพื่อเสริมสร้างระบบแกตต์ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

2.4 การอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Subsidies and countervailing measures) กำหนดให้ปรับปรุงกฎระเบียบของแกตต์เกี่ยวกับการให้การอุดหนุนและการใช้มาตรการตอบโต้ ให้มีความชัดเจนและเป็นธรรม

2.5 การยุติข้อพิพาททางการค้า (Dispute settlement) กำหนดให้ปรับปรุง และเสริมสร้างกฎข้อบังคับและวิถีปฏิบัติในกระบวนการยุติข้อพิพาทให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

2.6 การดำเนินงานของระบบแกตต์ (Functioning of the GATT system) กำหนดให้เสริมสร้างระบบการควบคุมตรวจตราภายในแกตต์ เพื่อให้สามารถติดตามนโยบายและวิถีปฏิบัติทางการค้าของประเทศภาคีแกตต์ได้โดยสม่ำเสมอ และส่งเสริมให้แกตต์มีบทบาทเกื้อกูลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของโลกมากขึ้น โดยการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะด้านการเงินและการคลัง

3. เรื่องใหม่ 3 เรื่อง

3.1 สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการค้าสินค้าปลอมแปลง (Trade-related aspects of intellectual property right, including trade in counterfeit goods) กำหนดให้จัดทำข้อบังคับและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นใหม่ตามความเหมาะสม เพื่อลดอุปสรรคและการบิดเบือนทางการค้าระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้อง

ส่งเสริมการค้าเสรีในทรัพย์สินทางปัญญาให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเนื้อแก้ไขกฎหมายการค้าสินค้าปลอมแปลงระหว่างประเทศ

3.2 มาตรการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Trade-related investment measures) กำหนดให้จัดทำร่างบทบัญญัติเพิ่มเติมจากมาตราต่าง ๆ ของความตกลงแอกต์ต์ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน โดยมีให้มีการจำกัดและบิดเบือนการค้า

3.9 การค้าบริการ (Trade in services) กำหนดให้จัดทำร่างระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับการค้าบริการ ให้เป็นไปอย่างเสรี และเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าทุกประเทศ

เรื่องที่เจรจาในแอกต์ต์รอบอุรุกวัยข้างต้นนี้ เรานพบว่า ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญและสนับสนุนการเจรจาเรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา มาตรการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า การค้าบริการ และสินค้าเกษตร ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญและสนับสนุนการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร สิ่งทอและเสื้อผ้า สินค้าเซรุ่ม และการยุติข้อพิพาททางการค้า กล่าวคือ การค้าที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การค้าที่เกี่ยวข้องกับมาตรการลงทุน และการค้าบริการเป็นความพยายามของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศที่พัฒนาแล้วให้มีการเปิดการค้าเสรีสำหรับการค้าที่ตนมีความได้เปรียบและมีความสามารถในการแข่งขันสูง ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้มีการเจรจาเรื่องเหล่านี้ในแอกต์ต์ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้วก็ได้มีการบรรลุหัวข้อการเจรจาเรื่องเหล่านี้ไว้ในปฏิญญารัฐมนตรีรอบอุรุกวัย

สำหรับการเจรจาเรื่องสิ่งทอและเสื้อผ้านั้นเป็นความพยายามของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการให้มีการเปิดการค้าสิ่งทอ โดยนำสิ่งทอที่อยู่ภายใต้โควตานำเข้าของความตกลงสินค้าสิ่งทอ (Multifiber Arrangement - MFA) เข้ามาอยู่ในแอกต์ต์ และยกเลิกการจำกัดการนำเข้าภายใต้ความตกลงสินค้าสิ่งทอส่วนการเจรจาเรื่องสินค้าเซรุ่มนั้น ประเทศกำลังพัฒนาได้ผลักดันให้แอกต์ต์ยอมรับความสำคัญของสินค้าเซรุ่มที่มีต่อเศรษฐกิจของตน ทั้งนี้เนื่องจากสินค้าเซรุ่มเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประสบปัญหาเกี่ยวกับการส่งสินค้าเข้าไปขายในประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนการเจรจาเรื่องการยุติข้อพิพาททางการค้านั้น ประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องนี้ เพื่อช่วยปกป้องประเทศขนาดเล็ก เช่น ประเทศไทย จากการถูกกลืนแก๊งหรือเอารัดเอาเปรียบจากประเทศขนาดใหญ่ เช่น การใช้มาตรา 301 ตามกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

สำหรับการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรนั้น ทั้งประเทศกำลังพัฒนาที่ระบอบเศรษฐกิจพึ่งพาภาคเกษตรกรรม รวมทั้งกลุ่มแครีนส์ และประเทศอุตสาหกรรม อย่างสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความ

สำคัญกับการแก้ไขปัญหาการค้าสินค้าเกษตร โดยได้พยายามให้ประเทศภาคีแกตต์ร่วมมือกันปฏิรูปนโยบายทางการเกษตรภายในประเทศของตนให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์การแข่งขันอย่างเสรีของแกตต์ ซึ่งในปฏิญญารัฐมนตรีรอบอุรุกวัยเมื่อวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1986 ได้ระบุถึงความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะแก้ไขและป้องกันการจำกัดการบิดเบือนทางการค้า รวมทั้งปัญหาผลผลิตล้นตลาดซึ่งเป็นปัญหาทางโครงสร้าง ดังนั้น เป้าหมายของการเจรจาครั้งนี้คือ ทำให้การค้าสินค้าเกษตรเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น โดยปรับปรุงสภาวะการแข่งขัน เพิ่มระเบียบวินัยในการใช้มาตรการอุดหนุนทั้งหมด รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม และลดผลกระทบทางลบของมาตรการเหล่านี้ให้น้อยลง ตลอดจนดำเนินการเพื่อแก้ไขสาเหตุของปัญหา ทั้งนี้เพื่อให้มาตรการทั้งหมดที่กระทบต่อการเข้าสู่ตลาดและการแข่งขันการส่งออกได้เข้ามาอยู่ในกรอบแห่งกฎข้อบังคับและระเบียบวินัยของแกตต์ที่จะปรับปรุงให้เข้มแข็งและนำมาใช้ปฏิบัติอย่างได้ผลมากขึ้น

สถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรของโลก

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (Great Depression) และเกิดภาวะขาดแคลนอาหารในโลก ประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ประสบปัญหาการขาดแคลนอาหารอย่างรุนแรง จึงทำให้แกตต์ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศหลายหน่วยงาน สนับสนุนให้ประเทศเหล่านั้นพัฒนาด้านการเกษตรอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหราชอาณาจักร ยุโรปตะวันตก และญี่ปุ่น จึงได้มุ่งเน้นให้มีการผลิตอาหารให้เพียงพอับความต้องการและการบริโภคภายในประเทศของตน

จากความพยายามที่จะเพิ่มผลผลิตเพื่อความมั่นคงทางด้านอาหาร จึงทำให้นโยบายเกษตรของประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประชาคมยุโรปและสหรัฐอเมริกา เป็นไปในลักษณะที่สร้างแรงจูงใจหรือสนับสนุนให้เกษตรกรของตนเพิ่มปริมาณผลผลิตให้สูงขึ้น อีกทั้งมีการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตร มีการใช้สารเคมีและอุปกรณ์การเกษตรที่ทันสมัย มีการขยายชลประทานและท่อระบายน้ำ มีการจัดเตรียมปุ๋ยในราคาถูก มีการให้สินเชื่อเพื่อการอุดหนุนการเกษตร และมีการประกันราคาให้กับเกษตรกร ซึ่งมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ก่อให้เกิดผลผลิตมากมายเกินความต้องการภายในประเทศ ทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องหามาตรการในการระบายสินค้าส่วนเกินออกสู่ตลาดโลก ด้วยการให้เงินอุดหนุนการส่งออก และหามาตรการกีดกันการนำเข้าผลผลิตทางการเกษตรที่ประเทศของตนสามารถผลิตได้ เช่น การเก็บภาษีนำเข้าผันแปร (variable levy) จนกระทั่งเกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในตลาดการค้าสินค้าเกษตรของโลก ซึ่งส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อบรรดา

ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศโลกที่สามที่ผลิตสินค้าเกษตรด้วย

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรของโลกอยู่ในลักษณะที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้มาตรการต่าง ๆ ในการสนับสนุนการผลิตสินค้าเกษตร ทั้งในด้านการให้เงินอุดหนุนภายในและการให้เงินอุดหนุนการส่งออก และมาตรการกีดกันการนำเข้าวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ มาโดยตลอด ดังเห็นได้จากมาตรการของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ประชาคมยุโรป มาตรการต่าง ๆ ที่กลุ่มประชาคมยุโรปนำมาใช้สนับสนุนสินค้าเกษตรนั้น มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 ซึ่งประชาคมยุโรปมีนโยบายที่แข็งกร้าวต่อการส่งเสริมเกษตรกรรมภายในกลุ่มประเทศของตน โดยการให้เงินอุดหนุนการผลิตพืชผลให้เพียงพอกับความต้องการภายในกลุ่ม โดยในปี ค.ศ. 1988 ได้ให้การอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรเป็นมูลค่า 59.6 พันล้านอีซี หรือคิดเป็นสัดส่วนการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรร้อยละ 32.1 ของรายได้การผลิตสินค้าเกษตรทั่วประเทศ¹⁹ นอกจากนี้ รัฐบาลยังรับซื้อผลผลิตในราคาที่สูงกว่าราคาในตลาดโลก อันเป็นผลให้มีการผลิตสินค้าเกษตรเกินความต้องการ และจำต้องระบายสินค้าส่วนเกินนี้ออกสู่ตลาดโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อบรรดาประเทศผู้ผลิตอื่น ๆ ของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตร ต้องประสบกับการกีดกันการนำเข้าจากประชาคมยุโรป

2. สหรัฐอเมริกาก็ได้ใช้เงินอย่างมหาศาลในการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรของตนเพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยในปี ค.ศ. 1987 ได้ให้เงินอุดหนุนแก่สินค้าเกษตรของตนถึง 27 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ²⁰ และในปี ค.ศ. 1988 ได้ให้การอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรเป็นมูลค่า 37 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือคิดเป็นสัดส่วนการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรร้อยละ 21.3 ของรายได้การผลิตสินค้าเกษตรทั่วประเทศ²¹ นอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรการกีดกันการนำเข้าควบคู่กันไปด้วย

¹⁹ นีบลีย์ เจียมอนกุลกิจ, "ทิศทางและเป้าหมายในการสร้างขีดความสามารถเพื่อการแข่งขันกับต่างประเทศ (ภาคเกษตรกรรม)," ข่าวเศรษฐกิจการเกษตร 40 (พฤษภาคม 2537): 5.

²⁰ "การอุดหนุนสินค้าเกษตร: ไผ่สงครามที่รอวันปะทุของชาติอุตสาหกรรม," ธุรกิจก้าวหน้า 1 (กุมภาพันธ์ 2532): 28.

²¹ นีบลีย์ เจียมอนกุลกิจ, "ทิศทางและเป้าหมายในการสร้างขีดความสามารถเพื่อการแข่งขันกับต่างประเทศ (ภาคเกษตรกรรม)," ข่าวเศรษฐกิจการเกษตร 40: 5.

3. ญี่ปุ่นที่ใช้มาตรการกีดกันอย่างแข็งขันต่อการนำเข้าสินค้าเกษตร และได้ให้เงินอุดหนุนแก่สินค้าข้าว รวมทั้งไม่ยอมให้มีการนำเข้าข้าวอย่างเสรี นอกจากนี้ ยังให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกรผู้ผลิตน้ำผลไม้ต่าง ๆ ที่ทางญี่ปุ่นได้ผ่อนคลาຍให้มีการนำเข้าได้มากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1988 ได้ให้การอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรเป็นมูลค่า 4,682 พันล้านเยน หรือคิดเป็นสัดส่วนการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรร้อยละ 39 ของรายได้การผลิตสินค้าเกษตรทั่วประเทศ²¹

สาเหตุและปัญหาของการค้าสินค้าเกษตรของโลก

วิกฤตการณ์การค้าสินค้าเกษตรของโลกที่เกิดขึ้น มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทางการผลิตและทางการค้า การใช้นโยบายอุดหนุนการเกษตร และข้อกีดกันในกฎระเบียบของแอกต์ ดังนี้คือ

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทางการผลิตและทางการค้า ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐอเมริกาในฐานะที่เป็นผู้ชนะสงคราม ได้มีบทบาทสำคัญในการจัดโครงสร้างการผลิตและทำให้เศรษฐกิจเจริญก้าวหน้ามาโดยตลอด แต่ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 บทบาทของสหรัฐอเมริกาในทางเศรษฐกิจเริ่มลดลง ในขณะที่ญี่ปุ่นและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้พัฒนาประเทศจนกลายเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศก็ได้พัฒนาเศรษฐกิจของตนให้เจริญก้าวหน้าไปอย่างมาก จากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปนี้ พบว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการค้าในสหรัฐอเมริกา และมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในประชาคมยุโรป กล่าวคือ สหรัฐอเมริกามีปัญหาการขาดดุลกับประเทศคู่ค้ามากขึ้น ในขณะที่ประชาคมยุโรปสามารถผลิตสินค้าได้เกินความต้องการ ดังนั้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ได้ทำให้ฐานะของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเปลี่ยนไป ดังนี้คือ

1.1 สหรัฐอเมริกา ได้เปลี่ยนฐานะจากประเทศเจ้าหนี้กลายเป็นประเทศลูกหนี้รายใหญ่ของโลก เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีความเสียเปรียบดุลการค้ากับประเทศคู่ค้าของตน อย่างประชาคมยุโรปและญี่ปุ่นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากประชาคมยุโรปและญี่ปุ่นได้ใช้มาตรการกีดกันการค้าต่าง ๆ ทำให้สินค้าของสหรัฐอเมริกาเข้าไปขายในตลาดยุโรปและตลาดญี่ปุ่นได้ยาก ถึงแม้ว่าในปี ค.ศ. 1985 ญี่ปุ่นได้ยอมลดภาษีศุลกากรนำเข้าหนักกว่ารายการ แต่ก็มิได้มีผลให้ความเสียเปรียบ

²¹ เรื่องเดียวกัน.

ของสหรัฐอเมริกาหมดไป เพราะญี่ปุ่นยังมีวิธีการกีดกันการค้าที่มีใช้ภาชีขาเข้าอยู่อีกเป็นจำนวนมาก จากความเสียเปรียบดุลการค้ากับประเทศคู่ค้า ทำให้สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายทางการค้าในลักษณะที่มีการกีดกันการค้ามากขึ้น สหรัฐอเมริกาเรียกนโยบายเหล่านี้ว่า “นโยบายลดการค้าขายที่ไม่เป็นธรรม” ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้กล่าวหาประชาคมยุโรปและญี่ปุ่นว่ามีการใช้เครื่องมือกีดกันจำนวนมาก ทำให้สินค้าของสหรัฐอเมริกาเข้าไปขายแข่งขันในตลาดเหล่านั้นไม่ได้เท่าที่ควร นอกจากนี้รัฐบาลสหรัฐอเมริกายังได้ดำเนินการจัดการกับระบบ “การค้าที่ไม่เป็นธรรม” (unfair trade) มากขึ้น โดยได้จัดตั้งคณะผู้เจรจาทางการค้าขึ้น เพื่อไปเจรจากับประเทศคู่ค้าของตน เช่น ญี่ปุ่น เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นเลิกระบบการค้าที่ไม่เป็นธรรมเสีย

อย่างไรก็ตาม สถานะทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้ดีขึ้นแต่ประการใด รัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็ได้หันมาดำเนินการค้าขายที่ไม่เป็นธรรม ด้วยการออกกฎหมายกีดกันการนำเข้าต่าง ๆ ซึ่งในตอนแรกมีเป้าหมายเพื่อนำมาใช้กับประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกัน อย่างญี่ปุ่นและประชาคมยุโรป และนำมาใช้กับสินค้าอุตสาหกรรม เช่น รถยนต์ เหล็ก เป็นต้น แต่ต่อมาเป้าหมายได้เปลี่ยนแปลงไปโดยได้ขยายขอบเขตออกไปครอบคลุมถึงประเทศกำลังพัฒนาด้วย แม้กระทั่งตาม นายโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา (ในขณะนั้น) ก็ไม่เห็นด้วยกับวิธีการกีดกันการค้า เนื่องจากเห็นว่าควรใช้วิธีลดระบบการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศต่าง ๆ ลงมากกว่า เจตนาของประธานาธิบดีเรแกน ก็คือ ต้องการขายสินค้าของสหรัฐอเมริกาให้มากขึ้น ในขณะที่รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาท้องการลดการสั่งซื้อสินค้าลงในทันที

จากการที่สหรัฐอเมริกาต้องการขายสินค้าของตนให้มากขึ้น ทำให้สหรัฐอเมริกาหันมาสนับสนุนการค้าที่ตนมีความได้เปรียบอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการบริการต่าง ๆ เช่น การธนาคาร เทคโนโลยี กิจการประกันภัย แต่เนื่องจากในขณะนั้นมิได้มีการบรรจุกาบริการไว้ในความตกลงแกตต์ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงได้เสนอให้จัดการเจรจาแกตต์รอบใหม่ขึ้น โดยรวมภาคบริการต่าง ๆ เช่น ประกันภัย ธนาคาร การขนส่ง การโทรคมนาคม เข้าไปในการเจรจาด้วย เพื่อประโยชน์ต่อการส่งออกของตน โดยอ้างว่าหากไม่มีการเจรจาแกตต์รอบใหม่แล้ว

“การค้าที่ไม่เป็นธรรม” ก็คือ ความพยายามของประเทศใดประเทศหนึ่งที่จะไม่ซื้อสินค้าของประเทศอื่น โดยวิธีการต่าง ๆ นานา เช่น การเข้มงวดคุณภาพ การกีดกันแกตต์ด้วยวิธีต่าง ๆ ฯลฯ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการส่งออกสินค้าไปขายต่างประเทศด้วยการสนับสนุนจากรัฐบาลทุกรูปแบบ เช่น ให้เงินเชื่อราคาถูกลง ให้เงินหรือสิทธิตอบแทนการส่งออก ฯลฯ

รัฐสภาสหรัฐอเมริกาอาจเสนอให้ออกกฎหมายในลักษณะที่มีการปกป้องการค้าต่อไป ทำให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย หันมาสนับสนุนการเปิดการเจรจาแก่ศรัทธาของรอบอุรุกวัย แม้กระนั้น ก็ยังมีประเทศด้อยพัฒนาบางประเทศ ซึ่งได้แก่ บราซิล อาร์เจนตินา อินเดีย อียิปต์ และยูโกสลาเวียที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเห็นว่า การรวมภาคบริการเข้าไปในความตกลงของแกตต์ไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา

1.2 ประชาคมยุโรป ได้เปลี่ยนฐานะจากประเทศที่เคยนำเข้าสินค้าเกษตรมาเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรรายสำคัญของโลก ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ประชาคมยุโรปได้นำเอานโยบายอุดหนุนการเกษตรมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าเกษตรให้เพียงพอับความต้องการของประเทศสมาชิกของตน โดยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ยุโรปตะวันตกได้ประสบกับภาวะการขาดแคลนอาหาร และไม่สามารถผลิตอาหารได้เพียงพอับความต้องการของประชาชนในภูมิภาค ทำให้ต้องนำเข้าผลิตภัณฑ์การเกษตรจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก

ดังนั้น ประชาคมยุโรปจึงได้ดำเนินนโยบายนี้มาตนเองด้วยการผลิตอาหารและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรให้เพียงพอับความต้องการของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ ประชาคมยุโรปยังได้ดำเนินนโยบายให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกรของตน เพื่อเป็นแรงจูงใจในการผลิตสินค้าเกษตร โดยประชาคมยุโรปได้กำหนดราคารับซื้อจากเกษตรกรสูงกว่าราคาในตลาดโลก มาตรการดังกล่าวนี้ทำให้เกษตรกรของประชาคมยุโรปมีกำลังใจในการผลิตสินค้าเกษตรอย่างมาก จนมีปริมาณสินค้าเกินความต้องการภายในประชาคมยุโรป

ในขณะเดียวกัน ประชาคมยุโรปก็ได้ดำเนินนโยบายอุดหนุนการเกษตรของตนด้วยการนำผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรส่วนเกินของตน ออกขายในตลาดโลกในราคาที่ต่ำกว่าราคาของประเทศคู่แข่งรายอื่น ๆ ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรเหล่านั้นในตลาดโลกลดต่ำลง และสร้างความเสียหายให้กับประเทศกำลังพัฒนาที่ส่งออกสินค้าเกษตรเป็นสินค้าหลัก

2. การใช้เงินอุดหนุนการเกษตร เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทางการผลิตและทางการค้าที่กล่าวมาข้างต้น คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจทำให้โครงสร้างทางการค้าของสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนไป ในลักษณะที่มีปัญหาการขาดดุลมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้โครงสร้างการผลิตของประชาคมยุโรปเปลี่ยนไป ในลักษณะที่ผลิตสินค้าได้เกินความต้องการ และจากโครงสร้างของทั้งสองฝ่ายที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ ทำให้ทั้งสองฝ่ายหันมาดำเนินนโยบายอุดหนุนการเกษตร โดยในกรณีของสหรัฐอเมริกานั้น หันมาดำเนินนโยบายอุดหนุนการเกษตรก็เพื่อให้สามารถขายสินค้าแข่งขันกับประเทศคู่แข่งของตน โดยเฉพาะกับประชาคม

ยุโรป ส่วนในกรณีของประชาคมยุโรปนั้น หันมาใช้นโยบายอุดหนุนการเกษตร ก็เพื่อกำจัดสินค้าส่วนเกินภายในประเทศของตน การที่ทั้งสองฝ่ายได้นำเอานโยบายอุดหนุนการเกษตรและมาตรการกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตรมาใช้ เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศของตน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรของโลกดังนี้คือ

2.1 นโยบายอุดหนุนการเกษตร ทำให้ปริมาณผลผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศ และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศผู้ผลิตจำเป็นต้องใช้นโยบายอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพื่อช่วยระบายสินค้าเกษตรเหล่านั้นออกสู่ตลาดโลก การทุ่มตลาดของประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดการแย่งส่วนแบ่งกันในตลาดโลก บางครั้งรุนแรงจนเกือบกลายเป็นสงครามการค้าระหว่างประเทศ เช่น ในปี ค.ศ. 1985 สหรัฐอเมริกาแสดงความไม่พอใจประชาคมยุโรปอย่างรุนแรง โดยกล่าวหาว่าประชาคมยุโรปทุ่มขายข้าวสาลีในประเทศแถบตะวันออกกลาง และประเทศในแอฟริกาเหนือ โดยเสนอขายในราคาที่ต่ำกว่าราคาในตลาดโลก ซึ่งมีผลให้สหรัฐอเมริกาต้องสูญเสียส่วนแบ่งตลาดข้าวสาลีในภูมิภาคดังกล่าวให้แก่ประชาคมยุโรป ยิ่งไปกว่านั้น ประชาคมยุโรปยังได้ดำเนินนโยบายอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรของตนอีกหลายรายการ ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่พอใจมากยิ่งขึ้น ผลที่ตามมาคือ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินมาตรการตอบโต้ โดยใช้นโยบายอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรของตนเช่นกัน และได้เสนอขายตัดราคากับกลุ่มประชาคมยุโรป ทั้งนี้เพื่อแย่งส่วนแบ่งตลาดสินค้าเกษตรของตนกลับคืนมา

การที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้นโยบายอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นเครื่องมือในการขจัดปริมาณสินค้าเกษตรส่วนเกินภายในประเทศของตนนั้น ได้สร้างความตึงเครียดทางการค้าระหว่างประเทศพัฒนาด้วยกันเอง และได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาด้วย กล่าวคือ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถส่งสินค้าเกษตรของตนออกไปขายแข่งกับประเทศพัฒนาแล้วได้ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องสูญเสียส่วนแบ่งตลาดสินค้าเกษตรของตนไป เช่น ประเทศอูรุกวัย ซึ่งเคยส่งเนื้อสัตว์ไปขายยังประเทศอียิปต์ คิดเป็นสัดส่วนราวร้อยละ 30-35 ของมูลค่าการส่งออกเนื้อสัตว์ของโลกในช่วงปี ค.ศ. 1981-1983 นั้น ได้สูญเสียตลาดเนื้อสัตว์ในอียิปต์ให้แก่ประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ อย่างสิ้นเชิงในปี ค.ศ. 1988²²

²² "GATT รอบอูรุกวัยกับนโยบายอุดหนุนการเกษตร," สรุปข่าวธุรกิจ 19 (16-30 กันยายน 2531): 30-31.



2.2 การใช้นโยบายอุดหนุนการเกษตร ได้สร้างภาระทางการเงินให้กับรัฐบาลของประเทศพัฒนาแล้วเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐบาลของประเทศเหล่านี้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรับซื้อสินค้าเกษตรจากเกษตรกรของตนสูงกว่าราคาในตลาดโลก และเมื่อผลผลิตการเกษตรมีปริมาณมากเกินความต้องการภายในประเทศ รัฐบาลก็จำต้องเสียเงินในการเก็บรักษามลผลผลิตเหล่านั้นไว้ ตลอดจนให้เงินอุดหนุนการส่งออกผลผลิตเหล่านั้น

เงินงบประมาณที่รัฐบาลของประเทศพัฒนาแล้ว นำมาใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนการเกษตรของตนนั้น ส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บภาษีอากรจากผู้เสียภาษีภายในประเทศ และผู้บริโภคภายในประเทศซึ่งต้องจ่ายเงินซื้ออาหารและสินค้าเกษตรในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลของประเทศเหล่านี้ได้กำหนดราคารับซื้อผลผลิตการเกษตรจากเกษตรกรของตนในราคาที่สูงเมื่อนำออกขายภายในประเทศ สินค้าเกษตรจึงมีราคาแพงตามไปด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลของประเทศพัฒนาแล้ว ยังได้กำหนดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรในระดับราคาใกล้เคียงหรือสูงกว่าราคาสินค้าเกษตรที่ผลิตและขายภายในประเทศของตน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สินค้าเกษตรจากต่างประเทศที่มีความได้เปรียบสินค้าเกษตรของตนไหลเข้ามาภายในประเทศ

2.3 การใช้นโยบายอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรและการใช้มาตรการแข่งขันตัดราคา ทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลงและไร้เสถียรภาพ ซึ่งส่งผลเสียต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ส่งออกสินค้าเกษตรเป็นสินค้าหลักอย่างมาก เนื่องจากทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้มีรายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศลดลง นอกจากนี้ การที่ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลง ทำให้ขาดแรงจูงใจในการผลิต ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาลดปริมาณการผลิตสินค้าเกษตรลง จากการศึกษาของแอกคัตต์ พบว่าในปี ค.ศ. 1988 ประเทศกำลังพัฒนามีสักส่วนของมูลค่าการส่งสินค้าเกษตรออกไปขายยังตลาดต่างประเทศลดลง ในขณะที่เดียวกันก็มีสัดส่วนของมูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น หากสถานการณ์ยังคงดำเนินต่อไปเช่นนี้ ย่อมส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อภาคเกษตรกรรมของประเทศกำลังพัฒนา

ดังนั้น หากประเทศต่าง ๆ พร้อมใจกันยกเลิกนโยบายอุดหนุนการเกษตรและยกเลิกอุปสรรคทางการค้าสินค้าเกษตร โดยร่วมมือกันส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตรให้ดำเนินไปอย่างเสรีแล้ว ย่อมสามารถช่วยลดการขาดดุลการค้าของสหรัฐอเมริกาได้ และยังทำให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น รวมทั้งช่วยลดภาระหนี้สินของประเทศกำลังพัฒนา

3. ข้อยกเว้นในกฎระเบียบของแอกคัตต์สำหรับสินค้าเกษตร กฎระเบียบของแอกคัตต์ที่มีข้อยกเว้นให้กับสินค้าเกษตร ได้แก่ มาตรา 11 ว่าด้วยการห้ามการจำกัดปริมาณการนำเข้า และมาตรา 16 ว่าด้วยการอุดหนุน

ข้อยกเว้นในมาตรา 11 เป็นผลมาจากการที่สหรัฐอเมริกาได้รับการผ่อนผันอย่างถาวร จากกฎระเบียบของแกตต์ในมาตรา 11 เมื่อปี ค.ศ. 1955 ว่า ให้สามารถใช้มาตรการจำกัดเชิง ปริมาณหรือการเก็บค่าธรรมเนียบพิเศษใด ๆ ได้หากโครงการสนับสนุนการเกษตรของสหรัฐอเมริกา ได้รับความเสียหายจากการค้าเสรี ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ใช้ "ข้อม่อนผัน" (waiver) นี้เป็นข้ออ้าง ในการจำกัดการนำเข้าเชิงปริมาณต่อผลิตภัณฑ์นมเนย เนื้อวัว และน้ำตาลมาหลายครั้ง นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 เป็นต้นมา²³ และจากข้อม่อนผันนี้ ทำให้ประเทศอื่น ๆ ใช้การจำกัดการนำเข้าเชิง ปริมาณอย่างแพร่หลาย เช่น มาตรการจำกัดการส่งออกโดยความสมัครใจ อันหมายถึงการไม่ ปฏิบัติตามกฎระเบียบของแกตต์ในมาตรา 11 นอกจากนี้ การที่สหรัฐอเมริกาได้รับการผ่อนผันให้ ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของแกตต์ในมาตรา 11 ทำให้สหรัฐอเมริกาเองไม่สามารถดำเนินการ จำกัดการนำเข้าเชิงปริมาณ หรือแนวประเพณีปฏิบัติทางการค้าของประเทศอื่นที่ปิดกั้นการนำเข้า ทางนมเนยและสินค้าเกษตรของตนได้ ต่อมา สหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการลด อุปสรรคที่มีต่อการนำเข้าสินค้าเกษตรของตน ซึ่งรวมถึงการเก็บภาษีนำเข้าผ่านแปรรูปของประชาคม ยุโรปด้วย ดังนั้น จึงได้เสนอให้ลดอุปสรรคต่อการนำเข้าทุกรูปแบบในการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย เมื่อปี ค.ศ. 1987 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทที่ 4

ส่วนข้อยกเว้นในมาตรา 16 นั้น เป็นผลมาจากการที่แกตต์ได้มีข้อยกเว้นที่อนุญาตให้มี การอุดหนุนการส่งออกสำหรับสินค้าเกษตรและสินค้าขั้นปฐมได้ โดยในช่วงแรก มีเงื่อนไขว่าประเทศ ที่ให้การอุดหนุนจะต้องแจ้งให้ประเทศภาคีแกตต์ทั้งหมดที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวรับทราบ และต่อมา ในปี ค.ศ. 1955 ได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าต้องไม่ให้การอุดหนุนการส่งออกสินค้า ขั้นปฐมเกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรมของการค้าโลก ซึ่งเงื่อนไขนี้เป็นผลมาจากการปกป้องของสหรัฐ อเมริกา แต่ต่อมา หลังจากที่ประชาคมยุโรปใช้นโยบายเกษตรร่วมในปี ค.ศ. 1962 แล้ว สหรัฐ อเมริกา ก็เริ่มตระหนักว่าข้อยกเว้นในมาตรา 16 นี้ ก่อให้เกิดความเสียหายกับภาคเกษตรกรรม ของตน จึงเห็นว่าควรมีการลดการสนับสนุนการเกษตรทุกรูปแบบ ซึ่งเราจะพบว่าการเจรจา แกตต์รอบอุรุกวัย สหรัฐอเมริกาได้เสนอให้ลดการสนับสนุนการเกษตรทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการ ลดการสนับสนุนภายใน หรือการลดการอุดหนุนการส่งออก ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทางการ ผลิตและทางการค้าของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป เป็นสาเหตุ

²³ Robert L. Pearlberg, Fixing farm trade, p. 46.

ที่ทำให้มีการใช้นโยบายอุดหนุนการเกษตร อันนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ข้อยกเว้นในกฎระเบียบของแอกตต์สำหรับสินค้าเกษตร ยังเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศด้วย

บทสรุป

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของแอกตต์ พบว่า ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้เสนอให้มีการวางกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ ไม่ให้ล้าสมัย จึงทำให้ความพยายามที่จะจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศประสบความล้มเหลว อย่างไรก็ตาม ประเทศที่เข้าร่วมในการประชุมเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศจำนวน 23 ประเทศ ได้นำเอาส่วนที่เป็นความตกลงทั่วไปว่าด้วยสิทธิบัตรสิทธิการและการค้า หรือที่เรียกชื่อย่อว่า แอกตต์ มาเป็นกฎเกณฑ์ในการกำกับการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948 ในฐานะที่เป็นทั้งเวทีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เป็นเครื่องมือในการวางกฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศ และเป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น เจรจาไกล่เกลี่ย และยุติข้อพิพาททางการค้า

ส่วนหลักการที่สำคัญของแอกตต์ เช่น หลักการให้การปฏิบัติเอียงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง หลักการปฏิบัติเอียงคนชาติ หลักการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในด้วยภาษีศุลกากร หรือหลักการยุติข้อพิพาท นั้น หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว พบว่า มักถูกละเลยและไม่ได้รับการปฏิบัติจากประเทศภาคีแอกตต์ จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างประเทศขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ได้หันมาใช้มาตรการกีดกันการนำเข้า ทั้งที่เป็นภาษีศุลกากรและที่มิใช่ภาษีศุลกากรมากขึ้น ถึงแม้ว่าแอกตต์มีหน่วยงานที่คอยสอดส่อง ดูแล ติดตามนโยบายและมาตรการทางการค้าของประเทศภาคีก็ตาม

ดังนั้น ในการเจรจาแอกตต์รอบอุรุกวัยจึงได้มีวัตถุประสงค์ให้มีการเปิดตลาดการค้า โดยการลดภาษีศุลกากรและอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีศุลกากร รวมทั้งปรับปรุงกฎเกณฑ์ของแอกตต์ ให้มีความกระชับรัดกุมและทันสมัยต่อสภาวะการค้าของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ ยังได้มีการร่างกฎเกณฑ์ทางการค้าเรื่องใหม่ ๆ 3 เรื่อง คือ เรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า เรื่องมาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า และเรื่องการค้าบริการ โดยในการประชุมเปิดการเจรจาแอกตต์รอบอุรุกวัย เมื่อวันที่ 15-20 กันยายน ค.ศ. 1986 ได้มีมติรับรองปฏิญญา

รัฐมนตรีรอบอุรุกวัยที่มีสาระสำคัญสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ การเจรจาการค้าสินค้า และการเจรจาการค้าบริการ สำหรับประเด็นสินค้าเกษตรนั้น ได้ถูกจัดให้เป็นเรื่องหนึ่งของการเจรจาการค้าสินค้า

หากพิจารณาถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาการค้าสินค้าเกษตรแล้ว พบว่า การเจรจาการค้าหลายฝ่าย 7 รอบแรกของแกตต์ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการค้าสินค้าเกษตรเท่าที่ควร โดยการเจรจาแกตต์ 5 รอบแรกนั้น เป็นการเจรจาเพื่อลดภาษีศุลกากรที่มีต่อสินค้าอุตสาหกรรม และถึงแม้ว่าในการเจรจารอบคิลลอน รอบเคนเน็ต และรอบโตเกียว ได้มีความพยายามเจรจาเพื่อลดอุปสรรคที่มีต่อการค้าสินค้าเกษตร แต่ในที่สุดแล้ว ประเทศภาคีแกตต์ ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มักให้ความสำคัญกับสินค้าอุตสาหกรรมมากกว่า จึงไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งในการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย ซึ่งเป็นการเจรจารอบที่ 8 ได้มีการนำประเด็นสินค้าเกษตรเข้ามาเจรจาได้เป็นผลสำเร็จ และนับเป็นครั้งแรกที่ประเทศภาคีแกตต์สนใจกันแก้ไขปัญหาการค้าสินค้าเกษตร

จากการศึกษาสถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรของโลก พบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตและทางการค้าของประเทศมหาอำนาจ เช่น ประชาคมยุโรปและสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ทำให้สหรัฐอเมริกาประสบกับปัญหาการขาดดุลทางการค้า และทำให้ประชาคมยุโรปผลิตสินค้าได้เกินความต้องการ จนในที่สุดทั้งสองฝ่ายต้องให้การอุดหนุนการส่งออก อันนำไปสู่ความขัดแย้งทางการค้าสินค้าเกษตร นอกจากนี้ บทบัญญัติของแกตต์ที่มีข้อยกเว้นให้กับสินค้าขั้นปฐม ซึ่งรวมถึงสินค้าเกษตรด้วย นั้น ได้เปิดช่องทางให้ประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป สามารถดำเนินนโยบายการเกษตรของตนได้ โดยไม่มีกฎระเบียบของแกตต์ในเรื่องสินค้าเกษตรมาบังคับ ซึ่งต่อมาก็ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่ประเทศมหาอำนาจทั้งสองได้ดำเนินนโยบายในลักษณะที่ให้การสนับสนุนการผลิตแก่สินค้าเกษตรของตน จนทำให้มีการผลิตสินค้าเกษตรมากเกินความต้องการ และจำต้องระบายสินค้าเกษตรเหล่านี้ออกไปด้วยการให้เงินอุดหนุนการส่งออก นั้น ได้ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์สินค้าเกษตรในตลาดโลกต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกตกต่ำ ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถส่งสินค้าของตนเองมาขายแข่งกับสินค้าของประเทศพัฒนาแล้วได้ ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจขัดแย้งกันในเรื่องการปกป้องและกีดกันการนำเข้าสินค้าเกษตร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้กลายมาเป็นปัญหาการค้าสินค้าเกษตรที่ไม่อาจแก้ไขได้โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากแต่จะต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจจากทุกฝ่าย จึงจะแก้ไขปัญหานี้ได้