

ไทยพร้อมที่จะเจรจาความเมือง หรือโกอินเตอร์ เรื่องการค้าและการพัฒนาหรือยัง หรือเราพอใจที่จะเป็นผู้ดู ?

โดยสรยุทธ ชาสมบัติ อัครราชทูตที่ปรึกษา

4 มีนาคม 2557



เมื่อพูดเรื่องการค้าในระดับภาครัฐ ทุกคนจะนึกถึงการเปิดตลาด (Market Access) เช่น การทำความตกลงการค้าเสรีระหว่างประเทศต่างๆ การลดภาษี การเปิดตลาดภาคการเงินและธนาคาร ฯลฯ เป็นต้น และสำหรับประเทศไทยแล้วเรื่องนี้มิใช่เรื่องใหม่ เพราะเราเป็น “มือเก่า” ซึ่งคุ้นเคยกับสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty 1855) ที่กำหนดให้สยามเก็บภาษีศุลกากรจากสินค้านำเข้าจากอังกฤษได้ไม่เกินร้อยละ 3 (ร้อยชักสาม) นอกจากนี้ประเทศอื่นๆ อีก 13 ประเทศก็ขอให้นำเข้าขอบดังกล่าวมาใช้ตามหลักของชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง หรือ Most Favored Nation Treatment หรือ MFN หมายความว่า ไทยให้อะไรกับใครก็ต้องให้กับชาติอื่นด้วย ห้ามเลือกปฏิบัติ เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในยุคล่าอาณานิคม ซึ่งในขณะนั้นไม่มีกติกาสากลและองค์การระหว่างประเทศที่จะมาคอยปกป้องประเทศเล็กๆ อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบันแม้ว่าความพร้อมในการเจรจาเปิดตลาดกันดังกล่าวไม่เท่ากันเฉกเช่นในอดีตก็ตาม แต่ภายใต้ระเบียบของโลกใหม่ที่มืองค์การระหว่างประเทศคอยดูแลประชาคมโลกอยู่ จึงมีเสียงเรียกร้องจากประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีความพร้อมน้อยกว่าทั้งด้านเงินทุน โครงสร้างสาธารณูปโภค โครงสร้างกฎหมาย และบุคลากร เพื่อให้ประเทศอุตสาหกรรม และประเทศที่พัฒนาแล้วให้

ความช่วยเหลือ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือนี้เรียกว่าการพัฒนา (Development) และมีความเกี่ยวข้องกับเรื่อง การเมืองมากพอสมควร เพราะเรื่องการพัฒนาจะผูกคูกันมากในองค์การสหประชาชาติ และจะเป็นประเด็นที่ เกี่ยวพันกับองค์การการค้าโลกซึ่งมีโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา หรือ Aid for Trade และสำหรับ ประเทศที่พัฒนาแล้วการให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะผ่านโครงการให้ความช่วยเหลือฝ่ายเดียว หรือ Official Development Assistance (ODA) เช่นในกรณีของไทยทำผ่านสำนักงานเพื่อความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่าง ประเทศ (สพร) ประกอบด้วยเงินกู้ผ่อนปรน (Concession loan) เงินส่วนของการให้เปล่า (Grant) ซึ่งการให้ เพลานี้จะรวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance) หรือการทำผ่านโครงการของ WTO เช่น Aid for Trade หรือ โครงการ Enhanced Integrated Framework (EIF) ซึ่งเป็นการลงขันของประเทศผู้ให้ 23 ประเทศ (ออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก เอสโตเนีย สหภาพยุโรป ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี ฮังการี ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ ญี่ปุ่น ลักเซมเบิร์ก นอร์เวย์ เกาหลีใต้ สาอุดิ อาระเบีย สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ตั้งขึ้นมาเมื่อ 1997 โดยสัญญาที่จะช่วยประเทศกำลังพัฒนาในวงเงิน 239.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) หรือการทำผ่านองค์การระหว่างประเทศที่ร่วมมือกันกับองค์การสหประชาชาติและ องค์การการค้าโลก เช่น International Trade Center (ICT) ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ฯลฯ ก็ตาม การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวก็ทำเพื่อมุ่งหวังการยกระดับภาพลักษณ์ของตนในฐานะที่เป็น ผู้ให้ (Donor) เพื่อสร้างอำนาจการเจรจาต่อรองของตน ทั้งนี้ ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือจึงเปรียบเสมือนการ ลงทุนของประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐฯ สหภาพยุโรป แคนาดา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น ฯลฯ มิใช่เป็นรายจ่ายฟรีๆ แต่อย่างใด

1. ไทยยืนอยู่ที่ไหนในสังคมโลกในเรื่องการค้าและพัฒนา (Trade and Development)?

ก่อนอื่นต้องบอกว่าไทยเป็นประเทศขนาดกลางที่แข็งแกร่ง และเรายืนในจุดที่ดีในสังคมโลก เพราะเป็นเวลา 19 ปี แล้ว (นับจาก 1995-2013) ที่ไทยได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การการค้าโลก หรือ **World Trade Organization** องค์การที่ตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานของระบบการค้าพหุภาคี พหุภาคีคืออะไร? คือการที่มีสมาชิกหลากหลาย และ สมาชิกทุกรายจะต้องนำตัวเองเข้าผูกพันที่จะทำตามกติกา หรือ **Trade Discipline** เพราะการมีกติกาเดียวกันที่เป็นสากลทำให้การค้าเข้มแข็งมากขึ้น รวมทั้งประเทศเล็กๆ ก็จะได้รับการประกันว่าจะมีกลไกในการปกป้อง ผลประโยชน์ของตนด้วย โดยระบุให้การตัดสินใจต่างๆ ภายในองค์กรต้องทำแบบเอกฉันท์ หมายถึงว่า สมาชิก ทุกรายต้องเห็นด้วยเรื่องจึงจะผ่าน องค์การการค้าโลกก็ยังเปิดประตูรับสมาชิกใหม่อยู่เรื่อยๆ โดยมีสมาชิก 159 ราย นับจนถึงปีที่แล้ว (2013) เพื่อนบ้านของไทย คือ ลาว ก็เข้าเป็นสมาชิกเมื่อปีที่แล้ว การที่มีสมาชิกมาก ๆ ก็ เป็นการสร้างความมั่นใจว่า กติกาที่ออกไปจะได้รับการยอมรับจากทุกคน

ในฐานะเป็นมือเก่าในเรื่องการค้าระหว่างประเทศนั้น ไทยได้ส่งคณะผู้แทนถาวรมาประจำองค์การการค้าโลก ตั้งแต่เริ่มแรก โดยมีสมาชิกจากกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นับว่าเป็นตัวอย่างของไทยที่ทำงานด้วยกันภายใต้ชายคาเดียวกัน

ในสายตาของผม บทบาทของไทยถือว่าเป็นแนวหน้าของประเทศกำลังพัฒนา เพราะ

1. ไทยเป็นประเทศขนาดกลางที่ค่อนข้างไปทางใหญ่ มีพลเมืองเกือบ 70 ล้านคน
2. รายได้ประชาชาติของไทยเป็นระดับกลางค่อนข้างสูง
3. รายได้จากการส่งออกของไทยคิดเป็น 70 เปอร์เซ็นต์ของ GDP
4. ไทยเป็นประเทศหนึ่งในห้า หรือ **Top 5** (จีน อินเดีย สหรัฐฯ สหภาพยุโรป และไทย) ของประเทศที่ซื้อสินค้าจากประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (LDCs) ซึ่งประกอบด้วย 48 ประเทศ คือ อัฟกานิสถาน แองโกลา บังกลาเทศ เบนิน ภูฐาน เบอร์กินา ฟาโซ บูรุนดี กัมพูชา แอฟริกากลาง ชาติ โคโมโรส คองโก ดิจูติ อีเควทอเรียลกินี เอรีย เทรีย เอธิโอเปีย แกมเบีย กินี กินีบีเซา เฮติ คิริบาติ ลาว เลโซโท ไลบีเรีย มาดากาสการ์ มาลาวี มาลี มอริตานิเซีย โมซัมบิก พม่า เนปาล ไนเจอร์ รวันดา ซามัว เซาตูมและปรินซิเป เซเนกัล เซียร์รา ลีโอน โซโลมอน โซมาเลีย ซูดาน ติมอร์ โตโก ตูวาลู อุกันดา แทนซาเนีย วานูอาตู เยเมน แซมเบีย
5. ไทยเพิ่งประกาศในที่ประชุมระดับรัฐมนตรีการค้าที่บาห์ลีเมื่อเดือนธันวาคม 2556 เกี่ยวกับโครงการรับซื้อสินค้าจากประเทศพัฒนาน้อยที่สุดโดยไม่มีโควตาและปลอดภาษี (DFQF) ซึ่งเป็นการช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนา

ส่วนการแก้ไขข้อขัดแย้งทางการค้า ซึ่งถือว่าเป็นจุดแข็งที่สุดขององค์การการค้าโลก นับแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน ไทยฟ้องคดี 13 คดี ถูกฟ้อง 3 คดี และเข้าเป็นคู่ความฝ่ายที่สาม 65 คดี เรียกว่าเราเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือ “มือเก่า” ในการใช้ระบบการค้าพหุภาคีตัวกลางที่เดียว คดีที่ยังเดินอยู่ คือกรณีฟิลิปปินส์ฟ้องไทยในเรื่องนุหรี่ คดีนี้ไทยแพ้คดี และเราก็ต้องแก้กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในเรื่องภาษีต่างๆ และแม้ว่าฟิลิปปินส์กับไทยยังโต้แย้งกันอยู่เรื่องการปฏิบัติตามคำพิพากษาขององค์การการค้าโลกดูแลงานในการสร้างกฎระเบียบการค้า แต่ก็หวังว่าจะสามารถแก้ปัญหาอย่างฉันทมิตรได้

2. ทำไมต้องสนใจเรื่องการพัฒนา (Development) ด้วย ในเมื่อการค้า (Trade) ในตัวของมันเองก็ทำให้เกิดรายได้และการพัฒนาอยู่แล้ว?

เมื่อพูดถึงการพัฒนาแล้ว สิ่งที่มาคือสิ่งที่ประเทศยากจนอยากให้ประเทศที่รวยกว่าให้ความช่วยเหลือ หรือให้แต้มต่อ เพราะประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในทวีปแอฟริกา เป็นการพัฒนาประเทศยากจน เพื่อที่จะให้เข้ามาเป็นเนื้อเดียวกับระบบการค้าโลกได้ และทุกคนจะได้ประโยชน์ เพราะการขายของ ขายสินค้า ก็จะหมุนเวียนอย่างสะดวก

ดังนั้นประเด็นการพัฒนาจึงเป็นเรื่องหลักที่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจนพยายามผลักดัน มีเสียงเรียกร้องว่า สมาชิกที่เป็นประเทศรวยกับจนมีความสามารถไม่เท่ากัน หากจะใช้กติกาเดียวกัน ควรจะมีการช่วยประเทศจน หรือควรให้แต้มต่อ เช่น ขยายเวลาในการทำตามสัญญา หรือ การไม่ต้องทำตามกติกาบางอย่างด้วย แต่ก็ไม่ง่ายเพราะเป็นเรื่องประเด็นการเมือง เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะเป็นการให้ฝ่ายเดียวจึงมีลักษณะของเป็นการประจันหน้ากัน ระหว่างประเทศรวยกับจน ซึ่งประเทศรวยมักจะไม่ค่อยยอม หากจะยอมก็ต้องมีของมาแลก

ในเวทีขององค์การการค้าโลก คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและพัฒนา (CTD) เป็นศูนย์กลาง (focal point) ในเรื่องการค้าและการพัฒนาในองค์การการค้าโลก ซึ่งประเด็นต่างๆ ของวาระโดฮา (Doha Development Agenda) จะเน้นเรื่องการพัฒนาและผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นบรรยากาศการประชุม CTD จะเป็นเรื่องของฝ่ายเหนือ-ใต้ หรือ North-South Dialogue ซึ่งฝ่ายหนึ่งจะมีสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป เป็นผู้นำ และอีกฝ่ายหนึ่งมีจีน อินเดีย บราซิล และอียิปต์ เป็นผู้นำ ทำให้การประชุมของคณะกรรมการ CTD ในช่วง 2-3 ปี ที่ผ่านมาไม่มีความคืบหน้า เพราะมีลักษณะของการเผชิญหน้ากันในเกือบทุกประเด็น

ประเด็นทางการเมืองบางประเด็น ยังอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการ CTD เช่น การขอเข้ามามีสถานะเป็นผู้สังเกตการณ์ observer status ของสันนิบาตอาหรับ Arab League ซึ่งกลุ่มประเทศอาหรับผลักดัน แต่ได้รับการขัดขวางจากสหรัฐฯ และอิสราเอล หรือประเด็นที่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับหลายคณะกรรมการ (cross cutting) เช่น การแจ้ง dual notification ในเรื่อง Regional Trade Agreement ก็มีการหารือใน CTD เช่นกัน ซึ่งประเด็นเหล่านี้ ยังไม่มีข้อยุติ ในการประชุมระดับรัฐมนตรีการค้า หรือ Ministerial Conference ครั้งที่ 8 ที่เจนีวาเมื่อปี 2555 ได้มีมติให้คณะกรรมการ CTD จัดทำแผนงานแบบมีลักษณะให้มีจุดโฟกัส (focused work) ซึ่งประธานคณะกรรมการ CTD ได้เชิญชวนให้สมาชิกยื่นข้อเสนอต่างๆ เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ไม่คืบหน้านัก

3. พัฒนาอะไร?

แนวคิดเรื่องการพัฒนาคือการช่วยเหลือ หรือการสอนคนให้จับปลา มิใช่เอาปลาไปให้ ดังนั้นสิ่งที่เห็นคือ ประเทศที่พัฒนาแล้วเสนอให้ช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาให้มีการจัดทำนโยบายการค้าที่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะยืนอยู่บนขาตนเองได้

3.1 ให้ประเทศกำลังพัฒนานำนโยบายการค้าเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา (mainstream trade into national development strategies) ของตน

3.2 ให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือจัดตั้งโครงสร้างในการรับความช่วยเหลือ (set up structures to coordinate delivery of trade related technical assistance: TRTA)

3.3 ช่วยในเรื่องการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้า (build capacity to trade) ทั้งในด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า (trade facilitation) ทรัพย์สินทางปัญญา (intellectual property rights) การค้าภาคบริการ (services) สินค้าเกษตร (agriculture) การเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของ WTO หรือการภาคยานุวัติ (WTO Accession)

ปัญหาอยู่ที่แนวคิด เพราะประเทศยากจน หรือ LDCs พุดถึงการระดมทุน (resource mobilization) มาสนับสนุน ซึ่งเป็นไปในการทำงานอยากได้ปลา แต่ประเทศพัฒนาแล้วพุดว่า เงินมีอยู่แล้ว พร้อมให้ แต่ LDC ไม่สามารถหาโครงการมาเบิกเงินได้ เหมือนจะเกี่ยงว่าพร้อมจะให้เครื่องมือ แต่คุณต้องไปจับปลาเอง

4. Aid for Trade คืออะไร? ใครรับผิดชอบ?

โครงการ Aid for Trade Initiative เริ่มขึ้นจากผลของการประชุมรัฐมนตรีการค้าที่ฮ่องกงเมื่อปี 2005 หลังจากนั้นในปี 2006 WTO ได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมา และในปี 2007 ได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำปรึกษาในเรื่อง Aid for Trade สมาชิกส่วนใหญ่เป็นมาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ADB, World Bank, Islamic Development Bank, IMF เป็นต้น โดยมีระบบการติดตามความคืบหน้า (monitoring) ของโครงการ Aid for Trade โดยจัดประชุม Global Review ขึ้นมาแล้วสามครั้ง (2007, 2009, 2011) โดยการติดตามผลการดำเนินการจะดูจากรายงานของ OECD รายงานของประเทศผู้บริจาค (individual donor) และติดตามว่าความ

ต้องการในด้าน Aid for Trade ของประเทศกำลังพัฒนาและ LDCs ได้รับการตอบสนองจากประชาคมผู้บริจาค (donor community) มากน้อยเพียงใด

เรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาศักยภาพทางการค้าแก่ประเทศยากจน หรือ Aid for Trade อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (Committee on Trade and Development: CTD) ขององค์การการค้าโลก โดยมูลค่าทั้งหมดสำหรับปี 2010 คิดเป็นจำนวน 45.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ^๗ ซึ่งถือว่าเพิ่มขึ้นมากกว่า 80% เมื่อเทียบกับปี 2002-2005 ซึ่งถือว่าเป็นเป็นขั้นต่ำ หรือ baseline ดังนั้นข้อเรียกร้องของประเทศกำลังพัฒนาและของประเทศ LDC ในเรื่องของการหาเงินช่วยเหลือ หรือ Resource Mobilization จึงไม่ได้รับการตอบสนองจากประเทศที่พัฒนาแล้ว

ในช่วงปี 2012-2013 ที่ผ่านมามี Aid for Trade ใช้แนวคิด “Deepening Coherence” ใน 5 สาขาใหญ่ คือ

1. Resource Mobilization
2. Mainstreaming of Trade into Development Plans and Programmes
3. Regional Trade Integration
4. Private Sector Development
5. Monitoring and Evaluation of Aid for Trade

นาย **Pascal Lamy** อดีตผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การการค้าโลกไปพูดในการสัมมนาของ OECD Policy Dialogue on Aid for Trade in Paris วันที่ 16 มกราคม 2556 โดยกล่าวว่า ประชาคมโลกประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก (significant progress) ในการระดมทุน หรือ Resource Mobilization สำหรับการนำมาใช้สนับสนุนโครงการ Aid for Trade และ OECD เป็นองค์กรที่เป็นหุ้นส่วนที่สำคัญตั้งแต่เริ่มมีโครงการ Aid for Trade เมื่อปี 2005 และนายลามิรู้สึกดีใจที่ผู้นำระดับสูงของ OECD เข้าร่วมประชุมในครั้งนี้อย่างพร้อมเพรียงกัน เพราะถือว่าเป็นเรื่องของการให้ความสำคัญจากภาคการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งความพร้อมเพรียงกันในเรื่องนี้เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการสังคายนา (ทบทวน) ครั้งที่ 4 ที่จะจัดขึ้นระหว่างวันที่ 8-10 กรกฎาคม 2556 ขณะนี้องค์กรทั้งสองคือ OECD และ WTO มีความร่วมมือกันในเรื่องการให้ข้อมูลสถิติการค้าเพื่อการ

สร้างมูลค่าเพิ่ม (value added) กระบวนการผลิตสินค้า (manufacturing process) ไม่ได้มีขึ้นในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นการผลิตของโลก (made in the world) ดังนั้นการจัดเก็บและการวัดสถิติแบบเดิมไม่สามารถวัดกระบวนการสร้างมูลค่าเพิ่มได้ทั้งหมด เช่น 1. การบริการก็เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่สำคัญในนั้น เช่น การวิจัยและพัฒนา หรือ การขนส่งและกระจายสินค้า 2. การผลิตสินค้าเพื่อส่งออกได้ก็ต้องมีการนำเข้าสินค้าประเภท intermediate goods ด้วยเพื่อนำมาผลิตต่อยอด ก่อนที่จะเป็นสินค้าขั้นสุดท้าย 3. การวัดการขาดดุลการค้า โดยหากใช้สถิติแบบใหม่ ที่คำนึงการสร้างมูลค่าเพิ่ม จะทำให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น เช่น พบว่าการขาดดุลการค้าของสหรัฐที่มีต่อจีนจะลดลง ร้อยละ 30 ซึ่งเป็นตัวเลขที่น้อยลงที่มีนัยสำคัญ เพราะอาจลดแรงกดดันจากการเมืองในประเทศ จากความสำคัญของการวัดผลในเรื่องการสร้างมูลค่าเพิ่มนี้ WTO จึงได้เลือกหัวข้อ Connecting to Value Chains (การเชื่อมโยงห่วงโซ่แห่งมูลค่า) เป็นหัวข้อหลัก (theme) สำหรับการประชุมทบทวนครั้งที่ 4 ทั้งนี้ นายปาสกาล ลามิ ระบุว่า ตั้งแต่เริ่มมี Aid for Trade มาตั้งแต่ปี 2005 เป็นต้นมาได้มีการระดมทุนไปแล้วรวม สองแสนล้านดอลลาร์ (200 พันล้าน) และ หกหมื่นล้าน (60 พันล้าน) ดอลลาร์ ก็ถูกผันไปสู่ LDCs ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศแอฟริกา ในทางการเมืองนั้น ผู้นำกลุ่ม G 20 กำหนดระดับการให้ความช่วยเหลือ Aid for Trade ไว้ที่ระดับเดียวกับจำนวนเงินช่วยเหลือของปี 2006-2008 นาย Lamy ประเมินว่า มาตรการให้ความช่วยเหลือตามโครงการ Aid for Trade เริ่มให้ผลแล้ว ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือ Aid for Trade มิใช่การกุศล แต่เป็นการกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจของทั้งของผู้ให้ความช่วยเหลือและผู้รับความช่วยเหลือเพราะการขยายตัวของเศรษฐกิจมิใช่เกิดจากการส่งออกแต่อย่างเดียว ต้องมีการนำเข้าเพื่อผลิตด้วย เพื่อทำ re-export ออกไป ส่วน LDCs ส่งออกเพิ่มขึ้น 4.6 % ทุกปี จากประสบการณ์ของเอเชียในห้วงสามสิบปีที่ผ่านมา การเพิ่มมูลค่าอาจอยู่ในขั้นตอนไหนก็ได้ของการผลิต (value chain) เช่น ขั้นตอนการผลิตสุดท้าย หรือ ขั้นตอนการหยอดน้ำมันเครื่อง (อาจหมายถึงว่า มีโรงงานผลิตชิ้นส่วนอยู่หลายที่หลายประเทศ ส่วนขั้นตอนประกอบสุดท้ายอาจอยู่อีกที่ และการใช้แรงงาน หรือบริการก็ควรถูกนำมาคิดด้วย) บางครั้งมีแนวคิดที่ได้แย้งกันอยู่ว่าการให้ความสำคัญในเรื่องการค้าโดยบรรจุอยู่ในส่วนหนึ่งของแผนการพัฒนา อาจสำคัญมากกว่าการระดมทุน (mainstream trade into national development strategies maybe more important than resource mobilization) เพราะเศรษฐกิจโลกไม่ดี ก็ระดมทุนได้ยาก

เรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาศักยภาพทางการค้าแก่ประเทศยากจน หรือ Aid for Trade อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ CTD โดยมูลค่าทั้งหมดสำหรับปี ๒๐๑๐ คิดเป็นจำนวน ๔๕.๓ พันล้านดอลลาร์

สหรัฐฯ ซึ่งถือว่าเพิ่มขึ้นมากกว่า ๘๐% เมื่อเทียบกับปี ๒๐๐๒-๒๐๐๕ ซึ่งถือว่าเป็น baseline ดังนั้นข้อเรียกร้องของประเทศกำลังพัฒนาและของประเทศ LDC ในเรื่องของการหาเงินช่วยเหลือ หรือ Resource Mobilization จึงไม่ได้รับการตอบสนองจากประเทศที่พัฒนาแล้ว

5. เรื่องที่ไทยมีจุดแข็ง? เรื่องที่ไทยมีจุดอ่อนในเรื่องการพัฒนา?

ไทยเข้าร่วมในการเจรจาในเรื่องการพัฒนาอย่างแข็งขันในประเด็นแต่มีต่อ แต่ปัจจุบันไทยยังขาดการเชื่อมโยงระหว่างการให้ความช่วยเหลือของสำนักงานเพื่อความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร) ตาม ODA กับโครงการ Aid for Trade ซึ่งจะทำให้บทบาทของไทยขาดการเชื่อมต่อ เพราะหากเชื่อมต่อกันจะทำให้ไทยสามารถใช้ประโยชน์ได้ในการเข้าไปมีบทบาทในสังคมระหว่างประเทศ

6. ประเด็นเรื่องการเจรจาแต่มีอะไรบ้าง?

เล่าให้ฟังง่ายๆ อย่างนี้ก็แล้วกันนะครับ เรื่องการพัฒนาเป็นเรื่องใหญ่ใน WTO เพราะประเทศยากจนเป็นสมาชิกส่วนใหญ่และพยายามเรียกร้องขอแต่มีต่อ หรือข้อผ่อนผัน ในการทำตามกติกาการค้า แต่มีต่อนั้นเรียกว่า Special and Differential Treatment เช่น อาจใช้เวลาในการปรับตัว เช่น อาจได้รับแต่มีต่อ 15 ปี ในการปรับตัว เพราะไม่มีความพร้อมในเรื่องเงิน เรื่องบุคลากร ระบบกฎหมายต่างๆ เช่นควรจะลดภาษีเป็นศูนย์ใน 1 ปี แต่อาจได้แต่มีต่อเป็น 10 ปี ทำนองนี้ครับ

ประเด็นเรื่องการให้แต่มีต่อ หรือการให้ปฏิบัติพิเศษ Special and Differential Treatment (SDT) ถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ CTD ขณะนี้มีการเจรจาเรื่องนี้อยู่ในคณะกรรมการ CTD Special Session ซึ่งมี ออท. Kwok Fook Seng (Singapore) เป็นประธาน โดยประเด็นหลักคือ

(1) **การจัดตั้งกลไกตรวจสอบ (Monitoring Mechanism)** สำหรับการให้ปฏิบัติพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา สำหรับประเด็นนี้ตกลงกันได้แล้วที่บาห์ลีเมื่อเดือนธันวาคม 2556 ภูมิหลังคือปฏิญญารัฐมนตรีขององค์การการค้าโลกครั้งที่ 4 เมื่อปี 2544 (2001) ที่โดฮา ข้อ 44 ระบุว่าให้มีการทบทวนบทบัญญัติในเรื่อง Special and Differential Treatment (S&D) ในความตกลงต่างๆ ของ WTO เพื่อที่จะให้มีการปรับปรุงให้บทบัญญัติดังกล่าวให้เข้มแข็งขึ้น (strengthened) และทำให้ข้อบทเหล่านั้นชัดเจน มีประสิทธิภาพ และปฏิบัติได้ ซึ่งประเทศกำลังพัฒนา กลุ่ม LDCs และสมาชิกจากแอฟริกา เห็นว่าตนเองยังไม่สามารถใช้ข้อบทในเรื่อง

Special and Differential Treatment ตามที่ปรากฏอยู่ในความตกลงต่างๆ ของ WTO ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงพยายามผลักดันที่จะให้มีกลไกขึ้นมาเพื่อติดตามและประเมินผลการใช้ข้อบทยดังกล่าว

ต่อมาเมื่อปี 2545 (2002) ที่ประชุม General Council จึงได้มีมติให้มีการจัดตั้งกลไกการทบทวน (Monitoring Mechanism) ขึ้นตามการผลักดันของประเทศกำลังพัฒนา หลังจากนั้นสมาชิก WTO ได้เจรจาในรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้ง Monitoring Mechanism ดังกล่าว แต่การเจรจาไม่มีความคืบหน้ามากนัก

อย่างไรก็ตามสมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่าการประชุม Ministerial Conference ครั้งที่ 9 ที่บาหลีเมื่อเดือนธันวาคม 2556 ควรจะมีผลงานเป็นรูปธรรม เพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์การการค้าโลกยังเป็นเวทีที่สมาชิกยังสามารถเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในประเด็นการค้าภายใต้กรอบพหุภาคีได้ และประเด็นในเรื่องการพัฒนา (development) ควรจะต้องเป็นประเด็นที่เป็นไปได้ (deliverables) ของ Ministerial Conference ครั้งที่ 9 เนื่องจากเป็นผลประโยชน์สำคัญของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นในปี 2555-2556 สมาชิกจึงเริ่มพิจารณาและเจรจาในเรื่อง Monitoring Mechanism อย่างจริงจัง เพราะเป็นประเด็นที่มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดที่ประชุม Ministerial Conference ครั้งที่ 9 ที่ Bali สามารถตกลงกันได้ ในแนวคิดหลักๆ เกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ Monitoring Mechanism ในหลายประเด็นคือ

1. เห็นว่าการดำเนินการของ Monitoring Mechanism ครอบคลุมบทบัญญัติ Special & Differential treatment ในความตกลงของ WTO ทั้งหมด รวมทั้งมติ (decision) ของที่ประชุม Ministerial Conference และของ General Council
2. ถือเป็นกลไกเสริมและไม่ไปทดแทนกลไกอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว
3. สามารถรายงานไปยังคณะกรรมการเทคนิคที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำ (implementation) ข้อบทย S&D มาใช้ และอาจเสนอแนะให้มีการเจรจาปรับปรุง (strengthening) ข้อบทย S&D
4. Monitoring Mechanism เป็นกลไกใน Committee on Trade and Development (CTD) โดยถือว่าเป็น Dedicated Session ของ CTD
5. ให้มีการประชุมปีละ 2 ครั้ง และสามารถเรียกประชุมเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม
6. ให้มีการทบทวนกลไกนี้ทุกๆ 3 ปีว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่

(2) นอกจากนั้น CTD SS ยังอยู่ระหว่างพิจารณาข้อเสนอปรับปรุงบทบัญญัติ Special and Differential Treatment จำนวน 28 ข้อเสนอที่แม้จะตกลงกันได้ในการตั้งแต่มัยการประชุมที่แคนคูนแล้ว แต่มีได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไป

(3) ข้อเสนอปรับปรุงความตกลง SPS & Import Licensing อย่างไรก็ตามประธานการเจรจาได้ยืนยันว่าการดำเนินการต่างๆ ใน CTD SS ในขั้นนี้ยังไม่ถือว่าเป็นการเจรจา เป็นเพียงการปรับปรุง หรือ update เอกสารต่างๆ ให้ทันสมัยเพื่อให้คณะผู้แทนต่างๆ เข้าใจถูกต้องตรงกันเท่านั้น เพราะประเด็นเหล่านี้หลายประเด็น ตกค้างกันมากกว่าสิบปี

8. ไทยเป็นส่วนหนึ่งของผู้เจรจาซึ่งมีผลสำเร็จที่บาฮี ดังนั้นไทยจะต้องรักษาโมเมนตัมไว้ โดยเฉพาะเรื่องของการพัฒนา

ผมอยากจะบอกว่าการเจรจาและความตกลงที่บาฮีเมื่อเดือนธันวาคม 2556 เป็นเรื่องของความสำเร็จที่เกิดจากความอดทน และเป็นตัวอย่างของการไม่ยอมแพ้ ก่อนหน้านั้น คือก่อนไปบาฮี ทุกคนหมดหวังแล้ว แม้ว่าตัวผู้อำนวยการใหญ่ คือ คุณโรแบร์โต อเซเวโด จากบราซิล จะพยายามผลักดันมาก แต่ท่าทีของหลายประเทศยังแข็งกร้าว จึงพยายามที่จะมีการคุยกันนอกรอบ เช่น สหรัฐฯ อินเดีย ปากีสถาน ฯลฯ จนในที่สุดก็ตกลงกันได้ในวันสุดท้ายของการประชุมใน ๓ เรื่องใหญ่ๆ คือ

๑. เรื่องสินค้าเกษตร

๒. เรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า

๓. เรื่องการพัฒนา ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาผลักดัน เช่นเรื่องกฎเกณฑ์แหล่งกำเนิดสินค้า ฯลฯ

ดังนั้นปี ๒๕๕๗ ทั้งปี องค์การการค้าโลกคงจะต้องพยายามรักษาโมเมนตัม โดยจะต้องเลือกหัวข้อสำหรับการเจรจาใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดตลาดสินค้า หรือการเปิดตลาดภาคบริการ แต่เรื่องที่จะละเอียดไม่ได้ คือ เรื่องการพัฒนา เพราะประเทศเล็กๆ ต้องการ

ก่อนความสำเร็จที่บาฮีจะเกิดขึ้น ทุกคนมองว่าองค์การการค้าโลกล้มเหลวแล้ว คงเจรจาเปิดตลาดกันไม่ได้แล้ว แต่เมื่อได้ผลที่บาฮี ก็ทำให้ทุกคนโล่งอก เพราะแสดงว่าองค์การการค้าโลก ยังมีความสำคัญอยู่

ความจริงแม้ว่า การเจรจาเปิดตลาดจะไม่ไปไกล แต่ในแง่ขององค์การระหว่างประเทศ องค์การการค้าโลก ก็ยังมีความสำคัญอยู่ เช่น ในเรื่องของการสร้างความโปร่งใส หรือในเรื่องการระงับข้อพิพาทระหว่างสมาชิก ที่ถือว่าเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในโลก มีสมาชิกให้ความไว้วางใจในระบบ นำคดีมาสู่การพิจารณาว่า ๔๐๐ คดี ถือว่าประสบความสำเร็จมากกว่าศาลโลกเสียอีก เพราะในระบบการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ มีหลายสำนัก แต่มีสามสำนักที่เป็นระดับแนวหน้า คือ 1. ขององค์การการค้าโลก 2. อันดับสอง คือ การใช้อินญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทตามสนธิสัญญาคุ้มครองการลงทุน ดังเช่น กรณีไทยแพ็คดี Walter Bau ในข้อพิพาทเรื่องคอนเมืองโทลเวย์ และ 3. อันดับสาม คือ ศาลโลก

9. หากไทยสนใจเรื่องการพัฒนาต้องสร้างคนมาแข่งในตำแหน่งผู้อำนวยการบริหารขององค์การระหว่างประเทศแห่งหนึ่ง ซึ่งตั้งอยู่ในเจนีวา องค์การที่ว่า คือ **International Trade Center (ITC)**

เหตุผลคือ องค์การนี้เป็นหลักในการช่วยเหลือด้านการพัฒนา โดยเฉพาะการเพิ่มศักยภาพด้านการค้าของภาคเอกชนของประเทศกำลังพัฒนา

ดังนั้นหากไทยอยากมีบทบาทในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทั้งประเภท ODA และ Aid for Trade ไทยควรสร้างคนเตรียมไว้เพื่อมาแข่งขันในการเป็นผู้อำนวยการบริหาร และในระยะสั้นควรส่งคนมาเป็น Intern ขององค์การนี้ ซึ่งการทำเรื่องนี้ให้สำเร็จกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการต่างประเทศควรร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด และจะต้องสร้างความเชื่อมโยงของประเด็นทั้งสอง เพราะสำนักงานเพื่อความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ (สพร) สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนเรื่อง Aid for Trade เป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้ WTO ซึ่งอยู่ในการดูแลของกระทรวงพาณิชย์

ผู้อำนวยการบริหารปัจจุบันของ ITC คือนาง Arancha Gonzales ซึ่งเคยเป็น Chief of Staff ของนาย Pascal Lamy อดีตผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การการค้าโลกคนก่อน และก่อนหน้านั้นนาง Patricia Francis (จาเมกา) ผู้อำนวยการบริหารคนก่อนของ ITC เข้าดำรงตำแหน่งนี้ระหว่างปี 2549-2556 และถือว่าประสบความสำเร็จในการบริหารงาน ITC เป็นอย่างดี โดยได้รับรางวัลในฐานะบริหาร และสามารถเพิ่มการให้การช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ประเทศกำลังพัฒนาได้เป็นเท่าตัวจากเดิมซึ่งการให้ความช่วยเหลือคิดเป็นมูลค่า 25.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ มาเป็นจำนวน 47.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปัจจุบัน และเป็นผู้ริเริ่มการนำการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (result-based management) มาใช้ในองค์กร รวมทั้งอำนวยความสะดวกในด้านข้อมูลด้วยการเปิดให้บริการข้อมูลแบบออนไลน์

คือขอเล่าคร่าวๆ นะครับ องค์กร **International Trade Center (ITC)** เป็นองค์การระหว่างประเทศ มีสำนักงานใหญ่ที่เจนีวา ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ 2507 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้การช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries: LDC) ให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก ดังนั้นบทบาทของ ITC จะเข้ามาทำหน้าที่เสริมบทบาทของ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) ซึ่งเน้นเรื่องการวิจัยและนโยบาย และ World Trade Organization (WTO) ซึ่งเน้นในเรื่องของกฎเกณฑ์ในด้านการค้า โดย ITC จะมุ่งเน้นในการให้ความช่วยเหลือในเชิงธุรกิจแก่อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SME) เพื่อที่จะให้มีขีดความสามารถในการส่งออก โดยการดำเนินการของ ITC จะเป็นการดำเนินการตามแผนงานด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเพิ่มศักยภาพในการค้าขาย หรือ Aid for Trade

งบประมาณของ ITC ได้รับจาก UNCTAD และ WTO และอีกส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากเงินบริจาคของประเทศต่างๆ โดยในปี 2554 ITC มีงบประมาณในการดำเนินการต่างๆทั้งสิ้น 88.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และได้ให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการเพื่อพัฒนาศักยภาพทางการค้า (trade-related technical assistance) แก่ประเทศกำลังพัฒนาคิดเป็นเงิน 47.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

แผนการดำเนินงานสำหรับปี 2012-2015 ของ ITC ในโครงการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา จะมุ่งเน้นใน 5 สาขา คือ

1. การเพิ่มศักยภาพในการใช้ข้อมูลข่าวสารด้านการค้า (trade intelligence) โดยเฉพาะในเรื่องของข้อมูลของการใช้มาตรการที่ไม่มีภาษี (Non-Tariff Measures : NTMs) ซึ่งประเทศต่างๆ ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน ITC ได้ทำการสำรวจมาตรการ NTMs ทั้งที่เป็นข้อกำหนด ระเบียบปฏิบัติ และเรื่องอื่นๆ ในประเทศต่างๆ แล้วรวม 20 ประเทศ โดยเน้นการหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และหน่วยงานภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการต่างๆ เป็นสำคัญ รายงานผลการศึกษาของ ITC จะเป็นรูปแบบคำแนะนำแนวทางการลด NTMs ของแต่ละประเทศสมาชิก ในรายสินค้า และกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ITC ยังมีบทบาทในการเสริมสร้างศักยภาพให้กับประเทศต่างๆ ในการลด NTMs ให้เหลือน้อยที่สุด จัดให้มีการหารือแนวทางการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ และให้การสนับสนุนทางการเงินด้วย ทั้งนี้ ITC จะรวบรวมฐานข้อมูลต่างๆ ในด้านการค้าและจัดพิมพ์เผยแพร่ในวงกว้างต่อไป

2. การส่งเสริมบทบาทขององค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนการค้า (Trade Support Institutions)

3. ส่งเสริมนโยบายของประเทศสมาชิกเพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือในด้านการส่งออก ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในด้านนี้ จะให้ความช่วยเหลือด้านการส่งออก การเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และการเตรียมความพร้อมในการภาคยานุวัติเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกสำหรับประเทศในกลุ่ม LDC ทั้งนี้ ITC เคยให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่ลาวเมื่อครั้งลาวสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก

4. การให้ความช่วยเหลือผู้ส่งออก ทั้งในการให้การฝึกอบรมในด้านการบริหาร การตลาด และการบริหารจัดการในเรื่องของ **Global Value Chain**

5. การเพิ่มศักยภาพของสตรีและผู้ด้อยโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม (**inclusiveness**) ในด้านการค้า นอกจากนั้น ITC ยังมีบทบาทส่งเสริมการพัฒนาแบบยั่งยืนอีกด้วย ทั้งนี้ ITC ได้จัดสัมมนาเรื่อง **Global Platform for Action on Sourcing from Women Vendors** ภายใต้โครงการ **Women and Trade Programme** ซึ่งสนับสนุน โดย APEC ณ กรุงเม็กซิโกซิตี ประเทศเม็กซิโก ระหว่างวันที่ 6-7 พฤศจิกายน 2555

ปัจจุบัน ITC มีโครงการร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียนหลายโครงการ เช่น โครงการพัฒนาการค้าในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่โขง โครงการศึกษาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของโรงสีข้าวในกัมพูชา โครงการพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมใหม่ของกัมพูชา และโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาแหล่งเงินทุนสำหรับ SME ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น

ที่ผ่านมาไทยกับ ITC มีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการค้นคว้าและวิจัยในหัวข้อต่างๆ เช่น

-**Strengthening the Export Capacity of Thailand's Organic Agriculture (2006)**

-**The European Market for Organic Fruits and Vegetables from Thailand (2007)**

- **Public-Private Collaboration for Export Success (Case Studies from Barbados, Ghana, India, Thailand and Malaysia) (2011)**

- **National Trade Policy for Export Success (Making Inroads in Regional and Global Automotive Networks –Thailand's Successful Journey) (2011-2012)**

เมื่อครั้งที่อดีตรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ (นายยรรยง พวงราช) เดินทางมาราชการ ณ นครเจนีวา ระหว่างวันที่ 3-8 กรกฎาคม 2555 และได้พบกับนาง Patricia Francis ผู้อำนวยการบริหารของ ITC ได้มีการหารือถึงช่องทางที่จะให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ร่วมกับ ITC ในการพิจารณาแนวทางการศึกษา NTMs ในด้านต่างๆ คือ มาตรการค้าต่างประเทศ ในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร (food security) กรมพัฒนาธุรกิจการค้ากับกรมทรัพย์สินทางปัญญา ในเรื่องธุรกิจบริการ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ในเรื่องการท่องเที่ยว และกรมพัฒนาธุรกิจการค้ากับกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ในเรื่องการเงิน เป็นต้น

10. สรุปคือ ที่ผ่านมามาประเทศไทยเข้าร่วมอย่างแข็งขันแล้วในการเจรจาในเรื่องแต้มต่อ หรือ **Special and Differential Treatment** แต่ยังคงมีการบ้านที่จะต้องทำในเรื่องของการเชื่อมโยงการให้ความช่วยเหลือแบบ ODA ของสำนักงานเพื่อความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร) กับโครงการ Aid for Trade ของ WTO
