



บทที่ 4

บทสรุปและเสนอแนะ

การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอูรุกวัย (Multilateral Trade Negotiation on Uruguay Round) เป็นการเจรจาการค้าที่มีความหลากหลายในประเด็นต่าง ๆ ในเรื่องการเปิดตลาด (market access) เกี่ยวกับการเจรจาตลาดภาษีศุลกากรนั้นเมื่อก่อนที่จะมีการจัดตั้งแกตต์ภาษีศุลกากรของโลกโดยเฉลี่ยอยู่ในอัตราร้อยละ 50 ปัจจุบันอัตรากษัตริศุลกากรของประเทศพัฒนาแล้ว ได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5 โดยเฉลี่ย ในขณะที่อัตรากษัตริศุลกากรของประเทศกำลังพัฒนาอยู่ในระดับร้อยละ 30

บรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์ตระหนักถึงการเจรจาอูรุกวัยว่า ถ้าหากไม่ประสบผลสำเร็จ จะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ดังนั้นจึงพยายามผลักดันเพื่อสร้างความเข้าใจ และลดปัญหาขัดแย้งระหว่างกัน เพื่อให้สามารถลงนามรับรองย่อ (Initial) ในกรรมสารสุดท้ายรับรองการเจรจาอูรุกวัยได้ให้เร็วที่สุด

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศคู่สัญญาของแกตต์ (contracting party) ประเทศหนึ่ง การเจรจาอูรุกวัยจึงต้องเข้าร่วมดำเนินการเจรจา และมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการค้าของโลก ตามหลักเกณฑ์ของข้อตกลงทั่วไป และเพื่อการขยายตัวทางการค้าของประเทศต่อไป

จากหลักการและกฎเกณฑ์ของข้อตกลงทั่วไปนั้น กล่าวได้ว่าแกตต์นั้นให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของผู้ผลิตมากกว่าผู้บริโภค โดยระบบของแกตต์เองแล้วนั้นไม่ใช่ศาล กล่าวคือ แกตต์เป็นระบบที่ใช้เพื่อให้เกิดความเสมอภาค สมดุลทั้งสิทธิและหน้าที่ตามพันธกรณี ด้วยการทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างกันบนพื้นฐานของการให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรต่างตอบแทน

ข้อเสนอต่อการเจรจาตลาดภาษีศุลกากรรอบอูรุกวัยของประเทศไทยนั้น ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอในกรอบทางกฎหมายในการเจรจาการค้าเสรี

1.1 การเปลี่ยนแปลง หรือถอนการให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากร (Modification of GATT Schedules)

ควรที่จะกำหนดแนวทางกระบวนการวิธีใหม่สำหรับการเจรจาโดยใช้ค่าเสียหาย (compensation) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง หรือถอนการผูกพันภาษีศุลกากรซึ่งรวมถึงการเพิ่มขึ้นของสิทธิการเจรจาใหม่ สำหรับประเทศที่มีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ส่งออกมากที่สุด จุดมุ่งหมายในประเด็นนี้คือ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาที่เล็กกว่า ในการเข้าร่วมการเจรจาในกรอบอูรุกวัย

1.2 สหภาพศุลกากรและเขตการค้าเสรี (customs Unions and Free-Trade Areas)

ตามมาตรา 24 ของข้อตกลงทั่วไปนั้น อนุญาตให้บรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์รวมตัวกันเพื่อตั้งสหภาพศุลกากร (Customs Unions) หรือเขตการค้าเสรี (Free-Trade Areas) ได้เท่าที่ไม่เป็นเหตุให้ประเทศนอกกลุ่มเศรษฐกิจต้องประสบอุปสรรคทางการค้า

ข้อเสนอต่อประเทศไทยในการเจรจาในอูรุกวัยนั้น ก็คือการรวมกลุ่มภูมิภาคตามที่ได้มีการดำเนินการอยู่ เช่น ข้อตกลงเขตการค้าเสรี-อาเซียน (AFTA)* เมื่อกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในกลุ่มได้แล้วว่าอัตราภาษีศุลกากรของสินค้าในกลุ่มควรลดลงเหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 15 ปี และร่วมตกลงหารือภายในกลุ่มถึงสถานการณ์การเจรจาในอูรุกวัย นอกจากนี้ควรมี

* กลุ่มประเทศอาเซียนได้มีการจัดทำความตกลงแม่บทว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing Asean Economic Cooperation) โดยประกาศจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนสำหรับสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าเกษตรแปรรูป และสินค้าประเภททุนภายใน 15 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม 1993 นอกจากนี้ยังได้มีการลงนามความตกลงเกี่ยวกับการลดอัตราภาษี เรียกว่า Agreement on Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the Asean Free Trade Area (AFTA) of January, 28, 1992 (ดูมาตรา 2 วรรค 1 และมาตรา 4 วรรค 1 ของข้อตกลงนี้)

การประเมินผลว่าแต่ละประเทศมีท่าทีต่อแกตต์อย่างไร จะส่งผลกระทบต่อหรือมีประโยชน์ต่อประเทศในกลุ่มภูมิภาคเขตการค้าเสรีอาเซียนอย่างไรบ้าง ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในการประเมินผลสถานการณ์การเจรจาอบอูร์กวัย

1.3 การขอยกเว้นไม่ใช้ข้อตกลงทั่วไป (Waivers)

ตามมาตรา 25 (5) ของข้อตกลงทั่วไปได้กำหนดให้มีการขอยกเว้นไม่ใช้ข้อตกลงทั่วไปได้นั้นควรจะมีการกำหนดแนวทางอนุญาต การยกเว้นไม่ใช้ขึ้นใหม่ โดยกำหนดวันที่แน่นอน เพื่อในกรณีที่มีการขอยกเว้นไม่ใช้ที่จะอนุญาตในอนาคตและกำหนดวันที่สิ้นสุดสำหรับการขอยกเว้นที่มีการใช้อยู่ สำหรับประเทศไทยก็ควรจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยอาจจะขอยกเว้นไม่ใช้ในสินค้าบางรายการที่ยังมีความจำเป็นต้องให้ความคุ้มครอง

1.4 ตารางการให้ขอลดหย่อนทางภาษีศุลกากร (Schedules of Concessions)

ตามมาตรา 2(1)(b) ของข้อตกลงทั่วไปนั้น รายการสินค้าตามตารางผูกพันการให้ขอลดหย่อนทางภาษีศุลกากรนั้นควรได้มีการกำหนดอัตราอากรหรือค่าธรรมเนียมอื่นใด (other duties or charges) ไว้ในรายการสินค้าที่ผูกพันให้ขอลดหย่อนด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้มีการเก็บภาษีอากรแบบผันแปร (Variable levy) หรือภาษีซ้อน (surcharge) ในภายหลังที่ได้ให้ขอลดหย่อนทางภาษีศุลกากรต่อกันในการเจรจาอบอูร์กวัย

1.5 มาตรการฉุกเฉินต่อการนำเข้าสินค้าเข้าบางประเภท (Emergency Action on Import of Particular Products)

ตามมาตรา 19 ของข้อตกลงทั่วไป เป็นมาตรการป้องกัน (Safeguards measure) การนำเข้าที่มีผลกระทบต่อผู้ผลิตภายในประเทศ ที่ได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงจากสินค้านำเข้าที่คล้ายคลึงกัน

ประเทศที่พัฒนาแล้วได้ใช้วิธีการทางการเมือง โดยเรียกประเทศผู้ส่งออกมาเจรจาทำสัญญาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary export restraints: VERs) เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้มาตรา 19 ของข้อตกลงทั่วไป เป็นการตกลงนอกรอบของแกตต์

ข้อเสนอในส่วนนี้คือ การเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของแกตต์ให้มีการแก้ไขมาตรา 19 ให้มีการปฏิบัติเป็นการชั่วคราวเท่านั้น โดยเลือกปฏิบัติได้

แต่ต้องเป็นการใช้แบบชั่วคราวจริงๆ โดยกำหนดเวลาไว้ไม่เกิน 2 ปี ประเทศไทยควรจะขอยกเลิกข้อตกลง VERs ต่าง ๆ ที่ทำกับประเทศต่าง ๆ และเสนอให้มีการตกลงเจรจาให้ข้อตกลงย้อนทางภาษีศุลกากรต่อกันภายใต้กรอบของแกตต์

1.6 หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most - Favored-Nation Treatment : MFN)

ในมาตรา 1 ของข้อตกลงทั่วไปการใช้หลักการนี้ในการเจรจาให้ข้อตกลงย้อนทางภาษีศุลกากร เมื่อมีการเจรจกันแล้ว ผลของการเจรจาจะขยายไปเป็นประโยชน์ต่อประเทศคู่สัญญาอื่น ๆ ของแกตต์ แบบไม่มีเงื่อนไข (unconditional) ซึ่งเป็นปัญหาที่ทำให้ประเทศคู่สัญญาแกตต์บางประเทศหวังเหยี่ยว (foot dragger) ไม่เสนอข้อตกลงย้อนต่อประเทศคู่สัญญาอื่นๆ โดยรอรับประโยชน์แบบได้เปล่า (Free Ride) จากการเจรจาตามผลของ MFN

ข้อเสนอในประเด็นนี้ คือ ควรให้มีการใช้หลัก MFN ได้แบบมีเงื่อนไข เมื่อมีการเจรจาลดภาษีศุลกากรต่อกัน ผลประโยชน์นั้นไม่ควรจะขยายไปสู่ประเทศคู่สัญญาอื่นๆ ที่ไม่เข้าร่วมเจรจาแลกเปลี่ยนลดภาษีศุลกากรด้วยและกรณีการใช้หลัก MFN ในมาตรา 28 ของข้อตกลงทั่วไปแกตต์ เกี่ยวกับการตอบโต้เมื่อมีการถอนหรือเปลี่ยนแปลงการให้ข้อตกลงย้อน ประเทศกำลังพัฒนานั้นควรใช้ได้อย่างมีเงื่อนไข คือ เลือกตอบโต้ได้เฉพาะประเทศที่ทำการถอนการให้ข้อตกลงย้อนทางภาษีศุลกากรต่อตนเท่านั้น ซึ่งถ้าหากตอบโต้โดยใช้หลัก MFN แบบไม่มีเงื่อนไข ประเทศกำลังพัฒนาอาจได้รับผลกระทบต่อราคาสินค้าบางชนิดต่อตลาดภายในประเทศ ถ้าประเทศนั้นยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการผลิตสินค้าชนิดนั้น

1.7 หลักการต่างตอบแทน (Reciprocity)

ปรากฏอยู่ในคำปรารภและมาตราอื่นๆ ของแกตต์ การเจรจาลดภาษีศุลกากรตามมาตรา 28 ทวิ (1) ของข้อตกลงทั่วไป ได้กล่าวถึงการลดภาษีศุลกากรต้องคำนึงถึงหลักต่างตอบแทน และผลประโยชน์ร่วมกันของบรรดาประเทศคู่สัญญาแกตต์

ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลาย จึงมุ่งหวังที่จะใช้หลักไม่ต่างตอบแทน (Non-reciprocity) กับประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจของตน ยังไม่มีการพัฒนาในระดับเทียมเท่ากับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่การไม่ต่างตอบแทนนั้น ประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้พิจารณาให้ต่อประเทศกำลังพัฒนาเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น

ในทางทฤษฎีประเทศคู่สัญญาของแกตต์ทั้งหมดมีความเท่าเทียมกัน และกระบวนการตัดสินใจ (decision-making process) ของแกตต์โดยมากใช้ระบบฉันทานุมัติ (consensus) เป็นระบบที่เป็นประชาธิปไตยที่สุดสำหรับประเทศใหญ่และประเทศเล็กที่มีเสียงเท่ากันคือหนึ่งประเทศต่อหนึ่งเสียง (one country one vote)

แต่ในทางปฏิบัติ ประเทศที่มีกำลังทางเศรษฐกิจแข็งแกร่งกว่าหรือมีส่วนแบ่งในตลาดการค้าของโลกมากกว่า ย่อมมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ย่อมละเลยต่อข้อเสนอของประเทศกำลังพัฒนา โดยใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศกดดันให้ประเทศกำลังพัฒนาเปิดตลาดให้สินค้าของตนมากกว่า

ข้อเสนอต่อประเทศกำลังพัฒนาและประเทศไทยคือ ต้องสร้างศักยภาพโดยร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในการกำหนดแนวทางหลักเกณฑ์เสนอต่อประเทศพัฒนาแล้วให้สามารถใช้เป็นข้อมติที่มีค่าทางกฎหมาย (legal values) เป็นที่ยอมรับได้ (authoritative decisions) ซึ่งเมื่อประเทศกำลังพัฒนา มีเสียงข้างมาก (Majority) มีการลงมติโดยออกคำตัดสินของที่ประชุมใหญ่ (CONTRACTING PARTIES) เพื่อที่จะให้มีการสร้างหลักเกณฑ์หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขกรอบทางกฎหมายของแกตต์ให้มีความโปร่งใส (Transparency) เสมอภาค (Equity) สนองประโยชน์ต่อบรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์อย่างเท่าเทียมกัน และเพื่อผลประโยชน์ต่อการค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยด้วย

2. ข้อเสนอในแนวทางวิธีการเจรจาตลาดภาษีศุลกากรรอบอุรุกวัย

จากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยที่กำลังดำเนินอยู่นั้น ประเทศพัฒนาแล้ว ได้แก่ สหรัฐอเมริกา กลุ่มประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น ซึ่งมีอำนาจต่อรองเจรจาในทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศสูงยังคงมีความพยายามต่อรองเจรจาในการลดการอุดหนุนในสินค้าเกษตร และการเปิดตลาด (Access market) ในการค้าระหว่างประเทศ

ข้อเสนอในแนวทางวิธีการเจรจา คือ ประเทศไทยควรจะเข้าร่วมและมีส่วนผลักดันร่วมกับกลุ่มการค้า (Trade Bloc) ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือใกล้เคียงกันในการเจรจาตลาดภาษีศุลกากรรอบอุรุกวัย เช่น กลุ่มการค้าเสรีอาเซียน (Asian Free Trade Area: AFTA) โดยร่วมกันกำหนดวาระการประชุม (agenda - moving) และจัดทำข้อเสนอของกลุ่ม (proposal making) ต่อที่ประชุมของแกตต์ ซึ่งการรวมกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนาจะทำให้มีน้ำหนักในการต่อรองหาจุดยืนและข้อแลกเปลี่ยนได้อย่างเหมาะสม

ในประเด็นการเจรจาการค้าเสรีการรอบอรุณวิถี เมื่อประเทศไทย ได้เข้าร่วมเจรจากับกลุ่มการค้าที่มีผลประโยชน์ใกล้เคียงกันแล้ว และได้มีการ เสนอรายการลดหย่อนอัตราภาษีศุลกากรต่อแกตต์แล้ว ก็นำอัตราภาษีให้ข้อเสนอ ลดหย่อนภาษีศุลกากรของประเทศอื่น ๆ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบ หากพิจารณา แล้วยังไม่เป็นที่พอใจก็อาจทำการเจรจาในระดับทวิภาคี เพื่อให้ได้ข้อลดหย่อน ทางภาษีศุลกากรตามต้องการของทั้งสองฝ่าย

การเจรจาการค้าเสรีการของประเทศไทย ทั้งในกรอบพหุภาคี (Multilateral Negotiations) และในกรอบทวิภาคีตามวิธีการเสนอ-ขอ (offer-request) นั้น ควรคำนึงถึงเรื่องผลประโยชน์และการเสียประโยชน์ ในประเด็นที่จะสามารถเปรียบเทียบกันได้ การที่ประเทศไทยได้นำระบบพิกัด อัตราภาษีศุลกากรระบบ Harmonized System มาใช้นั้น ทำให้มีการจำแนก ประเภทสินค้าละเอียดมากขึ้น ชัดเจนมากขึ้น มีความสอดคล้องกับเทคโนโลยี สมัยใหม่ ทำให้การเจรจาการค้าเสรีทางการค้าระหว่างประเทศกระทำได้ สะดวก ถูกต้อง และแน่ชัดยิ่งขึ้น

