

บทที่ 2

ความเป็นมาของนโยบายความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น และการสูญเสียผลประโยชน์ของสาธารณะ

ความนำ

บริบททางการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน เป็นการรวมกลุ่มทางการค้าและเศรษฐกิจในรูปแบบเขตการค้าเสรีหรือความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Area/Free Trade Agreement : FTA) โดยเฉพาะความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย จนปัจจุบันได้มีความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ (Economic Partnership Agreement หรือ EPA) ซึ่งมีสาระที่ครอบคลุมเรื่องการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (FTA) การลงทุน ไปจนถึงการอำนวยความสะดวกทางการค้าและความร่วมมือสาขาต่างๆที่มีขอบเขตครอบคลุมบริบททางการค้าและการลงทุนมากกว่า FTA เช่นในกรณีของ EPA ไทย-ญี่ปุ่น ซึ่งมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “Japan-Thailand Economic Partnership Agreement (JTEPA)” นั้น ก็มีสาระเกี่ยวกับความร่วมมืออีก 9 สาขา*

ประเทศไทยภายใต้การนำของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดทำความตกลงการค้าเสรี โดยได้ดำเนินการจัดทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับประเทศต่างๆจำนวนมาก และหนึ่งในประเทศที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ จัดทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีด้วยคือประเทศญี่ปุ่น ซึ่งก็คือความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นนั่นเอง

บทนี้จึงมีประเด็นในการนำเสนอสามส่วน **ส่วนแรกคือ** ความเป็นมาของนโยบาย JTEPA โดยผู้วิจัยจะมุ่งศึกษาภาคการเกษตรในส่วนของอุตสาหกรรมอาหารเป็นสำคัญ **ส่วนที่สองคือ** การมีส่วนร่วมของภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคธุรกิจและภาคประชาชนเพื่อศึกษาบทบาทของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในการจัดทำนโยบาย JTEPA และ**ส่วนที่สามคือ** การสูญเสียผลประโยชน์ของสาธารณะจากการทำนโยบายนี้ว่าจะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างไรบ้าง โดยทั้งสามส่วนนี้ผู้วิจัยจะศึกษาภายใต้แนวคิดเรื่องโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิเสรีนิยมใหม่

* ความร่วมมืออีก 9 สาขา คือ เกษตร ป่าไม้และประมง/ การศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์/ กรมส่งเสริมสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ/ บริการการเงิน/ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร/ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม/ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม/ การท่องเที่ยว/ การส่งเสริมการค้าและการลงทุน ซึ่งมีเรื่องครวัไทยสู่โลก อุตสาหกรรมเหล็ก ยานยนต์ สิ่งทอและการประหยัดพลังงานเป็นหลัก

2.1 ความเป็นมาของนโยบายความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิเสรีนิยมใหม่

การจัดทำนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเปิดเสรีทางการค้า นั้นกล่าวได้ว่าโลกาภิวัตน์เป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้นโยบายเหล่านี้สามารถขับเคลื่อนและไหลลื่นไปตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น นโยบาย JTEPA ก็จัดเป็นผลผลิตหนึ่งของโลกาภิวัตน์เช่นกัน ในยุคปัจจุบันระบบเศรษฐกิจโลกกำลังพัฒนาไปสู่การรวมศูนย์หรือประสานเป็นหนึ่งเดียวและกลายเป็นโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Globalization) ที่หมายถึงทั้งโลกเชื่อมต่อกันเป็นระบบเศรษฐกิจเดียว ตลาดเดียว โดยปราศจากการแทรกแซงของอำนาจรัฐ¹

ปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจนั้นมี "อุดมการณ์" ทำงานอยู่เบื้องหลัง ซึ่งก็คือ "ลัทธิเสรีนิยมใหม่" (Neoliberalism) ที่มีความเชื่อมั่นในระบบทุนนิยมตลาดเสรี (Free Market Capitalism) จึงทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายและกลยุทธ์ต่างๆ ทางด้านการจัดทำเขตการค้าเสรีเพื่อที่จะปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าและการลงทุน ตลอดจนความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้าหรือกลุ่มประเทศการค้าไม่ให้สูญเสียไป หรือปล่อยให้เสียเปรียบด้านความสามารถทางการแข่งขันทางการค้ากับประเทศคู่แข่งในสนามการค้าโลก ดังนั้นในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ที่ผ่านมามีประเทศไทยจึงเร่งผลักดันให้เกิดการเจรจาตกลงทำเขตการค้าเสรี

กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจทำให้ระบบการค้าของโลกมีความเชื่อมโยงถึงกันมากขึ้นยิ่งกว่าในอดีต และก่อให้เกิดความท้าทายต่อบทบาทการดำเนินการของรัฐบาลที่ท่ามกลางกระแสเศรษฐกิจโลกที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในขณะที่มูลค่าการค้าของโลกได้สูงขึ้นมากและมีพลวัตเติบโตอย่างต่อเนื่อง แต่ขอบเขตของกรอบความร่วมมือทางการค้าระหว่างรัฐต่างๆ กลับจำกัดวงแคบลงกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต เวทีพหุภาคีด้านการค้าต่างประเทศขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ซึ่งพัฒนามาจากกรอบการเจรจาการค้าของแกตต์ ภายหลังจากการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ได้ลดความสำคัญลงในสายตาของผู้รับผิดชอบนโยบายการค้าของหลายประเทศทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา เนื่องจากมีความคืบหน้าช้ามาก² โดยที่รัฐต่างๆหันมาให้ความสนใจต่อการเจรจาเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีภายใน

¹ พิทยา ว่องกุล, ทักษิณโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2547), หน้า 21.

² ธมกร ธาราศรีสุทธิ, "เขตการค้าเสรีของประเทศไทยในกระแสโลกาภิวัตน์ Thailand's Free Trade Area in Globalization," Bu Academic Review 6,2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2550): 91.

ภูมิภาคของตน หรือการเจรจาภายใต้กรอบทวิภาคีมากยิ่งขึ้น³ ความชะงักงันในการเจรจาภายใต้กรอบองค์การการค้าโลก ในปลายทศวรรษที่ 1990 และกระแสการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี ทำให้รัฐบาลไทยซึ่งเคยยึดแนวทางการเจรจาการค้าในกรอบขององค์การการค้าโลก มากกว่า 2 ทศวรรษ ได้เปลี่ยนแนวทางมาสู่การทำ ความตกลงการค้าแบบทวิภาคี (bilateralism) และภูมิภาคนิยม (regionalism) เป็นหลัก⁴ ทำให้รัฐบาลภายใต้การนำของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำเนินนโยบายแบบ Dual Track Policy คือ ดำเนินนโยบายเสรีภายในไปพร้อมกับการเปิดเสรีภายนอก⁵

กล่าวคือ นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชุดนี้จะให้ความสำคัญกับเรื่องเศรษฐกิจ⁶ โดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ (Economic Diplomacy) เพื่อให้การทูตมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยจะเห็นได้จากการที่สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น ให้สัมภาษณ์นิตยสาร ฟาร์อีสเทิร์น อีโคโนมิค ถึงนโยบายต่างประเทศว่า

“...จะมุ่งเรื่องการค้า โดยไม่มีเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและหลักการประชาธิปไตย อีกประเด็นที่ค่อนข้างเด่นคือนโยบายการทูตเอเชีย และต้องการให้ไทยเป็นสะพานของเอเชียตะวันออกและเอเชียใต้ โดยมุ่งเน้นเรื่อง “วิถีเอเชีย” คือใช้สายสัมพันธ์ส่วนตัวเข้าหากันและสนับสนุนความร่วมมือของประเทศในเอเชีย”⁷

ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในเชิงรุก (Forward Engagement) เป็นการเสริมสร้างบทบาทของไทยในภูมิภาคและเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นก็จะเน้นขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศอาเซียน ดังนั้นการจัดตั้งความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น จึงเป็นนโยบายที่สอดคล้องกันทั้งสองประเทศ

³ รุติพันธ์ พงษ์สุทธิรักษ์ และราชนัน แซลลี, การค้าและการเจรจาต่างประเทศ : พลวัตและข้อคิดสำหรับนโยบายการค้าไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท กรีน พรินท์ จำกัด, 2551), หน้า 15.

⁴ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “JTEP กับก้าวใหม่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและญี่ปุ่น,” ส่งเสริมเทคโนโลยี 31,178 (ธันวาคม 2547-มกราคม 2548): 155.

⁵ ธนกฤต เหลืองอาสนะทิพย์, การเจรจาเปิดการเปิดตลาดสินค้าภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพาณิชย์, 2549), หน้า 5.

⁶ ประภัสสร เทพชาติศรี, ประเมิน 2 ปีนโยบายต่างประเทศ รัฐบาลทักษิณ การทูตเชิงเศรษฐกิจ (Economic diplomacy) [ออนไลน์], 2 กุมภาพันธ์ 2551. แหล่งที่มา <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2003q/article2003march10p4.htm>.

⁷ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย อังโน กวี ปานไท, “นโยบายต่างประเทศใหม่มุ่งการค้าอย่างเดียว,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (19-25 กุมภาพันธ์ 2544): 93.

ในการเปิดการประชุมระดมความคิดเรื่องยุทธศาสตร์การทำเขตการค้าเสรีของไทยเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ณ โรงแรมแกรนด์ ไฮแอท เอราวัณ รองนายกรัฐมนตรี สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ในขณะนั้นได้กล่าวว่า

“...ในกระแสการเปิดเสรีเปลี่ยนแปลงเหล่านี้รุนแรงขึ้นทุกที ดังนั้นทางเลือกของประเทศต่างๆ มีอยู่เพียง 2 ทางด้วยกันคือ 1)ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resist to change) ซึ่งหากเลือกทางนี้ก็ต้องเจอกับสิ่งที่เรียกในสมัยก่อนว่า ยุทธการเรือปืน 2) ถ้าต้านไม่ได้ก็ต้องเตรียมรับการเปลี่ยนแปลง และเรียนรู้ที่จะอยู่กับสิ่งนั้นคือ Learn how to live with it โดยพยายามเปลี่ยนสิ่งเหล่านี้ให้เป็นโอกาส..รัฐบาลชุดปัจจุบันเล็งเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เป็นกระแสที่รุนแรงที่ไทยซึ่งเป็นประเทศเล็กๆคงไม่สามารถต้านทานได้ และได้ทางเลือกที่สองคือ การที่จะต้องอยู่กับสิ่งนั้นและพยายามเปลี่ยนให้เป็นโอกาส โดยการเปลี่ยนภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นจากเขตการค้าเสรีให้เป็นโอกาส เปลี่ยน reaction ให้เป็น Pro-active โดยการใช้เขตการค้าเสรีเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุก ไม่ใช่เชิงรับอีกต่อไป และคิดว่าจะใช้เขตการค้าเสรีให้เป็นประโยชน์ให้ได้...”⁸

คำกล่าวของสมคิด ในช่วงต้นเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการดำเนินการเศรษฐกิจเชิงรุกได้เป็นอย่างดี พรรคไทยรักไทยนับได้ว่าเป็นพรรคที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะพรรคไทยรักไทยมีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ทางเศรษฐกิจมากที่สุด ซึ่งบุคคลดังกล่าวล้วนเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการเงิน การธนาคาร อุตสาหกรรมส่งออก การที่กลุ่มทุนนักธุรกิจเป็นผู้กำหนดนโยบาย กลุ่มบุคคลดังกล่าวย่อมคำนึงถึงสิ่งที่อยู่ใกล้ตนและวิธีการที่ตนมีความถนัดมากที่สุดเป็นอันดับแรก ดังที่ วินิจชัย แจ่มแจ่ม⁹ อดีตรองอธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มเจรจาเปิดเสรีสินค้าในความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ได้กล่าวว่า

“ในแวดวงธุรกิจจะแข่งขันกับเวลา ทักษิณเป็นนักธุรกิจจึงใช้ความรู้ทางธุรกิจมาใช้ในการบริหารประเทศ”

และสริก อุบลบาน¹⁰ เจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนร่วมในคณะเจรจา JTEPA สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณก็ได้ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า

⁸ สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ อังโน ชนะ คณารัตนดิถก, เขตการค้าเสรีกับประเทศไทย : วิฤตหรือโอกาส (กรุงเทพมหานคร: สวีตติการกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2547), หน้า 5.

⁹ สัมภาษณ์ วินิจชัย แจ่มแจ่ม, ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 12 พฤศจิกายน 2553.

¹⁰ สัมภาษณ์ สริก อุบลบาน, นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ กองเอเชีย กรมเจรจาการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 30 มิถุนายน 2553.

“ในวงจรธุรกิจนั้นจะต้องแข่งขันกับเวลา ซึ่งทักษิณก็เป็นนักธุรกิจมาก่อน จึงได้ใช้ความเป็นนักธุรกิจมาบริหารประเทศ การที่ประเทศอื่นๆ ทำความตกลงการค้าเสรีแล้วและไทยไม่ทำก็จะทำให้เสียเปรียบด้านการค้า”

ในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ จะเห็นว่าได้มีการเร่งผลักดันให้เกิดการเจรจาตกลงทำเขตการค้าเสรีอย่างมากมาย ซึ่งการตัดสินใจกระทำดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลได้ ผลเสียต่อประชาชนคนไทยในแง่มุมที่หลากหลายแตกต่างกันไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้ความคาดหวังว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยจะสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสการค้าเสรีของโลกได้ และสามารถสร้างประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมให้พัฒนาก้าวหน้าและอยู่รอดในกระแสโลกาภิวัตน์ได้นั้น แต่ทั้งนี้ข้อสังเกตจากปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนายทุนของไทยในขณะนั้นคือ ช่วงเวลาการขึ้นมาอำนาจของรัฐบาลซึ่งนำโดยพรรคไทยรักไทยที่ชนะการเลือกตั้งในปี 2544 ซึ่งมีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ปรากฏการณ์ทางการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะพอสมควร เมื่อพบว่าพรรคไทยรักไทยมีองค์ประกอบแกนหลักเป็นกลุ่มทุนผูกขาดของประเทศ

กล่าวคือ ระบบทุนนิยมผูกขาด (Monopoly Capital) เป็นพัฒนาการของระบบทุนนิยมที่มักจะเริ่มจากการแข่งขันของทุนขนาดเล็กมากมายและหลากหลายเป็นที่มาของคำว่า “การแข่งขันเสรี” แต่ต่อมาทุนขนาดเล็กจำนวนหนึ่งได้ล้มหายตายจากไป จำนวนหนึ่งคงสภาพความเป็นทุนขนาดเล็ก จำนวนหนึ่งเกิดขึ้นมาใหม่และจำนวนน้อยเติบโตใหญ่และกลายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด แล้วใช้พลังทางเศรษฐกิจของอำนาจผูกขาดเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการเมืองและการปกครองของรัฐบาลได้ ดังที่ David C. Korten¹¹ ได้กล่าวถึงสภาพความเป็นจริงของระบบทุนนิยมที่ครองโลกในปัจจุบันในหนังสือ When Corporations Rules The World โดยกล่าวว่า การค้าเสรีและการแข่งขันเสรีที่เขียนไว้ในตำราของอดัม สมิท นั้นไม่มีจริงในโลกปัจจุบัน ทุนผูกขาดมีอำนาจเหนือรัฐ เหนือสภาผู้แทนซึ่งซื้อประชาธิปไตยได้¹²

จากการสัมภาษณ์ สริก อุบลบาน¹³ ได้กล่าวถึงประเด็นโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิเสรีนิยมใหม่นี้ว่า

¹¹ David C. Korten, *When Corporations Rules The World* (Sanfrancisco: Berrett-Koehler publishers, Inc, 1995), pp.141-148, อ้างใน วรวิมล จำลองนาค, “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนผูกขาดในบริบทเศรษฐกิจการเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 10-11.

¹² อดัม สมิท อ้างใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, *จากทุนผูกขาดสู่วินาศกรรม* (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 11.

¹³ สัมภาษณ์ สริก อุบลบาน, นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ กองเอเชีย กรมเจรจาการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 30 มิถุนายน 2553.

“กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจภายใต้อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ที่หลั่งไหลเข้ามา ส่งผลให้การทำให้เขตการค้าเสรีเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และทำที่สุดแล้วการค้าเสรีก็เอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนใหญ่ ทุนเยอะมีโอกาสเยอะ ทุนน้อยมีโอกาสน้อย”

กล่าวคือกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิเสรีนิยมใหม่นั้นสามารถนำมาอธิบายการปรับตัวของกลุ่มทุนโดยเฉพาะกลุ่มทุนผูกขาดในยุครัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ที่ต้องการเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มของตน ทั้งที่จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการเปิดเสรีการแข่งขันก็คือ ต้องการที่จะทำลายการผูกขาดและลดอุปสรรคของการเข้ามาลงทุนของนายทุนรายย่อย เป็นการสร้าง “โอกาส” ให้กับกลุ่มทุนต่างๆอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วการจัดทำการค้าเสรีนั้น ในแง่หนึ่งก็จะทำให้นายทุนภายในประเทศมีความเข้มแข็งเติบโตขึ้นเพราะนายทุนต่างๆไม่ว่าจะเป็นรายเล็กหรือรายใหญ่ล้วนมีโอกาสที่จะเข้ามาแข่งขันในกลไกตลาดได้เหมือนกัน แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการสร้างเงื่อนไขที่ขมขื่นขางการได้รับกำไรเกินปกติของภาคธุรกิจบางประเภทซึ่งก็คือกลุ่มทุนผูกขาด ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐโดยการเปิดเสรีย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มทุนดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยุทธวิธีที่สำคัญของการปรับตัวของกลุ่มทุนเหล่านี้ก็คือ การเข้าไปกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆโดยตรงด้วยการควบคุมอำนาจรัฐ กล่าวคือถึงแม้ตัวความตกลงการค้าเสรีจะให้โอกาสที่เท่ากันระหว่างกลุ่มทุนขนาดต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้วโอกาสจะตกไปอยู่ในมือของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีความรู้และความพร้อม รวมถึงความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลและที่สำคัญคือมีอิทธิพลทางการเมืองที่มากกว่าเพื่อใช้ในการออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนและพวกพ้อง กล่าวคือรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ที่ได้เกาะกระแส Neoliberalism ด้วยการใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาบิดเบือนการค้าเสรีเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตน

เมื่อพิจารณาจากคำกล่าวข้างต้นจะทำให้เห็นว่าการจัดทำนโยบาย JTEPA ของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณนั้นมีความเป็นไปได้ที่จะเอื้อผลประโยชน์แก่กลุ่มทุนในรัฐบาล ทำให้ละเลยการพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะ และการที่ไทยกับญี่ปุ่นจับมือสร้างความร่วมมือขึ้นนั้น สำหรับประเทศไทยเป็นที่รู้กันดีว่าในระยะเวลาที่ผ่านมากำลังสูญเสียความสามารถในการแข่งขันใน 3 ตลาดหลักสำคัญคือ ญี่ปุ่น สหรัฐฯ และจีน จึงจำเป็นต้องอาศัยประโยชน์จาก FTA แก้ปัญหาในระยะสั้น¹⁴ ขณะเดียวกัน JTEPA ไม่ได้มีเฉพาะเรื่องการค้าเสรีเท่านั้น ยังมีมิติความร่วมมือในด้านอื่นๆเพื่อสร้างความสามารถด้านการแข่งขันที่ยั่งยืนให้กับไทยด้วย ทั้งการประกาศที่ญี่ปุ่นแสดงความพร้อมที่จะเพิ่มการลงทุนในไทยไม่น้อยกว่า 6 หมื่นล้านบาทหรือการประกาศ **โครงการส่งเสริมการค้าและการลงทุนเพื่อ “ครัวไทยสู่ครัวโลก”** (Trade and Investment

¹⁴ สิงหา บุตรสงขลา, “หลากมิติกับ FTA ไทย-ญี่ปุ่น,” ส.อ.ท. 14,82 (กันยายน-ตุลาคม 2548): 107.

Promotion for “Kitchen of the World” Project) ที่มุ่งส่งเสริมการค้าในภาคอุตสาหกรรมอาหารของไทย

ในส่วนของญี่ปุ่นนั้น ในอดีตญี่ปุ่นไม่ได้ต้องการที่จะทำข้อตกลง FTA เท่าใดนัก เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า ญี่ปุ่นมีนโยบายชัดเจนที่จะปกป้องสินค้าเกษตรกรรมของตนเองและปิดตลาดแรงงานภายในมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี 2547 กระทรวง METI ได้ศึกษาและจัดทำบทสรุปเป็น “สมุดปกขาว” ชี้ว่า ญี่ปุ่นต้องเร่งส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศในอาเซียน ทั้งในรูปแบบการทำ FTA และเร่งหาแนวทางผนวกเศรษฐกิจเข้ากับอาเซียน ทั้งในด้านการค้า การลงทุน และการเปิดตลาดแรงงาน โดยชี้ว่าปัจจุบันอัตราการเกิดที่ลดลงของญี่ปุ่นทำให้ตลาดแรงงานของญี่ปุ่นในระยะกลางถึงระยะยาวนั้นอาจต้องขึ้นอยู่กับการเจรจา FTA¹⁵ อย่างไรก็ตามก็ดีสมุดปกขาวหรือนัยหนึ่งก็คือท่าทีของ METI หรือญี่ปุ่นยังระบุด้วยว่า ญี่ปุ่นเองยังต้องปกป้องตลาดตัวเองไว้โดยใช้กรอบเจรจาการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO) เป็นเงื่อนไขสำคัญ

2.1.1 จุดเริ่มความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น

ในการกำหนดนโยบายความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 18-21 พฤศจิกายน 2544 ในระหว่างการเยือนญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เสนอต่อจุนอิชิโร โอคิตะมิ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นให้จัดทำความร่วมมือหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิด (Closer Economic Partnership : CEP) ไทย-ญี่ปุ่น ซึ่งรวมเรื่องการจัดทำเขตการค้าเสรีด้วย โดยเป็นจุดเริ่มของการที่ประเด็นนโยบายขึ้นมา (Identification of policy issues) และต่อมา เมื่อวันที่ 11-12 มกราคม 2545 นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้เยือนไทยอย่างเป็นทางการและได้เสนอต่อไทยให้จัดทำความร่วมมือหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ครอบคลุมไทย-ญี่ปุ่น (Comprehensive Economic Partnership)

การเจรจาจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement : JTEPA) จึงได้เริ่มอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2547 ซึ่งทั้งหมดนี้จึงก่อให้เกิดการเจรจาความ JTEPA อย่างเป็นทางการรวม 9 รอบ* เพื่อค้นหาประเด็น (Issue search) และตั้งประเด็นวาระเชิงนโยบาย (Agenda setting) ขึ้น โดยฝ่ายไทยมีพิศาล มาณวพัฒน์ รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นเป็นหัวหน้าคณะเจรจาในการ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

* โปรดดูรายละเอียดการเจรจาความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น ทั้ง 9 รอบใน กระทรวงการต่างประเทศ, เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น Japan-Thailand Economic Partnership Agreement (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ, 2549), หน้า 54-67.

เจรจาครั้งที่ 1-5 และฝ่ายญี่ปุ่นมีนายอิชิโร ฟุจิซากิ รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะเจรจาในการเจรจาครั้งที่ 6-9 กล่าวคือในที่สุดคณะทำงานด้านกฎหมายของไทยและญี่ปุ่นสามารถสรุปร่างเอกสารฉบับสมบูรณ์ทั้งหมดที่เกี่ยวกับ JTEPA ได้เสร็จครบบริบูรณ์เมื่อ 22-23 มิถุนายน 2549 โดยทั้งสองฝ่ายกำหนดที่จะลงนามในวันที่ 3 เมษายน 2549¹⁶ แต่ในขณะนั้นได้เกิดวิกฤตการณ์ความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารประเทศอย่างไม่โปร่งใสของรัฐบาล จนในที่สุด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 จึงทำให้การลงนามต้องเลื่อนออกไปไม่มีกำหนด

ปัจจุบันความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ได้มีการลงนามไปแล้วในรัฐบาลของพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2550 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2550 ที่ผ่านมา โดยรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ ได้ให้เหตุผลในการลงนามความตกลง JTEPA ว่ารัฐบาลได้พิจารณาถึงสถานการณ์ในปัจจุบันที่การค้าโลกมีการแข่งขันกันสูงขึ้นทำให้เศรษฐกิจของประเทศต้องพัฒนาไปสู่ระดับสากล หากไทยยังนิ่งเฉยก็จะทำให้เสียเปรียบประเทศที่ได้ลงนามความตกลงกับญี่ปุ่นไปแล้ว ทั้งในเรื่องการขยายตลาดและราคาสินค้าที่ส่งออกไปญี่ปุ่น ซึ่งการเปิดเสรีจะทำให้ไทยปรับตัวเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกด้วย¹⁷ อย่างไรก็ตามในงานวิจัยนี้จะเป็นการศึกษาผลประโยชน์ทับซ้อนภายในนโยบาย JTEPA ในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ เท่านั้น

2.1.2 ขอบเขตความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น

กรอบการเจรจาความตกลง JTEPA ครอบคลุมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจทุกด้าน โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคือ การเปิดเสรีทางการค้า (Trade Liberalization) การอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) และการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ (Cooperation)¹⁸ โดยงานวิจัยนี้จะมุ่งศึกษาภาคการเกษตรในส่วนของอุตสาหกรรมอาหารเป็นสำคัญ เนื่องจากรัฐบาลได้ผลักดันข้อตกลงภาคการเกษตร โดยเฉพาะสินค้าอาหารขึ้นมาเจรจาเป็นอันดับแรก ซึ่งจะส่งผลดีต่อประเทศเพราะไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรกว่าครึ่งประเทศหรือประมาณ 34 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 55.7 ของประชากรทั้งประเทศ แต่ทั้งนี้ในความตกลง JTEPA การลดภาษีอย่างเดียวไม่ได้เป็นหลักประกันว่าสินค้าเกษตรไทยจะเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นได้

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹⁷ ผู้จัดการรายวัน, FTA ญี่ปุ่นดับความหวังปฏิรูปฯ [ออนไลน์], 3 เมษายน 2550. แหล่งที่มา

http://www.ttistextiledigest.com/index.php?option=com_content&task=view&id=414&Itemid=72

¹⁸ วัชรินทร์ แก้วสาร, "ลัทธิ ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับไทย" Industry Technology



เพราะญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความเข้มงวดในเรื่องคุณภาพและความปลอดภัยด้านอาหารมาก รวมทั้งมีเกณฑ์มาตรฐานสินค้าที่สูงกว่าระดับสากลอีกด้วย¹⁹

มาตรการสุขอนามัย * ที่เข้มงวดมากที่ครอบคลุมสุขอนามัยพืช สัตว์ และความปลอดภัยอาหารของญี่ปุ่นนี้ จึงเป็นอุปสรรคทางการค้าแก่ผู้ประกอบการรายย่อยโดยเฉพาะเกษตรกรที่ไม่มีเทคโนโลยี และศักยภาพในการผลิตเพียงพอที่จะส่งออกสินค้าที่ได้มาตรฐานสูงตามที่ญี่ปุ่นต้องการทุกประการ แต่ในขณะเดียวกันกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมทั้งเทคโนโลยีและศักยภาพในการผลิตก็จะได้รับประโยชน์จากความตกลงนี้ โดยกฎหมายในญี่ปุ่นที่สำคัญคือกฎหมายความปลอดภัยด้านอาหารพื้นฐาน (Basic Food Safety Law) ซึ่งบังคับใช้ในปี 2546 กฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นจากที่ญี่ปุ่นประสบปัญหาการระบาดของโรควัวบ้าปี 2544 และปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับอาหารเช่น การปิดฉลากอาหารเป็นเท็จ การพบยาปราบศัตรูพืชในผักนำเข้า เป็นต้น โดยญี่ปุ่นจะตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยด้านอาหารขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันเมื่อพบว่าสินค้าบางอย่างอาจมีความเสี่ยงต่อสุขภาพและทำให้กระบวนการประเมินความเสี่ยงรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังมีกฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยของอาหาร (Food Sanitation Law) เพื่อดูแลเรื่องสารตกค้างในอาหาร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยง ในกรณีที่ไม่รู้ข้อมูลความปลอดภัยก็จะใช้แนวทางระวังไว้ก่อน (precautionary approach) โดยการห้ามนำเข้าและให้มีการประเมินความเสี่ยงโดยจัดให้มีการศึกษาข้อมูลต่างๆโดยอาจใช้มาตรฐานสากลเป็นเกณฑ์หรือใช้มาตรฐานที่สูงกว่ามาตรฐานสากลได้เพื่อป้องกันความเสี่ยง²⁰

2.1.3 สถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรและอาหารไทย-ญี่ปุ่น

ปัจจุบันการผลิตสินค้าเกษตรในญี่ปุ่นไม่เพียงพอต่อการบริโภคในประเทศ จนทำให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่นำเข้าสุทธิสินค้าเกษตรและอาหารรายใหญ่ที่สุดของโลก และมูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารของญี่ปุ่นมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง²¹ ญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศนำเข้าอาหารสุทธิ จึงมีความกังวลสูงในเรื่องความมั่นคงอาหารของประเทศ ดังนั้นญี่ปุ่นจึงมี

¹⁹ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สรุปความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นด้านการเกษตร (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2550), หน้า 21.

* โปรดอ่านรายละเอียดของ “มาตรการสุขอนามัย” ได้ในภาคผนวก ข หน้า 134-136 เพื่อทำความเข้าใจถึงความพร้อมของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่สามารถตอบรับกับมาตรการที่เข้มงวดได้ในขณะที่ผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถเข้าไปแข่งขันในตลาดญี่ปุ่นได้

²⁰ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, การเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ของธุรกิจไทยจากความตกลง JTEPA (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551), หน้า 165-167.

²¹ “เอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น ผลพวงที่ต้องสานต่อในปีหน้า,” ผู้ส่งออก 19,438 (พฤศจิกายน 2548): 23.

นโยบายกระจายความเสี่ยงในการนำเข้าอาหารจากหลายๆแหล่งไม่เน้นการนำเข้าเพียงแหล่งเดียว โดยมีสหรัฐอเมริกา จีน ออสเตรเลีย แคนาดา ไทย เป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่เข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นตามลำดับ ส่วนไทยส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารไปตลาดญี่ปุ่นอันดับหนึ่ง ญี่ปุ่นจึงเป็นตลาดสินค้าเกษตรและอาหารหลักของไทย²²

ในปี 2548 ประเทศไทยส่งออกสินค้าไปญี่ปุ่น 626,629 ล้านบาท ขณะที่นำเข้า 978,966 ล้านบาท ในมูลค่าที่ส่งออกเป็นสินค้าเกษตรไปญี่ปุ่น (เฉพาะตอนที่ 1-24 ตามพิกัดศุลกากร ไม่รวมยางพารา) ประมาณ 94,250 ล้านบาท สินค้าเกษตรและอาหารที่ส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ ไข่ กุ้ง สินค้าประมง ข้าว มันสำปะหลัง ถั่วเหลือง น้ำมันพืช ผักและผลไม้ เป็นต้น ในขณะที่สินค้าเกษตรนำเข้าจากญี่ปุ่น มีประมาณ 7,177 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าประมงที่นำมาเป็นวัตถุดิบในการประกอบอาหาร ทั้งนี้สัดส่วนการนำเข้าจากญี่ปุ่นมีเพียงร้อยละ 4 ของการนำเข้าสินค้าเกษตรทั้งหมดของไทย²³

กล่าวคือญี่ปุ่นเป็นประเทศที่พึ่งพาการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารสูงที่สุดในกลุ่มประเทศพัฒนา โดยมีอัตราการพึ่งพาตนเองด้านอาหาร(Self-sufficiency) หรือผลิตอาหารสำหรับบริโภคภายในประเทศได้เพียงร้อยละ 40 ของความต้องการบริโภคทั้งหมด ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประชากรมากถึง 127 ล้านคนและเป็นประเทศร่ำรวยที่มีอำนาจในการซื้อสูง โดยมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 30,000-40,000 เหรียญสหรัฐต่อคนต่อปี²⁴ จึงทำให้ญี่ปุ่นเป็นตลาดส่งออกสินค้าเกษตรทั่วโลกให้ความสนใจ ขณะที่ไทยเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าอาหารลำดับต้นๆของโลก ส่งผลให้ไทยติดอันดับ 5 ของประเทศที่นำเข้าอาหารญี่ปุ่นสูงสุดของโลก โดยนัยนี้วิเคราะห์ได้ว่าญี่ปุ่นมีความสำคัญทางการค้าต่อไทยมากกว่าที่ไทยมีความสำคัญต่อญี่ปุ่น เนื่องจากไทยพึ่งพาการค้ากับญี่ปุ่นมากกว่าญี่ปุ่นพึ่งพาไทย ทำให้ญี่ปุ่นมีความสำคัญทางการค้าต่อไทยเป็นอย่างมาก โดยสินค้าสำคัญที่ไทยส่งออกไปญี่ปุ่นคือสินค้าเกษตรกรรมที่ไทยมีศักยภาพมาก การที่ไทยสามารถเจรจาให้ญี่ปุ่นลด/ยกเลิกภาษี จะทำให้ไทยสามารถขยายการค้าอีกทั้งได้เปรียบคู่แข่งในการส่งออกสินค้าไปยังญี่ปุ่น และในทางกลับกันการที่ไทยลด/ยกเลิกภาษีให้กับญี่ปุ่นทำให้สินค้านำเข้าโดยเฉพาะวัตถุดิบมีต้นทุนต่ำลง เป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคมากขึ้น JTEPA จะ

²² สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สรุปความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นด้านการเกษตร (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2550), หน้า 19.

²³ ธนกฤต เหลืองอาสนะทิพย์, การเจรจาเปิดการเปิดตลาดสินค้าภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพาณิชย์, 2549), หน้า 19.

²⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สรุปความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นด้านการเกษตร, หน้า 6.

เอื้ออำนวยต่อยุทธศาสตร์ไทยที่จะเป็นประตูของอาเซียนและญี่ปุ่นจะเป็นทางออกสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้²⁵

2.1.4 การเปิดตลาดสินค้าเกษตร

ในภาพรวมสินค้าที่ไทยและญี่ปุ่นนำมาลด/ยกเลิกภาษีหรือกำหนดโควตาพิเศษให้แก่กันภายใต้ JTEPA คิดเป็นกว่าร้อยละ 90 ของรายการสินค้าทั้งหมดที่มีการค้าระหว่างกันหรือกว่าร้อยละ 95 ของมูลค่าการนำเข้าจากอีกประเทศหนึ่งตามสถิติปี 2548²⁶

ข้อเสนอการเปิดตลาดของญี่ปุ่นให้แก่ไทย (สินค้าที่ไทยส่งออกไปญี่ปุ่น)

ตารางที่ 1 ก) ตัวอย่างสินค้าที่ญี่ปุ่นยกเลิก/ลดภาษี

สินค้า	มูลค่าส่งออกโดยประมาณปี 2548 (หน่วย : ล้านบาท)	ภาษีนำเข้าปัจจุบันของญี่ปุ่น	การลดภาษีนำเข้าของญี่ปุ่นภายใต้ JTEPA
ไก่ปรุงสุก	18,938	6%	เป็น 3% ใน 5 ปี
กุ้งแปรรูป	8,172	5%	ยกเลิกทันที
ปลาทูน่า สคิปแจ็คและโนบิโตแปรรูป	4,355	9.6%	ยกเลิกใน 5 ปี
ปลาหมึกกล้วยแช่เย็น/แช่แข็ง	3,487	3.5%	ยกเลิกใน 5 ปี
ผักสดแช่เย็น/แช่แข็ง	3,119	2.5-12%	1.ยกเลิกทันที เช่น หอมหัวแดง กะหล่ำดอก ถั่วต่างๆ 2.ยกเลิกใน 5-10 ปีเช่น กระเทียม หอมหัวใหญ่ กะหล่ำปี ผักกาด แครอท แตงกวา
ผลไม้สด/อบแห้ง/แช่เย็น/แช่แข็ง	615	2.5-32%	1.ยกเลิกทันที เช่น มะพร้าว ทุเรียน เงาะ มังคุด มะละกอ ฝรั่ง ลิ้นจี่ เสาวรส 2.ยกเลิกใน 5-10 ปี เช่น สับปะรดแห้ง แดงโม ส้ม

²⁵ ธนกฤต เหลืองอาสนะทิพย์, การเจรจาเปิดการเปิดตลาดสินค้าภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ

ไทย-ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพาณิชย์, 2549), หน้า 2.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-7.

สินค้า	มูลค่าส่งออกโดยประมาณ ปี 2548 (หน่วย : ล้านบาท)	ภาคนำเข้าปัจจุบันของญี่ปุ่น	การลดภาคนำเข้าของญี่ปุ่นภายใต้ JTEPA
ผักผลไม้แปรรูปและน้ำผลไม้	3,407	6-34%	1. ยกเลิกทันที เช่น ผลไม้เมืองร้อนปรุงแต่ง ผลไม้รวม ข้าวโพดอ่อนปรุงแต่ง 2. ยกเลิกใน 5-15 ปี เช่น เห็ดปรุงแต่ง มะเขือเทศปรุงแต่ง ถั่วปรุงแต่ง
แป้งมันสำปะหลังดัดแปลง	4,142	6.8%	โควตาปลอดภาษี 200,000 ตัน
เครื่องปรุง เครื่องแกง ซอส และซูปต่างๆ	1,480	7.5-23.1%	1. ยกเลิกทันที เช่น อาหารปรุงแต่งที่มีส่วนผสมรวมเป็นเนื้อเดียวกัน 2. ยกเลิกใน 5-10 ปี เช่น ซอส มายองเนส ซุป เครื่องแกง

ตารางที่ 2 ข) ตัวอย่างสินค้าที่ญี่ปุ่นให้โควตา

สินค้า	ภาคนำเข้าปัจจุบันของญี่ปุ่น	การให้โควตา
กล้วย	20-25%	ให้โควตาปลอดภาษี 4,000 ตันในปีแรก และทยอยเพิ่มจนเป็น 8,000 ตันในปีที่ 5
เนื้อหมูและแฮมแปรรูป	20%	ให้โควตาภาษี 1,200 ตัน (ภาษีในโควตา 16%)
แป้งมันสำปะหลังดัดแปลง	6.8%	ให้โควตาปลอดภาษี 200,000 ตัน
กากน้ำตาล	15.3 เยน/กก.	ให้โควตาปลอดภาษี 4,000 ตันในปีที่ 3 และเพิ่มเป็น 5,000 ตัน ในปีที่ 4 (ภาษีในโควตา 7.65 เยน/กก.)
สับปะรด	17%	ให้โควตาปลอดภาษี 100 ตันในปีที่ 1 และทยอยเพิ่มเป็น 500 ตันในปีที่ 5

2.1.5 โครงการความร่วมมือภาคการเกษตร

โครงการส่งเสริมการค้าและการลงทุนเพื่อ “ครัวไทยสู่โลก” (Trade and Investment Promotion for “Kitchen of the World” Project) กล่าวได้ว่าเป็นโครงการที่รัฐบาลสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชูขึ้นมาเป็นโครงการหลัก และเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก

จากกลุ่มธุรกิจและประชาชนทั่วไปผ่านการจัดเทศกาลอาหารและโรดโชว์ ซึ่งโครงการนี้จะช่วยส่งเสริมการส่งออกผลิตภัณฑ์ของไทย โดยจะมีโครงการร่วมมือบนพื้นฐานหุ้นส่วนระหว่างองค์การส่งเสริมการค้าต่างประเทศญี่ปุ่น (JETRO) กับสถาบันอาหารของไทยและหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆคือ **หนึ่ง** การส่งเสริมการสร้างผลิตภัณฑ์มูลค่าเพิ่มสูง **สอง** การส่งเสริมการตลาดอาหารไทย และ**สาม** การส่งเสริมการลงทุนเกี่ยวกับอาหารไทยในญี่ปุ่น* กล่าวคือโครงการนี้จะเป็นการเปิดโอกาสการส่งออกให้กับภาคอุตสาหกรรมอาหาร

2.2 การมีส่วนร่วมของภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคธุรกิจและภาคประชาชนในการทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น

ในการจัดทำความตกลง JTEPA นอกจากคณะเจรจาภาคราชการที่มีพิศาล มาณวพัฒน์ เป็นหัวหน้าคณะเจรจาของไทยจะมีบทบาทบนโต๊ะเจรจาอย่างเป็นทางการแล้ว ภาคการเมืองซึ่งก็คือรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็มีส่วนสำคัญและมีอิทธิพลต่อการเจรจาเป็นอย่างมากเพื่อให้ผลประโยชน์เป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการ โดยมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการเจรจาในประเด็นที่สำคัญหรือเมื่อการเจรจาติดขัดหาทางออกไม่ได้ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์บทบาทของแต่ละฝ่ายทั้งภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ดังนี้

2.2.1 ภาคการเมือง

การจัดทำความตกลงตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ นั้นจะเห็นได้ว่าภาคการเมืองมีบทบาทสำคัญและมีอิทธิพลต่อการเจรจา โดยพ.ต.ท.ทักษิณ ได้ตั้ง "คณะกรรมการประสานยุทธศาสตร์การจัดทำเขตการค้าเสรี"²⁷ ขึ้นมาโดยให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขณะนั้นซึ่งก็คือสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นประธาน ซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลด้านเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจาระดับการเมืองหรือการบรรลุความตกลงในหลักการขององค์ประกอบสำคัญของ JTEPA และดูแลด้านเศรษฐกิจที่ครอบคลุมการเจรจาเขตการค้าเสรีของไทย โดยสมคิด เข้ามาทำงานแทนที่ณรงค์ชัย อัครเศรณี ประธานคณะทำงานติดตามผลเจรจาการค้าซึ่งเป็นภาคราชการได้ถูกลดบทบาทลง และมีรัฐมนตรีต่างๆที่สำคัญเข้าร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งหนึ่งในนั้นมีวัฒนา เมืองสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็น

* สามารถอ่านรายละเอียดได้ใน กระทรวงการต่างประเทศ, *เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น* Japan-Thailand Economic Partnership Agreement (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ, 2549), หน้า 35-36

²⁷ ธนกฤต เหลืองอาสนะทิพย์, *การเจรจาเปิดการเปิดตลาดสินค้าภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น* (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพาณิชย์, 2549), หน้า 35.

คณะกรรมการด้วย ซึ่งเป็นที่สังเกตว่าทั้งสมคิด และวัฒนา นั้นล้วนมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับ เครือเจริญโภคภัณฑ์ กล่าวคือธนิษฐ์ เจียรนวนนท์ เคยดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลัง ในสมัยที่สมคิดเป็นรัฐมนตรี และวัฒนา ก็เป็นหลานเขยของธนิษฐ์

ในส่วนของรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆที่เข้าร่วมเป็นกรรมการมีหน้าที่ในการประสาน ผลประโยชน์ภายใน จะคอยเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่สมคิดซึ่งเป็นประธาน โดยสมคิดจะเป็นผู้ตัดสินใจ และประสานงานในลักษณะ FTA Coordinator และจะเป็นบุคคลที่คณะเจรจาฝ่ายไทยซึ่งเป็นภาค ราชการที่มีพิศาล มาณวพัฒน์ รองปลัดกระทรวงต่างประเทศในขณะนั้นเป็นหัวหน้าคณะเจรจาคอยหาหรือและรับอานัติ (Mandate) ในการเจรจา

2.2.2 ภาคราชการ

ภาคราชการของฝ่ายไทยประกอบด้วย 4 กระทรวงในการเจรจาเปิดตลาดสินค้า คือ กระทรวงการต่างประเทศที่เป็นกระทรวงหลัก กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง โดยกระทรวงต่างประเทศซึ่งมีพิศาล มาณวพัฒน์เป็นหัวหน้าคณะเจรจาร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการเจรจาเรื่องการเปิดตลาดสินค้า โดยทำหน้าที่ประสานประโยชน์ระหว่างการเจรจาสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลักในการเจรจา โดยคณะเจรจาเปิดการค้าเสรีของไทยทุกกระทรวงทำหน้าที่เจรจาร่วมกันไม่มีการเจรจาแยกเหมือนฝ่ายญี่ปุ่น

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนร่วมในการเจรจา JTEPA ตั้งแต่สมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ²⁸ ทั้งสริก อุบลบาน, วินิจฉัย แจ่มแจ่ม, วิเชียร แทนธรรมโรจน์และดร.รังษิต ภูศิริภิญโญ ในเรื่องบทบาทของภาคการเมืองและภาคราชการว่ามีบทบาทอย่างไรบ้างนั้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐที่ให้สัมภาษณ์มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ภาคการเมืองมีบทบาทมากในความสำเร็จของการเจรจา JTEPA โดยเฉพาะผู้นำทางการเมืองซึ่งก็คือพ.ต.ท.ทักษิณ และสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ มักจะเข้ามาแสดงบทบาทเป็นผู้ใกล้ชิดในการรักษาผลประโยชน์ของไทย ในประเด็นที่สำคัญๆเช่น ประเด็นด้านการเกษตร ระดับการเมืองจะเป็นผู้เข้ามาเจรจาหากภาค

²⁸ สัมภาษณ์ สริก อุบลบาน, นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ กองเอเชีย กรมเจรจาการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 30 มิถุนายน 2553. สัมภาษณ์ วินิจฉัย แจ่มแจ่ม, ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 12 พฤศจิกายน 2553. สัมภาษณ์ วิเชียร แทนธรรมโรจน์, ผู้อำนวยการส่งเสริมสหกรณ์พื้นที่ 1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 25 พฤศจิกายน 2553. และ สัมภาษณ์ รังษิต ภูศิริภิญโญ, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 4 ธันวาคม 2553.

ราชการไม่สามารถตกลงกันได้ โดยภาคราชการไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเท่าภาคการเมือง เพียงแค่รับนโยบายและนำมาสานต่อเท่านั้นดังที่วินิจฉัย แจ่มแจ้ง ได้กล่าวว่า

“ภาคการเมืองมีบทบาทมาก เพราะในการเจรจาการค้าต้องได้รับการ back up อย่างเต็มที่จากภาคการเมือง”

กล่าวคือในเบื้องต้นจะเป็นหน้าที่ภาคราชการไทยที่เข้าไปเจรจา หากไม่สามารถตกลงกันได้ภาคการเมืองก็จะเข้ามาดำเนินการหรือท้ายที่สุดแล้วพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็จะเป็นผู้เข้ามาจัดการในเรื่องนี้ ยกตัวอย่างเรื่อง ข้าว มันสำปะหลัง ไก่และน้ำตาล ที่ภาคการเมืองโดยเฉพาะพ.ต.ท.ทักษิณ เป็นผู้เจรจากับฝ่ายญี่ปุ่นโดยตรงเพื่อให้ได้ข้อตกลงเป็นที่พอใจ โดยเรื่องการเกษตรที่เป็นเรื่องสำคัญของการเจรจาความตกลง JTEPA ดังที่วินิจฉัย กล่าวว่า

“คณะเจรจาไม่กล้าตัดสินใจเพียงลำพัง เพราะกลัวมีปัญหาต้องให้ภาคการเมืองจัดการประเด็นที่มีปัญหา เพราะฝ่ายราชการไม่กล้ารับผิดชอบ”

สรริก อุบลบาน, วิเชียร แทนธรรมโรจน์ และดร.รังษิต ภูศิริภิญโญ ก็ให้ความคิดเห็นที่สอดคล้องกับวินิจฉัย จึงเป็นที่เข้าใจว่าในความตกลงทั่วไปภาคราชการมีอำนาจในการตัดสินใจ แต่ถ้าเป็นประเด็นที่ยากหรือสำคัญโดยเฉพาะเรื่องภาคการเกษตร ที่ไทยจะมีส่วนได้ส่วนเสียจากเรื่องนี้เป็นอย่างมากภาคการเมืองก็จะเป็นผู้เข้ามาจัดการ เพราะหลักการทำงานของภาคราชการจากการสัมภาษณ์วิเชียร แทนธรรมโรจน์²⁹ คือ

“คณะเจรจาจะเจรจาในข้อตกลงต่างๆโดยเริ่มยื่นข้อเสนอที่น้อยที่สุดให้กับทางญี่ปุ่นก่อน ซึ่งหมายถึงการยื่นข้อเสนอลดภาษีสินค้าให้ที่ละน้อยก่อน และทางญี่ปุ่นก็จะปฏิบัติเช่นเดียวกันคือลดภาษีให้ไทย โดยเริ่มจากจำนวนน้อยๆก่อน เหมือนการยื่นหมื่อยื่นแมว แต่ถ้าภาคการเมืองใจร้อนก็จะเข้ามาตกลงเอง เช่น ยกเลิกภาษีสินค้าให้เหลือร้อยละ 0 ทันที”

จากการสัมภาษณ์ดร.รังษิต ภูศิริภิญโญ³⁰ ถึงบทบาทของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ซึ่งมีหน้าที่หลักในการดูแลความตกลง JTEPA ด้วย นั้น ดร.รังษิตกล่าวว่า

“คุณสมคิด มีหน้าที่หลักในการเจรจา issue ที่ยากๆ ซึ่งเป็นการเจรจาระหว่างผู้นำกับผู้นำ และในบางครั้งคุณทักษิณ ก็เป็นผู้เจรจาโดยตรง เช่น ประเด็นเรื่องข้าวที่ไทยอยากส่งออกไปญี่ปุ่น ซึ่งในการเจรจาระดับผู้นำกับผู้นำจะเป็นการประชุมที่ Top Secret จะมีเฉพาะภาคการเมืองคือ คุณทักษิณ คุณสมคิด

²⁹ สัมภาษณ์ วิเชียร แทนธรรมโรจน์, ผู้อำนวยการส่งเสริมสหกรณ์พื้นที่ 1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 25 พฤศจิกายน 2553.

³⁰ สัมภาษณ์ รังษิต ภูศิริภิญโญ, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 4 ธันวาคม 2553.

รัฐมนตรีกระทรวงเข้าร่วม ซึ่งเราก็ไม่สามารถบอกได้ว่ามี *hidden agenda* ซ่อนอยู่หรือไม่ เพราะเป็นเรื่องของระดับการเมือง”

ถึงแม้พิศาลจะมีหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่อง JTEPA ได้โดยตรงแต่ทุกเรื่องก็ต้องผ่านจากความเห็นชอบจากภาคการเมืองโดยเฉพาะต้องได้รับคำสั่งจากพ.ต.ท.ทักษิณ ซึ่งส่งมอบอำนาจให้สมคิด มาอีกทอดหนึ่งและส่งผ่านมายังพิศาล ข้อสังเกตนี้สามารถยกตัวอย่างได้จากการเข้ามาล็อบบี้ (Lobby)³¹ นอกรอบในระดับการเมือง เพื่อมาบีบคั้นเจรจาที่เป็นราชการ เมื่อเห็นว่าการเจรจาจะไม่ประสบผลสำเร็จในระดับราชการ ญี่ปุ่นจึงไม่ยอมเจรจากับฝ่ายราชการไทย ดังตัวอย่างการเจรจารอบที่ 7 ที่ประเทศไทยเมื่อเดือนมีนาคม 2548 ที่ฝ่ายไทยหวังว่าจะให้เป็นการเจรจาจบสุดท้าย และมีท่าทีจะไม่เรียกร้องให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าเกษตรให้ไทยเพิ่มเติม โดยมีข้อแม้ว่าญี่ปุ่นจะไม่เรียกร้องให้ไทยเปิดตลาดสินค้าอุตสาหกรรมอีกซึ่งข้อเสนอของไทยในขณะนั้นญี่ปุ่นก็ยังไม่พอใจทำให้การเจรจาหยุดชะงักและทำให้ฝ่ายญี่ปุ่นขอเข้าพบภาคการเมืองของไทยทันทีเมื่อฝ่ายไทยจะไม่ยอมเปิดตลาดซึ่งฝ่ายไทยไม่มีทรัพยากรอำนาจที่จะสามารถทำเช่นนั้นได้ (Power Resource)

และอีกหลายครั้งที่ข้าราชการญี่ปุ่นมองข้ามคณะเจรจาฝ่ายไทยเพื่อกดดันในประเด็นที่ตัวเองต้องการ โดยเข้าพบระดับสูงของไทยโดยตรง อาทิเช่น พ.ต.ท.ทักษิณ นายกรัฐมนตรี หรือระดับรัฐมนตรี ซึ่งก็คือสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการดูแล JTEPA และสามารถสั่งการให้คณะเจรจาปฏิบัติตามได้ ซึ่งโดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่รัฐก็ยอมทำตามคำสั่งของภาคการเมือง จากข้อสังเกตนี้จึงทำให้นโยบาย JTEPA ยิ่งถูกจับตามองว่ามีภาคการเมืองอาจมีผลประโยชน์แอบแฝง

2.2.3 ภาคธุรกิจ

ในส่วนของภาคธุรกิจไทยนั้นกล่าวได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในการสนับสนุนการทำความตกลง JTEPA โดยเฉพาะคณะกรรมการร่วมสามสถาบันของภาคเอกชน (กกร.) ที่ประกอบด้วยสภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย ที่เป็นกลไกสำคัญในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการเข้าร่วมพิจารณาการจัดทำ JTEPA อีกทั้งเป็นกลุ่มที่ให้การสนับสนุนภาคการเมืองในการทำความตกลง ซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการจัดทำนโยบาย JTEPA เพราะจะทำ

³¹ ธนกฤต เหลืองอาสนะทิพย์, การเจรจาเปิดการเปิดตลาดสินค้าภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงพาณิชย์, 2549), หน้า 38-39.

ให้การส่งออกขยายตัวเพิ่มขึ้นกว่า 1,000 ล้านดอลลาร์³² แต่ถ้าชะลอการลงนามทำให้เสียส่วนแบ่งการตลาดให้ประเทศคู่แข่งในอาเซียนอย่างเวียดนามกับอินโดนีเซีย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจของเอกชน ดังคำกล่าวของพรศิลป์ พัชรินทร์ตะนกุล ที่กล่าวว่า

“...เนื่องจากผมมีความมั่นใจว่าไทยจะได้ประโยชน์เป็นอย่างมากภายใต้สิทธิประโยชน์ในกรอบ JTEPA จึงได้เสนอให้ภาคธุรกิจเป็นผู้นำในการผลักดันอย่างเข้มข้นโดยประสานกับภาครัฐอย่างใกล้ชิดให้มีการเปิดตลาดสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น โดยผ่านกรอบเหล่านี้ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงมาตรฐานและคุณภาพของสินค้าไทยและโอกาสเปิดตลาดในญี่ปุ่นเพิ่มขึ้น”³³

ภาคธุรกิจมองว่าการลงนามครั้งนี้จะทำให้ไทยได้รับประโยชน์มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการค้า การลงทุนและประโยชน์จากโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่างๆ ซึ่งจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจไทยที่มีแนวโน้มชะลอตัวได้อีกทางหนึ่ง³⁴ และจากการที่รัฐบาลประกาศที่จะจัดทำนโยบาย JTEPA ขึ้นนี้ส่งผลให้บริษัทไทยหลายสาขาธุรกิจประกาศแผนรุกธุรกิจเข้าญี่ปุ่น อันเนื่องมาจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาลญี่ปุ่นเองและมาจากนโยบายของรัฐบาลไทยด้วย

วิศิษฎ์ ลิ้มประนะ รองประธานกลุ่มอุตสาหกรรมอาหาร สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นไปในทางเดียวกันว่า

“การทำ JTEPA ระหว่างประเทศไทยและญี่ปุ่น มีวัตถุประสงค์หลักคือเรื่องอาหารและสินค้าทางการเกษตรที่จะทำให้เรามีโอกาสส่งออกไปญี่ปุ่นได้มากขึ้น จากเดิมการส่งออกระหว่างไทยกับญี่ปุ่นในกลุ่มดังกล่าวนี้ถือว่าน้อยมาก เพราะติดในเรื่องภาษีและคู่แข่งชั้น แต่จากนี้ JTEPA จะช่วยกระตุ้นภาคการส่งออกอาหารและการสินค้าเกษตรของไทยให้มีการขยายตัวมากขึ้น”³⁵

เดิมทีการส่งออกสินค้ากลุ่มอาหารและเกษตรของไทยกับญี่ปุ่น มักมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก แต่การทำความตกลง JTEPA จะส่งผลให้ไทยมีโอกาสที่จะเข้าไปทำตลาดในญี่ปุ่นได้ง่ายขึ้น โดยกลุ่มสินค้า ไข่ กุ้งและผลไม้ จะเป็นกลุ่มสินค้าที่มีโอกาสขยายตัวได้มากที่สุดของไทย ส่งผลให้ในส่วนของภาคธุรกิจหรือผู้ส่งออก ที่ผ่านมามีการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับการทำ JTEPA หากความตกลงมีผลบังคับใช้เมื่อไหร่ก็จะสามารถผลิตสินค้าเพื่อส่งออกได้ทันที³⁶

³² “JTEPA โอกาสได้มากกว่าเสีย,” Thai Commerce 2,6 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2550): 51.

³³ พรศิลป์ พัชรินทร์ตะนกุล, “1 ปี JTEPA ก้าวต่อไปคืออะไร,” *ฐานเศรษฐกิจ* 28,2367 (19-22 ตุลาคม 2551): 2.

³⁴ *ฐานเศรษฐกิจ*, มองต่างมุมก่อนลงนาม JTEPA บนผลประโยชน์ชาติเป็นเดิมพัน [ออนไลน์], 12

กุมภาพันธ์ 2551. แหล่งที่มา <http://www.thannews.th.com/detailnews>.

³⁵ รัตน์ะ คงใหญ่, “ความตกลงหุ้นส่วน JTEPA,” *ตอกเบียร์* 26,318 (ธันวาคม 2550): 61.

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าภาคเอกชนเป็นกลุ่มที่ให้การสนับสนุนภาคการเมืองและภาคราชการในการเจรจาความตกลง JTEPA เนื่องจากนโยบายนี้ได้เอื้อประโยชน์ให้กับทางกลุ่มโดยตรง และในขณะเดียวกันภาคการเมืองก็ให้การส่งเสริมและสนับสนุนภาคธุรกิจในด้านการค้าและการลงทุน เนื่องจากรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ก็ประกอบด้วยกลุ่มธุรกิจเช่นกันทำให้สองกลุ่มนี้มีแนวคิดที่สอดคล้องกัน

2.2.4 ภาคประชาชน

ในช่วงการศึกษาความตกลง JTEPA ภาคราชการซึ่งก็คือคณะเจรจาความตกลง JTEPA ได้เคยเชิญผู้แทนของกลุ่มที่แสดงความสนใจต่อการเจรจา คือ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) เข้าร่วมการประชุมหารือด้วยตั้งแต่ระยะเริ่มแรก และเชิญให้เข้ามาปฏิบัติงานในสำนักงานในช่วงใดก็ได้ที่สะดวก เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันเป็นที่มาอย่างแท้จริง และพร้อมให้ข้อมูลเท่าที่มีและรับฟังข้อคิดเห็น ถึงแม้จะไม่เคยทราบภูมิหลังหรือเจตนาจริงที่แท้จริงของกลุ่มดังกล่าว อีกทั้งยังได้เคยเสนอให้ FTA Watch ร่วมกับคณะเจรจาและผู้แทนเกษตรกรไทย เดินทางเยือนญี่ปุ่นเพื่อพบปะผู้แทนเกษตรกรญี่ปุ่นและแลกเปลี่ยนความเห็นที่จะนำมาใช้ประกอบการเจรจาเรื่องความร่วมมือด้านการเกษตร แต่ผู้แทน FTA Watch มิได้ตอบรับ หรือเข้ามาร่วมปรึกษาหารือ อีกทั้งปฏิเสธการเชิญให้มาร่วมพิจารณาร่าง Legal text โดยอ้างว่า การเข้าร่วมของกลุ่ม FTA Watch จะไม่ช่วยเปลี่ยนแปลงกระบวนการดังกล่าวให้มีความโปร่งใสมากขึ้น³⁷

แต่จากการสัมภาษณ์สมาชิกกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน³⁸ ท่านหนึ่งในประเด็นนั้นๆ ได้รับคำชี้แจงว่าการเจรจา JTEPA ได้ดำเนินการแล้วเสร็จตั้งแต่ปลายปี 2548 โดยคาดว่าจะมีการลงนามในเดือนเมษายน 2549 ในสมัยของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ กลุ่ม FTA Watch ได้ทำจดหมายถึงพิศาล มาณวพัฒน์ หัวหน้าคณะเจรจา JTEPA ในเดือนกุมภาพันธ์ 2549 เพื่อขอเอกสารความตกลงฉบับดังกล่าว แต่นายพิศาลได้ตอบจดหมายฉบับดังกล่าวว่าไม่สามารถให้เอกสารความตกลงฉบับดังกล่าวได้จนกว่าจะถึงสิ้นเดือนมีนาคม 2549 นั้นหมายความว่าหากมีการลงนามกันในเดือนเมษายนตามที่คาดว่าจะได้ในวันครั้งแรก ประชาชน

³⁷ สำนักงานเจรจาเขตการค้าเสรี, การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้แทนภาคประชาชน [ออนไลน์], 2549. แหล่งที่มา www.mfa.go.th/jtepa2/archives/article_254.html

³⁸ สัมภาษณ์ สมาชิกกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch), นักวิจัยประจำโครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา (FOCUS) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 8 ธันวาคม 2553.

จะมีเวลาเพียง 1-2 สัปดาห์เท่านั้นที่จะได้อ่านสัญญาก่อนลงนาม ซึ่งตัวเอกสารร่างความตกลง (Legal text) * มีความยาวถึง 942 หน้า

ในการเข้าร่วมของภาคประชาชนที่มีกลุ่ม FTA Watch เป็นแกนนำสำคัญนั้น ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์วินิจัย แจ่มแจ้ง³⁹ อดีตหัวหน้ากลุ่มเจรจาเปิดเสรีสินค้าในความตกลง JTEPA ว่ามีความคิดเห็นอย่างไรก็การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

“ภาคประชาชนเราจะเชิญเข้าร่วมเป็นส่วนน้อย เพราะเขาไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสีย เราจะชวนภาคธุรกิจเอกชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่า แต่ผมคิดว่าครั้งนี้เป็นบทเรียนว่าเราควรจะไปเปิดโอกาสพวก NGOs เข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น”

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในช่วงที่มีการประกาศยุบสภาและเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลคณะเจรจา JTEPA ก็ได้เปิดโอกาสให้มีการทำ “ประชาพิจารณ์” เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวันที่ 22 ธันวาคม 2549 ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กลุ่ม FTA Watch ได้รับการติดต่อจากกระทรวงการต่างประเทศให้เข้าไปดูร่างเอกสารความตกลงได้ก่อนการจัดประชาพิจารณ์ไม่กี่วัน โดยต้องแจ้งรายชื่อล่วงหน้าเข้าไปอ่านเอกสารในห้องที่จัดไว้ให้ ซึ่งสมาชิกกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชนที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์นั้นใช้คำว่าตนได้ “เสนอหน้า” เข้าไปตรวจดูร่างความตกลงเอง โดยมีเจ้าหน้าที่คอยเฝ้าระวังไม่ให้มีการถ่ายเอกสาร สมาชิกกลุ่ม 3-4 ท่านได้เข้าไปดูร่างเอกสารความตกลงดังกล่าวและต่อมากระทรวงการต่างประเทศได้นำเหตุการณ์ดังกล่าวไปอ้างว่าได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับร่างความตกลง JTEPA ให้กับประชาชนทุกกลุ่มได้มีโอกาสได้เห็นร่างความตกลงฉบับภาษาไทยและมีโอกาสได้ศึกษาวิเคราะห์อย่างเพียงพอก่อนการลงนาม⁴⁰

การติดต่อให้กลุ่ม FTA Watch เข้าไปดูเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศนั้น อาจเป็นข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรมกับประชาชนว่าได้เปิดเผยร่างความตกลงแล้ว ทั้งที่เอกสารดังกล่าวได้ถูกตีตราว่าเป็นเอกสารลับ ดังนั้นเมื่อประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับร่างความตกลงจากกระทรวงการต่างประเทศแล้ว ก็ยังไม่สามารถเผยแพร่ให้กับ

* อ่านตัวเอกสารความตกลง JTEPA ได้ใน กระทรวงการต่างประเทศ, คำแปลอย่างไม่เป็นทางการร่างความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยและญี่ปุ่นสำหรับความเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ, 2549)

³⁹ สัมภาษณ์ วินิจัย แจ่มแจ้ง, ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 12 พฤศจิกายน 2553.

⁴⁰ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน, วิเคราะห์ความตกลงที่ถูกปิดกั้นที่เอไอไทย-ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ FTA Watch, 2550), หน้า 11.

สมาชิกสภาที่ปรึกษาที่มีโอกาสศึกษาได้เลย ประชาชนไทยที่ได้รับประโยชน์และได้รับผลกระทบจึงถูกกีดกันไม่ให้มีส่วนร่วมใดๆในการตัดสินใจทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและปากท้องของพวกเขา

เมื่อเปรียบเทียบกับฟิลิปปินส์ กระบวนการตัดสินใจทางนโยบายของไทยยังล่าช้าและไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เพราะในกรณีของฟิลิปปินส์นั้นประชาชนสามารถดาวน์โหลดร่างความตกลงจากอินเทอร์เน็ตเพื่อไปศึกษาวิเคราะห์และทำความเข้าใจได้อย่างเสรี ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา⁴¹

และก่อนการจัดประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2549 กลุ่ม FTA Watch ได้แถลงการณ์ไม่เข้าร่วมการจัดทำประชาพิจารณ์ เนื่องจากเห็นว่าเป็นเพียงแค่การจัดฉากรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น เนื่องจากในจำนวนผู้เข้าร่วมในเวทิดังกล่าวแทบไม่มีใครมีโอกาสได้เห็นร่างความตกลง JTEPA เลย การคัดเลือกผู้เข้าร่วม การคัดเลือกวิทยากร การจัดลำดับเนื้อหาในเวทีมิได้เป็นไปตามหลักการจัดประชาพิจารณ์อย่างที่เหมาะสม เป็นการขัดกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548

ในที่สุดหลังจากได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์และท้วงติงเป็นจำนวนมากกระทรวงการต่างประเทศได้เลียงไปใช้คำว่า “การจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน” แทนคำว่า “ประชาพิจารณ์” เพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำที่ผิดคณะรัฐมนตรี

“ถ้านั่งกันเป็น Panel แบบนี้คงไม่ใช่ประชาพิจารณ์เพราะประชาพิจารณ์คงไม่ใช่แบบนี้...ผมรู้ผมเคยเป็นประธานคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน และเคยจัดประชาพิจารณ์มาก่อนหลายครั้ง ไม่ใช่บรรยากาศแบบนี้แน่นอน วันหลังต้องจัดใหม่วันนี้ไม่ใช่ วันนี้ถือเป็นเรื่องแปลกเปลี่ยนข้อมูล”⁴²

(ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ในฐานะผู้ดำเนินการบนเวที)

“ข้อสุดท้ายนะครับ ครั้งนี้ไม่ถือเป็นการทำประชาพิจารณ์”⁴³

(พิศาล มาณวพัฒน์ หัวหน้าคณะเจรจาเอฟทีเอไทยญี่ปุ่น ผู้ร่วมอภิปรายบนเวที)

นอกเหนือจากนั้น เมื่อมีการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเรื่องนี้เอกสารที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็เป็นเอกสารสรุปการประชุมที่จัดทำขึ้นจากจุดยืนและมุมมองของกระทรวง

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

⁴² กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน, วิเคราะห์ความตกลงที่ถูกปิดเอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ FTA Watch, 2550), หน้า 10.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

การต่างประเทศมากกว่าจะมาจากการเห็นของที่ประชุมจริงๆ⁴⁴ นอกจากนี้ไม่ใช่เพียงแค่ภาคประชาชนเท่านั้นที่ขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจา JTEPA หน่วยงานที่สำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรงก็มิได้มีโอกาสเห็นร่างความตกลงฉบับดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการระดับสูงของกรมควบคุมมลพิษ เพิ่งมีโอกาสเห็นร่างความตกลงก่อนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2549 เช่นกัน นี่คือการอธิบายว่าเหตุใดรายการสินค้าและขยะอันตรายจึงอยู่ในรายชื่อของสินค้าที่ฝ่ายไทยเตรียมลดภาษี เพื่อให้มีการนำเข้าประเทศได้โดยสะดวก ข้าราชการระดับสูงในกองคุ้มครองพันธุ์พืช กรมวิชาการเกษตรก็ไม่เคยเห็นข้อบทว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสิทธิบัตรจุลชีพด้วยเช่นเดียวกัน⁴⁵

กล่าวคือคณะเจรจาฝ่ายไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการเจรจาควรที่จะมีบทบาทในการประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่างๆ เพราะเป็นหน่วยงานที่มองภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในการทำความตกลง JTEPA ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ถูกกีดกันจากกระบวนการเจรจา ที่น่าประหลาดใจไปกว่านั้นคือหน่วยงานในกระทรวงการต่างประเทศ เช่น กรมสนธิสัญญา ซึ่งควรมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการเจรจาตลอดจนมีโอกาสได้ตรวจสอบร่างความตกลงหรือปรับปรุงความตกลงก็ถูกกีดกันไม่ให้มีบทบาทอย่างที่เหมาะสม⁴⁶

ในประเด็นทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ได้ว่าในการจัดทำนโยบาย JTEPA นั้น ภาคการเมืองถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยภาคราชการต้องขึ้นตรงกับภาคการเมือง การตัดสินใจในกรอบความตกลงต่างๆ นั้นต้องผ่านการเห็นชอบและรับรู้จากระดับการเมือง ส่วนประเด็นความตกลงที่สำคัญๆ ซึ่งก็คือภาคการเกษตรนั้น ภาคการเมืองจะเป็นผู้เข้ามาดำเนินการเจรจาเอง และภาคธุรกิจก็เป็นภาคที่สนับสนุนภาคการเมืองโดยตรง เนื่องจากรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ประกอบไปด้วยกลุ่มทุน ความตกลง JTEPA จึงไม่ขัดต่อผลประโยชน์ของภาคธุรกิจ ส่วนภาคประชาชนที่เข้าร่วมเป็นเพียงคนกลุ่มหนึ่งที่รัฐบาลนำมาอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมให้การดำเนินการความตกลง JTEPA เท่านั้น



⁴⁴ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน, วิเคราะห์ความตกลงที่ถูกปิดเอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ FTA Watch, 2550), หน้า 12.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

2.3 การสูญเสียผลประโยชน์ของสาธารณะในความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น

การจัดทำความตกลงตกลง JTEPA ในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ นั้นจะเห็นได้ว่าภาคการเมืองมีบทบาทสำคัญและมีอิทธิพลต่อการเจรจาเป็นอย่างยิ่ง โดยความตกลง JTEPA เกิดขึ้นท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าการดำเนินการดังกล่าวได้เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มเจียร์วอนท์ ซึ่งเป็นกลุ่มทุนผูกขาดในรัฐบาล รวมทั้งประเด็นเรื่องผลประโยชน์ของสาธารณะที่จะต้องสูญเสียหรือไม่ได้รับประโยชน์จากความตกลงนี้ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่เข้าบิดเบือนกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิเสรีนิยมใหม่ด้วยการใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาถ่วงดุลผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนและนำมาซึ่งการสูญเสียผลประโยชน์ของส่วนรวมดังต่อไปนี้

2.3.1 การบิดเบือนผลประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิเสรีนิยมใหม่ของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

จากกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่ไหลบ่าเข้ามาผ่านอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ที่มีความเชื่อมั่นในระบบทุนนิยมตลาดเสรี (Free Market Capitalism) คือรัฐบาลควรมีบทบาทในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจน้อยที่สุด ภายใต้ความเชื่อดังกล่าวตลาดเสรีเป็นกลไกสำหรับจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพที่สุด รัฐบาลไม่ควรเข้ามาบิดเบือนกลไกตลาด แต่ควรปล่อยให้ตลาดทำหน้าที่โดยตัวของมันเอง โดยมีข้อจำกัดและอุปสรรคกีดขวางในระบบน้อยที่สุด เพราะการแทรกแซงกลไกตลาดโดยรัฐจะทำให้การแข่งขันในตลาดเป็นไปอย่างไม่เสรี

จากการที่รัฐบาลในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ริบเร่งผลักดันนโยบาย JTEPA โดยเฉพาะข้อตกลงภาคการเกษตร ขึ้นมาเจรจาเป็นอันดับแรก แต่กลับยอมแลกสินค้าข้าวที่เกษตรกรไทยส่วนใหญ่จะได้ประโยชน์เพื่อแลกกับการส่งออกสินค้าไก่ กุ้งและอาหารแปรรูป ที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่เป็นผู้ได้ประโยชน์ และในขณะนั้นยังมีความไม่ชัดเจนในประเด็นเรื่องขยะมีพิษกับสิทธิบัตรจุลชีพที่ยังคงเป็นข้อถกเถียงอยู่ แต่รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ก็ยังคงเดินหน้าจัดทำความตกลงต่างๆที่มีเสียงคัดค้านจากภาคประชาชน ทั้งนี้ก็เพื่อให้ญี่ปุ่นยอมเปิดตลาดภาคการเกษตรให้กับไทย ซึ่งการกระทำของรัฐบาลในขณะนั้นถูกตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนภายในพรรคหรือไม่ โดยเฉพาะกลุ่มเจียร์วอนท์ของนายธนิษฐ์ เจียร์วอนท์ นักธุรกิจผู้เป็นเจ้าของ “กลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์หรือ CP” ที่มีเครือข่ายธุรกิจกว้างใหญ่โดยเฉพาะในธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร

ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลเข้ามาเป็นข้ออ้างในการริบเร่งผลักดันความตกลง JTEPA นั้น ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ความเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลใช้เป็นข้ออ้างในการเร่งรัดจัดทำความตกลง JTEPA กับญี่ปุ่น เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก กล่าวคือเศรษฐกิจของ

ญี่ปุ่นมีขนาดใหญ่มากเป็นอันดับ 2 ของโลก เป็นรองสหรัฐเพียงประเทศเดียว และจากกระแสเขตการค้าเสรีที่เกิดขึ้นทั่วโลก ทำให้ญี่ปุ่นหันมาจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ มากขึ้น เห็นได้จากในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ญี่ปุ่นได้การลงนามความตกลงกับสิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ เม็กซิโก มาเลเซีย เป็นที่เรียบร้อย⁴⁷ และในช่วงที่เจรจากับไทย ญี่ปุ่นก็ได้เจรจาความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจกับจีน เวียดนาม อินโดนีเซีย อินเดีย บรูไน ซิลิ เกาหลีใต้ ออสเตรเลียและ สวิตเซอร์แลนด์ด้วย⁴⁸ ซึ่งประเด็นนี้กล่าวได้ว่ารัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ได้ใช้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่ไหลบ่าเข้ามาในไทยผ่านกลไกตลาดเสรี ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก (External) และเมื่อนำเข้ามาในไทยผ่านการใช้อำนาจของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณซึ่งเป็นปัจจัยภายใน (Internal) ได้ก่อให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาดเสรีคือการออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนผูกขาดในรัฐบาล

ปัจจัยดังกล่าวจึงทำให้ไทยต้องเร่งชิงความได้เปรียบในการเข้าทำตลาดกับญี่ปุ่น ก่อนที่ประเทศคู่แข่งโดยเฉพาะจีนจะเข้ามาเสียก่อน ซึ่งในขณะนั้นจีนมีแผนที่จะทำ EPA กับญี่ปุ่น ในปี 2552 เนื่องจากจีนนับเป็นคู่แข่งชั้นทางการค้าที่สำคัญของไทยในสินค้าเกือบทุกประเภทและกำลังมีส่วนแบ่งตลาดในญี่ปุ่นเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ส่วนประเทศอื่นก็ต่างเป็นคู่แข่งที่สำคัญของไทยเช่นกัน เนื่องจากมีสินค้าที่คล้ายคลึงกับไทยโดยเฉพาะภาคการเกษตร⁴⁹ รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ จึงเกรงว่าหากไทยไม่รีบทำความตกลง JTEPA ก็จะทำให้เสียเปรียบคู่แข่งในตลาดญี่ปุ่น ดังนั้น การทำความตกลงนี้จะช่วยผลักดันให้ญี่ปุ่นและไทยมีความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกันแนบแน่นมากขึ้น และช่วยหนุนการส่งออกสินค้าของไทยไปยังตลาดญี่ปุ่นซึ่งเป็นตลาดหลักของไทย

จากการที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศนำเข้าอาหารสุทธิ จึงมีความกังวลสูงในเรื่องความมั่นคงอาหารของประเทศ ดังนั้นญี่ปุ่นจึงมีนโยบายกระจายความเสี่ยงในการนำเข้าอาหารจากหลายๆ แหล่งไม่เน้นการนำเข้าเพียงแหล่งเดียว โดยนัยนี้วิเคราะห์ได้ว่าญี่ปุ่นมีความสำคัญทางการค้าต่อไทยมากกว่าที่ไทยมีความสำคัญต่อญี่ปุ่นเนื่องจากไทยพึ่งพาการค้ากับญี่ปุ่นมากกว่า ญี่ปุ่นพึ่งพาไทย ทำให้ญี่ปุ่นมีความสำคัญทางการค้าต่อไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสินค้าเกษตรและอาหารที่ไทยส่งออกไปญี่ปุ่นเป็นอันดับสองรองจากสหรัฐ

⁴⁷ นกุล ว่องจิตวิวงศ์, "จากญี่ปุ่น เก็บข้าวมาเล่า," มติชนสุดสัปดาห์ (23-29 กันยายน 2548): 36.

⁴⁸ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, "JTEP กับก้าวใหม่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและญี่ปุ่น," ส่งเสริมเทคโนโลยี 31,178 (ธันวาคม 2547-มกราคม 2548): 156.

⁴⁹ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สรุปความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นด้านการเกษตร (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2550), หน้า 6.

การที่รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ริบแรงที่จะทำความตกลง JTEPA เพราะเกรงว่าจะเสียเปรียบประเทศอื่นๆที่ได้ลงนามความตกลงหรือเตรียมที่จะลงนามความตกลงกับญี่ปุ่นดังที่ผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างในข้างต้นนั้น และเนื่องจากประเทศเหล่านี้ล้วนเป็นคู่แข่งของไทยโดยเฉพาะการส่งออกภาคการเกษตรนั้น วิเคราะห์ได้ว่าการที่รัฐบาลสานรับนโยบายการค้าเสรีด้วยการทำ EPA ไทยก็จะได้ประโยชน์ทางการค้าจากประเทศคู่ค้าที่เราทำด้วยมากกว่าสิ่งที่ประเทศนั้นให้แก่ประเทศอื่นๆในองค์การการค้าโลก โดยเฉพาะการลดภาษีหรือการลดระดับการกีดกันทางการค้าโดยมาตรการอื่นๆให้ต่ำลงสำหรับสินค้าที่เป็นผลประโยชน์ของไทย ซึ่งจะทำให้สินค้าของไทยได้เปรียบในการแข่งขันกับคู่ค้าอื่นมากขึ้น ส่งผลให้ขายสินค้าและได้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันสินค้าที่นำเข้าจากประเทศคู่เจรจา ก็จะมีราคาถูกลงเช่นกัน เป็นผลดีต่อผู้นำเข้าวัตถุดิบไปผลิตต่อและผู้บริโภคของไทยซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ⁵⁰

และที่สำคัญไม่น้อยกว่าประโยชน์ข้างต้นก็คือ การเปิดเสรีเป็นแนวโน้มของระบบเศรษฐกิจโลก การเปิดเสรีด้วยการทำ FTA หรือ EPA จะเป็นการเร่งรัดให้ไทยปรับตัวเพื่อก้าวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจโลก เพราะต่อไปเมื่อการเจรจาเหล่านี้ก้าวหน้ามากขึ้น ทุกประเทศก็ต้องลดภาษีและมาตรการที่มีใช้ภาษีที่กีดกันการค้าที่มีอยู่กันทุกวันนี้ให้น้อยลง เมื่อถึงเวลานั้นไทยก็ไม่อาจจะปกป้องอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกโดยการใช้งาแพงภาษีต่อไปเรื่อยๆได้ การปิดตลาดโดยไม่ปรับตัวและหวังพึ่งพิงการปกป้องจากภาครัฐ จะทำให้รัฐบาลต้องใช้งบเงินรายได้แผ่นดินหรือเงินประชาชนทั่วไปโอบอุ้มอุตสาหกรรมเฉพาะทางไปไม่มีที่สิ้นสุด เศรษฐกิจของเราจะตกขบวนรถไฟไล่ตามประเทศอื่นไม่ทัน แข่งขันไม่ได้ ซึ่งย่อมไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวม⁵¹ ดังนั้นการทำ FTA หรือ EPA จึงเหมือนกับการกำหนดเวลาปรับเปลี่ยนให้ตัวเราเอง โดยมีระยะเวลาปรับตัวที่ภาคอุตสาหกรรมนั้นๆยอมรับได้ ผู้ผลิตและผู้เกี่ยวข้องจะได้กระตือรือร้นในการปรับตัว รัฐบาลเองก็ต้องมีมาตรการการสนับสนุนการปรับตัวของภาคเอกชน

ในประเด็นนี้บัณฑิตฑูรย์ เศรษฐศิริโรตม์⁵² ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) ได้ให้ความเห็นถึงการจัดทำเขตการค้าเสรีว่า

⁵⁰ ต้องขวัญ, "JTEPA ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น," สลค.สาร 15.6 (มิถุนายน 2550): 4.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

⁵² สัมภาษณ์ บัณฑิตฑูรย์ เศรษฐศิริโรตม์, ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อสิ่งแวดล้อม, 7 กรกฎาคม 2553.

“ผมไม่คิดว่าเราจะต้องรีบไปทำ เพราะ Agenda ที่กำหนดมันคือสิ่งที่เกิดจากประเทศที่พัฒนาแล้วต้องการผลักดันในเวทีพหุภาคี แต่เมื่อทำไม่ได้ก็เอาสิ่งเหล่านี้มาใส่ในทวิภาคี ต้นทุนของการที่บอกว่าถ้าเราไม่เข้าร่วมแล้วเราจะตกขบวนรถไฟ เป็นการมองต้นทุนที่เรียกว่า “ต้นทุนของการไม่เข้าร่วม” (Cost of non participation) แต่เวลาเข้าร่วมมันก็มี “ต้นทุนของการเข้าร่วม” (Cost of participation)” อุปมาอุปไมยที่ผมกำลังจะบอกก็คือ ขบวนรถไฟที่เราบอกว่าเราจะตักมันมันไม่ใช้รถไฟฟรี ขึ้นไปก็ต้องเสียค่าที่นั่ง จะเปิดพัดลมก็ต้องเสียค่าเปิด จะเปิดแอร์ก็เสีย ฉะนั้นมันจึงไม่ใช่รถไฟฟรี คนที่บอกว่าจะต้องรีบกระโดดขึ้นรถไฟจึงคิดแค่ต้นทุนของการไม่เข้าร่วม แล้วบอกว่าจะเสียโอกาส แต่การเข้าไปร่วมมันก็มีต้นทุนของการเข้าร่วม ต้องรับ TRIPs – Plus ต้องรับ Investment Protection ต้องรับต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้นทุนเหล่านี้คือประเด็นที่พวกเราท้วงติงว่าคุณไม่เคยคิดเลยว่ามันเป็นต้นทุนเท่าไร แล้วมันคุ้มไหมกับการที่ได้ภาษีลดลง ซึ่งลดไม่เท่าไรหรอก”

จากคำกล่าวข้างต้นเมื่อนำมาพิจารณาท่าทีของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีความริบร้อนที่จะดำเนินความตกลง JTEPA ในขณะที่ยังมีประเด็นข้อถกเถียงหรือเสียงคัดค้านจากภาคประชาชนถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะ รวมทั้งการทำประชาพิจารณ์ที่เป็นเพียงแค่การจัดจากรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น เนื่องจากในจำนวนผู้เข้าร่วมในเวทีดังกล่าวแทบไม่มีใครได้มีโอกาสได้เห็นร่างความตกลงเลย การคัดเลือกผู้เข้าร่วม การคัดเลือกวิทยากร การจัดลำดับเนื้อหาในเวทีมิได้เป็นไปตามหลักการจัดประชาพิจารณ์อย่างที่ควรจะเป็น ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวในข้างต้นแล้ว แต่คณะเจรจาก็ยังยืนยันที่จะดำเนินการต่อไปทั้งที่ยังมีเสียงคัดค้านจากภาคประชาชนเนื่องจากยังมีอีกหลายประเด็นที่น่าเป็นห่วงไม่ว่าจะเป็นเรื่อง สินค้าข้าว ขยะพิษหรือสิทธิบัตรจุลชีพที่ยังไม่เป็นที่กระจ่างชัด โดยผู้วิจัยจะวิเคราะห์ประเด็นนี้ในหัวข้อถัดไป

การกระทำของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ นี้ถือได้ว่าเป็นการฉกฉวยผลประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่ทำให้ทุกประเทศต้องเปิดเสรีทางการค้าเพื่อก้าวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลก โดยรัฐบาลได้นำหลักการนี้มาบิดเบือนด้วยการใช้อำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ในการออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตน ซึ่งก็คือกลุ่มทุนภายในพรรค จากเดิมที่รัฐบาลควรมีบทบาทในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจน้อยที่สุด โดยจำกัดบทบาทของรัฐเหลือเป็นเพียงผู้ออกกฎกติกาและคุ้มครองดูแลรักษากติกา ซึ่งไม่ขัดขวางการทำงานของตลาดและบันทอนเสรีภาพทางเศรษฐกิจของเอกชน รวมถึงอำนวยความสะดวกและส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน แต่ในรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ กลับเข้ามาแทรกแซงตลาดทำให้การเปิดเสรีการค้าของไทยนั้นเกิดขึ้นท่ามกลางกลไกตลาดที่บิดเบือน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมจากการเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐบาล กล่าวคือรัฐบาลมุ่งเน้นเรื่องการค้าเป็นสำคัญเนื่องจากเกรงว่าจะฝายเสียเปรียบหากไม่ทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจกับญี่ปุ่นเหมือนกับประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ในการจัดทำความตกลง JTEPA ทั้งไทยและญี่ปุ่นก็ย่อมมีส่วนที่ได้ประโยชน์และส่วนที่เสียประโยชน์ แต่เราต้องพิจารณาสิ่งที่ได้รับว่าคุ้มค่ากับสิ่งที่ต้องสูญเสียไปหรือไม่ โดยสิ่ง

สำคัญที่รัฐควรตระหนักถึงนอกเหนือจากผลประโยชน์ด้านการค้าก็คือเรื่องสุขภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรชีวภาพและอาชีพของคนไทย ที่ถ้าหากสูญเสียไปแล้วไม่สามารถประเมินค่าได้ เหมือนกับการค้า

2.3.2 ผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องเสียไป

การริบแรงผลักดันความตกลงโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวที่กลุ่มทุนในพรรค จะได้รับ ทำให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณะที่ต้องสูญเสียหรือได้รับผลกระทบจากความตกลง หุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นนี้ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) ซึ่งเป็นกลุ่มที่คัดค้านการลงนามความตกลง JTEPA นี้เกิดจากการรวมตัวของนักวิชาการอิสระ อดีตสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกและคณะทำงานในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชนจากทั่วประเทศ ได้เปิดเผยและวิเคราะห์ให้เห็นถึงกระบวนการที่ไม่ชอบมาพากล รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประเทศและประชาชนหากลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น โดยไม่มีการแก้ไขบทต่างๆในความตกลง

แต่ทั้งนี้กลุ่ม FTA Watch นั้นไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะให้รัฐบาลยกเลิกการลงนามหรือ ยกเลิกการทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น เพียงแต่ต้องการใช้เลื่อนการลงนามออกไป ก่อนเพื่อให้มีการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างถี่ถ้วนและรอบด้าน โดยมีประเด็นที่สำคัญคือ **หนึ่ง** สินค้าข้าว **สอง** ขยะและของเสียอันตราย และ **สาม** สิทธิบัตรจุลชีพ ที่หลายฝ่ายให้ความเป็นกังวลว่าไทยอาจจะเสียเปรียบญี่ปุ่นในเรื่องนี้ ซึ่งทั้งสามประเด็นนี้ไม่สามารถวัดความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับสาธารณะออกมาเป็นตัวเงินได้เหมือนกับการค้า เพราะเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรชีวภาพและอาชีพของคนไทยแทนที่จะริบแรงลงนามด้วยเพราะผลประโยชน์ส่วนตัว

โดยผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ประเด็นผลประโยชน์ของสาธารณะที่ต้องเสียไปจากการทำความตกลง JTEPA ได้ดังต่อไปนี้

2.3.2.1 สินค้าข้าว

รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรอ้างว่ากระบวนการทำ JTEPA มีข้อครหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนน้อยที่สุด และมีผลกระทบน้อยกว่าเอฟทีเอที่ประเทศไทยทำกับออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และจีนซึ่งได้ลงนามไปแล้ว แต่ความเป็นจริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ที่เป็นชาวนากลับไม่ได้รับประโยชน์ เพราะการทำความตกลงกับญี่ปุ่นถือว่าเป็นโอกาสเดียวที่เกษตรกรไทยโดยเฉพาะชาวนาซึ่งมีสัดส่วนถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนเกษตรกรทั้งหมดจะได้รับประโยชน์จากความตกลงนี้ แต่การเจรจากับญี่ปุ่นนั้นคณะผู้เจรจาไม่ประสบผลสำเร็จในการ

ต่อรองให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดข้าวให้แก่ไทยแต่ประการใด โดยประเด็นเรื่องสินค้าข้าว ภาคการเมืองมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นผู้เจรจาเรื่องนี้กับญี่ปุ่นโดยตรง⁵³

คำอธิบายจากรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ประเด็นข้าวเป็นปัญหามาตลอดตั้งแต่ตั้งแต่ช่วงที่ไทยและญี่ปุ่นเริ่มศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดทำความตกลง JTEPA และส่งผลให้การเจรจาด้านการค้าสินค้าโดยเฉพาะสินค้าเกษตรหยุดชะงักกัน จนพ.ต.ท.ทักษิณ ได้หารือกับนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นเมื่อ 8 ตุลาคม 2547 และตัดสินใจทางการเมืองเพื่อนำข้าวออกจากการเจรจาเพื่อแก้ไขความชะงักกัน⁵⁴ เนื่องจากข้าวเป็นสินค้าอ่อนไหวของญี่ปุ่น ในประเด็นนี้พรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล⁵⁵ รองเลขาธิการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเขียนไว้ในหนังสือพิมพ์สยามรัฐฉบับวันพุธที่ 27 ตุลาคม 2547 ว่าพ.ต.ท.ทักษิณ นายกรัฐมนตรีได้ยอมถอนสินค้าข้าวออกจากรายการสินค้าที่จะเจรจากัน

โดยพรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล ซึ่งทำงานในฐานะผู้บริหารของบริษัทเจริญโภคภัณฑ์และมีความใกล้ชิดกับคณะเจรจาและมีส่วนร่วมในการวางกรอบการเจรจาภายใต้คณะทำงาน “Japan-Thailand Economic Partnership Consultations” เห็นว่าเมื่อไทยยอมถอยโดยการถอนสินค้าข้าวออกจากการเจรจา ญี่ปุ่นควรแสดงความจริงใจด้วยการไม่ขอถอนสินค้าได้อีก และจากการสัมภาษณ์วินิจฉัย แจ่มแจ้ง⁵⁶ อดีตหัวหน้ากลุ่มเจรจาเปิดเสรีสินค้า JTEPA และ บัณฑุรีย์ เศรษฐศิริโรตม์⁵⁷ สมาชิกกลุ่ม FTA Watch สินค้าข้าวของไทยสามารถส่งออกไปญี่ปุ่นเพื่อการบริโภค ทำอาหารแปรรูป และกลั่นเป็นเอทิลแอลกอฮอล์ ซึ่งข้าวเป็นวัตถุดิบสำคัญในการบริโภคและผลิตสินค้าเหล่านี้ และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในคณะเจรจา JTEPA ในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ทั้งสรริก อุบลบาน, วินิจฉัย แจ่มแจ้ง, วิเชียร แทนธรรมโรจน์ และ

⁵³ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน, วิเคราะห์ความตกลงที่ถูกปิดเอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ FTA Watch, 2550), หน้า 19.

⁵⁴ กระทรวงการต่างประเทศ, เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น Japan-Thailand Economic Partnership Agreement (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ, 2549), หน้า 104-105. และสนทกรณี, 25 พฤศจิกายน 2553. และ สัมภาษณ์ รัชชิต ภูศิริภิญโญ, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 4 ธันวาคม 2553.

⁵⁵ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน, วิเคราะห์ความตกลงที่ถูกปิดเอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ FTA Watch, 2550), หน้า 20.

⁵⁶ สัมภาษณ์ วินิจฉัย แจ่มแจ้ง, ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 12 พฤศจิกายน 2553.

⁵⁷ สัมภาษณ์ บัณฑุรีย์ เศรษฐศิริโรตม์, ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อสิ่งแวดล้อม, 7 กรกฎาคม 2553.

ดร.รังษิต ภูศิริภิญโญ⁵⁸ ต่างให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันว่าทางคณะเจรจาพยายามที่จะผลักดันสินค้าข้าวของไทยให้สามารถส่งออกไปยังญี่ปุ่นมากขึ้นภายใต้กรอบ JTEPA เพื่อผลประโยชน์ของชาวนาไทย แต่เรื่องการเปิดตลาดส่งออกข้าวไทยไปญี่ปุ่นนั้น ภาคการเมืองเป็นผู้ที่เข้ามาจัดการเรื่องนี้โดยตรง ภาคราชการไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องนี้ จากที่เกษตรกรไทยควรจะได้รับประโยชน์จากความตกลงนี้กลับกลายเป็นว่าอุตสาหกรรมการเลี้ยงกุ้ง ไข่ และอาหารแปรรูป กลับเป็นฝ่ายได้ประโยชน์จากการยอมถอนข้าวออกจากการเจรจา

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่าเราไม่อาจกล่าวโทษรัฐบาลญี่ปุ่นที่ปกป้องเกษตรกรของตน โดยยืนยันและรักษาจุดยืนในการรักษาความมั่นคงทางอาหารและรักษาวิถีชีวิตการทำเกษตรกรรมเอาไว้ แต่ความเป็นจริงนี้ชี้ให้เห็นถึงจุดยืนของรัฐบาลและคณะเจรจาฝ่ายไทยที่ด้านหนึ่งยินยอมเปิดตลาดสินค้าเกษตรของตนให้ต่างประเทศ จนเกษตรกรที่เลี้ยงวัว ปลูกผักผลไม้เมืองหนาว ต้องสูญเสียอาชีพดังเช่นกรณีเอพีที่ไต้หวัน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ โดยหาได้ปกป้องเกษตรกรในประเทศของตนแต่อย่างใดไม่ โดยอ้างว่าเกษตรกรไม่มีความสามารถในการแข่งขัน แต่ถ้ามองอีกด้านหนึ่งรัฐบาลต่างหากที่ไม่สามารถเจรจาความตกลงทางการค้าให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรได้ ในสินค้าที่เกษตรกรไทยมีความสามารถในการแข่งขันสูงกว่า ดังกรณีสินค้าข้าวของไทย ดังนั้นการยอมถอนสินค้าข้าวออกจากรายการสินค้าที่ญี่ปุ่นจะยอมเปิดตลาดให้จึงเป็นการแลกกับการที่ญี่ปุ่นยินยอมเปิดตลาดสินค้าประเภทกุ้ง ไข่ และอาหารแปรรูปซึ่งเกี่ยวข้องกับบริษัทของกลุ่มทุนในรัฐบาลซึ่งก็คือกลุ่มเจียรวนนท์นั่นเอง ผลประโยชน์ที่ได้รับในภาคเกษตรจึงกระจุกตัวอยู่แค่เฉพาะกลุ่มทุนผูกขาด ไม่ได้ตกอยู่กับเกษตรกรโดยเฉพาะชาวนาที่เป็นอาชีพหลักของคนไทย

2.3.2.2 ขยะและของเสียอันตราย

ในประเด็นเรื่องขยะและของเสียอันตรายเป็นเรื่องที่ถูกจับตามองและมีการตั้งคำถามอย่างมากในท่ามกลางหลากหลายประเด็นเกี่ยวกับความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น เนื้อหาของร่างความตกลง JTEPA บทที่ 3 เรื่องกฎแหล่งกำเนิด (Rules of Origin) ได้กำหนดรับรองให้เศษสิ่งของเหลือใช้หรือที่ใช้ไม่ได้แล้ว มีฐานะเป็นสินค้าที่ได้ถิ่นกำเนิด

⁵⁸ สัมภาษณ์ สริก อุบลบาน, นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ กองเอเชีย กรมเจรจาการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 30 มิถุนายน 2553. สัมภาษณ์ วินิจฉัย แจ่มแจ้ง, ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 12 พฤศจิกายน 2553. สัมภาษณ์ วิเชียร แทนธรรมโรจน์, ผู้อำนวยการส่งเสริมสหกรณ์พื้นที่ 1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 25 พฤศจิกายน 2553. และ สัมภาษณ์ รังษิต ภูศิริภิญโญ, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 4 ธันวาคม 2553.

(Originating Goods) ซึ่งรัฐบาลทั้งสองประเทศตกลงกันที่จะผูกพันลดภาษีนำเข้า ดังปรากฏในข้อ ย่อยที่ 2 ของข้อ 28 หัวข้อ (i) ถึง (l) ดังนี้⁵⁹

Article 28 Origination Goods “2. เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุวรรค 1 (เอ) ข้างต้น สินค้าต่อไปนี้จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นสินค้าที่ได้มาทั้งหมดหรือมีการผลิตทั้งหมดใน ภาควิ

(ไอ) ของที่รวบรวมได้ในภาควิที่นั้นซึ่งไม่สามารถใช้ต่อไปในภาควิที่นั้นได้ตามความมุ่ง ประสงค์เดิมของของนั้น หรือไม่สามารถทำให้คืนสู่สภาพเดิมหรือซ่อมแซมได้ และซึ่งเหมาะเฉพาะ สำหรับการกำจัด หรือการนำกลับมาคืนซึ่งขึ้นส่วนหรือวัตถุดิบ

(เอ) ของที่ใช้ไม่ได้และเศษที่ได้จากการดำเนินการผลิตหรือผ่านกระบวนการ หรือ จากการบริโภคในภาควิที่นั้นและเหมาะเฉพาะสำหรับการกำจัดหรือการนำกลับมาคืนซึ่งวัตถุดิบ

(เค) ชิ้นส่วนหรือวัตถุดิบที่ถูกนำกลับมาคืนมาในภาควิที่นั้นนอกจากของที่ไม่สามารถ ใช้ต่อไปได้ตามความมุ่งประสงค์เดิมของของนั้น หรือไม่สามารถทำให้คืนสู่สภาพเดิมหรือซ่อมแซม ได้ และ

(แอล) สินค้าที่ได้มาหรือมีการผลิตในภาควิที่นั้นจากสินค้าที่กล่าวถึงในอนุวรรค (เอ) ถึงอนุวรรค (เค)”

เมื่อพิจารณาจากเนื้อความข้างต้นนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า “สินค้า” ตามข้อไอ-แอล ก็คือขยะและของเสียนั่นเอง โดยที่นิยามตามข้อไอ-แอล นั้นกว้างมาก ดังนั้นจะครอบคลุม ของเสียที่ไม่มีอันตรายและที่มีอันตราย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่ชัดเจนว่าความตกลง JTEPA นี้ส่งเสริม การค้าขายขยะและของเสียที่มีอันตรายและไม่มีอันตรายระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

ตัวอย่างรายการของเสียอันตรายในภาคผนวก 1 (Trade in goods ใน Schedule of Thailand) ของร่างความตกลง JTEPA มีรายการสินค้าผูกพันการลดภาษีศุลกากร เมื่อพิจารณา รายการเหล่านี้จะพบว่า มีสินค้าที่เข้าข่ายเป็นของเสียอันตรายและกากอันตรายจำนวนมากมาย หลายรายการ ขยะพิษที่สำคัญคือ แท่งเชื้อเพลิงที่ใช้แล้ว (แฉ่งรังสีแล้ว) ของเครื่องปฏิกรณ์ นิวเคลียร์ ของเสียจากโรงพยาบาล ของเสียจากภาคอุตสาหกรรม ขยะเทศบาล เป็นต้น ซึ่งขยะพิษเหล่านี้ อยู่ในรายชื่อสินค้าที่ไทยเตรียมลดภาษีเหลือ 0% เพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเข้าจากญี่ปุ่น

กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน, วิเคราะห์ความตกลงที่ผูกมัดเอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ FTA Watch, 2550), หน้า 33.

เช่นนี้จึงเป็นที่ชัดเจนว่า ความตกลง JTEPA ส่งเสริมการเปิดเสรีสินค้าชายะอันตรายระหว่างประเทศไทยกับญี่ปุ่น⁶⁰

ทั้งนี้ได้มีประเด็นข้อห่วงใยและประเด็นคำถามในเรื่องนี้คือ **หนึ่ง** การส่งเสริมการค้าหรือการเปิดเสรีค้าชายะและของเสียอันตรายระหว่างประเทศเป็นการขัดกับหลักการสากลเรื่องการจัดการของเสียโดยเฉพาะของเสียอันตรายที่มุ่งว่า แต่ละประเทศผู้ก่อมลพิษควรต้องรับผิดชอบมลพิษของตนเองจนถึงปลายทางภายในประเทศของตน **สอง** เนื่องจากการควบคุมของเสียอันตรายตามข้อบัญญัติกฎหมายไทยมีขอบเขตจำกัดอยู่มาก ทั้งในแง่ความไม่ครอบคลุมประเภทของเสียอันตรายต่างๆอย่างกว้างขวางเพียงพอ ขณะที่มาตรการควบคุมก็ไม่เข้มงวด และมีช่องโหว่มากมาย ดังนั้นการส่งเสริมการค้าชายะเหล่านี้ตามความตกลง JTEPA จะเปิดโอกาสให้ขยะของเสียและอันตรายจากญี่ปุ่น หลั่งไหลเข้ามาในไทยมากยิ่งขึ้น ในลักษณะที่ถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ **สาม** เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการลักลอบนำเข้าขยะและของเสียอันตรายที่กฎหมายห้ามมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีอยู่แล้วจากการที่กฎหมายภายในของไทยมีความอ่อนแอในการบังคับใช้และขาดระบบการติดตามตรวจสอบที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตามหากสถานการณ์ปัญหาหนักหน่วงขึ้นการแก้ไขเรื่องนี้ก็จะยิ่งยาก **สี่** การต้องรับขยะและของเสียอันตรายจากญี่ปุ่น ไม่ว่าจะโดยผิดกฎหมายหรือโดยถูกกฎหมาย ก็จะทำให้ปัญหาการจัดการโดยรวมในเรื่องการจัดการของเสีย (โดยเฉพาะของเสียอันตราย) ภายในไทยเลวร้ายยิ่งขึ้นจากที่มีปัญหาอยู่แล้ว นับตั้งแต่ปัญหาเรื่องภาระการกำจัดที่อยู่ในสภาพไล่ตามปัญหา กล่าวคือ มีขยะและของเสียอันตรายจำนวนมากตกค้างไม่ได้รับการบำบัดหรือจัดการอย่างถูกต้อง ปัญหาการควบคุมมาตรฐานการกำจัด ปัญหาการจัดการหาพื้นที่การรองรับการกำจัด ปัญหาการขัดแย้งกับท้องถิ่นที่ถูกใช้พื้นที่เพื่อการรองรับหรือกำจัดขยะ ปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากกิจกรรมการบำบัดหรือกำจัดขยะและของเสียอันตราย และห้า รายการพิกัดสินค้าที่มีการระบุไว้ในภาคผนวกของร่างความตกลง JTEPA มีหลายรายการเป็นของเสียอันตรายซึ่งกฎหมายไทยห้ามนำเข้า* การปรากฏในตารางรายการข้อผูกพันโดยมีเป้าหมายอัตราการลดภาษีที่จะลดลงอย่างชัดเจน

⁶⁰ "ไทย-ญี่ปุ่น ลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ (เจทีอีพีเอ : JTEPA)," Custom Import-Export 106 (มีนาคม 2550): 106.

* ดูรายละเอียดของรายการพิกัดสินค้าที่เข้าชายะเป็นของเสียอันตราย (Hazardous Waste) ที่ควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนตาม Basel Convention และพ.ร.บ. วัตถุอันตราย 2535 และภาค ของเสียที่มีการห้ามหรือการควบคุมการนำเข้าภายในประเทศไทยได้ใน กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน, วิเคราะห์ความตกลงที่ถูกปิดเอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ FTA Watch, 2550), หน้า 77-78.

กล่าวคือประเทศญี่ปุ่นกำลังประสบปัญหาวิกฤตการณ์จากการมีขยะล้นประเทศที่เกิดจากการผลิตในภาคต่างๆ การขยายตัวของการบิน ค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะของญี่ปุ่นเริ่มเพิ่มขึ้นสูงอย่างมากนับตั้งแต่ปี 2545 ซึ่งค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการกำจัดขยะสูงถึง 2 ล้านล้านเยน เฉลี่ยแล้วคนญี่ปุ่นจะต้องเสียค่ากำจัดขยะประมาณ 15,000-20,000 เยนต่อคนต่อปี ดังนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นจึงต้องหาวิธีในการลดปริมาณขยะ ด้วยการสร้างธุรกิจการแปรรูปขยะเพื่อหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) รวมทั้งการกำจัดขยะด้วยการส่งออกไปประเทศต่างๆ เพราะญี่ปุ่นขาดแคลนพื้นที่ในการฝังกลบขยะ และเมื่อเปลี่ยนมาใช้ระบบเผาขยะเป็นหลักก็ส่งผลให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีเตาเผามากที่สุดในโลก ซึ่งทำให้เกิดมลพิษและสารพิษในอากาศก่อให้เกิดโรคมะเร็งตามมา และประเด็นนี้ทำให้หลายฝ่ายเกิดความกังวลว่าเรื่องขยะพิษนั้นจะถูกแฝงเร้นเข้ามาในข้อตกลง JTEPA อย่างแน่นอน

คำอธิบายจากรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ในประเด็นนี้ทั้งรัฐบาลไทยและญี่ปุ่นมีความเข้าใจร่วมกันว่าฝ่ายไทยมีสิทธิทุกประการที่จะใช้กฎหมายไทยในการห้ามนำเข้าวัตถุมีพิษอันตราย ของที่เป็นวัตถุอันตรายหรือสารพิษที่อาจปนอยู่ จะถูกควบคุมโดยมาตรการตามกฎหมายและข้อบังคับภายใน โดยเฉพาะ พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดวัตถุที่ห้ามนำเข้าหรือต้องขออนุญาตเพื่อนำเข้า และตามพันธกรณีภายใต้ "อนุสัญญาบาเซล" ว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายและการกำจัดของเสียอันตราย ซึ่ง JTEPA จะไม่กระทบต่อสิทธิของไทยที่จะบังคับใช้มาตรการเหล่านี้เพื่อรักษามาตรฐานสิ่งแวดล้อมของไทย ดังนั้นด้วยมาตรการและสิทธิที่ไทยมีที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะอัตราภาษีจะเป็นเท่าใด ถ้าสินค้า (ของเสีย วัตถุอันตรายหรือสารพิษ) ละเมิดมาตรการสิ่งแวดล้อมของไทยก็ไม่สามารถนำเข้าได้อยู่ดีหากไม่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นนี้ สริก อุบลบาน⁶¹ เจ้าหน้าที่รัฐก็ได้ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐบาลว่าญี่ปุ่นไม่สามารถส่งออกวัตถุมีพิษหรือวัตถุอันตรายมายังไทยได้ เพราะได้ถูกคุ้มครองภายใต้กฎหมายดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น และสริก ได้ชี้แจงถึงความกังวลที่จะมีการ "ลักลอบ" ขนขยะพิษเข้ามาในประเทศ ที่กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชนตั้งข้อสังเกตนั้นว่า

"การลักลอบขนขยะพิษไม่สามารถทำได้ภายใต้กรอบ JTEPA เนื่องจากไทยมีกฎหมายพ.ร.บ. วัตถุอันตราย 2535 ควบคุมดูแลอยู่ รวมทั้งอยู่ภายใต้การควบคุมของอนุสัญญาบาเซลที่ห้ามการขนส่งขยะ

⁶¹ สัมภาษณ์ สริก อุบลบาน, นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ กองเอเชีย กรมเจรจาการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 30 มิถุนายน 2553.

อันตรายข้ามประเทศ แต่ในกรณีฟิลิปปินส์นั้นเกิดจากการละเมิดความตกลง โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนรู้เห็นในการยอมให้ญี่ปุ่นลักลอบนำขยะพิษเข้ามา และ NGOs ฟิลิปปินส์ก็ออกมาตีว่ามีการลักลอบเกิดขึ้น”

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ถึงแม้รัฐบาลจะอ้างถึงมาตรการการควบคุมโดยอนุสัญญาบาเซลและพ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 แต่จากการศึกษาเพิ่มเติมผู้วิจัยพบว่าถึงแม้อนุสัญญาบาเซลจะพยายามเพิ่มความเข้มข้นของกฎกติกามากขึ้น โดยให้ชาติสมาชิกลงนามใน “สัตยาบันสารการห้ามขนส่งขยะอันตราย” (Basel Ban Amendment) โดยมีสาระสำคัญห้ามการขนส่งขยะอันตรายข้ามประเทศ ตั้งแต่พ.ศ.2538⁶² เป็นต้นมา แต่ญี่ปุ่นก็หลีกเลี่ยงทำผิดสัตยาบันด้วยการเปลี่ยนแปลงสถานะของขยะให้กลายเป็น “สินค้า” ประเภทหนึ่งแฝงเข้ามาในไทยได้ โดยเห็นตัวอย่างได้จากฟิลิปปินส์ที่ทำ FTA กับญี่ปุ่นก่อนหน้านี้และตอนนี้ฟิลิปปินส์ก็ได้กลายเป็น “บ่อขยะ” ของญี่ปุ่นไปแล้ว ส่วนพ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ที่ครอบคลุมปัญหาวัตถุอันตรายทั้งหมดของไทยแต่ก็ยังคงขาดกลไกจากกฎหมายลูกที่เป็นข้อปฏิบัติทำให้การควบคุมดูแลยังมีความบกพร่องและหละหลวมอยู่มาก และในภาพรวมไทยยังขาดหน่วยงานที่เข้ามาดูแลปัญหานี้โดยเฉพาะ เพราะกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีหน้าที่จำกัดอยู่ที่การควบคุมของเสียที่มีแหล่งกำเนิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศเท่านั้น ไม่สามารถดูแลของเสียที่ “นำเข้า” จากประเทศอื่นๆได้

จากข้อมูลดังกล่าวได้สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของสมาชิกกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch)⁶³ ที่ติดตามเรื่อง JTEPA มาตั้งแต่สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ และ วินิจชัย แจ่มแจ้ง⁶⁴ อดีตหัวหน้ากลุ่มเจรจาเปิดเสรีสินค้าในความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ที่ได้ให้ความคิดเห็นว่าเป็นเรื่องขยะมีพิษ ประเด็นคือการบังคับใช้กฎหมายของไทยมีปัญหา เป็นเรื่องของกฎหมายภายในที่ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าห้ามนำเข้าสารพิษประเภทใดบ้าง อย่างพวกกัมมัทภาพรังสีที่นำเข้ามารีไซเคิลเพื่อเอามา x-ray ในโรงพยาบาล นั่นก็เป็นอันตรายต่อคนและสิ่งแวดล้อม

และตามปกติวิสัยแล้วย่อมไม่มีร่างความตกลงใดที่จะระบุข้อความบังคับให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องยอมรับหรืออนุญาตการนำเข้าขยะและของเสียอันตราย แต่ประเด็นคือร่างความ

⁶² กระทรวงการต่างประเทศ, เรื่องนำรู้เกี่ยวกับความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น Japan-Thailand Economic Partnership Agreement (กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ, 2549), หน้า 127-131

⁶³ สัมภาษณ์ สมาชิกกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch), นักวิจัยประจำโครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา (FOCUS) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 8 ธันวาคม 2553.

⁶⁴ สัมภาษณ์ วินิจชัย แจ่มแจ้ง, ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 12 พฤศจิกายน 2553.

ตกลง JTEPA นั้นเป็นการตกลงร่วมกันของทั้งสองฝ่ายที่จะยึดถือว่า ขยะและของเสียอันตรายราย นับเป็น “สินค้า” ประเภทหนึ่งด้วย และมีการตกลงที่จะส่งเสริมการค้าขายสินค้าประเภทนี้หลาย รายการด้วยการลดภาษีศุลกากร ซึ่งหมายความว่าทั้งรัฐบาลไทยและรัฐบาลญี่ปุ่นต่างตกลง ร่วมกันที่จะมีนโยบายเปิดช่องทางและสร้างแรงจูงใจให้ธุรกิจการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าประเภท นี้เป็นไปอย่างสะดวกและมีต้นทุนที่ถูกกลง ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องของการบังคับ ตรงกันข้ามกลับเป็น การส่งเสริมให้กลไกตลาดทำงาน เช่น หากทางญี่ปุ่นมีความต้องการที่จะส่งสินค้าประเภทนี้มา และประเทศไทยมีนักธุรกิจที่พร้อมจะดำเนินกิจการรับบำบัดของเสียอันตราย เพียงเท่านี้ก็ง่ายต่อ การส่งออกขยะและสินค้าอันตรายของญี่ปุ่นสู่ไทย

โดยประเด็นการนำเข้าของเสียหรือขยะพิษนั้น บัณฑิตุรักษ์ เศรษฐศิริโรตม์⁶⁵ สมาชิก กลุ่ม FTA Watch ได้กล่าวถึงจากการสำรวจของ TDRI ว่ามีแค่ 2-3 รายที่ขอลิขิต JTEPA ในการ ส่งของเสียอันตรายแต่จากในความเป็นจริงแล้วบัณฑิตุรักษ์ ได้กล่าวว่า

“รายการสินค้าที่เป็นของเสียอันตรายมีการนำเข้าจากญี่ปุ่น ผมเคยเข้าไปดูที่หนึ่งก็มีปริมาณ มหาศาล ต่างจากที่ TDRI รายงานว่าแทบจะไม่มีการนำเข้าเข้ามาเลย”

ข้อสังเกตของการนำเข้าขยะพิษก็คือ แท้จริงแล้วไม่ได้เน้นเรื่องการขอลิขิตในการ ลดหย่อนภาษีส่งออกขยะเข้ามาในไทย แต่สิ่งที่มุ่งเน้นคือต้องการทำให้เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ **“ทำให้ ถูกต้องตามกฎหมาย”** (legalize) คือ ทำให้รายการสินค้าที่เข้าข่ายว่าเป็นของเสียอันตรายให้ถูก กฎหมาย ซึ่งจากการสัมภาษณ์สมาชิก FTA Watch⁶⁶ ก็ให้ข้อมูลในลักษณะเดียวกันว่า

“ใน JTEPA ต้องการที่จะทำให้สินค้าอันตรายเหล่านี้อยู่ในรูปของ “สินค้าปกติ” ที่สามารถ ค้าขายกันได้ระหว่างประเทศ แต่เราไม่ได้มองว่ามันเป็นสินค้าปกติ โดยก่อนหน้านี้ก็มีการลักลอบและก็ซื้อขาย บ้างแล้ว แต่ถ้าขยะพิษเหล่านี้ถูกจัดว่าเป็นสินค้าประเภทหนึ่งก็จะทำให้มีการนำเข้าได้สะดวกขึ้น”

สิ่งที่เราต้องตระหนักคือญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีขยะล้นเมือง ข้อตกลงนี้จะส่งผล ให้ญี่ปุ่นส่งออกขยะพิษเข้ามาในไทยได้สะดวกและไทยไม่สามารถที่จะห้ามการค้าขายรายการ สินค้าต่างๆเหล่านี้ได้ เพราะจะกลายเป็นการกระทบการคุ้มครองการลงทุนและกระทบกับสิทธิของ ผู้ประกอบการของญี่ปุ่น เนื่องจากสินค้าเหล่านี้กลายเป็นสินค้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้วิจัยได้ สัมภาษณ์ในประเด็นขยะพิษหรือของเสียอันตรายที่นำเข้ามาในไทยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ใน ด้านใดบ้าง บัณฑิตุรักษ์ เศรษฐศิริโรตม์⁶⁷ กล่าวว่า

⁶⁵ สัมภาษณ์ บัณฑิตุรักษ์ เศรษฐศิริโรตม์, ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อสิ่งแวดล้อม, 7 กรกฎาคม 2553.

⁶⁶ สัมภาษณ์ สมาชิกกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch), นักวิจัยประจำโครงการ ศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา (FOCUS) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 8 ธันวาคม 2553.

⁶⁷ สัมภาษณ์ บัณฑิตุรักษ์ เศรษฐศิริโรตม์, ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อสิ่งแวดล้อม, 7 กรกฎาคม 2553.

“ขยะพิษที่พอจะติดตามได้ว่านำเข้ามาทำอะไรนั้นก็มีเครื่องถ่ายเอกสารและเก้าอี้ที่เมื่อนำมารีไซเคิลแล้วจะก่อให้เกิด “ของเสีย” (Waste) ที่น้อยมาก โดยเก้าอี้ที่นำเข้ามาจะนำมาใช้เป็นส่วนผสมในอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ แต่ในต่างประเทศโดยเฉพาะที่อังกฤษได้มีการห้ามใช้เก้าอี้เข้ามาเป็นส่วนประกอบในปูนซีเมนต์ เพราะมีโอกาสที่จะหลุดร่อนและสร้างผลเสียต่อสุขภาพของผู้บริโภคได้ แต่ในไทยยังไม่มีการห้ามนำเข้าสินค้าชนิดนี้ แต่มีรายการสินค้าขยะพิษ เช่น แบตเตอรี่เก่า ยางรถยนต์เก่า กากจากปฏิกิริยาปริมาณ เป็นต้น คือสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ไม่รู้จะมีอยู่ในรายการเพื่ออะไรและนำเข้ามาเพื่อใช้ประโยชน์อะไร”

อย่างไรก็ดีประเด็นที่แท้จริงของเรื่องนี้อยู่ที่ว่า การนำเข้าขยะและของเสียอันตรายจากต่างแดนอย่างถูกกฎหมายก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่เกิดขึ้นเพราะจะเป็นการสร้างภาระและปัญหาภายในแก่ไทยอยู่ดี เนื่องจากธุรกิจอุตสาหกรรมการรีไซเคิล (recycle) และบำบัดของเสียทั้งที่อันตรายและไม่อันตรายเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ซึ่งเป็นผลเสียที่ไม่สามารถประเมินค่าได้ อีกทั้งคำอธิบายจากรัฐบาลก็ไม่สมเหตุสมผลเพราะในความเป็นจริงแล้วกฎหมายไทยที่ควบคุมและดูแลเรื่องขยะยังมีช่องโหว่ที่ทำให้มีการลักลอบนำเข้าขยะพิษเข้ามาในไทยหรือแอบแฝงเข้ามาในรูปแบบของสินค้าดังที่วิเคราะห์ในเบื้องต้น

2.3.2.3 สิทธิบัตรจุลชีพ

ฝ่ายไทยและญี่ปุ่นมีความเข้าใจร่วมกันว่า ไทยจะมีสิทธิไม่รับจดสิทธิบัตรจุลชีพ ส่วนสิ่งประดิษฐ์ที่เกี่ยวข้องกับจุลชีพนั้นญี่ปุ่นมีสิทธิเสนอให้ได้รับการพิจารณา ส่วนไทยจะให้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการพิจารณาว่า สิ่งประดิษฐ์ที่ญี่ปุ่นขอจดสิทธิบัตรนั้นสอดคล้องกับเงื่อนไขทุกข้อในกฎหมายไทยหรือไม่ สรุปคือให้ใช้กฎหมายไทยเป็นใหญ่ อย่างไรก็ตามผลสรุปทั้งสองเรื่องดังกล่าวจะนำไปแก้ไขในร่างความตกลงหรือเขียนเป็นบันทึกความเข้าใจแนบไว้ท้ายบท (end note) หรือไม่นั้นเรื่องนี้อยู่ระหว่างการหารือกับฝ่ายญี่ปุ่น แต่ไม่ว่าจะอยู่ที่ตำแหน่งใดพิศาล มาณวพัฒน์ระบุว่าภายหลังการลงนามความตกลง ตามกฎหมายระหว่างประเทศถือว่ามีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ เช่นเดียวกัน กล่าวคือกฎหมายไทยไม่มีการอนุญาตให้จดสิทธิบัตรจุลชีพ เนื่องจากภายใต้กฎหมายสิทธิบัตร พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542 ประเทศไทยไม่อนุญาตให้มีการจดสิทธิบัตรที่เกี่ยวกับสิ่งมีชีวิต โดยกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า

“จุลชีพและส่วนประกอบส่วนใดส่วนหนึ่งของจุลชีพที่มีอยู่ตามธรรมชาติ สัตว์ พืช หรือสารสกัดจากสัตว์หรือพืช ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติ”⁶⁸

⁶⁸ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน, วิเคราะห์ความตกลงที่ผูกปิดเอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ FTA Watch, 2550), หน้า 26.

แต่ข้อบทในความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น กลับเขียนข้อความซึ่งเปิดโอกาสให้มีการจดสิทธิบัตรจุลชีพตามธรรมชาติ ดังปรากฏในข้อ 130(3) ว่า

“ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องให้ความมั่นใจว่าคำขอรับสิทธิบัตรใดๆจะไม่ถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลเพียงอย่างเดียวว่า สารที่ขอถือสิทธิในคำขอนั้นเกี่ยวข้องกับจุลชีพที่เกิดตามธรรมชาติ”⁶⁹

คำอธิบายจากรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ รวมทั้งคณะเจรจาฝ่ายไทยอ้างว่าข้อเรียกร้องของญี่ปุ่น ไม่ได้มากไปกว่าข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPs) ในองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งเจ้าหน้าที่ของไทยตีความดังกล่าวแล้วและเห็นว่าเป็นแค่เพียงการปฏิเสธคำขอเท่านั้น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้จดสิทธิบัตรอยู่ที่กรมทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งจะยึดตามกฎหมายไทยและเป็นความเข้าใจร่วมกันระหว่างคณะเจรจาทั้งสองฝ่ายแล้วว่าไทยจะไม่ให้การคุ้มครองแก่ฝ่ายญี่ปุ่นเกินไปกว่ากฎหมายภายใน ซึ่งในประเด็นนี้ สริก อุบลบาน ได้เปรียบเทียบให้เข้าใจว่า

“การขอจดสิทธิบัตรจุลชีพก็คล้ายกับเอารถยนต์มาเปลี่ยนสี แล้วบอกว่าเป็นรถยนต์รุ่นใหม่ และจะมาจดทะเบียนเป็นของตัวเองนั้นไม่สามารถทำได้ แต่เราต้องมาดูว่ารถยนต์ที่เปลี่ยนสีใหม่นั้นใช้เครื่องมืออะไร มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่ ถ้ามีการพัฒนาไปจากเดิมก็สามารถขอจดได้”

จากคำชี้แจงนี้จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าข้อตกลง JTEPA มีการเปิดโอกาสให้สามารถจดสิทธิบัตรจุลชีพที่ได้จากการประดิษฐ์หรือพัฒนาจากสารพันธุกรรมเดิมขึ้นมาได้นั้น จะเป็นการให้ประโยชน์แก่ทางญี่ปุ่นเพียงฝ่ายเดียวหรือไม่ โดยจากการสัมภาษณ์สมาชิกกลุ่ม FTA Watch⁷⁰ ท่านหนึ่งก็ได้ให้ความเห็นว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการพัฒนาด้านจุลชีพมากที่สุด มีเทคโนโลยีความรู้และความสามารถมากกว่าไทย อาจทำให้ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบในที่สุด

ซึ่งคำอธิบายดังกล่าวทำให้เกิดข้อโต้แย้ง ดังนี้ ศาสตราจารย์คาร์ลอส คอร์เรีย (Professor Carlos Correa) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญระดับโลกที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาระหว่างประเทศมายาวนานเห็นว่าข้อบทในมาตรา 130(3) นั้น เป็นการตกลงที่มากไปกว่าข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญาในองค์การการค้าโลกหรือที่เรียกกันว่าเป็นทริปส์พลัส (TRIPs-Plus)^{*} คาร์ลอสตีความว่า ข้อความในตัวบทนั้น อาจตีความให้มีการจดสิทธิบัตรที่จุลชีพตามธรรมชาติได้หากคำขอนั้นมี

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁰ สัมภาษณ์สมาชิกกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch), นักวิจัยประจำโครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา (FOCUS) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 8 ธันวาคม 2553.

* กรุณาอ่านเพิ่มเติมในภาคผนวก ค หน้า 137



เงื่อนไขครบ (มีความใหม่ มีขั้นตอนการประดิษฐ์ที่สูงขึ้น และประยุกต์ใช้ทางอุตสาหกรรมได้) หรือกล่าวในอีกแง่หนึ่งว่าเป็นการวางเงื่อนไขให้จุลชีพตามธรรมชาตินั้นเป็น “การประดิษฐ์” นั้นเอง

นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญกฎหมายสิทธิบัตร เกษศาสตร์ เกษตรกรรมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสำนักงานกฎหมายชั้นนำของไทยเห็นสอดคล้องกับคาร์ลอส ว่าข้อบทดังกล่าวเปิดช่องทำให้มีการจดสิทธิบัตรจุลชีพตามธรรมชาติได้ ข้ออ้างของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ และคณะเจรจาที่อ้างความเข้าใจระหว่างกันของคณะเจรจาทั้งฝ่ายไทยและญี่ปุ่น รวมทั้งอ้างวิธีปฏิบัติตามกฎหมายไทย ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะโต้แย้งได้เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้นการตีความต้องขึ้นอยู่กับตัวบทหลักเป็นสำคัญ

จากการสัมภาษณ์สมาชิกกลุ่ม FTA Watch⁷¹ ก็ได้ข้อมูลว่าที่คณะเจรจาที่แจ้งว่าความตกลงทรัพย์สินทางปัญญาในเรื่องการจดสิทธิบัตรจุลชีพนั้นมีข้อตกลงที่มากไปกว่าข้อตกลงในองค์การการค้าโลก ซึ่งในตอนหลังสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่ได้รับคำจ้างจากรัฐบาลในการตรวจสอบประเด็นนี้ก็ออกมายอมรับว่าข้อตกลงมีความผูกพันเกินกว่าองค์การการค้าโลก แต่ไม่น่าส่งผลกระทบต่ออะไร ซึ่งผลการศึกษานี้เป็นแค่เพียงการคาดเดาเท่านั้น

จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเพิ่มเติม ก็ได้ข้อสังเกตว่า ถึงแม้รัฐบาลจะอ้างว่าไทยสามารถเลือกรับหรือไม่รับจดสิทธิบัตรจุลชีพได้ โดยใช้กฎหมายไทยเป็นหลักนั้น แต่ในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่งที่เรียกว่า “Biotech Directive”⁷² ขึ้นมา โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องยอมรับให้มีการออกสิทธิบัตรในสารพันธุกรรมแม้ว่าจะมีลักษณะทางพันธุกรรมเหมือนกับสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติก็ตาม กล่าวคือให้ถือตามหลักที่ว่า **สิ่งใดก็ตามที่มนุษย์สร้างขึ้นสามารถขอรับสิทธิบัตรได้ทั้งสิ้น** (anything under the sun that is made by man is patentable) **โดยไม่ถือว่าจุลชีพที่ได้นี้เป็นผลิตภัณฑ์ของธรรมชาติ** (product of nature) **แต่เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้จากธรรมชาติ** (product derived from nature)⁷³ และหลักการเช่นว่านี้ได้ถูกนำไปใช้ในกฎหมายสิทธิบัตรของประเทศญี่ปุ่นด้วยและญี่ปุ่นพยายามเจรจาให้ไทยยอมรับข้อตกลงนี้โดยเอาเรื่องเกษตรมาแลกเปลี่ยนกับไทย

⁷¹ สัมภาษณ์สมาชิกกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch), นักวิจัยประจำโครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา (FOCUS) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 8 ธันวาคม 2553.

⁷² นันทน อินทนนท์, JTEPA สิทธิบัตรจุลชีพกับมาโครจีน [ออนไลน์], 4 เมษายน 2550. แหล่งที่มา <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=353>

⁷³ นันทน อินทนนท์, JTEPA สิทธิบัตรจุลชีพ กับมาโครจีน (ตอนที่ ๒) [ออนไลน์], 4 เมษายน 2550. แหล่งที่มา http://www.bangkokbiznews.com/2007/04/03/MW02_0209_news. [2553, มิถุนายน 1]

ทั้งนี้ถึงแม้รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณและคณะเจรจาฝ่ายไทยจะอ้างถึงการบังคับใช้กฎหมายไทยเป็นหลัก ในเรื่องการรับจดสิทธิบัตรจุลชีพนั้น แต่เราก็ไม่อาจละเลยข้อความตกลงของกฎหมายระหว่างประเทศได้ ถึงแม้วินิจฉัย แจ่มแจ้งจะกล่าวว่า

“ไทยมีอำนาจที่จะรับหรือไม่รับการจดสิทธิบัตรจุลชีพเรามีอำนาจอธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ต้องไม่ขัดต่อความตกลงกฎหมายระหว่างประเทศ”

จากคำกล่าวนี้ถ้าญี่ปุ่นสามารถผลักดันให้ไทยยอมรับกฎหมาย “Biotech Directive” ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่คู่เจรจาไม่สามารถฝ่าฝืนหรือไม่ยอมรับได้นั้นก็เท่ากับว่าไทยต้องยอมให้ญี่ปุ่นได้รับการจดสิทธิบัตรในสารพันธุกรรม แม้ว่าจะมีลักษณะทางพันธุกรรมเหมือนกับสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติในไทยก็ตาม

สรุปได้ว่าร่างความตกลง JTEPA ทำให้กลุ่ม FTA Watch ซึ่งเป็นกลุ่มคัดค้าน เกิดกระแสแห่งความไม่ไว้วางใจว่าไทยยังจะมีสิทธิปฏิเสธคำขอรับสิทธิบัตรจุลชีพหรือไม่ เนื่องจากเกิดปัญหาในการตีความกล่าวคือ จุลชีพที่มีอยู่ตามธรรมชาติ (product of nature) นั้นยอมไม่อาจขอรับสิทธิบัตรได้อย่างแน่นอน เนื่องจากเป็นแค่เพียง “การค้นพบ” (discovery) ไม่ใช่ “การประดิษฐ์” (invention) แต่ประเด็นที่เป็นปัญหาก็คือ จุลชีพที่สร้างขึ้นโดยมนุษย์แต่มีลักษณะทางพันธุกรรมเหมือนกับจุลชีพที่มีอยู่ตามธรรมชาติทุกประการ (เช่นจุลชีพที่มีการตัดแต่งพันธุกรรม) ซึ่งจัดเป็นสิ่งประดิษฐ์ และในข้อตกลงของ JTEPA ก็ได้มีการเปิดโอกาสให้จดสิทธิบัตรจุลชีพที่ประดิษฐ์ขึ้นมาได้นั้น กลุ่มคัดค้านเกรงว่าจะก่อให้เกิดแก่ญี่ปุ่นเพียงฝ่ายเดียว เพราะเป็นประเทศที่มีการพัฒนาด้านจุลชีพมากที่สุด

ข้อสังเกต ในประเด็นนี้ก็คือ เมื่อเปรียบเทียบความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ฟิลิปปินส์และมาเลเซียทำกับญี่ปุ่นพบว่าไทยเป็นฝ่ายตกหลุมพรางญี่ปุ่น คือ ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจฟิลิปปินส์-ญี่ปุ่น (JPEPA) ประเทศฟิลิปปินส์ไม่ยินยอมให้มีข้อความใดๆเกี่ยวกับจุลชีพเลย ในขณะที่ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจมาเลเซีย-ญี่ปุ่น (JMEPA) มีข้อความกล่าวถึงการจดสิทธิบัตร “จุลชีพ” แต่เป็นการให้สิทธิคุ้มครองแก่ญี่ปุ่นเท่ากับพันธกรณีที่ประเทศทั้งสองมีภายใต้องค์การการค้าโลกเท่านั้น

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในเรื่องสิทธิบัตรจุลชีพจากความตกลงนี้ สามารถจำแนกออกเป็น 4 ด้านคือ⁷⁴ **หนึ่ง** การลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นมิได้ให้ประโยชน์แก่

⁷⁴ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน, วิเคราะห์ความตกลงที่ผูกมัดเอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ FTA Watch, 2550), หน้า 27-28.

ประเทศญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียวเท่านั้น แต่ยังเป็นกาเปิดให้สหรัฐอเมริกา ยุโรป และประเทศอุตสาหกรรมอื่นทั้งหมดที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกได้สิทธิคุ้มครองไปพร้อมๆกันด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักปฏิบัติต่อ “คนชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง” (Most-Favored-Nation Treatment) ที่ระบุไว้ในมาตรา 4 และ 5 ของข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้องค์การการค้าโลก สอง ปัจจุบันมีสมาชิกในเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก เครือข่ายกิจกรรมไร้สารพิษและเกษตรกรกลุ่มอื่นๆที่ใช้จุลินทรีย์ในการปรับปรุงบำรุงดินรวมกันมากกว่า 2 ล้านครอบครัว การใช้ประโยชน์จากจุลินทรีย์ดังกล่าวเป็นการใช้ประโยชน์ข้างต้น โดยรวบรวมจุลินทรีย์จากธรรมชาติมาทดลอง คัดเลือกและเผยแพร่ไปสู่สมาชิกในเครือข่ายและเพื่อนบ้าน หากรัฐบาลไม่ตัดข้อความในข้อ 130(3) ต่างชาติจะฉวยโอกาสเข้ามาจดสิทธิบัตรในจุลินทรีย์ตามธรรมชาติ รวมทั้งนำจุลินทรีย์ที่เกษตรกรใช้ประโยชน์ไปต่อยอด เพื่อพัฒนาเอาไปใช้ประโยชน์ในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เป็นการขัดขวางโอกาสในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากจุลินทรีย์ซึ่งเป็นมรดกของแผ่นดิน อีกทั้งเป็นการทำลายรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ สาม ตัวอย่างผลกระทบอื่นๆเช่น กรณีนายเดนิส กอนซาลเวส (Danis Gonslves) และมหาวิทยาลัยคอร์เนลได้จดขอยจดสิทธิบัตรไวรัสใบด่างวงแหวนสายพันธุ์ไทยเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2549 ส่งผลให้มะละกอตัดแปลงพันธุกรรมที่กระทรวงเกษตรฯกำลังทำวิจัยในประเทศไทยกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยคอร์เนล กรรมสิทธิ์นี้ยังครอบคลุมไปถึงมะละกอสายพันธุ์ท้องถิ่นอื่นๆที่ผสมข้ามกับมะละกอตัดแปลงพันธุกรรม รวมไปถึงกรรมสิทธิ์ในพันธุ์พืชตระกูลแตง มะเขือเทศ และพืชอื่นๆทั้งหมด ที่นำเอาเอ็นจากไวรัสใบด่างวงแหวนสายพันธุ์ไทยไปใช้ประโยชน์ด้วย เกษตรกรและแม้กระทั่งธุรกิจที่เกี่ยวข้องก็ได้รับผลกระทบด้วยเพราะจะถูกเรียกเก็บค่าสิทธิบัตรสูงถึงร้อยละ 35 ของยอดขายจากผลิตภัณฑ์หากพบว่าเกี่ยวกับสิทธิบัตรที่อีกฝ่ายจดไว้ และสี่ การจดสิทธิบัตรในจุลินทรีย์จะส่งผลกระทบต่อการวิจัยและการผลิตยาและอาหารด้วย เนื่องจากจุลินทรีย์มีบทบาทสำคัญมากในการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น ยาที่ผลิตจากจุลินทรีย์เป็นแหล่งตั้งต้นมีมูลค่าประมาณ 50,000 ล้านดอลลาร์ในประเทศอุตสาหกรรม โดยขณะนี้มียาปฏิชีวนะที่ได้จากจุลินทรีย์มากกว่า 3,000 ชนิด

ข้อเสนอก็คือ รัฐบาลต้องแก้ไขและปิดช่องโหว่นี้ด้วยการตัดข้อความในข้อ 130(3) ออกทั้งหมดเช่นเดียวกับที่ปรากฏในข้อตกลงความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ฟิลิปปินส์-ญี่ปุ่น (JPEPA) หรือตัดข้อความ “related to naturally occurring” ออกไปเพื่อให้ขอบทในความตกลงฉบับนี้เหมือนกับกรณีข้อตกลงที่ญี่ปุ่นทำกับมาเลเซีย (JMEPA) ก็ได้

จากการศึกษาผลประโยชน์ส่วนรวมที่สาธารณะต้องเสียไปจากการทำความตกลง JTEPA ซึ่งงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาประเด็นเรื่องสินค้าข้าว ชยะพืชและสิทธิบัตรจุลินทรีย์ที่เป็นข้อ

ถกเถียงสำคัญของกลุ่มที่คัดค้านการทำงานนโยบาย JTEPA โดยต้องการที่จะให้รัฐบาลทบทวนความตกลงต่างๆที่ไทยอาจเป็นฝ่ายเสียเปรียบให้ถี่ถ้วนก่อนที่จะมีการลงนามความตกลง เพราะเมื่อความตกลงมีผลบังคับใช้แล้ว ถึงแม้จะมีการประเมินผลที่เกิดขึ้น โดยกระทรวงพาณิชย์มีหน้าที่หลักในการรายงานผลให้กับคณะรัฐมนตรี แต่โดยรวมแล้วจะรายงานเฉพาะเรื่องดุลการค้าและข้อมูลการนำเข้า-ส่งออก เท่านั้น และถึงแม้จะมีคณะกรรมการ JTEPA ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อติดตามผลหลังจากนโยบายมีผลบังคับใช้แล้วก็ทำหน้าที่ไม่แตกต่างกัน และการวัดผลจากสองเรื่องนี้ก็ไม่สามารถให้คำตอบในเรื่องอื่นๆว่าไทยได้หรือเสียประโยชน์อย่างไรบ้าง⁷⁵

ข้อดังกล่าวนี้เป็นจุดบกพร่องที่ทำให้บุคคลทั่วไปมองเห็นแต่ด้านดีว่าการทำ JTEPA จะช่วยหนุนเสริมการค้าและการลงทุนของไทย โดยไม่ได้คำนึงถึงกลุ่มคนที่จะได้รับประโยชน์ว่าคือกลุ่มใด เพราะจุดมุ่งหมายหลักของ JTEPA คือต้องการที่จะให้เกษตรกร ซึ่งถือเป็นกลุ่มทุนรายย่อยได้รับประโยชน์เป็นหลัก แต่เมื่อพิจารณาแล้วผลประโยชน์ที่ได้รับกลับกระจุกตัวอยู่เฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ซึ่งกลุ่มทุนในรัฐบาลก็ได้รับประโยชน์จากความตกลงนี้ด้วยกล่าวคือนอกจากสาธารณะจะไม่ได้ได้รับประโยชน์จากความตกลงนี้แล้ว ยังจะได้รับผลเสียจากความตกลงนี้ด้วย

2.4 สรุปท้ายบทที่ 2

กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจภายใต้อุดมการณ์ลัทธิเสรีนิยมใหม่ ในปัจจุบันทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รัฐจึงต้องตอบรับการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนในกรอบเขตการค้าเสรี (FTA หรือ EPA) ซึ่งเป็นนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ที่มีความเชื่อมั่นในระบบทุนนิยมตลาดเสรี (Free Market Capitalism) เขตการค้าเสรีจึงเกิดขึ้นมาจากความล้มเหลว ความล่าช้าในการดำเนินการเพื่อวางกติกาการค้าและการส่งออกขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งประเทศต่างๆโดยเฉพาะประเทศเล็กๆเคยมุ่งหวังว่าน่าจะเป็นเวทีที่ช่วยให้บรรยากาศการค้าของโลกเป็นธรรมมากขึ้น แต่การทำเขตการค้าเสรีก็ไม่ได้ง่ายอย่างที่หวังนัก เนื่องจากแต่ละประเทศก็ล้วนแต่ต้องการจะปกป้องผลประโยชน์ของชาติตนเอง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการได้รับผลประโยชน์หรือช่วงชิงความได้เปรียบในเชิงการค้าจากประเทศที่เจรจาด้วย

⁷⁵ สัมภาษณ์ บัณฑิตพร เศรษฐศุโรตม์, ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อสิ่งแวดลอม, 7 กรกฎาคม 2553. และ สัมภาษณ์ สมาชิกกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch), นักวิจัยประจำโครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา (FOCUS) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 8 ธันวาคม 2553.

การจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ภายใต้รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ นั้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นภาคการเมืองมีบทบาทสำคัญ ทั้งนี้ข้อสังเกตจากปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนายทุนของไทยในขณะนั้นคือ รัฐบาลซึ่งมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ปรากฏการณ์ทางการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะพอสมควร เมื่อพบว่าพรรคไทยรักไทยมีองค์ประกอบแกนหลักเป็นกลุ่มทุนผูกขาดของประเทศ ภาคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความตกลง JTEPA ภาคราชการที่มีบทบาทในการเจรจาความตกลง JTEPA ก็ขึ้นตรงกับภาคการเมืองทำให้ความตกลงต่างๆเป็นไปตามความต้องการของภาคการเมืองเป็นหลัก ส่วนภาคธุรกิจก็เป็นภาคที่ให้การสนับสนุนทั้งภาคราชการและภาคการเมือง เนื่องจาก JTEPA เป็นนโยบายที่ส่งเสริมการค้าและการลงทุนของภาคธุรกิจ ในขณะที่ภาคประชาชนเป็นเพียงคนกลุ่มหนึ่งที่รัฐบาลนำมาอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกรดำเนินการความตกลง JTEPA เท่านั้น และจากการรับแรงผลักดันนโยบาย JTEPA โดยเฉพาะข้อตกลงภาคการเกษตรขึ้นมาเจรจาเป็นอันดับแรก แต่กลับยอมแลกสินค้าข้าวที่เกษตรกรไทยส่วนใหญ่จะได้ประโยชน์เพื่อแลกกับสินค้าไก่ กุ้งและอาหารแปรรูป ที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่เป็นผู้ได้ประโยชน์ และในขณะนั้นยังมีความไม่ชัดเจนในประเด็นเรื่องชยะและของเสีย อันตรายกับสิทธิบัตรจุลชีพที่ยังคงเป็นข้อถกเถียงอยู่โดยฝ่ายที่คัดค้านมีความกังวลว่าประเด็นเหล่านี้จะสร้างความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อสาธารณะ แต่รัฐบาลในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ก็ยังคงเดินหน้าจัดทำความตกลงต่างๆที่มีเสียงคัดค้านจากภาคประชาชน ทั้งนี้ก็เพื่อให้ญี่ปุ่นยอมเปิดตลาดภาคการเกษตรให้กับไทย ซึ่งการกระทำของรัฐบาลในขณะนั้นถูกตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนภายในพรรคหรือไม่ โดยเฉพาะกลุ่มของธนิษฐ์ เจียรนวนนท์ นักธุรกิจยักษ์ใหญ่ผู้เป็นเจ้าของ “กลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์หรือ CP” ที่มีเครือข่ายธุรกิจกว้างใหญ่ โดยเฉพาะในธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร กล่าวคือรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ได้ฉกฉวยผลประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่ไหลบ่าเข้ามาผ่านอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ ด้วยการใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาบิดเบือนกลไกการค้าเสรีเพื่อออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มตนหรือพวกพ้องที่เป็นกลุ่มทุนผูกขาด