

ประเทศไทยกับองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO)

1. ประวัติความเป็นมา

1.1 องค์การการค้าโลก (WTO) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีพัฒนาการมาจากความตกลง GATT โดยได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538

1.2 ไทยเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้ง ปัจจุบันมีสมาชิก 160 ประเทศ (เยเมน ล่าสุด) และเซเชลส์จะเข้าเป็นสมาชิก ลำดับที่ 161 ในปี 2558

1.3 หน้าที่หลัก (1) เป็นเวทีในการเจรจาลดอุปสรรคทางการค้า และจัดทำกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนให้มีการค้าเสรีที่เป็นธรรม (2) มีกลไกตรวจสอบและทบทวนนโยบายการค้าของสมาชิก WTO (3) เป็นเวทีระงับข้อพิพาททางการค้า

2. การประชุมรัฐมนตรี WTO

ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี WTO (Ministerial Conference: MC) เป็นกลไกสูงสุดของ WTO ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทาง และตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของ WTO ทั้งหมด โดย MC มีการประชุมอย่างน้อยสองปีครั้ง

3. ความสำคัญของการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 10

3.1 จัดประชุม ระหว่างวันที่ 15-18 ธันวาคม 2558 ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา

3.2 จัดขึ้นในปีที่ครบรอบ 20 ปี การก่อตั้ง WTO

3.3 เป็นการประชุม MC ครั้งแรกที่จะจัดขึ้นในภูมิภาคแอฟริกา

3.4 ตัดสินใจในเรื่อง Bali work program และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. ความคาดหวังของสมาชิกในการประชุม MC10

4.1 ตกลงแนวทาง/รูปแบบการเปิดเสรีเพื่อสรุปผลการเจรจารอบ DDA (หากสมาชิกไม่สามารถหาข้อสรุปได้ภายใน 31 กรกฎาคม ค.ศ.นี้)

4.2 เรื่องอื่นๆ ที่อาจมีการประกาศความสำเร็จ

4.2.1 ภายใต้อาณัติ WTO

(1) การยอมรับพิธีสารความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (TFA) ให้ครบสองในสามของสมาชิก เพื่อให้ TFA มีผลใช้บังคับภายใน MC10 ขณะนี้มีสมาชิกยอมรับแล้ว 3 ประเทศ ได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ และสหรัฐฯ

(2) การยอมรับพิธีสารแก้ไขความตกลงทริพส์ด้านสาธารณสุข เพื่อให้การแก้ไขความตกลงฯ มีผลใช้บังคับภายใน MC10 ขณะนี้มีสมาชิกยอมรับแล้ว 80 ประเทศ ชาติอีก 27 ประเทศ

(3) การจัดทำข้อตกลงถาวร (permanent solution) ในเรื่อง Public Stockholding for Food Security Purposes

4.2.2 นอกกรอบ WTO

(1) การสรุปผลการเจรจาขยายขอบเขตสินค้า ITA (ITA Expansion)

(2) การสรุปผลการเจรจาสินค้าสิ่งแวดลอม (EGA)

5. สถานะการเจรจา

5.1 ภาพรวม เป้าหมายให้ตกลงเห็นชอบ detailed work program ที่ระบุ modality ได้ภายใน 31 กรกฎาคม 2558

(1) สมาชิกส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการเจรจา 3 เรื่องหลัก คือ การเจรจาสินค้าเกษตร เป็นลำดับแรก ตามด้วยการเปิดตลาดสินค้าอุตสาหกรรม (NAMA) และบริการ (Services)

(2) 5 key players ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการเจรจาในปัจจุบัน คือ สหรัฐฯ สหภาพยุโรป จีน อินเดีย และบราซิล

(3) จากเป้าหมายเดิมที่ต้องการให้ work program ระบุ modality (แนวทางการเปิดเสรี) แต่ขณะนี้ มีความเป็นไปได้สูง ที่สมาชิก WTO จะลด level of ambition ลง โดยให้มี work program ที่เป็นโครงสร้างแบบง่าย กระชับ เพื่อให้สามารถตกลงกันได้ตามกำหนดเวลาภายในวันที่ 31 กรกฎาคม ศกนี้ โดยคาดหวังว่าในช่วงที่เหลือก่อนการประชุม MC 10 จะสามารถเจรจาทกลงในรายละเอียด โดยเฉพาะ modality ได้

5.2 เกษตร

5.2.1 เป้าหมาย : (1) การเปิดตลาด/ลดภาษีนำเข้าลงมากขึ้น (2) ลดการอุดหนุนภายใน (Domestic support) (3) ยกเลิกการอุดหนุนการส่งออก (Export subsidy) และ (4) จัดทำระเบียบวินัยที่มีผลต่อการบิดเบือนการค้า เช่น รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก การให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก (Export credit) และการบริหารโควตาภาษี เป็นต้น

5.2.2 ปัญหา

(1) การเปิดตลาด/ลดภาษี : มีท่าที่แตกต่างกันเรื่องสูตรการลดภาษี สหภาพยุโรป ต้องการสูตรแบบง่าย ไม่ซับซ้อน กลุ่ม G33 ต้องการให้ยกเว้นสินค้าอ่อนไหว (Special products – SP) และมีมาตรการเยียวยาจากการเปิดเสรี (Special safeguard mechanism – SSM)

(2) การอุดหนุนภายใน : จีน อินเดีย และประเทศกำลังพัฒนามีการใช้มาตรการอุดหนุนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องนโยบายและการเมือง ในขณะที่ สหรัฐฯ ประสบปัญหาที่ต้องเงื่อนไขการให้การอุดหนุนลงจากการใช้จริง

(3) การอุดหนุนส่งออก เป็นเรื่องเดียวที่น่าจะสามารถตกลงกันได้ในเรื่องวันที่จะยกเลิกการอุดหนุนส่งออกทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีเรื่อง Export credit และรัฐวิสาหกิจเพื่อการค้า ที่ต้องจัดทำระเบียบวินัยเพื่อมิให้มีการกระทำที่มีผลบิดเบือนการค้า

5.3 สินค้าอุตสาหกรรม

5.3.1 เป้าหมาย : การลด/ยกเลิกภาษีนำเข้า และลด/ยกเลิกมาตรการที่เป็นอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (non tariff barriers : NTBs)

5.3.2 แนวทาง : ใช้สูตรในการเจรจา ขณะนี้มีหลายสูตรที่อยู่บนโต๊ะเจรจา โดยมีเป้าหมายแตกต่างกัน

(1) Swiss formula จะช่วยแก้ปัญหาอัตราภาษีสูง (tariff peak) ได้

(2) Request/Offer จะใช้เวลามาก เนื่องจากต้องแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน และไม่มีเป้าหมายในการลดระดับภาษีที่ชัดเจน แต่อาจใช้เป็นวิธีเสริมได้

(3) สูตรผสม อาจใช้วิธี average cuts + minimum cuts ในรายสินค้า เป็นต้น

5.3.3 ปัญหา

(1) การลดภาษี จากที่เคยตกลงกันว่าจะใช้สูตร swiss formula นั้น ขณะนี้ สมาชิก มีท่าทีแตกต่างกัน เนื่องจากปัญหาความแตกต่างของโครงสร้างภาษีที่ผูกพันกับที่เก็บจริงของแต่ละสมาชิกแตกต่างกันมาก สูตรการลดภาษีแบบเดียวจึงไม่สามารถใช้ได้กับทุกสมาชิก ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ โดยเฉพาะอินเดียที่มีอัตราภาษีผูกพันสูง เก็บจริงต่ำ ส่วนจีน มีอัตราผูกพันเท่ากับเก็บจริง เป็นต้น สหภาพยุโรป ได้เสนอให้ใช้สูตรลดภาษีแบบง่าย แต่สมาชิกเห็นว่า จะไม่สามารถแก้ไขปัญหา tariff peak และ tariff escalation ได้

(2) มาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (NTBs) เป็นเรื่องที่ประเทศกำลังพัฒนาผลักดันให้มีความชัดเจน เพื่อให้สินค้าเข้าสู่ตลาดได้จากการลดภาษีลง สหภาพยุโรปสนับสนุน แต่สหรัฐฯ ขอให้เจรจาเรื่องนี้หลังจากที่ได้ตกลงการลดภาษีแล้ว

5.4 สินค้าบริการ

5.4.1 เป้าหมาย : เปิดเสรีการค้าบริการเพิ่มมากขึ้น และจัดทำกฎระเบียบภายในประเทศให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม

5.4.2 แนวทาง : ใช้วิธี Request/Offers

5.4.3 ปัญหา : สมาชิกสำคัญที่เป็น key players นำโดยสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป (ยกเว้นจีน) ได้หันมาเจรจาหลายฝ่าย (plurilateral) เพื่อเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างกัน (Trade in Services Agreement : TISA) ทำให้ระดับ ambition ใน WTO ลดลง

(1) การเข้าสู่ตลาด สมาชิกมีท่าทีที่แตกต่างกันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศกำลังพัฒนา ที่ยังไม่มีความพร้อม และต้องการให้มีความยืดหยุ่นแก่ประเทศกำลังพัฒนา

(2) กฎเกณฑ์การค้าบริการ ประเทศกำลังพัฒนาผลักดันให้มีมาตรการปกป้องฉุกเฉิน เพื่อเยียวยาผลของการเปิดเสรี นอกจากนี้ ยังมีท่าทีต่างกันในเรื่อง การจัดทำวินัยการอุดหนุนภาคบริการ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐในภาคบริการ

(3) การเจรจาจัดทำวินัยด้านกฎระเบียบภายในประเทศในภาคบริการ สมาชิกยังมีท่าทีที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะระดับความยืดหยุ่นของข้อบทต่างๆ

6. บทบาทของประเทศสมาชิกอาเซียนใน WTO

6.1 สิงคโปร์ ออท. สิงคโปร์ ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการด้านการค้าและการพัฒนา สิงคโปร์พยายามสร้างภาพลักษณ์เพื่อสนับสนุนการทำงานของ WTO และทำตามข้อผูกพันอย่างเคร่งครัด อาทิเช่น การยอมรับพิธีสารความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (TFA) เป็นประเทศที่ 2 ใน WTO (จาก 3 ประเทศ) การยอมรับพิธีสารแก้ไขความตกลงทริปส์ด้านสาธารณสุข การเข้าร่วมเจรจา ITA expansion และการเจรจาสินค้าสิ่งแวดล้อม (EGA) เป็นต้น

6.2 มาเลเซีย ออท. มาเลเซีย ทำหน้าที่ประธานอาเซียนเจนีวา ประธานคณะกรรมการ Trade Policy Review และเข้าร่วมประชุม ITA extension

6.3 อินโดนีเซีย ออท. อินโดนีเซีย ทำหน้าที่เป็นประธานกลุ่ม G 33 (ผลักดันให้มีการปกป้องภาคเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาน้อยที่สุด)

6.4 ไทย ออท. WTO ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการเจรจาการค้าและสิ่งแวดล้อม (CTESS) การเข้าร่วมเจรจา ITA extension และเป็นสมาชิกกลุ่มเครนส์ (ผลักดันการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตร) และกลุ่ม G 20 (ประเทศกำลังพัฒนา)

7. บทบาทและภาพลักษณ์ของไทยใน WTO

7.1 การเจรจา

7.1.1 เกษตร ในอดีตถึงปัจจุบัน ไทยให้ความสำคัญกับการเจรจาสินค้าเกษตร โดยมีบทบาทนำในกลุ่มอาเซียนเพื่อผลักดันให้มีการเปิดเสรีสินค้าเกษตรมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง นโยบายเกษตรของไทยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีการอุดหนุนสินค้าเกษตรเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ไทยยืนยันชัดเจนว่าได้ยกเลิกนโยบายจํานําข้าวแล้ว โดยปรับมาใช้นโยบายที่สนับสนุนให้ความช่วยเหลือเกษตรกรเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภายใต้ Green box ซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่มีผลต่อการบิดเบือนการค้าหรือมีน้อย รวมทั้งการช่วยเหลือเกษตรกรยากจนในด้านปัจจัยการผลิตและการลงทุนเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นข้อยกเว้นให้ทำได้

7.1.2 สินค้าอุตสาหกรรม จะมีความสำคัญมากเพราะไทยเจรจา RTAs/FTAs น้อยเมื่อเทียบกับอาเซียนอื่น (มาเลเซีย และเวียดนาม) อาจทำให้เสียเปรียบในแต่้มต่อ โดยเฉพาะในตลาดสหภาพยุโรปและสหรัฐฯ ดังนั้น ในเวที WTO จึงควรเร่งรัดให้ลดภาษีลง เพื่อลดความได้เปรียบของอาเซียนอื่นลงได้ในระดับหนึ่ง

7.1.3 บริการ ไทยผูกพันการเปิดเสรีบริการในระดับต่ำ จึงสามารถผลักดันการเจรจาใน WTO ได้อีกมาก

7.2 การตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณี (Monitoring)

7.2.1 WTO จะมีการประชุมเพื่อพิจารณาทบทวนนโยบายการค้าของประเทศไทย (Trade Policy Review) ในเดือนพฤศจิกายน ศกนี้ ซึ่งประเทศไทยจะต้องให้ความร่วมมือกับ WTO และสมาชิกในการชี้แจงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการการค้าของไทยเพื่อความโปร่งใสและสอดคล้องกับกฎระเบียบของ WTO

7.2.2 นอกจากนี้ ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องแจ้ง (notify) การใช้มาตรการทางการค้าต่างๆ อาทิ เช่น เกษตร สุขอนามัย มาตรฐานอุตสาหกรรม AD และ CVD เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่ได้ดำเนินการแจ้ง Notifications ต่อ WTO ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) ข้อมูลการอุดหนุนสินค้าเกษตร ตั้งแต่ปี 2009-ปัจจุบัน
- (2) ข้อมูลมาตรการ Quantitative Restrictions ที่เลยกำหนดเวลาเดือนกันยายน

2557

7.3 การสนับสนุนการทำงานของ WTO

ประเทศไทยยังไม่ได้ดำเนินการสนับสนุนการทำงานของ WTO ที่สำคัญ อาทิ เช่น

- (1) ยังไม่ได้ดำเนินการให้การยอมรับพิธีสารความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (TFA)
- (2) ยังไม่ได้ดำเนินการให้การยอมรับพิธีสารแก้ไขความตกลงทริปส์ด้านสาธารณสุข (ไทยเป็นผู้ผลักดันเรื่องนี้มาตั้งแต่ต้น)

7.4 การระงับข้อพิพาททางการค้า

7.4.1 เรื่องที่อยู่ในกระบวนการระงับข้อพิพาท : คดีบุหรื ไทย-ฟิลิปปินส์

7.4.2 เรื่องที่อาจถูกฟ้องร้องใน WTO

- (1) มูลค่าการอุดหนุนสินค้าข้าว
- (2) การอุดหนุนสินค้าน้ำตาล ทั้งการอุดหนุนภายในและการอุดหนุนส่งออก

7.5 อื่นๆ

7.5.1 ประเทศไทยยังไม่ได้ดำเนินการสมัครเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ (observer) ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement Agreement)

8. ความสำคัญของ WTO ต่อประเทศไทย

8.1 WTO เป็นเวทีในการแก้ไข/ระงับข้อพิพาททางการค้าที่เป็นธรรมสำหรับประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งไทย ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เข้าร่วมฟ้องร้องประเทศต่าง ภายใต้ WTO อาทิ เช่น สหรัฐฯ เก็บ AD สินค้ากุ้งของไทย และ สหภาพยุโรปให้การอุดหนุนส่งออกน้ำตาลเกินข้อผูกพัน เป็นต้น

8.2 WTO ส่งเสริมความโปร่งใส และการแข่งขันที่เป็นธรรม ประเทศไทยสามารถใช้ WTO เป็นกระบอกเสียง และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศได้ เนื่องจากสังคมโลก ทั้งภาครัฐ ธุรกิจเอกชน และประชาสังคมต่างติดตามความเคลื่อนไหวการทำงานของ WTO และสมาชิกอย่างใกล้ชิด และใช้เป็นตัวชี้วัดในการทำการค้าและการลงทุนของภาคธุรกิจ ทั้งนี้ การเคลื่อนไหวของประเทศไทยใน WTO ภายใต้คณะกรรมการต่างๆ จะถูกรายงานกลับไปยังเมืองหลวงของแต่ละประเทศ เพื่อประมวลผลและนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

8.3 การดำเนินการนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการค้าของไทย เป็นที่จับตามองของสังคมโลก ข่าวสารจากประเทศไทยจะถูกติดตามและนำมาขยายผลในเวที WTO ผ่านทางวารสารอิเล็กทรอนิกส์ World Trade Daily และ WTO Press Review

9. ประเด็น WTO ในเวทีอาเซียน

9.1 การประชุมระดับทูตอาเซียนที่เจนีวา (ASEAN Committee in Geneva – ACG) มีการประชุมกันทุกสัปดาห์ เพื่อประสานท่าที แลกเปลี่ยนข้อมูล และบางเรื่องสามารถกำหนดท่าทีและร่วมกันผลักดันในนามอาเซียนได้

9.2 ประเด็น WTO ในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน (AEM - AMM Summit)

9.2.1 ผลักดันให้สมาชิกอาเซียนยอมรับพิธีสารความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (TFA) ให้ครบสองในสามของสมาชิก เพื่อให้ TFA มีผลใช้บังคับภายใน MC10 ขณะนี้มีสมาชิกยอมรับแล้ว 3 ประเทศ ได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ และสหรัฐฯ

9.2.2 ผลักดันให้สมาชิกอาเซียนยอมรับพิธีสารแก้ไขความตกลงทริพส์ด้านสาธารณสุข เพื่อให้การแก้ไขความตกลงฯ มีผลใช้บังคับภายใน MC10 ขณะนี้มีสมาชิกยอมรับแล้ว 80 ประเทศ ขาดอีก 27 ประเทศ (รวมทั้งไทย) สมาชิกอาเซียนที่ให้การยอมรับแล้ว ได้แก่ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และกัมพูชา

9.2.3 การผลักดันให้มีข้อสรุปเรื่อง Work program ภายใน 31 กรกฎาคม ศกนี้

10. ประเด็น WTO ในการประชุมรัฐมนตรีการค้า APEC (MRT)

ในการประชุมรัฐมนตรีการค้าเอเปก (Ministers Responsible for Trade (MRT) Meeting ระหว่างวันที่ 23-24 พฤษภาคม 2558 ที่เมือง Boracay ประเทศฟิลิปปินส์ สมาชิกเอเปกจะร่วมกันผลักดันประเด็น WTO ดังต่อไปนี้

10.1 ผลักดันให้มีการยอมรับพิธีสารความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (TFA) ให้ครบสองในสามของสมาชิก เพื่อให้ TFA มีผลใช้บังคับภายใน MC10 ขณะนี้มีสมาชิกยอมรับแล้ว 3 ประเทศ ได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ และสหรัฐฯ

10.2 ผลักดันให้มีการยอมรับพิธีสารแก้ไขความตกลงทริพส์ด้านสาธารณสุข เพื่อให้การแก้ไขความตกลงฯ มีผลใช้บังคับภายใน MC10 ขณะนี้มีสมาชิกยอมรับแล้ว 80 ประเทศ ขาดอีก 27 ประเทศ

10.3 ผลักดันให้มีข้อสรุปเรื่อง Work program ภายใน 31 กรกฎาคม ศกนี้

10.4 ผลักดันให้มีการสรุปผลการเจรจาขยายขอบเขตสินค้า ITA (ITA Expansion) ใน MC 10

10.5 ผลักดันให้มีการสรุปผลการเจรจาสินค้าสิ่งแวดลอม (EGA) ใน MC 10