

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG 4830005

ชื่อโครงการ : การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อม
ในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา

ชื่อนักวิจัย :

รศ.ดร. สิตานนท์ เจษฎาพิพัฒน์

รศ.ดร. สิรินครเทพ เต่าประยูร

รศ.ดร. ลาวัญญ์ ทัศนศิลป์กุล

ผศ.ดร. ไสภารัตน์ จารุสมบัติ

ดร. อรพรรณ ณ บางช้าง

นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์

ดร. บัณฑิตา พิษณุกร

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กระทรวงการต่างประเทศ

ชื่อผู้ช่วยวิจัย :

นส. จิรพรรณ นฤภัทร

E-mail Address : gsei_thai@yahoo.com

ระยะเวลาโครงการ : กุมภาพันธ์ 2548 – พฤษภาคม 2549

โครงการ “การศึกษาทบทวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Review) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา” มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลจากการผลิตสินค้าและบริการ และการลงทุนต่างๆทั้งที่ประเทศไทยได้เปรียบและเสียเปรียบจากการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐฯ เสนอแนะแนวทางกำหนดท่าทีการเจรจาการแก้ไขปัญหาและการเตรียมตัวรับสถานการณ์ต่างๆที่อาจเกิดจากผลการเจรจาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดทิศทางและแนวทางการปรับปรุงการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่รัฐควรดำเนินการในอนาคต เพื่อความยั่งยืนของการพัฒนาและคงสภาพความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่นๆในตลาดสหรัฐฯ

คณะนักวิจัยได้ศึกษาทบทวนเอกสาร Environmental review ที่ประเทศสหรัฐฯทำไว้กับประเทศชิลี ออสเตรเลีย สิงคโปร์ โมร็อกโก และประเทศในกลุ่ม CAFTA เพื่อวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่จะมีผลต่อการเจรจาเขตการค้าเสรีด้านสิ่งแวดล้อมไทย-สหรัฐฯ ทำการวิเคราะห์เนื้อหาบริบท(context)และประเด็น(issues) การเจรจาที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งจะมีผลต่อการเจรจาเขตการค้าเสรีด้านสิ่งแวดล้อมไทย-สหรัฐฯ รวมทั้งศึกษาผลกระทบทางสังคม-สิ่งแวดล้อมทั้งในด้านดีและด้านเสียตลอดจนความเป็นไปได้ในการพัฒนาความร่วมมือ (Cooperation) กับสหรัฐฯในเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีเวทีสาธารณะเพื่อระดมสมองจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญ / นักวิชาการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อร่วมให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ตลอดจนแลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆ ร่วมกัน นอกจากนี้ คณะนักวิจัยยังได้ร่วมให้ข้อความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลในการประชุมของคณะเจรจาภายในประเทศต่อการกำหนดแนวทางท่าทีของประเทศไทยในเวทีการเจรจาต่อรองกับข้อเสนอของสหรัฐฯ

ในการศึกษาครั้งนี้ นอกจากจะได้วิเคราะห์เนื้อหาบริบท (Context) ของ FTA ไทย-สหรัฐฯ ที่ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม (Environment Chapter) แล้ว ยังได้ศึกษาครอบคลุมเนื้อหาบริบท (Context) ที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมในอีก 5 บท ได้แก่ ด้านการลงทุนและข้อเสนอแนะทางกฎหมายข้อบทว่าด้วยการลงทุน ด้านการเกษตร ด้านการบริการ ด้านทรัพย์สินทางปัญญา และด้านการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ ยังศึกษาประเด็น (Issues)สิ่งแวดล้อมที่สหรัฐฯและไทยให้ความสนใจในการเจรจา ได้แก่ ประเด็นเรื่องกุงทะเล แนวปะการัง การค้าขายสัตว์ป่า ป่าไม้และการค้าขายไม้อย่างผิดกฎหมาย สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ความหลากหลายทางชีวภาพ พลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกของเสียอันตราย (Hazardous Waste) และประเด็นเรื่องสินค้าใช้แล้ว (Used Goods) โดยได้สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ใน 3 หัวข้อ คือ

1. ประเด็นข้อเรียกร้องในการเจรจาของสหรัฐอเมริกา
2. ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม-สังคมและด้านเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและกฎระเบียบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. ข้อเสนอแนะในการเตรียมการรับผลกระทบ

จากการศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญในการศึกษาข้อตกลง “บทสิ่งแวดล้อม” (Environment Chapter) คือ การที่รัฐภาคีต้องมีหลักประกันว่าการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของตนมี “ระดับสูง” (*high level of environmental protection*) และต้องบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของตนอย่างมีประสิทธิภาพ” (*to effectively enforce its environmental laws*) ซึ่งหากพิจารณาอย่างผิวเผินตามมุมมองด้านสิ่งแวดล้อม อาจถือว่าน่าจะส่งผลดีต่อการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศในช่องทางใดทางหนึ่ง แต่หากพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากบทอื่นๆ นอกเหนือไปจากบทสิ่งแวดล้อมโดยตรง จะพบความซับซ้อนและขัดแย้งกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในบทสิ่งแวดล้อมเอง และมีประเด็นที่น่าห่วงใยที่สามารถสรุปได้เป็น

1. ผลกระทบต่อระดับสิ่งแวดล้อม

1.1 ผลกระทบทางตรง หมายถึง ผลกระทบที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศจากการทำการค้าเสรี ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่ได้อยู่ในขอบเขตของการศึกษาในครั้งนี้โดยตรง

1.2 ผลกระทบทางอ้อม หมายถึง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ต้องอาศัยการปรับตัวผ่านกลไกทางสถาบันต่างๆ ซึ่งผลกระทบจากตัวบทสิ่งแวดล้อม ผลกระทบที่เกิดขึ้นผ่านทางกลไกการระงับข้อพิพาทที่เอื้อให้เอกชนสามารถฟ้องรัฐได้ (Investor-State Dispute Settlement) ซึ่งจะส่งผลให้รัฐภาคีมีโอกาสถูกฟ้องและไม่สามารถออกมาตรการบางประการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ และยังมีประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Issues) อีกหลายประเด็นที่สหรัฐจะสามารถหยิบยกมาเป็นข้ออ้างเพื่อฟ้องร้องรัฐไทย หรือ ใช้เป็นข้อเรียกร้องทางการค้าได้เช่นกัน ซึ่งผลกระทบทางอ้อมเป็นผลกระทบส่วนใหญ่ที่ได้ทำการศึกษาไว้ในรายงานฉบับนี้

2. ผลกระทบที่จะมีต่อ “ศักยภาพในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม” (Environmental Capacity)

ซึ่งส่วนใหญ่อาจเป็นผลกระทบในทางบวก เช่น การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างทั้ง 2 ประเทศทางด้านสิ่งแวดล้อม การแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการ การสนับสนุนการถ่ายทอด เทคโนโลยีที่ส่งผลดีต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ผลการศึกษาเบื้องต้นพบประเด็นที่น่าเป็นห่วงและควรให้ความสำคัญมากที่สุดคือ ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาความขัดกันของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบทสิ่งแวดล้อมกับบทอื่นๆ ในการเจรจา (Inconsistency) ไม่ว่าจะเป็นตัวเนื้อความ (Context) หรือ ในการตีความหมายและนำไปใช้ (Implementation) ซึ่งข้อบทเจรจาที่มีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดปัญหามาก ประกอบด้วย **บทการลงทุน (Investment Chapter)** ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักลงทุนสหรัฐได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกับนักลงทุนในประเทศ และนักลงทุนจากประเทศอื่นๆ (Non-discrimination Treatment) นอกจากนี้ยังให้ความคุ้มครองว่านักลงทุนไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ประเทศคู่ค้าอาจต้องการ (Performance Requirement) และยังต้องมีหลักประกันไม่ให้เกิดการยึดทรัพย์หรือยกเลิกกิจการโดยรัฐ (Expropriation) อีกด้วย ซึ่งมาตรการคุ้มครองนักลงทุนเหล่านี้เองที่มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อมาได้ เนื่องจากหากไทยต้องการจะออก

กฎหมายคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวด ในอนาคตไทยอาจมีสิทธิถูกนักลงทุนสหรัฐฯฟ้องร้องผ่านทางกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐและนักลงทุน (Investor – State Dispute Settlement) ซึ่งอาจถือว่าเข้าข่าย ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “Roll-back Hypothesis” ทั้งนี้ จะเห็นว่าผลที่เกิดขึ้นขัดแย้งกับเป้าหมายในบทสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องการให้รัฐคู่เจรจาให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับสูง อีกบทหนึ่งที่มีความขัดแย้งก็คือ บททรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Right Chapter) ซึ่งสหรัฐฯต้องการให้ประเทศคู่เจรจาขยายการคุ้มครองสิทธิบัตรให้ครอบคลุมสิ่งมีชีวิตทุกประเภท (Life Patent) โดยไม่มีข้อกำหนดที่พิจารณาถึงแหล่งที่มาของพันธุกรรมที่ใช้เป็นฐานในการประดิษฐ์ อันจะส่งผลให้รัฐไม่สามารถกำกับดูแลการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรมได้ ซึ่งขัดกับหลักการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพในบทสิ่งแวดล้อมเอง หรือ ความเข้มงวดในบททรัพย์สินทางปัญญา อาจเป็นอุปสรรคต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด ซึ่งขัดกับหลักการรักษาระดับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่สูงในบทสิ่งแวดล้อมเช่นกัน นอกจากนี้ ยังพบอีกด้วยว่าข้อตกลงการค้าเสรียังอาจเป็นอุปสรรคให้ไทยไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงพหุภาคีต่างๆทางด้านสิ่งแวดล้อม (Multinational Environmental Agreement: MEAs) ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะ MEAs ที่สหรัฐฯไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีด้วยปัญหาที่อาจเกิดขึ้นมีแนวโน้มที่รัฐไทยอาจถูกฟ้องโดยเอกชนสหรัฐฯ ผ่านกลไก Investor-State Dispute Settlement ได้

จากการศึกษาเรื่องจุดอ่อนของการเจรจาทำ FTA ไทย-สหรัฐอเมริกา คณะนักวิจัยโครงการฯ มีข้อสังเกต คือ ประเทศไทยยังขาดการเตรียมความพร้อมเพื่อเปิดรับการเปิดเสรีอย่างแท้จริง ขาดการกำหนดทิศทางเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจในการเจรจา FTA อย่างเป็นระบบ โปร่งใส และยั่งยืน การเจรจาทำโดยเร่งรีบและไม่มีการศึกษาวิจัยผลกระทบต่อภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน การเจรจาแบบ “negative approach” นั้นไม่เพียงพอที่จะพัฒนาประเทศและไทยไม่อยู่ในฐานะที่แข่งขันได้ โดยเฉพาะหากปราศจากการอกระเบียบและกลไกที่ดีเพียงพอทางการค้าและการลงทุน อีกทั้งสหรัฐยังมียุทธศาสตร์และนโยบายในการเจรจา FTA คือ 1) การเจรจา FTA เป็นวิธี “Divide and Rule” ของสหรัฐฯ เป็นการทำลายระบบกฎเกณฑ์การค้าโลกซึ่งเป็น Preferential Trading System ทำให้สหรัฐฯสร้างอำนาจในการต่อรองได้มากกว่าและได้ประโยชน์มากกว่ากรอบการเปิดเสรีพหุภาคี (Multilateral Agreements) และ 2) สหรัฐฯยอมเจรจาในสิ่งที่ดีกว่า และยังไม่ได้ และหากเปรียบเทียบประโยชน์ที่ไทยได้รับจากการเข้าถึงตลาดอเมริกาของสินค้าส่งออกไทยกับสิ่งที่ไทยต้องสูญเสียถือว่าไม่คุ้มค่า เนื่องจากไทยต้องประสบอุปสรรคที่สำคัญกว่าคือ Non-tariff Barrier, Unilateral Measures (มาตรการฝ่ายเดียวในการขัดขวางการเข้าถึงตลาดอเมริกาของสินค้าไทย), SPS Measures, Anti-Dumping, การไม่เปิดตลาดแรงงาน ฯลฯ แต่ไทยต้องแลกกับการเข้าสู่ตลาดไทยของสหรัฐฯมากกว่าที่เคยเป็น สหรัฐฯสามารถเข้ามาลงทุนโดยเข้าถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น การเปิดตลาดอเมริกาจึงไม่ได้เปิดในความเป็นจริง นอกจากนี้ FTA ทำให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง (overhaul) กฎหมายไทยอย่างมากมาย หากยอมตามข้อเสนออเมริกาเรียกร้องทุกประการ

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะซึ่งเกิดจากการที่ตัวแทนคณะนักวิจัยได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการเจรจาการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดขึ้นในประเทศไทย 2 ครั้ง คือ การเจรจารอบที่ 3 ณ โรงแรมรอยัลคลิฟ บีชีรีสอร์ท พัทยา จังหวัดชลบุรี และการเจรจารอบที่ 6 ณ โรงแรมเวสทิน จังหวัดเชียงใหม่ คือ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างคณะเจรจาฝ่ายไทยกับฝ่ายสหรัฐฯ พบว่า คณะเจรจาฝ่ายสหรัฐฯมีความพร้อมในการวางแผนเตรียมการเจรจา ทั้งในเรื่องเนื้อหาบริบท (Context) และเรื่องยุทธศาสตร์ในการเจรจา ในขณะที่คณะเจรจาฝ่ายไทยมีจุดอ่อนเด่นชัด คือ ขาดยุทธศาสตร์ในการเจรจาต่อรอง และจากปัญหาดังกล่าว คณะนักวิจัยจึงเห็นความจำเป็นของคณะเจรจาฝ่ายไทยในการเตรียมการเพื่อแก้ปัญหาเรื่องยุทธศาสตร์ในการเจรจา กล่าวคือ เนื่องจากประเทศไทยขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในวิชาการเรื่องยุทธศาสตร์ในการเจรจา จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องส่งเสริมและให้การสนับสนุนสถาบันการศึกษาในประเทศให้เป็นผู้ริเริ่มในการสร้างองค์ความรู้และผลิตบุคลากรผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว เพื่อเตรียมความพร้อมในกระแสโลกาภิวัตน์ทางการค้าของโลกปัจจุบัน และเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการรับมือการเจรจาการค้าระหว่างประเทศยุทธศาสตร์ การเรียนรู้ข้อบกพร่องของประเทศคู่เจรจาเป็นเรื่องจำเป็นที่คณะเจรจาฝ่ายไทยต้องศึกษาเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการเจรจาต่อรอง

คำหลัก : การเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา การเตรียมความพร้อม ผลกระทบ