

บทที่ 7

วิเคราะห์การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับภาคเกษตรกรรมไทย

1. บทวิเคราะห์ทั่วไป

ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในแนวคิด Neo Classics ซึ่งได้มีการพัฒนาเป็นแนวคิดที่เรียกว่า Neo Liberalism หรือการเปิดเสรีแนวใหม่ ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจเสรีที่ไร้พรมแดน การค้า การลงทุน สามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนได้โดยเสรี ไม่มีอุปสรรคใดๆ ของรัฐ ทั้งอุปสรรคทางภาษีอากร (Tariff Barrier) และอุปสรรคที่ไม่มีใช้ภาษีอากร (Non Tariff Barrier) แนวคิดในการเปิดเสรีดังกล่าว มีความเชื่อกันว่าในท้ายที่สุด จะมีผลดี และเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค การเปิดเสรีทำให้มีการใช้ทรัพยากรอันจำกัดของโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแสวงหาประโยชน์เชิงการค้าและการลงทุน จากประเทศที่มีความได้เปรียบสมบูรณ์ และมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Absolute advantages and comparative advantages) มีการแข่งขันบนพื้นฐานของความชำนาญการ ตามหลักการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) มีการแข่งขันอย่างเสรีมีการผลิตสินค้าที่ดี มีคุณภาพ และราคาข้อมเข้านเป็นผลมาจากการแข่งขันกันอย่างเสรี ผู้บริโภคสามารถเลือกสินค้าได้หลากหลายโดยเสรี จากทุกมุมโลก คุณภาพชีวิตของประชาชนจะดีขึ้น จะมีการเพิ่มการจ้างงานมากขึ้น จากการลงทุน มีการพัฒนาอย่างทั่วถึง และรวดเร็ว ประเทศกำลังพัฒนาข้อมจะได้รับเม็ดเงินจากการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ มาพัฒนาชาติและประชาชน

อย่างไรก็ตามในโลกแห่งความเป็นจริง แนวคิดเรื่องระบบเศรษฐกิจเสรีที่ไร้พรมแดนตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นี้ไม่สามารถที่จะพิจารณาด้านเศรษฐกิจบนพื้นฐานทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (Economic Theoretical Aspects) โดยส่วนเดียวได้ เนื่องจากพรมแดนทางการเมืองมิได้เปิดเสรี ในลักษณะที่สอดคล้องกันกับการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน แต่พรมแดนทางการเมือง (Political Border) ที่ถูกกำหนดโดยเขตแดนแห่งรัฐ อันประกอบกันขึ้นโดยองค์ประกอบของการเป็นชาตินั้น มิได้มีการเปิดเสรีให้ประชากรเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนแห่งชาตินี้ซึ่งกันและกัน ได้โดยเสรีเช่นเดียวกับการเปิดเสรีทางการค้า และการลงทุน นอกจากกลุ่มประเทศที่รวมตัวทางเศรษฐกิจ เช่น สหภาพยุโรป (European Union) ที่มีระดับการรวมตัว ทั้งทางเศรษฐกิจ นโยบาย ตลอดจนนโยบายต่อภายนอกกลุ่มสหภาพ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีสถาบันหรือองค์กรเหนือรัฐ มีกรอบแห่งกฎหมายในระดับสหภาพ มีการบังคับการตรง (Direct Effect) ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการรวมตัวทางเศรษฐกิจให้เป็นตลาดเดียว และมีการเคลื่อนย้ายคนหรือแรงงานอย่างเสรี หากแต่ประเทศต่างๆ นอกเหนือจากกลุ่มสหภาพยุโรป ยังคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในการไม่เปิดเสรีให้ประชากรข้ามแดน นอกจากการกั้นกรองตาม

กฎหมายของประเทศนั้นๆ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลเฉพาะที่หลากหลาย ทั้งทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคง เป็นต้น

ดังนั้นสภาพการณ์โดยทั่วไปของประเทศต่างๆ ในโลกจึงมีความไม่สมมาตร หรือความลักลั่นในการเปิดเสรีของสองระบบ (Economic Liberalization and Exclusive Sovereignty) จึงก่อให้เกิดอุปสรรคในการเข้าถึงสินค้า บริการ และความมั่งคั่ง (Wealth) ตามอุดมคติของการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง อีกทั้งการได้รับสิทธิ เสรีภาพอย่างแท้จริงภายใต้อุดมการณ์ ของระบบเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดนไม่อาจจะเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติจากการแข่งขันโดยสมบูรณ์ นอกจากนี้การแข่งขันโดยสมบูรณ์ (Perfect Competition) ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เองก็ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้จริงในตลาด ไม่ว่าตลาดใดๆ ก็ตาม ยิ่งเป็นตลาดโลกที่มีพรมแดนทางการเมือง และมีเขตแดนแห่งรัฐที่จำแนก ประชากรออกจากกัน ยิ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้อย่างยิ่งตามอุดมคติเศรษฐกิจโลกที่ไร้พรมแดน ก่อรูปกับการกีดกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว กับประเทศที่กำลังพัฒนาในการเข้าถึงความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประชากรข้ามแดนแล้ว ยิ่งเป็นความห่างไกลต่ออุดมคติตลาดการค้าโลกเสรีอย่างแท้จริงที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ และเป็นสิ่งที่ยากยิ่งในขณะปัจจุบัน หรือแทบจะไม่สามารถเป็นไปได้เลย ที่ประเทศในโลกนี้จะยินดีเปิดพรมแดนทางการเมืองเพื่อให้ประชากรข้ามแดนซึ่งกันและกันในการบริโภค ความมั่งคั่ง ตามหลัก Free Entry หรือ Free movement of People ตลอดจนได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation Treatment) ทั้งในระดับก่อน และหลังการข้ามแดนของประชาชน (Pre-entry and Post entry of People) คงเกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้า และการลงทุนสำหรับสินค้า ทุน และบริการ

จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงชี้ให้เห็นว่า การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจโดยส่วนเดียว จึงเป็นการเปิดเสรีสำหรับผู้ประกอบการ หรือนักลงทุนรายใหญ่ในการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดสำหรับการประกอบการ (Profit maximization) แต่ไม่ได้เปิดเสรีโดยสิ้นเชิงสำหรับประชากรผู้บริโภคในการเข้าถึงสินค้า บริการ และความมั่งคั่ง สำหรับประเทศที่ยากจนที่มีอำนาจซื้อต่ำกว่าย่อมยากที่จะเข้าถึงสินค้าและบริการที่มีราคาแพง และมีมาตรฐาน คุณภาพสินค้าสูงจริงๆ ดังที่ปรากฏให้เห็นแม้แต่สินค้าคุณภาพสูงที่ผลิตภายในประเทศ กลับนำส่งออกมากกว่าจะจำหน่ายเพื่อการบริโภคภายในสำหรับประชากรในประเทศเอง และยิ่งกว่านั้น อำนาจตลาด ตามกลไก อุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply) สามารถที่จะเป็นตัวแปรในการจัดสรรสินค้าและบริการ คุณภาพสูง ไปสู่ชุมชนของผู้มั่งคั่งมากกว่าตลาดของผู้ยากไร้ คุณภาพสินค้าก็จะมีการจำแนกตามกำลังซื้อ และเงินตราในแต่ละตลาด ตลาดยังจำแนกเป็นตลาดสำหรับผู้บริโภคระดับสูง ระดับกลาง และระดับ

ล่าง ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในเรื่องคุณภาพสินค้า เช่น คำว่า “สินค้า คุณภาพ ส่งออก” ซึ่งสะท้อนความจริงในข้อนี้ในกรณีของประเทศไทยอีกเช่นกัน

นอกจากนั้นปัญหาการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และเสรี ยังถูกจำกัดโดยการผูกขาดทางการค้าหรือการจำกัดการค้ารูปแบบต่างๆ (Restrictive Business Practices) ที่ต้องอาศัยกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด หรือกฎหมายแข่งขันทางการค้า ที่มีประสิทธิภาพ และสามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งปรากฏในทางปฏิบัติว่ามีความสลับซับซ้อน และยากยิ่งในการบังคับการ มีช่องทางต่างๆ ที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การเปิดการลงทุนเสรีจึงจำเป็นต้องกำกับควบคู่ไปกับการมีกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันอย่างเสรีที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ด้วย

ซึ่งตามแนวคิดระบบเศรษฐกิจเสรีที่ไร้พรมแดน เชื่อว่าการเปิดเสรีทำให้ระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจดีขึ้น ในประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องศึกษาหลายมิติ มิใช่ตัวเลขอย่างผิวเผินทางเศรษฐกิจเพียงประการเดียว โดยเฉพาะกรอบของกฎหมายภายใต้ข้อตกลงยุคหลังการเจรจา Doha Round นั้นล้วนแต่เอื้อประโยชน์ของนายทุน และประเทศมหาอำนาจมากกว่า ประเทศกำลังพัฒนา และประชากรของประเทศดังกล่าว

เมื่อศึกษาข้อบทในข้อตกลง FTA ที่ประเทศพัฒนาแล้วทำกับประเทศกำลังพัฒนา ที่กระทำหลังการเริ่มเจรจารอบ Doha Round อย่างลึกซึ้งจะพบความจริงว่าข้อตกลงชนิดนี้มีได้มุ่งเรื่องการเปิดเสรีทางการค้าของสินค้าอย่างจริงจัง แต่มีความซ่อนเร้นในเรื่องการกำหนดกรอบ ระเบียบ (Re-regulate) ของการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน และการค้าบริการ การคุ้มครองการลงทุน และนักลงทุนตลอดจนกลไกการยุติข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นประโยชน์หลักของประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ที่สหรัฐฯ ทำกับประเทศต่างๆ การลดกำแพงภาษีเป็นเพียงเหยื่อล่อให้ประเทศกำลังพัฒนายินยอมทำ FTA ด้วยนั้นเป็นเพียงกลยุทธ์ เนื่องจาก ไม่ว่าจะมีการลดกำแพงภาษีให้มากเพียงใด ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะมีการนำเข้าสินค้าของประเทศนั้นมากขึ้นตามจำนวนที่คาดหมายซึ่งเป็นตัวเลขประมาณการไว้ เพราะ FTA มิใช่ข้อตกลงส่งซื้อสินค้า ยิ่งการทำ FTA เป็นเรื่องของการเจรจาต่อรอง FTA จึงมิใช่ข้อตกลงทางเศรษฐกิจในการเปิดเสรีที่แท้จริงตามทฤษฎี แต่เป็นการตกลงในการให้สิทธิพิเศษ (Preferential Arrangement) ความลักลั่นในการทำให้ตลาดเสรีจึงยังไม่เป็นจริงมากขึ้น

ดังที่นักเศรษฐศาสตร์พัฒนาที่ชื่อ ภกวัตติ (Bhagwati) ที่ให้เหตุผลว่าเมื่อคู่ค้า 2 ประเทศตกลงลดภาษีให้แก่กันและกัน ประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกของข้อตกลงก็ย่อมถูกกีดกัน เนื่องจากสินค้าของตนก็จะแพงกว่าสินค้าของกลุ่มแข่งขันที่เป็นสมาชิกของข้อตกลง ดังนั้นท่านจึงไม่เรียกข้อตกลงทวิภาคีว่าเป็นข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) แต่เรียกว่า Preferential Trade Arrangements (PTA) และมี

นักวิชาการบางคนเรียกว่าเป็น Discriminatory Trade Arrangement ซึ่งมีข้อเสียที่สำคัญคือ (การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร : ความไม่สมดุล ความล้มเหลว และอนาคตของรอบการพัฒนาโคเฮา ; นิพนธ์ พัวพงศกร สิริลักษณ์ คอมนันท์ หน้า 133-135)

1. หากเป็นการเจรจาระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็ก ประเทศเล็กอย่างไทยจะไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ประเทศใหญ่สามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง “บีบ” ให้ประเทศเล็กๆ “ยอมให้” ตามข้อเรียกร้อง ตรงกันข้ามในเวทีพหุภาคีประเทศเล็กจะมีพวกไว้คอยคานอำนาจและระบบฉันทามติของ WTO จะเป็นเครื่องมือใช้ลดทอนอำนาจของประเทศใหญ่ได้

2. ในการเจรจาพหุภาคีระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็ก ประเทศพัฒนาแล้วมักขอให้บรรจุหัวข้อการเจรจาอย่างกว้างขวาง รวมทั้งหัวข้อที่ไม่ใช่การค้าเสรี แต่เป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทข้ามชาติจากประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ได้ ตัวอย่างเช่น FTA ที่อเมริกาพยายามผลักดันมีแนวโน้มที่จะทำให้ไทยเสียเปรียบเพราะบรรจุเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการค้าโดยตรงไว้มาก ดูจากข้อตกลงระหว่างสหรัฐกับชิลี จะเห็นว่ามิมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืช การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เข้มข้นกว่า WTO พันธะที่จะต้องรับมาตรการทางด้านสุขอนามัยที่เข้มงวดนโยบายแข่งขันภายในความโปร่งใสทางด้านกฎระเบียบเรื่องการลงทุนซึ่งทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีพันธะที่จะต้องปรึกษาหารือและรับข้อเสนอของภาคธุรกิจอเมริกันและรัฐบาลสหรัฐในการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบในอนาคตที่อาจมีผลกระทบต่อธุรกิจอเมริกันเหล่านี้ เป็นต้น จากร่างข้อตกลง FTA ไทย-สหรัฐ สหรัฐยื่นข้อเจรจาทันทีครอบคลุมทุกเรื่องรวม 24 หัวข้อ ตั้งแต่การเปิดตลาดไปจนถึงภาคการเงิน แรงงาน และสิ่งแวดล้อม เรื่องจำนวนมากไม่ใช่เรื่องการค้าเสรี แต่ขณะเดียวกันเรื่องบางเรื่องก็เพื่ออเมริกาปกป้องคุ้มครองอยู่อย่างเช่นการอุดหนุนการเกษตรสหรัฐฯ กลับไม่ยอมเจรจาแต่ขอให้ไทยไปเจรจาในกรอบโคเฮา

3. หากประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากยอมตามข้อเรียกร้องของอเมริกาในการเจรจาพหุภาคีในไม่ช้าอเมริกาก็สามารถนำประเด็นเหล่านี้เข้าไปขอฉันทามติจากเวทีพหุภาคีได้ เช่นเดียวกับที่อเมริกาเคยใช้กฎหมายภายในบังคับให้ประเทศที่เป็น “ปัญหา” ปฏิบัติตามสิ่งที่อเมริกาต้องการแล้วก็สามารถไปขอฉันทามติจากเวทีพหุภาคีได้โดยง่าย

4. การเจรจาพหุภาคีกับหลายๆ ประเทศ หลายๆ กลุ่ม จะก่อให้เกิดกติกาจำนวนมากจนเกิดต้นทุนมหาศาลในการบริหารนโยบายการค้า เช่น กรมศุลกากรต้องมีตารางภณีนำเข้าแหล่งกำเนิดสินค้ากับทุกประเทศข้อตกลง

5. การจัดทำข้อตกลงพหุภาคีก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนการค้า แทนที่เราจะซื้อสินค้าจากประเทศที่ต้นทุนต่ำสุด กลับซื้อของจากประเทศที่มีต้นทุนสูงแต่ของมีราคานำเข้าถูกลงเพราะไม่ต้องเสียภณีนำเข้าเหมือนกับของจากประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก

อย่างไรก็ตาม การเจรจาพหุภาคีก็มีข้อเสียเช่นกัน

ข้อเสียแรก คือการเจรจามักมีปัญหาความล่าช้า เช่น รอบอุรุกวัยใช้เวลา 7 ปี เนื่องจากการขัดแย้งกันในผลประโยชน์ของการเจรจาของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจ ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและกลุ่มยุโรปที่ยังไม่อาจรวมขอมกันได้ (แต่ก็มีข้อดี เพราะประเทศกำลังพัฒนาจะได้มีเวลาเตรียมปรับตัวปฏิรูปนโยบายต่างๆ ในประเทศเพื่อเตรียมรับการเปิดเสรี)

ข้อเสียที่สอง คือประเด็น “Single Undertaking” หมายถึง ข้อตกลงในทุกหัวข้อเจรจาของการเจรจาพหุภาคี ซึ่งแม้ว่ามีการเจรจาในแต่ละหัวข้อและได้ลงนามตกลงกันไปแล้วก็ตาม ก็จะต้องถือว่าไม่เสร็จสิ้นจนกว่าจะมีการสรุปรวมทุกหัวข้อเจรจาทั้งหมดที่เป็นที่ยอมรับได้ของสมาชิกทั้งหมด ซึ่งเชื่อมโยงหัวข้อการเจรจาทุกเรื่องในข้อตกลงเดียวกัน กล่าวคือ “หากไม่อาจบรรลุข้อตกลงข้อใดข้อหนึ่งได้ ก็จะไม่บรรลุข้อตกลงทั้งหมดได้” วิธีนี้ทำให้ประเทศมหาอำนาจมีอำนาจต่อรองมากเป็นพิเศษ ดังตัวอย่างการเจรจารอบอุรุกวัยที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องข้อตกลงสินค้าเกษตรทำให้ประเทศอื่นๆ ต้องยอมรับข้อตกลงที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก

ข้อเสียที่สาม คือวิธีการเจรจาแบบ “ต่างตอบแทน” (Reciprocity) อันหมายถึง การที่ประเทศหนึ่งยอมลดอุปสรรคทางการค้าลงหรือให้ประโยชน์อื่นๆ เมื่อประเทศหนึ่งยินยอมที่จะลดอุปสรรคทางการค้าลงมาด้วย หรือเสนอผลประโยชน์ในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน โดยมีลักษณะต่างตอบแทนกันและได้ประโยชน์เท่าเทียมกันแก่คู่เจรจา ใน WTO คือ มีข้อแลกเปลี่ยนกับการให้ (Concessions) วิธีนี้ก่อให้เกิดการเจรจาแบบ “พาณิชย์นิยม” คือประเทศใดได้มากกว่าได้ถือว่าประสบความสำเร็จ

แต่ข้อดีของการเจรจาพหุภาคีมีมหาศาล ข้อดีของการเจรจาพหุภาคีที่กล่าวข้างต้นจะเป็นข้อดีของระบบพหุภาคี นอกจากจะมีพวกในการเจรจาซึ่งช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองแล้ว ระบบ WTO เป็นระบบฉันทามติ และประเทศเล็กๆ สามารถมีเพื่อนร่วมคิดร่วมวิเคราะห์อย่างรอบคอบถึงข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ และที่สำคัญเมื่อตกลงกันได้แล้ว การลงนามเพียงครั้งเดียวก็จะเป็นการเปิดตลาดกับทุกประเทศที่เป็นสมาชิก WTO อยู่เกือบทั้งโลก

การเจรจาทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีทวิภาคีระหว่างประเทศต่างๆ ที่แพร่หลายอยู่ในโลกเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาที่สมาชิกองค์การการค้าโลกไม่อาจเจรจาดังรอบการค้า (Trade Negotiation Round) ในระดับพหุภาคีในการเจรจาภายใต้กรอบการเจรจาขององค์การการค้าโลกในหลายประเด็น รวมทั้งประเด็นการเปิดเสรีภาคเกษตรกรรมด้วยประเด็นการเกษตรจึงเป็นประเด็นที่อ่อนไหวในการเปิดเสรี การเจรจารอบโดฮา (Doha Round) ซึ่งเรียกว่าเป็นรอบการเจรจาเพื่อการพัฒนา จึงประสบปัญหาที่ไม่อาจหาข้อสรุปและยุติลงได้โดยง่ายดาย ซึ่งปัญหาความขัดแย้งทั้งหลาย

นั้นมีขึ้นทั้งระหว่างภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลกทั้งระหว่างประเทศสมาชิกที่เป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา ขณะเดียวกันความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วก็ไม่อาจจะตกลงกันได้หลายประเด็น เช่น กรณีการอุดหนุนสินค้าเกษตร (Subsidiary) ปัญหาพืช GMOs ซึ่งสืบเนื่องมาจากมาตรฐานในการควบคุมสินค้าเกษตรที่แตกต่างกัน เช่นกลุ่มสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับกรณีปัญหาสินค้าเกษตรที่มีการดัดแปลงสายพันธุ์ โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้บริโภคเป็นสำคัญ ทั้งนี้ได้มีการทดลองและวิจัยจากหลายสำนักที่แตกต่างกันในผลของสินค้าเกษตร GMOs ว่ามีผลกระทบต่อชีวิต อนามัย ของมนุษย์ พืช และ สัตว์ หรือ ต่อสิ่งแวดล้อม และสหภาพยุโรปใช้มาตรการป้องกันการเกิดผลร้ายต่อชีวิต อนามัยของมนุษย์ พืช และ สัตว์ดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะยังไม่เป็นที่สรุปอย่างแน่นอนในผลพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Proof) ว่าพืชเกษตรที่มีการดัดแปลงสายพันธุ์ (GMOs) ดังกล่าวจะมีผลกระทบที่ร้ายแรงดังกล่าวอย่างแน่นอน หรือ แน่ชัดหรือไม่ แต่เพื่อเป็นการระมัดระวังป้องกันผลกระทบ เช่นนั้น สหภาพยุโรปได้ยึดถือ “หลักการว่าด้วยการป้องกันล่วงหน้า” หรือ Pre-cautionary Principle เพื่อให้ผู้บริโภคได้เข้าสู่ฐานข้อมูลต่างๆ และ ข้อมูลของสินค้าโดยการกำหนดข้อบังคับในเรื่องของการปิดสลากของสินค้า (Label) เพื่อแยกแยะสินค้าเกษตรที่มี หรือ ไม่มีการดัดแปลงสายพันธุ์ ตามกฎหมายของสหภาพยุโรป เนื่องจากสหภาพยุโรปไม่สามารถที่จะห้ามการนำเข้าสินค้าเกษตร GMOs หรือผลิตจากวัตถุดิบการเกษตรที่มีส่วนผสมของผลิตภัณฑ์ GMOs ได้ จึงปล่อยให้เป็นการตัดสินใจ หรือ การใช้ดุลยพินิจของปัจเจกชนซึ่งเป็นผู้บริโภค แม้กระนั้นมาตรการดังกล่าวอาจจะไม่เป็นที่ยอมรับในหลายประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่งเสริมการเกษตรที่ใช้เทคโนโลยีชีวภาพ (Bio Technology) ในการดัดแปลงสายพันธุ์พืช เช่น กรณีธุรกิจของบริษัท Monsanto ซึ่งเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ทางการเกษตรที่มีส่วนแบ่งตลาดสินค้าเกษตรสูงที่สุดในโลกเป็นต้น

ปัญหาที่หาข้อสรุปไม่ได้ของการเจรจาเปิดเสรีภายใต้กรอบขององค์การ การค้าโลก นำมาสู่การหาทางออกด้วยการเจรจาทำข้อตกลงเพื่อเปิดเสรีในระดับทวิภาคี ระหว่างประเทศต่างๆ แม้ว่า การทำข้อตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรี หรือ การร่วมมือ หรือ การรวมตัวทางเศรษฐกิจได้มีการทำข้อตกลงเช่นนี้มาเป็นจำนวนมาก ทั้งในระดับภูมิภาค หรือ ในระดับทวิภาคีก็ตาม แต่สิ่งที่แตกต่างกัน คือ สารัตถะของการเจรจาทำข้อตกลงในแต่ละฉบับที่แตกต่างกันตามผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ดูแล ตลอดจนกลไกในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการทำข้อตกลงดังกล่าว นั้น การทำข้อตกลง FTA จึงมิใช่ลักษณะของการเปิดเสรีที่อยู่บนหลักการเดียวกัน หากแต่ขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองระหว่างรัฐชาติ เพื่อการให้สิทธิพิเศษระหว่างกัน ครรลองดังกล่าวจึงไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวในการให้สิทธิพิเศษ ประเทศที่ทำ FTA กับประเทศหนึ่งก่อนมิได้หมายความว่า ประเทศนั้นจะมีฐานะ

ที่ได้เปรียบกว่าประเทศอื่นๆ หากประเทศที่เข้าเจรจาทำข้อตกลง FTA ในภายหลังก็อาจจะได้รับผลประโยชน์มากกว่าประเทศแรกก็ได้

อย่างไรก็ตาม การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีในสถานการณ์ที่การเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลกไม่สามารถตกลงกันได้ ก็มีข้อดีอีกหลายประการที่สำคัญ คือ เป็นการเร่งรัดกระบวนการเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลกให้สำเร็จเร็วขึ้นได้อีกทางหนึ่ง เพราะเมื่อสมาชิกขององค์การการค้าโลก ดำเนินการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ อย่างแพร่หลายแล้ว ในที่สุดกฎกติกาต่างๆ ที่ได้ตกลงกันนี้ ก็จะนำกลับไปเป็นกติกาขององค์การการค้าโลกได้ อันเป็นการสอดคล้องกับกฎกติกาการค้าเสรีขององค์การการค้าโลก ซึ่งอนุญาตให้ประเทศสมาชิกดำเนินการได้ (ตามมาตรา 24 ของ GATT ในกรณีการค้าสินค้า และมาตรา 5 ของ GATS ในกรณีการค้าบริการ) เพราะเห็นว่าเป็นการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างกัน โดยมีเงื่อนไขว่าจะไม่เป็นการเพิ่มอุปสรรคต่อการค้าของสมาชิก โดยที่องค์การการค้าโลกก็มีเจตนารมณ์ว่าข้อตกลงเขตการค้าเสรี ที่มีความสอดคล้องกับกฎกติกาขององค์การการค้าโลกจะเป็นการสนับสนุนการเปิดเสรีภายใต้ระบบการค้าพหุภาคีขององค์การการค้าโลกในที่สุด

2. บทวิเคราะห์การจัดทำเขตการค้าเสรีของไทยกับความเป็นธรรมต่อภาคเกษตรกรรม

นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ผ่านมาของไทยได้มีการเน้นในเรื่องการเปิดเสรีการค้าเป็นยุทธศาสตร์ โดยใช้แนวทางการจัดทำเขตการค้าเสรี (FTA) เป็นกลยุทธ์ในการรักษาส่วนแบ่งในตลาดเดิมและขยายตลาดใหม่ โดยหวังว่าการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรี ทั้งในด้านภาษีและที่มิใช่ภาษี นอกจากจะเป็นการเพิ่มโอกาสสำหรับสินค้าไทยที่มีศักยภาพในการแข่งขันแล้ว ยังเป็นการเพิ่มช่องทางในการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อนำมาใช้ในการผลิตหรือการบริโภคในประเทศได้อีกทางหนึ่ง และทั้งนี้ก็ยอมรับว่าจะทำให้สินค้าที่มีศักยภาพในการแข่งขันในระดับต่ำต้องได้รับผลกระทบในเชิงลบที่อาจต้องยกเลิกการผลิตไป หากไม่สามารถปรับตัวเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันกับสินค้าคู่แข่งจากประเทศที่ทำการเปิดเสรีทางการค้าภายใต้ข้อตกลงฯ ได้

ภายใต้นโยบายดังกล่าวข้างต้น สินค้าเกษตรจึงได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวคือ หากสินค้าเกษตรนั้นจะมีศักยภาพในการแข่งขันและมีการเจรจาเปิดเสรี ผู้ผลิตสินค้าเกษตรนั้นก็จะได้รับประโยชน์ และสินค้าที่ด้อยศักยภาพในการแข่งขันก็อาจถูกคู่แข่งจากประเทศคู่สัญญาเข้ามาตีตลาดได้

การจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศพัฒนาแล้วนั้น โดยทั่วไป ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ มักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทั้งนี้เพราะแม้จะมีการ

ลดหย่อนภาษีให้เหลือร้อยละ 0 ก็ตาม แต่ประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นประเทศที่มีรายได้สูงมักมีการอุดหนุนการผลิตให้แก่เกษตรกรของตนเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าจะมีการอุดหนุนการส่งออกเป็นส่วนน้อย (เนื่องจากเป็นข้อห้ามตามข้อตกลงของแกตต์ หรือ WTO) ดังที่ ศาสตราจารย์โจเซฟ สติกลิตซ์* (Joseph Stiglitz) นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลได้กล่าวถึงในกรณีของสหรัฐอเมริกาว่า การอุดหนุนการส่งออกเป็นเพียงเลี้ยวเล็กๆ ประมาณร้อยละ 4 ของการให้การอุดหนุนทั้งหมดที่ประเทศร่ำรวยให้แก่เกษตรกร การอุดหนุนทางการเกษตรจำนวนมากอยู่ในรูปของการอุดหนุนการผลิต ที่ทำให้ปริมาณอาหารในตลาดโลกเพิ่มขึ้น อันส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรกรรมที่เกษตรกรรายย่อยในประเทศยากจนได้รับน้อยลง (Joseph Stiglitz, “It takes more than Free Trade to end Poverty”, London: The Independent, 3 Feb. 2006)

ประเทศพัฒนาแล้วโดยส่วนใหญ่ยังมีสัดส่วนของภาคเกษตรกรรมต่อภาคการผลิตอื่นที่ต่ำมาก ประชากรที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมก็มีสัดส่วนน้อยมาก จึงทำให้สามารถให้การอุดหนุนช่วยเหลือเกษตรกรของตนได้อย่างทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศพัฒนาแล้วไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ล้วนแล้วแต่มีนโยบายคุ้มครองเกษตรกรของตน โดยมีนโยบายและมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าสินค้าเกษตรแทบทุกประเภท โดยอาศัยการอุดหนุนภายในเป็นเครื่องมือสำคัญในการกีดกันการค้า ซึ่งทำให้ผลประโยชน์ที่ควรได้รับจากการเปิดตลาดภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรี ไม่อาจเกิดประโยชน์มากนัก ข้อตกลงเขตการค้าเสรีที่ไทยทำกับประเทศต่างๆ และ (ที่ประเทศอื่นๆ กระทำกัน) ดังที่ได้กล่าวมาในบทก่อนหน้านี้แล้วไม่มีข้อบัญญัติในเรื่องของการลดหรือยกเลิกมาตรการอุดหนุนต่างๆ ที่รัฐบาลแต่ละประเทศให้กับภาคเกษตรกรรมของตนอย่างชัดเจนแต่อย่างใด ประเด็นทางด้านสินค้าเกษตรกรรมที่มีการตกลงกันก็จะเน้นในเรื่องการเปิดตลาดที่จุดพรมแดนโดยการลดภาษีโดยใช้สูตรต่างๆ มาตรการด้านโควตา กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าว่าสินค้าใดจะได้รับแหล่งกำเนิดจากประเทศคู่สัญญาเพื่อรับสิทธิพิเศษทางภาษี ภายใต้ข้อตกลง ซึ่งจะต้องมีการผลิต การใช้วัตถุดิบภายในประเทศนั้นเป็นจำนวนเล็กน้อยเพียงใด มาตรการทางด้านสุขอนามัยพืชและสัตว์ ก็มักจะมีการตั้งคณะกรรมการของทั้ง 2 ฝ่าย โดยหลักเกณฑ์ก็จะใช้ตามกฎหมายกติกาขององค์การการค้าโลกที่ประเทศคู่สัญญาทั้งสองต่างเป็นสมาชิกอยู่ จากผลการศึกษา “ผลกระทบจากการจัดทำเขตการค้าเสรีของไทยที่มีต่อสาขาเกษตรกรรมระยะที่ 1” ของสำนักงาน

* เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้รับรางวัลโนเบลทางด้านเศรษฐศาสตร์เมื่อ พ.ศ. 2544 ด้วยผลงานทางด้านเศรษฐศาสตร์จุลภาคในการวิเคราะห์ตลาดที่มีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เท่าเทียมกัน เคยเป็นประธานของสภาที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจในสมัยของประธานาธิบดีคลินตัน

เศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดทำดัชนีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่ปรากฏของสินค้าเกษตรของไทยมีข้อพบ ดังปรากฏในตารางแสดงดัชนีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่ปรากฏของสินค้าเกษตรไทย ดังนี้

ดัชนีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่ปรากฏของสินค้าเกษตรไทย

ระดับความสามารถ	กลุ่มสินค้าเกษตร (ค่าดัชนี RCA)
1. มีความได้เปรียบสูงมาก	ข้าวสารและผลิตภัณฑ์ข้าว (2,422)
2. มีความได้เปรียบสูง	น้ำตาล (462) กลุ่มพืชอื่นๆ (313) กลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (251) ข้าวกล้องข้าวเปลือก (226) กลุ่มผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์อื่นๆ 197)
3. มีความได้เปรียบ	ประมง (43)
4. ไม่มีความได้เปรียบ	กลุ่มผักผลไม้และผลไม้แปรรูปแข็ง (-20) กลุ่มผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ (-43) น้ำมันพืชและไขมัน (-50)
5. ไม่มีความได้เปรียบมาก	กลุ่มธัญพืชอื่นๆ (-58) กลุ่มเครื่องดื่มและยาสูบ (-70) กลุ่มผลิตภัณฑ์นม (-75) ป่าไม้ (-91) กลุ่มผลิตภัณฑ์เส้นใยจากพืช (-92) กลุ่มเมล็ดพืชน้ำมัน (-93) อ้อย (-93) กลุ่มวัว แพะ และแกะ (-93) กลุ่มเนื้อวัว แพะ และแกะ (-98) นมสด (-99) กลุ่มขนสัตว์ไหมและดักแด้ (-99) ข้าวสาลี (-99)

ที่มา: คำนวณจากฐานข้อมูล GTAP ปี 2001,

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์

ซึ่งหมายความว่าในการเจรจาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีหากมีการเจรจาเพื่อเปิดตลาดสินค้าประเภทข้าว ข้าวกล้อง ข้าวเปลือก ข้าวสาร ต่างๆ ประเทศไทยจะมีโอกาสขยายตลาดออกไปได้มาก เพราะมีความได้เปรียบประเทศคู่สัญญา (ค่าดัชนี RCA = 2,422) แต่หากมีการเจรจาตกลงเปิดตลาดสินค้าที่ไทยไม่มีความได้เปรียบถึงไม่มีความได้เปรียบมาก ดังเช่นกลุ่มผักผลไม้และผลไม้แปรรูปแข็ง กลุ่มเนื้อวัว แพะ แกะ และนมสด ประเทศไทยจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ในขณะที่ประเทศคู่สัญญาจะได้เปรียบและจะมีโอกาสขยายการส่งออกสินค้ามายังประเทศไทย ซึ่งทำให้เกษตรกรที่อยู่ในภาคการผลิตสินค้าเกษตรดังกล่าวได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน แต่จะได้รับผลกระทบมากนักน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวของเกษตรกรนั้นๆ และความช่วยเหลือจากภาครัฐด้วย

จากการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการจัดทำข้อตกลงการเปิดเสรีทางการค้าของไทยต่อสาขาเกษตร ในรายงานผลฉบับเดียวกัน กล่าวว่า

ในการเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับ จะพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสะสมจนถึงปี ค.ศ. 2020 อันเป็นปีสุดท้ายของข้อตกลง เนื่องจากข้อตกลงแต่ละฉบับก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ขึ้นกับรายละเอียดของแบบแผนการลดภาษีนำเข้าของแต่ละข้อตกลง ผลการศึกษาชี้ว่า คู่สัญญาไทย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และจีน ภายใต้กรอบอาเซียนเป็นคู่สัญญาที่ให้ประโยชน์กับไทยสูงสุด การมีข้อตกลงดังกล่าวจะทำให้ไทยมีสวัสดิการเพิ่มขึ้น 1,326 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รองลงมาคือ ข้อตกลงไทย-ญี่ปุ่นจะทำให้ไทยมีสวัสดิการเพิ่มขึ้น 660 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามด้วยข้อตกลงไทย สหรัฐอเมริกา สวัสดิการเพิ่มขึ้น 481 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และข้อตกลง ไทยอินเดีย เพิ่มขึ้นเพียง 46 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

นอกจากนี้ยังพบว่าผลของข้อตกลงเขตการค้าเสรียังมีผลต่อสินค้าเกษตรในระดับที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มสินค้าเกษตรของไทย ที่จะได้รับประโยชน์จากการเจรจาในทุกข้อตกลง ยกเว้น ข้อตกลงไทย ออสเตรเลียและไทย นิวซีแลนด์ ได้แก่ กลุ่มผักและผลไม้ที่มีเปลือกแข็ง กลุ่มพืชอื่นๆ กลุ่มผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ กลุ่มน้ำมันพืชและไขมัน กลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ กลุ่มเครื่องดื่มและยาสูบ หากพิจารณาแยกตามข้อตกลง มีข้อที่น่าสังเกต ดังนี้

ข้อตกลงไทย-ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และจีน (ตามกรอบอาเซียน) หากพิจารณาสินค้าที่มีมูลค่าการนำเข้าสูงพบว่า สินค้าเกษตรที่มีปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้น จากประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ได้แก่ กลุ่มผลิตภัณฑ์นม (ร้อยละ 30) กลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 55) กลุ่มพืชเส้นใย (ร้อยละ 1.7) และกลุ่มผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ (ร้อยละ 1) และสินค้าที่มีผลต่อสินค้าอ่อนไหวของไทย ได้แก่ กลุ่มเนื้อวัว แพะ แกะ (ร้อยละ 160) ส่วนสินค้านำเข้าจากจีนมีปริมาณมากขึ้นที่สำคัญ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 22.3) ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ (ร้อยละ 3) และกลุ่มผักและผลไม้ (ร้อยละ 3.6)

กรณีข้อตกลงไทย-สหรัฐอเมริกา สินค้าเกษตรที่มีมูลค่าการส่งออกไปประเทศสหรัฐอเมริกามาก และมีปริมาณการส่งออกเพิ่มมากขึ้น ในปีสุดท้ายเทียบกับปีฐาน ได้แก่ กลุ่มพืชอื่นๆ (ร้อยละ 48.29) ผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 20) ข้าวสาร (ร้อยละ 27.7) ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ (ร้อยละ 1.4) กลุ่มผักและผลไม้ (ร้อยละ 8.6) กลุ่มเครื่องดื่มและยาสูบ (ร้อยละ 22.3) และน้ำตาล (ร้อยละ 28.37) ส่วนสินค้าเกษตรที่มีปริมาณการนำเข้าจากสหรัฐอเมริกามาก ได้แก่ กลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 41) เมล็ดพืชน้ำมัน (ร้อยละ 65.7) พืชเส้นใย (ร้อยละ 0.01) ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่นๆ (ร้อยละ 9) กลุ่มธัญพืชอื่นๆ (ร้อยละ 32)

กรณีข้อตกลงระหว่างไทย-ญี่ปุ่น สินค้าเกษตรสำคัญของไทย ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกสะสมไปประเทศญี่ปุ่นมาก และมีปริมาณการส่งออกเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ กลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 28.7) กลุ่มผักและผลไม้ (ร้อยละ 11.7) กลุ่มประมง (ร้อยละ 7.7) น้ำตาล (ร้อยละ 5.07) ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์อื่นๆ (ร้อยละ 65.3) และกลุ่มพืชอื่นๆ (ร้อยละ 2.4)

กรณีข้อตกลงไทย-อินเดีย สินค้าเกษตรของไทยที่สามารถส่งออกไปอินเดีย ในอัตราที่เพิ่มขึ้นมาก และมีมูลค่าการส่งออกมาก ได้แก่ กลุ่มผักและผลไม้ (777.8%) กลุ่มพืชอื่นๆ (385%) ผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (249%) กลุ่มน้ำมันพืชและไขมัน (475%) ส่วนสินค้าที่ไทยจำเป็นต้องนำเข้าจากประเทศอินเดีย ในอัตราที่เพิ่มมากขึ้น และมีมูลค่าสูง ได้แก่ ข้าวสาลี (ร้อยละ 0.27) กลุ่มน้ำมันพืชและไขมัน (ร้อยละ 38.2) และกลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารอื่นๆ (ร้อยละ 139)

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการตีความประโยชน์ที่ได้จากข้อตกลงเขตการค้าเสรีข้างต้น ดังนี้

ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับนั้นอาจสูงเกินจริง เนื่องจากในข้อเท็จจริงสินค้าออกของไทย ยังต้องเผชิญกับมาตรการปกป้องที่มีโชกโชน เช่น ภาษีท้องถิ่น มาตรการสุขอนามัยหรือการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎแหล่งกำเนิดสินค้า มาตรการอุดหนุนภายในต่างๆ อีกทั้งในการศึกษาประโยชน์ที่ได้จากการขยายปริมาณการผลิต อยู่บนสมมติฐานที่ว่าเกษตรกรผู้ผลิต สามารถขยายการผลิตได้ เนื่องจากสามารถเข้าถึงแหล่งทุน เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตลาด หรือการจัดหาแรงงานได้อย่างสมบูรณ์ ในทางปฏิบัติ อาจมีปัญหาสำหรับการผลิตสินค้าที่เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นรายเล็ก ทำให้ประโยชน์จากข้อตกลงตกกับเกษตรกรรายใหญ่มากกว่ารายเล็ก

ผลประโยชน์ที่เกิดจากข้อตกลง FTA สำหรับสินค้าเกษตรของไทย เกิดจากสินค้าเกษตรที่ไทยส่งออก มีราคาสูงขึ้นในตลาดโลก การกระจายประโยชน์ที่เกิดจากราคาขายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้น มายังราคาภายในประเทศที่เกษตรกรได้รับเป็นประเด็นสำคัญ มีผลต่อการกระจายรายได้และลดความยากจน การกระจายประโยชน์ดังกล่าว ขึ้นกับกลไกราคา และการตอบสนองของเกษตรกรต่อราคา ซึ่งการศึกษานี้ยังไม่ได้ครอบคลุมถึง นอกจากนี้ในการศึกษาก็ยังไม่ได้นำผลเสียจากการทำ FTA ที่จะมีภาคการผลิตบางส่วนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันในด้านราคา ทำให้ต้องเปลี่ยนอาชีพไปทำการเกษตรด้านอื่นๆ หรืออาจกลายเป็นผู้ว่างงานชั่วคราวหรือต้องมาเป็นแรงงานรับจ้างทั่วไป การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตคน และวิถีการดำรงอยู่ของชุมชน นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาก

การวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีต่อเกษตรกรของไทย อาจวัดเป็นเชิงปริมาณได้ยาก ผลกระทบต่อเกษตรกรก็มีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าเกษตรกรเหล่านั้นปลูกพืชผลชนิดใด หากปลูกพืชผลที่มีความได้เปรียบในการแข่งขันสูงมาก เช่น ข้าวและ

ผลิตภัณฑ์ และในการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีนั้น มีการตกลงเปิดตลาดข้าวอย่างกว้างขวาง เกษตรกรผู้ปลูกข้าวไทยก็จะได้รับประโยชน์มาก แต่จากการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทย กับประเทศต่างๆ พบว่าสินค้าในรายการข้าวและผลิตภัณฑ์ มักถูกจัดอยู่ในรายการสินค้าอ่อนไหว (Sensitive) เช่นในกรณีของข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน สินค้าเกษตรประเภทข้าวต่างๆ ถูกจัดอยู่ในรายการสินค้าที่มีความอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List) ซึ่งหมายความว่าสินค้าที่ ต้องการความคุ้มครองมากกว่า สินค้าปกติและต้องการระยะเวลาในการปรับตัวนานกว่า ซึ่งจะมี ระยะเวลาในการลด/เลิกภาษีช้ากว่าสินค้าปกติทั่วไป และมีเงื่อนไขเพื่อจำกัดสินค้าอ่อนไหวด้วย

ในกรณีร่างข้อเสนอจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกาที่ได้หยุดชะงักไปนั้น ประเด็นสำคัญที่สหรัฐเรียกร้องเพื่อนำมาเป็นข้อแลกเปลี่ยนเพื่อการเปิดเสรีตลาดสินค้าของ สหรัฐอเมริกา ที่มีผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมของไทยในระยะยาวอย่างลึกซึ้ง มีหลายประเด็น ได้แก่

เรื่องทรัพย์สินทางปัญญา สหรัฐเรียกร้องให้ไทยขยายคุ้มครองสิทธิบัตรให้ครอบคลุม สิ่งมีชีวิตทุกประเภท ทำให้ไทยต้องนำระบบสิทธิบัตรพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์มาใช้ ต้นทุนผลิตจะสูงขึ้น หลายเท่าตัวของเกษตรกรที่ต้องแบกรับ

เรื่องเปิดเสรีสินค้าดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ผลจากที่สหรัฐเรียกร้องให้ใช้ข้อตกลง ทางด้านสุขอนามัย (SPS) เคร่งครัด จะทำให้ไทย ไม่สามารถใช้มาตรการสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ จำกัดการนำเข้าสินค้า GMOs จากสหรัฐ ได้ ยกเว้นถ้ามีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์พิสูจน์ที่ชัดเจน ซึ่ง ยังคงเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมาก ตรงข้ามจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคในตลาด สินค้าเกษตรของไทยในประเทศอื่นที่ไม่ยอมรับสินค้า GMOs เช่น สหภาพยุโรป

เรื่องเปิดเสรีภาคบริการและลงทุน สหรัฐเรียกร้องในเกือบทุกประเภท เพิ่มมากกว่าที่ กำหนดไว้ในสนธิสัญญาทางไมตรี ระหว่างไทย กับสหรัฐ ซึ่งได้มีข้อยกเว้นไว้ 7 สาขา รวมทั้ง เรื่องแสวงหาประโยชน์จากที่ดิน ซึ่งกระทบต่อเกษตรกรไทยโดยตรงในเรื่องของการถือครองและ ทำประโยชน์จากที่ดินซึ่งคิดเป็นร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ (พื้นที่ประเทศมีประมาณ 321 ล้าน ไร่) เกษตรกรไทยส่วนใหญ่มักเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย หรือ ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ในขณะที่เกษตรกรสหรัฐอเมริกาทำการเกษตรแบบ Rancher หรือทำการเกษตรมหภาคใน พื้นที่ขนาดใหญ่

เรื่องแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และเรื่องการค้าภายในเกี่ยวกับผลผลิตทาง เกษตรพื้นเมือง ผลกระทบจากข้อเรียกร้องในเรื่องนี้จะทำให้น้ำกลลงทุนจากสหรัฐเข้ามาทำธุรกิจด้าน เกษตรในประเทศแข่งขันกับผู้ประกอบการไทยในลักษณะ Rancher ดังกล่าว โดยที่ได้รับการ

คุ้มครองลงทุนไว้สูงมาก นอกจากนี้ ผลจากการประกอบกิจการจัดหาจัดส่งน้ำในภาคเกษตร อาจทำให้ต้นทุนผลิตของเกษตรกรสูงขึ้นจากที่ต้องจ่ายต้นทุนค่าน้ำ

เรื่องสิ่งแวดล้อม สหรัฐมีข้อเรียกร้องกำหนดให้ไทยบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเข้มงวด ซึ่งจะทำให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น แต่ก็ส่งผลให้ต้นทุนผลิตสินค้าเกษตรสูงขึ้นด้วย อีกทั้งการผลิตสินค้าเกษตรของไทยที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะถูกสหรัฐใช้กีดกันการนำเข้าได้

ในทางตรงข้ามหากฝ่ายไทยต้องเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรฝ่ายไทยให้แก่สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะสินค้าเกษตรเชิงเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ ข้าว จะพบว่าสหรัฐอเมริกามีศักยภาพในการผลิตต่อไร่สูงกว่าไทยอย่างมาก (Comparative Advantages) หรือการนำเข้าข้าวไทยสู่ตลาดสหรัฐอเมริกาไทยก็มีความเสียเปรียบเชิงแข่งขัน ถึงแม้ว่าต้นทุนการผลิตต่อไร่ของสหรัฐอเมริกาจะสูงกว่าไทยดังตารางที่ 7.1 แต่เมื่อเปรียบเทียบผลผลิตต่อไร่กับต้นทุนการผลิตแล้วสหรัฐอเมริกายังมีความได้เปรียบกว่าไทย อีกทั้งหากการทำ FTA ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับไทยเป็นไปตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา ในข้อบทการคุ้มครอง และ ส่งเสริมการลงทุน ซึ่งการลงทุนภาคเกษตรของสหรัฐในไทยนั้น จะส่งผลให้นักลงทุนด้านการเกษตร เช่นการปลูกข้าวของสหรัฐในไทยจะยังมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลงมากและกลายเป็นคู่แข่งในประเทศกับชาวนาไทยที่ใช้เทคโนโลยี ที่ต่ำกว่า การบริหารจัดการ และวิทยาการที่ต่ำกว่า อาจเกิดการสูญเสียทั้งที่ดิน และอาชีพการเกษตร การปลูกข้าวเมื่อสูญเสียสภาพการแข่งขัน ต้องออกจากตลาดไป

ตารางที่ 7.1 ผลผลิตและต้นทุนการผลิตข้าวนาปีของประเทศต่างๆ

ประเทศ	ผลผลิต (กิโลกรัม/ไร่)	ต้นทุนการผลิต (บาท/กิโลกรัม)
ไทย	361	4.65
เวียดนาม	633	3.05
สหรัฐอเมริกา	1,154	10.42

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เรืองยุทธศาสตร์การเกษตร

อีกทั้งการแข่งขันเชิงคุณภาพในตลาดสหรัฐอเมริกา เช่น สายพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ที่เลื่องลือไทยก็อยู่ในฐานะที่เสี่ยงต่อการถูกเรียกร้องเรื่องสิทธิบัตร และการเบี่ยงเบน ชီးทแพง เนิชย์ เนียงด้วยสหรัฐอเมริกาได้จดทะเบียนสายพันธุ์ข้าว Jasmati ไว้แล้ว อีกทั้งเรียกร้องให้ฝ่ายไทยออก

กฎหมาย และบังคับการทางกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในระดับเดียวกัน หรือ ที่สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิบัตรของสหรัฐอเมริกา

ในประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญานั้น มีประเด็นที่เกี่ยวข้องที่น่าสนใจ คือ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก ทำให้ภาครัฐให้ความสนใจต่อกิจกรรมด้านการเกษตร เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของโลก โครงการหรือนโยบายต่างๆ ถูกคิดค้นขึ้นเพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นครัวของโลก กล่าวได้ว่าปัจจัยพื้นฐานสำคัญของความสมบูรณ์ของภาคเกษตรกรรมในประเทศไทย คือ ความหลากหลายของทรัพยากรพันธุกรรมพืช ซึ่งเกษตรกรไทยได้ใช้ประโยชน์จากความหลากหลายดังกล่าวมาอย่างช้านาน ความหลากหลายดังกล่าวเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ของหลายปัจจัยในระบบนิเวศ กล่าวคือ สภาพภูมิประเทศ และภูมิอากาศในแบบร้อนชื้นทำให้ประเทศไทยมีพันธุ์พืชที่หลากหลายชนิด ความหลากหลายทางพันธุกรรมจึงมีสูงมาก เกษตรกรในประเทศไทยมีวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพ ลักษณะ และชนิดของพันธุ์พืชที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่น วิธีการทำเกษตร การคัดเลือกพันธุ์พืชที่จะใช้ในการเพาะปลูก การดูแลรักษาดิน พืช การเก็บเกี่ยว การคัดเลือกเมล็ดพันธุ์เพื่อเก็บไว้ใช้ต่อไป ล้วนเป็นวิถีชีวิตที่ผูกติด หรือเชื่อมโยงกับฐานความหลากหลายทางพันธุกรรมพืช และบทบาทของเกษตรกรที่เกิดจากวิถีชีวิต จารีตทางการเกษตรดังกล่าวได้ส่งผลย้อนกลับเป็นองค์ประกอบสำคัญของการอนุรักษ์ความหลากหลายทางพันธุกรรมพืชให้คงอยู่ในประเทศไทยสืบต่อมา

เมื่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ในสาขาเทคโนโลยีชีวภาพ โดยเฉพาะจากเทคนิคพันธุวิศวกรรม (Genetic Engineering)* ก้าวหน้ามากขึ้น การแสวงหาทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการค้นคว้าเพื่อสร้างสรรค์ และคิดค้นผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ มีมากขึ้น เนื่องจากเล็งเห็นว่าเป็นผลิตผลจากธรรมชาติ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลข้างเคียงเหมือนผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการสังเคราะห์ทางเคมี

เทคโนโลยีชีวภาพได้สร้างผลิตผลต่างๆ มากมายในภาคเกษตรกรรม เช่น การทำให้ผลิตผลทางการเกษตรสุกช้าลง เพื่อช่วยเพิ่มอายุในการวางจำหน่ายที่นานขึ้น (Longer shelf-life) การทำให้

* เทคนิคพันธุวิศวกรรมทำให้นักวิทยาศาสตร์สามารถถ่ายฝาก หรือตัดต่อยีนของสิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่ง ไปอยู่ในสิ่งมีชีวิตอีกชนิดหนึ่งได้ ด้วยเทคนิคนี้ทำให้นักวิทยาศาสตร์สามารถทำให้สิ่งมีชีวิตชนิดหนึ่งมีคุณสมบัติใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในสภาพธรรมชาติ เทคนิคนี้ได้สร้างความตระหนักในหมู่นักวิทยาศาสตร์เป็นอย่างมาก และในการประชุมนักวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศที่จัดขึ้นโดย Third World Network ที่ประเทศมาเลเซียในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการเผยแพร่คำแถลงการณ์ของที่ประชุมแสดงความกังวลถึงผลกระทบที่จะเกิดจากเทคโนโลยีนี้ โปรดดูเพิ่มเติมใน A Statement by Scientists Concerned about Current Trends in the New Biotechnology, "The Need for Greater Regulation and Control of Genetic Engineering," (Penang, Malaysia: Third World Network, 1995).

พืชมีคุณสมบัติพิเศษ เช่น ทนแล้งได้ดี ปลูกในที่ที่มีน้ำท่วมขังได้ ทนต่อแมลงศัตรูพืชหรือโรคพืชได้ดีขึ้น หรือให้ผลผลิตที่มีลักษณะพิเศษเป็นที่ต้องการของผู้บริโภค เป็นต้น ผลผลิตทางการเกษตรที่เกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีชีวภาพเหล่านี้สร้างรายได้มหาศาลแก่ภาคธุรกิจเกษตรกรรมของประเทศอุตสาหกรรมที่มีความก้าวหน้าในเทคโนโลยีสาขานี้เป็นอย่างมาก *

ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาลดังกล่าวผลักดันให้ภาคธุรกิจการเกษตรในประเทศอุตสาหกรรมแสวงหาแนวทาง หรือวิธีการคุ้มครองการคิดค้นและสร้างสรรค์ของตนเอง และเป็นที่มาของการผลักดันให้คุ้มครองนวัตกรรมทางเทคโนโลยีชีวภาพด้วยระบบทรัพย์สินทางปัญญา

รูปแบบการคุ้มครองนวัตกรรมทางเทคโนโลยีชีวภาพที่เกี่ยวกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชภายใต้ระบบทรัพย์สินทางปัญญาที่มีบทบาทสูงในปัจจุบัน ได้แก่ ระบบสิทธิบัตร (Patent System) และระบบสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืช (Plant Breeders' Rights System) อย่างไรก็ตามการผลักดันให้ใช้ระบบสิทธิบัตร และระบบสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชนั้น ได้สร้างความวิตกกังวลแก่ประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อเสนอของประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำที่ให้เพิ่มระดับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาให้สูงกว่าระดับมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดในข้อตกลงทริปส์ (TRIPS) หรือที่เรียกกันว่า “ข้อเสนอทริปส์พลัส” (TRIPS' Plus) ข้อเสนอดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสต่อต้านไปทั่วโลกโดยเฉพาะจากประเทศกำลังพัฒนาที่มีทรัพยากรพันธุกรรมพืชที่อุดมสมบูรณ์ ความล้มเหลวของการประชุมภาคีขององค์การการค้าโลกที่ผ่านมาในประเด็นทรัพย์สินทางปัญญา การหยิบยกปัญหา “โจรสลัดชีวภาพ” ** เพื่อเรียกร้องสิทธิเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชในประเทศกำลังพัฒนาเป็นตัวอย่างสะท้อนให้เห็นความไม่ลงรอยของแนวคิดทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศ อุตสาหกรรม และประเทศกำลังพัฒนาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชได้เป็นอย่างดี

ความล่าช้าของการเจรจาภายใต้กรอบพหุภาคี (Multilateral Platform) ขององค์การการค้าโลกในประเด็นการขยายความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ผลักดันให้ประเทศอุตสาหกรรม

* เทคโนโลยีชีวภาพก่อให้เกิดข้อถกเถียงในสังคมหลายประเด็นทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยของอาหาร และสุขภาพ ด้านสังคมและเศรษฐกิจ ด้านศีลธรรมและจริยธรรม รวมทั้งด้านกฎหมาย โปรดดูเพิ่มเติมใน สมชาย รัตนชื้อสกุล, “ระบบทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรพันธุกรรมพืช,” วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, น.4.

** โปรดดูความหมาย และรายละเอียดของ “โจรสลัดชีวภาพ” ได้ใน สมชาย รัตนชื้อสกุล, “โจรสลัดชีวภาพ (Bio-piracy): ที่มา-ปัญหาและแนวทางสำหรับประเทศไทยตามกรอบความตกลงทริปส์,” นิติศาสตร์, เล่ม 1, ปีที่ 33, (มีนาคม 2546). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาจึงหันมาใช้ยุทธศาสตร์การเจรจาภายใต้กรอบทวิภาคี (Bilateral Platform) ด้วยการเจรจากับประเทศคู่ค้าของตนเพื่อจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีที่มีขอบท (Chapter) ว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่ระบุการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในรูปแบบ “ทริปส์พลัส” (TRIPs-Plus) ไว้ด้วย

ในกรณีของเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น ที่ไทยได้ลงนามข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นไปแล้ว สินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากข้าวได้ถูกหยิบยกออกจากการเจรจา หมายความว่าไม่มีเปิดเสรีในสินค้าข้าวนี้ แม้ว่าจะมีการระบุในข้อตกลงว่าหากทั้งไทยและญี่ปุ่นเห็นพ้องต้องกันว่าควรจะมีการเปิดเสรีก็สามารถนำมาเจรจาใหม่ได้ภายในเวลา 10 ปี แต่ก็เป็นที่รับรู้กันทั่วไปว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการปกป้องเกษตรกรผู้ปลูกข้าวอย่างมหาศาล จนทำให้ราคาข้าวในประเทศญี่ปุ่นสูงกว่าราคาข้าวของไทยหลายเท่าตัว แต่ระบบการคุ้มครองให้ความช่วยเหลืออุดหนุนต่างๆ แก่เกษตรกรของญี่ปุ่นได้กระทำกันมานาน จนยากที่จะโน้มน้าวให้รัฐบาลญี่ปุ่นหยิบยกเรื่องข้าวเข้ามาไว้ใน การเจรจาเปิดเสรี เพราะรัฐบาลญี่ปุ่นยืนยันเจตนารมณ์ในการปกป้องเกษตรกรของตน ในการรักษาความมั่นคงทางอาหารและวิถีชีวิตการทำเกษตรเอาไว้

ในกรณีที่มีการเปิดเสรีสินค้าเกษตรที่ไทยไม่มีความได้เปรียบ อาทิ โคเนื้อ โคนม ผลิตภัณฑ์นม กระเทียม ผักผลไม้เมืองหนาว เป็นต้น เกษตรกรของไทย วัว ได้รับผลกระทบทางลบ ดังเช่นในกรณีของข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย ที่นำเอารายการนม และผลิตภัณฑ์นม เข้าไว้ในข้อตกลง แม้ว่าจะถูกจัดอยู่ในรายการสินค้าอ่อนไหวของไทย โดยได้กำหนดเวลาในการลดภาษีเป็นศูนย์ไว้ยาวนานเป็นพิเศษ (ภายใน 20 ปี หรือ พ.ศ. 2563) และมีการกำหนดโควตาไว้จำนวนหนึ่ง หรือในกรณีของสินค้าประเภทเนื้อวัว เนื้อหมูประเภทต่างๆ ที่อยู่ในรายการของข้อตกลงดังกล่าว แต่จัดอยู่ในรายการสินค้าเกษตรอ่อนไหวของไทยที่มีมาตรการปกป้องพิเศษโดยกำหนดเวลาในการลดภาษีเป็นศูนย์ไว้ในปี พ.ศ. 2563 เช่นกัน แต่มิได้กำหนดโควตาการนำเข้าไว้

ในกรณีของข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-จีน (ในกรอบของอาเซียน-จีน) ในการลดภาษีสินค้าส่วนแรก (Early Harvest Program) ซึ่งไทย-จีน ได้ตกลงที่จะทำสินค้า 2 หมวด (พิกัด 07 และ 08) ในรายการผักและผลไม้มาเร่งเปิดเสรี โดยให้ลดภาษีเหลือร้อยละ 0 โดยสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีตามข้อผูกพันขององค์การการค้าโลก เช่น หัวหอมใหญ่ กระเทียม มันฝรั่ง มะพร้าว และลำไยแห้งก็จะลดภาษีเหลือศูนย์เฉพาะในโควตา ส่วนที่นำเข้าเกินกว่านั้นก็จะเสียอัตราภาษีอีกอัตราหนึ่ง สินค้าเกษตรประเภทหัวหอมใหญ่ และกระเทียมนั้น ถูกจัดอยู่ในรายการประเภท Highly Sensitive List หรือสินค้าที่มีความอ่อนไหวสูงที่มีระยะเวลาลดอัตราภาษีช้ากว่าสินค้าในรายการปกติหรือรายการอ่อนไหว แต่อย่างไรก็ตาม ภายในปี 2558 เพดานอัตราภาษีภายใต้การเปิดเสรีการค้าอาเซียน-จีน ก็จะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 50

การเจรจาจัดทำ FTA ที่ผ่านมากลุ่มเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบไม่ได้มีโอกาสรับรู้และไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายการจัดทำ FTA กระบวนการในการกำหนดนโยบายและข้อตกลง ยังมีความจำกัดในประเด็นเรื่องของความโปร่งใส โดยเฉพาะในประเด็นใครได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ รัฐบาลไม่ได้อธิบายให้สาธารณชนรับรู้อย่างชัดเจนว่า ทำไมจึงเลือกมาเปิดตลาดสินค้าชนิดนั้นๆ

การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีแต่ละข้อตกลงให้ประโยชน์หรือให้ผลกระทบด้านลบแก่เกษตรกรแต่ละกลุ่มแตกต่างกัน กลุ่มเกษตรกรแต่ละกลุ่มจึงมีท่าทีต่อข้อตกลงเขตการค้าเสรีแต่ละความตกลงแตกต่างกัน ข้อตกลงการค้าเสรี ไทย-ออสเตรเลีย กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมและโคนเนื้อเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบด้านลบจากความตกลงนี้จึงมีบทบาทในการคัดค้านความตกลงนี้อย่างแข็งขัน แต่โดยทั่วไปกลุ่มเกษตรกรแต่ละกลุ่มมีการรวมกลุ่มที่ไม่เหนียวแน่น เนื่องจากเกษตรกรมีจำนวนมากและมักมีฐานะยากจน ทำให้กลุ่มเกษตรกรมีบทบาทไม่มากในกระบวนการกำหนดนโยบายการเจรจาและการจัดทำเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคี

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงเขตการค้าเสรีในการเปิดตลาดสินค้าเกษตรแล้ว ทำให้เกษตรกรไม่สามารถแข่งขันทางด้านราคากับผลผลิตชนิดเดียวกันที่นำเข้าจากประเทศคู่สัญญาได้ อาจทำให้เกษตรกรต้องเลิกประกอบอาชีพเดิม หันไปประกอบอาชีพอื่นๆ ที่เขาสามารถทำได้ เช่น เป็นแรงงานรับจ้างทั่วไป ผลกระทบทางอ้อมจากข้อตกลงการค้าเสรีประการสำคัญคือทำให้ปัญหาเรื้อรังที่เกษตรกรมีอยู่แต่เดิมมามีความเด่นชัดมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหานี้สินของเกษตรกร ปัญหาความยากจน ปัญหาไร้ที่ดินทำกิน ที่เป็นปัญหาที่มีมานานแต่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง (ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากงบประมาณของรัฐมีค่อนข้างจำกัด เมื่อเทียบกับจำนวนเกษตรกรที่มีอยู่มากเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมดของประเทศ)*

เกษตรกรรายย่อยแต่ละรายจึงต้องหาแนวทางในการปรับตัว ซึ่งอาจแตกต่างกันไป เนื่องจากเกษตรกรมีความหลากหลาย ทั้งในด้านของขนาดการผลิต วิธีการผลิต ทุนต่างๆ ที่เขามีอยู่ เกษตรกรที่ยากจนต้องเช่าที่ดินทำกิน ไม่มีทุนรอน ก็อาจต้องออกจากการผลิตหันไปเป็นแรงงาน

* จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2548 ประชากรผู้มีงานทำร้อยละ 43 ทำงานในภาคเกษตร ที่เหลือเป็นนอกภาคเกษตรกรรม ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่เกิดจากภาคเกษตรกรรม (ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ในปีเดียวกันมีมูลค่า 720,391 ล้านบาท คิดเป็นรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี เท่ากับ 25,866.82 บาท ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมที่เกิดขึ้นนอกภาคเกษตรกรรมมีมูลค่า 5,595,942 ล้านบาท คิดเป็นรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีเท่ากับ 151,610.45 บาท

รับจ้างโดยทั่วไป ส่วนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีทุนรอนอยู่บ้างก็อาจจำเป็นต้องอยู่ในอาชีพเดิม แต่ต้องหันมาใส่ใจกับการลดต้นทุนการผลิตลงหรือปลูกพืชที่หลากหลายมากขึ้นหาอาชีพเสริม ซึ่งหากมองในแง่ดี ก็นับว่าเป็นการปรับตัวของเกษตรกร แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ยังมีรายได้ต่ำ เป็นคนยากจน ดังนั้น รัฐต้องเข้ามามีบทบาทลดผลกระทบของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยอย่างทั่วถึง และช่วยให้เกษตรกรสามารถปรับตัวไปสู่อาชีพใหม่หรือยังอยู่ในอาชีพเดิมแต่มีวิธีการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น การช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจะต้องกระทำแบบบูรณาการของหน่วยราชการในทุกภาคส่วน หากไม่แล้วผลประโยชน์ที่อาจได้รับจากการที่ผู้บริโภคทั้งประเทศได้รับการบริโภคสินค้า (รวมทั้งสินค้าเกษตร) ที่มีการเปิดตลาดในราคาที่ต่ำลง ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง สวัสดิการทางสังคมที่สูงขึ้นนี้ อาจถูกหักล้างลงไปจากการที่เกษตรกร (ซึ่งยากจนอยู่แล้ว) ยากจนลงไปอีก จนทำให้ประโยชน์สุทธิจากการเปิดเสรีต่อภาคเกษตรกรรมเป็นศูนย์หรือติดลบ ในขณะที่ภาคเศรษฐกิจอื่นไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการ ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่ารายได้เฉลี่ยของประชากรในภาคเกษตรกรรมอยู่มาก เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการเปิดเสรี ซึ่งหากเป็นดังนี้ ก็ย่อมหมายความว่าความแตกต่างของการกระจายรายได้ ระหว่างกลุ่มคนรายได้สูง และรายได้ต่ำของประเทศซึ่งมีความแตกต่างกันมากอยู่แล้วยิ่งจะเลวร้ายลงไปอีก ซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมต่อภาคเกษตรกรรมที่เป็นภาคการผลิตดั้งเดิมและมีผู้คนอาศัยอยู่เกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ

ปัญหาความยากจนในชนบทหรือในภาคเกษตรกรรมนับเป็นปัญหาเรื้อรังที่อยู่ในสังคมไทยมานานนับตั้งแต่ประเทศไทย มีแผนการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ ที่มีกลยุทธ์ในการพัฒนาตามแนวทางของนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาระวันตกในกลยุทธ์แบบการพัฒนาที่ไม่สมดุล (unbalanced growth) มุ่งเน้นการสะสมทุนและระดมทรัพยากรต่างๆ อันมีอยู่อย่างจำกัดของประเทศไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่ทันสมัยอันได้แก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ส่วนภาคเกษตรกรรมที่เป็นภาคการผลิตดั้งเดิมของประเทศถูกจัดว่าเป็นภาคที่มีผลิตภาพ (productivity) น้อยกว่า ความใส่ใจในการพัฒนาจึงมีน้อยกว่า เกิดความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ และภาคเศรษฐกิจดั้งเดิมอย่างมากมาย จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยมีคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ (1,386 บาทต่อเดือน) ถึงร้อยละ 10 ของประชากรหรือประมาณ 6 ล้านคนเศษ และคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,600 บาทต่อเดือนอีก 8 ล้านคนเศษ รวมแล้วมีคนจนทั่วประเทศสูงถึง 15 ล้านคน และหากวิเคราะห์คนจนเหล่านี้พบว่า เป็นกลุ่มคนที่มีอาชีพเกษตรกรรมอาศัยอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือกว่าร้อยละ 80 ดังนั้น จึงจำเป็นต้องหาหนทางแก้ไข มิให้

เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย ให้ต้องยากจนลงไปอีก จนบั่นทอนความ
เจริญก้าวหน้าของประเทศไทยในระยะยาว