

สรุปผลการประชุมระดับรัฐมนตรีของแอกดต์ ณ เมืองปุนตาเดลเอสเต ประเทศอูรุกวัย วันที่ 15 - 20 กันยายน 2529

กองนโยบายการพาณิชย์
กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

การประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะประกาศเริ่มการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ โดยการออกปฏิญญาร่วมกันระหว่างรัฐมนตรี (Ministerial Declaration) ซึ่งในปฏิญญานี้จะระบุถึงวัตถุประสงค์หรือ เป้าหมายของการเจรจาหลักการของการเจรจา และหัวข้อเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำมาบรรจุในวาระการเจรจา เป็นต้น ปฏิญญานี้จะถือเป็นเอกสารแม่บทสำหรับการเจรจาในขั้นรายละเอียดต่อไป

1. ในระหว่างวันที่ 15 - 20 กันยายน ศกนี้ แอกดต์ได้จัดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีขึ้นที่เมืองปุนตา เดล เอสเต ประเทศอูรุกวัย โดยมีผู้แทนประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมประมาณ 75 ประเทศสำหรับคณะผู้แทนไทย มี ฯพณฯ นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นหัวหน้าคณะและมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อีกหลายท่าน อาทิเช่น นายวิจารณ์ นิवादวงศ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ นายนิสสัย เวชชาชีวะ เอกอัครราชทูตไทยประจำสำนักงานสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา นายदनัย ดุลละมิพะ อธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ นายสมพล เกียรติไพบูลย์ ที่ปรึกษาประจำกระทรวงพาณิชย์ และนายเกริกไกร จีระแพทย์ รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ร่วมเดินทางไปด้วย

2. การประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะประกาศเริ่มการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ โดยการออกปฏิญญาร่วมกันระหว่างรัฐมนตรี (Ministerial Declaration) ซึ่งในปฏิญญานี้จะระบุถึงวัตถุประสงค์หรือ เป้าหมายของการเจรจา หลักการของการเจรจา และหัวข้อเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำมาบรรจุในวาระการเจรจา เป็นต้น ปฏิญญานี้จะถือเป็นเอกสารแม่บทสำหรับการเจรจาในขั้นรายละเอียดต่อไป

3. การประชุมได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ซึ่งได้ดำเนินพร้อมกันไป ในส่วนที่หนึ่ง

รัฐมนตรีของประเทศต่าง ๆ ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงเรื่องที่ประเทศตนเองให้ความสนใจเป็นพิเศษคือที่ประชุมใหญ่ และในส่วนของสองเป็นการจัดทำร่างปฏิญญาโดยผู้แทนประเทศต่าง ๆ พยายามเจรจาเพื่อให้ร่างปฏิญญามีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองให้มากที่สุด สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้แถลงต่อที่ประชุม เป็นคนแรก ของวันพุธที่ 17 กันยายน 2529 โดยได้เน้นหนักในเรื่องสินค้าเกษตรกรรม เรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎข้อบังคับของแกตต์ ในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรกรรมให้มีความรัดกุม และเป็นธรรมต่อผู้ส่งออกรายย่อยมากขึ้น และให้ประเทศต่าง ๆ ระวังการอุดหนุนการส่งออก (export subsidies) ให้หมดสิ้นไปภายในระยะเวลาที่จะกำหนดกันต่อไป นอกจากนี้ในการจัดทำร่างปฏิญญาผู้แทนไทยก็ได้มีบทบาทสำคัญในการเจรจาดูรองกับประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรปและญี่ปุ่น จนกระทั่งได้มีการตกลงกันในที่สุด

4. ที่ประชุมได้มีการรับรองปฏิญญารัฐมนตรีและประกาศเริ่มการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ (ซึ่งเรียกว่า "รอบอุรุกวัย") ในวันเสาร์ที่ 20 กันยายน 2529 สำคัญของปฏิญญารัฐมนตรี มีดังนี้

4.1 เป้าหมายของการเจรจา การเจรจารอบใหม่มีเป้าหมายที่จะทำให้การค้าของโลกเป็นไปโดยเสรียิ่งขึ้น โดยการขจัดอุปสรรคทางการค้าให้ลดน้อยลง ส่งเสริมบทบาทของแกตต์ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ปรับปรุงระบบแกตต์ให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการทางการค้าของโลก และให้ประเทศต่าง ๆ เพิ่มความร่วมมือกันในการดำเนินนโยบายทางการค้าและนโยบายเศรษฐกิจอื่น ๆ

4.2 ข้อผูกพันในเรื่องการคงสถานะและการยกเลิกข้อกีดกันทางการค้า (Stand still and Rollback) ประเทศต่าง ๆ ได้ยอมรับข้อผูกพันว่านับตั้งแต่นี้เป็นต้นไปจนกระทั่งการเจรจารอบใหม่สิ้นสุดลง ประเทศต่าง ๆ จะไม่นำมาตรการที่กีดกันหรือมีดเบือนทางการค้ามาใช้เพิ่มเติมอีกและมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็จะค่อย ๆ ยกเลิกไปจนหมดสิ้นลง

4.3 หัวข้อเรื่องที่จะบรรจุไว้ในวาระการเจรจา ในการเจรจาดูรองรอบใหม่มีหัวข้อเรื่องที่จะเจรจากัน 13 เรื่อง ดังนี้

4.3.1 อัตราภาษีศุลกากร ประเทศต่าง ๆ ว่าจะเจรจาลดอัตราภาษีขาเข้าซึ่งกันและกัน

4.3.2 มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภายใน ประเทศต่าง ๆ จะพยายามลดหรือยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภายในซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการค้า เช่น การจำกัดปริมาณนำเข้า

4.3.3 สินค้าเขตร้อน ได้มีการตกลงกันว่า การเจรจาสินค้าเขตร้อน ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศกำลังพัฒนา จะได้รับความสำคัญเป็นพิเศษในการเจรจารอบนี้ โดยประเทศผู้นำเข้าพึงเปิดตลาดให้กว้างที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

4.3.4 สินค้าที่ทำจากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สินค้าจากแร่ สินค้าป่าไม้และสินค้าประมง จะต้องมีการเปิดตลาดให้กว้างที่สุดเช่นกัน

4.3.5 สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ในปัจจุบันข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA - Multifibre Arrangement) เป็นข้อตกลงที่อยู่นอกเหนือกฎเกณฑ์ของแกตต์ การเจรจารอบใหม่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำระบบการค้าสิ่งทอของโลกให้กลับมาเข้าสู่ระบบของแกตต์ต่อไป

4.3.6 สินค้าเกษตร จะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

4.3.7 มาตรการต่างๆ ของแกตต์ จะมีการพิจารณาปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ให้เข้มแข็ง และสอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

4.3.8 มาตรการคุ้มกัน (Safeguards) จะต้องมีการจัดทำความตกลงว่าด้วยมาตรการคุ้มกัน เพื่อป้องกันมิให้ประเทศผู้นำเข้ากีดกันสินค้าเข้าโดยอ้างว่าเพื่อคุ้มกันอุตสาหกรรมภายใน

4.3.9 ข้อตกลงจากการเจรจารอบโตเกียว (MTN Agreements) เช่น ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุน (Subsidies Code) จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น

4.3.10 การอุดหนุนและการตอบโต้ (Subsidies and countervailing measures) จะต้องมีการปรับปรุงมาตรา 6 และมาตรา 16 ของแกตต์ ตลอดจนข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุน เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ มีวินัยในการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้มากขึ้น

4.3.11 การยุติข้อพิพาท (Dispute settlement) ในปัจจุบัน กระบวนการยุติข้อพิพาทในแกตต์ยังล่าช้าและขาดความเป็นธรรม ทำให้ประเทศเล็ก ๆ เป็นฝ่ายเสียเปรียบ เมื่อเกิดกรณีพิพาทกับประเทศใหญ่จึงควรมีการปรับปรุงกระบวนการเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้มีประสิทธิผลมากขึ้น

4.3.12 การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้า รวมถึงการค้าสินค้าปลอมแปลง (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods) การเจรจาจะพิจารณาว่าขอบังคับของแกตต์ในปัจจุบันครอบคลุมถึงเรื่องนี้หรือไม่เพียงใด และถ้าจำเป็นก็อาจจะต้องมีการร่างกฎข้อบังคับเพิ่มเติม

4.3.13 มาตรการทางการลงทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Trade Related Investment Measures) การเจรจาจะพิจารณาว่าขอบังคับของแกตต์ ในปัจจุบันเพียงพอที่จะป้องกันมิให้มาตรการทางการลงทุนมีผลกระทบต่อการค้าหรือไม่

4.4 การค้าบริการ (Trade in Services) ในระหว่างการประชุม ประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา มีความประสงค์อย่างแรงกล้าที่จะให้มีการเจรจาเรื่องการค้าบริการในการเจรจารอบใหม่ด้วย แต่ประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศ เช่น อินเดีย และบราซิล ดำเนินว่าแกตต์ไม่มีอำนาจหน้าที่ (competence) ในเรื่องการค้าบริการ จึงไม่สามารถเจรจาเรื่องนี้ภายใต้แกตต์ ในที่สุดที่ประชุมจึงได้หาทางออกโดยแบ่งปัญหา รัฐมนตรีออกเป็น 2 ส่วน ในส่วนแรก เป็นการประกาศเปิดการเจรจาการค้าสินค้า (Trade in goods) โดยประเทศสมาชิกแกตต์เป็นผู้ประกาศ และส่วนที่สอง เป็นการเปิดการเจรจาการค้าบริการ (Trade in services) โดยรัฐมนตรีที่ไปร่วมประชุมเป็นผู้ประกาศในฐานะตัวแทนของรัฐบาล แต่มิใช่ในฐานะสมาชิกแกตต์ ฉะนั้น ในแง่กฎหมายแล้วแกตต์จึงมิได้เป็นผู้ประกาศเปิดการเจรจาการค้าบริการ แต่ในแง่ปฏิบัติ การเจรจาจะกระทำภายใต้แกตต์ และเมื่อเจรจาลิ้นสุดลงแล้วจะพิจารณาอีกขั้นหนึ่งว่าจะนำผลการเจรจามาร่วมภายในแกตต์หรือไม่

เป้าหมายของการเจรจาเรื่องการค้าบริการ คือ จะมีการจัดร่างระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการค้าบริการระหว่างประเทศให้เป็นไปโดยเสรียิ่งขึ้น

4.5 ระยะเวลาการเจรจา ปฏิญญารัฐมนตรีได้กำหนดไว้ว่า การเจรจารอบใหม่ จะใช้เวลาสี่ปีนับแต่วันเริ่มประกาศ (20 กันยายน 2529)

5. ทำที่และผลประโยชน์ของไทย

5.1 สินค้าเกษตร กฎข้อบังคับของแอกต์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรกรรมยังหละหลวมอยู่มาก เช่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโควตานำเข้า ซึ่งแอกต์ได้มีบทบัญญัติห้ามไว้เป็นการทั่วไป แต่ก็เปิดโอกาสให้กระทำได้ในกรณีที่เป็นสินค้าเกษตร หรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้การอุดหนุนการส่งออก (export subsidies) แอกต์ก็ได้มีบทบัญญัติห้ามไว้ แต่เปิดโอกาสให้อุดหนุนได้ในกรณีที่เป็นสินค้าเกษตร เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ประเทศต่าง ๆ จึงฉวยโอกาสใช้ช่องโหว่ของแอกต์ในการควบคุมการนำเข้าหรือในการอุดหนุนการส่งออก ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น กรณีการส่งมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป การส่งฝักและผลไม้ไปญี่ปุ่น และในระยะหลังนี้ประเทศไทยก็ได้รับความกระทบกระเทือนในเรื่องข้าว และน้ำตาลจากรัฐบัญญัติการเกษตร (Farm Act) ของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ในการประชุมครั้งนี้ และในการเจรจาที่จะมีขึ้นต่อไป ประเทศไทยจึงมีเป้าหมายหลักที่สำคัญ คือ ในระยะสั้น จะต้องให้ประเทศผู้นำเข้าเปิดตลาดให้เสรียิ่งขึ้น และให้มีการยกเลิกมาตรการอุดหนุนการส่งออกโดยเร็ว ในระยะยาว จะต้องมีการปรับปรุงกฎข้อบังคับของแอกต์ให้มีระเบียบวินัยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้การอุดหนุนการส่งออก

ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก มีอำนาจต่อรองน้อย จึงได้รวมตัวกับประเทศที่มีสถานะเช่นเดียวกับไทยอีก 13 ประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา บราซิล ชิลี อูรุกวัย อาร์เจนตินา เป็นต้น เพื่อกำหนดทำที่ร่วมกันและเสริมสร้างพลังต่อรองกับประเทศใหญ่ เช่น สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น กลุ่มประเทศ 14 ประเทศ ได้มีการประชุมครั้งแรกในระดับเจ้าหน้าที่ที่เมืองพัทยา เมื่อเดือนกรกฎาคม ศกนี้ และต่อมาได้มีการประชุมในระดับรัฐมนตรีที่เมืองเคิร์นส์ (Cairns) ประเทศออสเตรเลีย เมื่อเดือนสิงหาคม และในการประชุมที่อุรุกวัย กลุ่มประเทศเหล่านี้ ซึ่งต่อมาได้เป็นที่เรียกกันว่า "กลุ่ม 14" ก็ได้ผนึกกำลังกันอย่างใกล้ชิด จนเป็นที่ยอมรับ

กันว่า เป็นพลังสำคัญในการเจรจาเรื่องสินค้าเกษตร

ในการเจรจา 4 วันแรก มีผลคืบหน้าเล็กน้อยมาก เนื่องจากผู้แทนประชาคมยุโรปอ้างว่ายังไม่ได้รับมอบอำนาจ (mandate) จากสภายุโรป (EC Council) และผู้แทนสหรัฐอเมริกาที่ยังวางตัวเฉยอยู่ กลุ่ม 14 ได้แต่งตั้งผู้แทน 4 ประเทศ ให้เป็นผู้ประสานงานในการเจรจากับประเทศอื่น ๆ สี่ประเทศนี้ ได้แก่ ไทย ออสเตรเลีย ออสเตรเลีย และอาร์เจนตินา ในการประชุมวันที่ห้าประชาคมยุโรป จึงได้ยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องสินค้าเกษตร การเจรจาจึงได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจัง โดยมีสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศนอร์ดิกส์ เข้าร่วมด้วย

ผลการเจรจาล่าสุดท้ายตามที่ปรากฏในเอกสารปฏิญญารัฐมนตรีนั้น เป็นที่น่าพึงพอใจต่อประเทศไทยมาก เพราะเป้าหมายของคณะผู้แทนไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ได้รับการตอบสนองอย่างครบถ้วน ปฏิญญาดังกล่าวได้ย้ำถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตร โดยการแก้ไขกฎข้อบังคับของแอกดให้เข้มแข็งและนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้มากขึ้น เป้าหมายของการเจรจามี 3 ประการ คือ

5.1.1 ปรับปรุงการเข้าสู่ตลาดโดยการลดอุปสรรคทางการค้า

5.1.2 ปรับปรุงระบบการแข่งขันโดยการเพิ่มระเบียบวินัยในการใช้มาตรการอุดหนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดจนถึงมาตรการอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการค้าสินค้าเกษตรทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการลดผลเสียหายที่เกิดจากมาตรการนั้น ๆ รวมทั้งต้นเหตุด้วย (คำว่าต้นเหตุในที่นี้หมายถึงมาตรการอุดหนุน)

5.1.3 ลดผลเสียหายที่เกิดจากระเบียบข้อบังคับในการควบคุมโรคพืชและโรคสัตว์

5.2 นอกจากในเรื่องสินค้าเกษตร ซึ่งมีความสำคัญพิเศษต่อประเทศไทยแล้ว การประชุมครั้งนี้ยังมีผลประโยชน์ต่อประเทศไทยอีกหลายด้าน เช่น ในเรื่องสินค้าเขตร้อน ซึ่งประเทศไทยมีส่งออกหลายรายการ เช่น ข้าว ผัก และผลไม้ ดอกไม้สด ฯลฯ ในเรื่องการยุติข้อพิพาทซึ่งถ้ามีการปรับปรุงให้ดีขึ้นก็จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศที่มีอำนาจต่อรองน้อย เช่น ประเทศไทย ในเรื่อง Standstill and Rollback ซึ่งเป็นหลักประกันพอ

สมควร ว่า ประเทศต่าง ๆ จะไม่นำมาตรการกีดกันทางการค้ามาใช้โดยอำเภอใจ และในเรื่องมาตรการคุ้มกัน (Safeguards) ซึ่งจะเป็นเครื่องประกันว่า ประเทศไทยจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติในสินค้าบางชนิด เป็นต้น

5.3 การประชุมที่ประเทศอูรุกวัยนี้เป็นเพียงการประกาศเริ่มเจรจา และมีการกำหนดหัวข้อและขอบเขตของการเจรจาเท่านั้น ส่วนการเจรจาที่แท้จริงในรายละเอียดจะต้องไปดำเนินการต่อที่นครเจนีวา โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการเจรจการค้า (Trade Negotiations Committee) ขึ้น ซึ่งจะประชุมครั้งแรกภายในเดือนตุลาคม ศกนี้ และจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการย่อยขึ้นเพื่อเจรจาในปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการว่าด้วยสินค้าเกษตร และคณะกรรมการว่าด้วยการอุดหนุน เป็นต้น ผลการประชุมขั้นสุดท้ายจะเป็นอย่างไร คงต้องรอดูกันไปอีก 4 ปี

จาก : วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

ปีที่ 17 ฉบับที่ 182 กันยายน 2529 หน้า 1 - 7