

ผลงาน

เรื่อง

แนวทางการเจรจาเปิดตลาดสำหรับสินค้าเกษตรไทย
ต่อกรณี Brexit

ของ

นายวินิต อธิสุข

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งเลขที่ 6
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

เสนอ

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนเชี่ยวชาญ

(ด้านนโยบายเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ)

ตำแหน่งเลขที่ 6

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

มิถุนายน 2561

บทคัดย่อ

การศึกษาแนวทางการเจรจาเปิดตลาดสำหรับสินค้าเกษตรไทยต่อกรณี Brexit มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้แนวทางการเจรจาของสินค้าเกษตรส่งออกของไทย ที่สหภาพยุโรปกำหนดให้มีโควตาภาษี ได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับพันธกรณีของความตกลงองค์การการค้าโลก โดยศึกษาแนวทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยที่สหภาพยุโรปกำหนดให้มีโควตาภาษี โดยวิเคราะห์เป้าหมายที่คาดหวังของแต่ละฝ่ายในการเจรจา

ผลการศึกษาพบว่า สินค้าที่ไทยจำเป็นต้องพิจารณา คือ สินค้า CSQ ที่จัดสรรโควตานำเข้าภายในโควตาให้แก่ไทยเป็นการเฉพาะ จำนวน 16 รายการ (นับจำนวนตาม Product Description) ซึ่งพบว่า สินค้าที่ไทยมีศักยภาพส่งออกทั้งในตลาดสหภาพยุโรปและตลาดสหราชอาณาจักร และถือได้ว่าเป็นสินค้าเป้าหมายของไทย มีทั้งสิ้น 5 รายการ คือ ไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง ข้าวขาว ข้าวกล้อง เนื้อไก่ปรุงสุก และเนื้อไก่แปรรูปที่มีไก่ 25%-57% โดยน้ำหนัก โดยในการวางแผนแนวทางการเจรจากรณี Brexit ของไทยในกรณีสินค้าที่มีโควตาภาษีนั้น หากสหภาพยุโรปจะมีการลดปริมาณโควตาของสินค้า CSQ ลง เพื่อนำไปแบ่งสัดส่วน (Apportionment) กับสหราชอาณาจักร ไทยจะเป็นฝ่ายเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ เนื่องจากสิทธิในการเข้าสู่ “ตลาดสหภาพยุโรปเดิม (EU27) ไม่รวมสหราชอาณาจักร” จะลดลง ดังนั้น หากยอมรับหลักการของการแบ่งสัดส่วน (Apportionment) ไทยจะต้องตกเป็นฝ่าย “ตั้งรับ” ในการเจรจากับสหภาพยุโรป แต่เป็น “ฝ่ายรุก” ในการเจรจากับสหราชอาณาจักร ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากพิจารณาเฉพาะสองฝ่ายคือ ไทยและสหภาพยุโรปการเจรจาในประเด็นนี้มีการแบ่งฝ่ายที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อย่างชัดเจน โดยไม่มีผลประโยชน์ใดที่สามารถพอจะ “ดึงขึ้นมาแลกเปลี่ยน” กันได้เนื่องจากสภาพในปัจจุบันที่เป็นอยู่ ดังนั้น เป้าหมายการเจรจาที่น่าจะสามารถสรุปผลกันได้ คือ เป้าหมายในระดับ L ซึ่งเป็นขอบเขตจำกัด (Limit Position) ในการเจรจา อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผู้เล่นครบ 3 ฝ่าย คือ ไทย สหภาพยุโรป และสหราชอาณาจักร หากไทยสามารถเจรจากับสหราชอาณาจักรจนได้การเปิดตลาดที่ดีพอสมควรในสินค้าเป้าหมายของไทย ก็มีโอกาสที่ทั้งสองฝ่ายจะบรรลุเป้าหมายในระดับ M เนื่องจาก ไทยมองว่าได้รับการชดเชยในตลาดสหราชอาณาจักรที่ดีกว่า/สามารถแทนโอกาสในตลาดสหภาพยุโรปได้ นอกจากนี้ การศึกษาในครั้งนี้ได้สมมติสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Scenarios) โดยอาศัยเป้าหมายของสหภาพยุโรปมาเป็นหลักการตั้งสมมติฐาน จำนวน 3 สถานการณ์ และเสนอแนวทางการเจรจาในแต่ละสถานการณ์ไว้ด้วยแล้ว

คำนำ

การศึกษาแนวทางการเจรจาเปิดตลาดสำหรับสินค้าเกษตรไทยต่อกรณี Brexit มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้แนวทางการเจรจาของสินค้าเกษตรส่งออกของไทย ที่สหภาพยุโรปกำหนดให้มีโควตาภาษี ได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับพันธกรณีของความตกลงองค์การการค้าโลก ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในฐานะผู้รับผิดชอบการเจรจาเปิดเสรีทางการค้าสินค้าเกษตร จะได้มีการวางแผนแนวทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยที่สหภาพยุโรป กำหนดมาตรการโควตาภาษีที่เหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับพันธกรณี เพื่อเป็นการส่งเสริมโอกาสหรือบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นไว้ตั้งแต่ในขั้นตอนของการเจรจา ตลอดจนสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลการศึกษาเชิงวิชาการ เพื่อประกอบการชี้แจงของหน่วยงานและเพื่อรับฟังของความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเกษตรกร และผู้ประกอบการ ก่อนที่จะเข้าสู่ช่วงของการเจรจาจริง

การศึกษานี้ได้รับความร่วมมือและการอนุเคราะห์ข้อมูลทั้งทางตรงและจากทางเว็บไซต์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนได้รับความช่วยเหลือเอื้ออาทรเป็นอย่างดีจาก คุณไพบุลย์ เตชะกัมพลสารกิจ และคุณณพิชญา วาจาภุระ จึงใคร่ขอแสดงความขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ และด้วยอานุภาพแห่งกุศลที่ทั้งสองท่านได้บำเพ็ญแล้ว จงเป็นตบะ เป็นเดช เป็นพลบัจจย เป็นนิตย์ตามส่งให้ท่านมีความสุขความเจริญในชีวิตตลอดไปเทอญ

วินิต อธิสุข
มิถุนายน 2561

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 วิธีการดำเนินการศึกษา	3
1.5 ข้อจำกัดของการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	4
บทที่ 2 คำศัพท์ทฤษฎี	
2.1 การตรวจสอบเอกสาร	5
2.2 แนวคิดและทฤษฎี	6
บทที่ 3 บริบทที่เกี่ยวข้องกับ Brexit และการค้าสินค้าเกษตรของไทย	
3.1 ภูมิหลังของสหภาพยุโรปและกรณี Brexit	9
3.2 พันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเจรจากรณี Brexit	12
3.3 แนวทางทำที่ในการเจรจาของสหภาพยุโรป	15
3.4 สถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรของไทย-สหภาพยุโรป และไทย-สหราชอาณาจักร	17
3.5 สินค้าโควตาภาษี (TRQ) ของสหภาพยุโรป	23
บทที่ 4 ผลการศึกษา	
4.1 การวิเคราะห์เป้าหมายของไทย สหภาพยุโรป และสหราชอาณาจักร ในการเจรจาสินค้า CSQ	28
4.2 การประเมินสถานการณ์และการกำหนดแนวทางของการเจรจาต่อรอง	31
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุป	35
5.2 ข้อเสนอแนะ	39
บรรณานุกรม	41

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ปี 2558-2560	17
ตารางที่ 3.2 มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ปี 2558-2560	17
ตารางที่ 3.3 มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรไปสหภาพยุโรป 10 อันดับแรก ปี 2558-2560	18
ตารางที่ 3.4 มูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหภาพยุโรป 10 อันดับแรก ปี 2558-2560	19
ตารางที่ 3.5 มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมระหว่างไทยกับสหราชอาณาจักร ปี 2558-2560	20
ตารางที่ 3.6 มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรระหว่างไทยกับสหราชอาณาจักร ปี 2558-2560	20
ตารางที่ 3.7 มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรไปสหราชอาณาจักร 10 อันดับแรก ปี 2558-2560	21
ตารางที่ 3.8 มูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหราชอาณาจักร 10 อันดับแรก ปี 2558-2560	22
ตารางที่ 3.9 สินค้าที่สหภาพยุโรปจัดสรรโควตานำเข้าภายในโควตาให้แก่ไทยเป็นการเฉพาะ	23
ตารางที่ 3.10 ปริมาณการนำเข้าสินค้า CSQ ไทย ของสหภาพยุโรป ปี 2557-2559	24
ตารางที่ 3.11 ปริมาณการนำเข้าสินค้า CSQ ไทย ของสหราชอาณาจักร ปี 2557-2559	26
ตารางที่ 4.1 ข้อเสนอสหภาพยุโรปในการแบ่งสัดส่วนสินค้า TRQ (เฉพาะสินค้า CSQ ไทย)	31

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 4.1 สรุปการประเมินสถานการณ์ แนวทางเจรจา และเป้าหมายการเจรจาของไทย ในกรณี Brexit ภายใต้กรอบ WTO	34

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของการศึกษา

การรวมตัวกันของประเทศต่างๆในแถบทวีปภาคพื้นยุโรปได้เริ่มขึ้นมาตั้งแต่ในปี 2493 โดยประเทศฝรั่งเศสมีโครงการก่อตั้ง “ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป (The European Coal and Steel Community: ECSC)” ขึ้น เพื่อช่วยยกลู่ทางเศรษฐกิจของประเทศในยุโรป และเพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานในการที่จะก้าวไปสู่การเป็นสหพันธรัฐในอนาคตด้วย ฝรั่งเศสจึงได้ร่วมกับอีก 5 ประเทศ คือ เยอรมนี เบลเยียม อิตาลี ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์ ตกลงร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การ ECSC อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2494 ซึ่งต่อมาผู้นำทั้ง 6 ประเทศ ได้พยายามร่วมกันจัดตั้ง “องค์การป้องกันยุโรป (European Defense Council: EDC)” ขึ้นอีกองค์การหนึ่ง เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้มีความร่วมมือกันทางมิติด้านการเมือง และเพื่อเป็นการสนับสนุนองค์การนาโตด้วย แต่องค์การ EDC ก็ไม่สามารถดำเนินงานไปได้ เนื่องจากฝรั่งเศสไม่ยอมลงสัตยาบัน แต่ด้วยความจำเป็นที่ยุโรปจะต้องมีนโยบายต่างประเทศร่วมกัน ทั้ง 6 ประเทศ จึงได้มอบให้สภาของ ECSC เตรียมโครงการจัดตั้ง “ประชาคมการเมืองยุโรป (European Political community: EPC)” ขึ้น เพื่อดำเนินนโยบายทางการเมืองต่างประเทศและการป้องกันประเทศ แต่ก็ถูกวิจารณ์อย่างรุนแรง ดังนั้น EPC จึงต้องเลิกดำเนินการดำเนินโครงการไป

ต่อมาทั้ง 6 ประเทศ จึงปรับเปลี่ยนแนวทางจากการรวมตัวทาง “มิติด้านการเมือง” มาเป็นการรวมตัวทาง “มิติเศรษฐกิจ” แทน และได้ร่วมมือกันก่อตั้ง “กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรป หรือตลาดร่วมยุโรป (The European Economic Community: EEC)” และ “ประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป หรือยูเรตอม (European Atomic Energy Community: EAEC หรือ Euratom)” ขึ้นในปี 2500 โดยการก่อตั้งทั้ง 2 องค์การนี้ เป็นไปเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่สำคัญของยุโรปโดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับ ECSC และต่อมาในปี 2510 ได้มีการควบรวมองค์การบริหารของทั้ง 3 องค์การเข้าด้วยกัน ภายใต้กรอบ EEC ซึ่งมีลักษณะการรวมตัวในระดับสหภาพศุลกากร (Custom Union) เพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ และเตรียมการยกระดับการรวมตัวขึ้นเป็น “ตลาดร่วม (Common Market)” โดยในปี 2516 สหราชอาณาจักร เดนมาร์ก และไอร์แลนด์เข้าเป็นสมาชิก EEC และในปี 2523 กรีซได้เข้าเป็นสมาชิก และในปี 2529 สเปน และโปรตุเกสเข้าเป็นสมาชิก (รวมเป็นสมาชิก 12 ประเทศ) ต่อมาในปี 2530 ได้ออกกฎหมาย เพื่อพัฒนา EEC ให้เป็นตลาดร่วมหรือตลาดเดี่ยว จนสามารถดำเนินการได้ในปี 2533 และเรียกชื่อใหม่ว่า “ประชาคมยุโรป (European Community: EC)” และต่อมาในปี 2535 ได้มีการลงนาม “สนธิสัญญา มาสทริชท์ (Treaty of Maastricht)” ซึ่งถือเป็นสนธิสัญญาในการก่อตั้งสหภาพยุโรป และได้เปลี่ยนชื่อเรียกใหม่เป็น “สหภาพยุโรป (European Union: EU)” เนื่องจากมีความร่วมมือกันทั้งในทางด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมืองระหว่างประเทศสมาชิกมากขึ้น และมีสมาชิก 15 ประเทศ ในปี 2538 เมื่อ ออสเตรีย ฟินแลนด์ และสวีเดน เข้าเป็นสมาชิกภาพ และต่อมาในปี 2547 ได้มี

การขยายสมาชิกภาพ (EU Enlargement) ครั้งใหญ่ คือ มีสมาชิกเข้าร่วมอีก 10 ประเทศ ได้แก่ ไชปรัส สาธารณรัฐเช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สาธารณรัฐสโลวัก และสโลวีเนีย รวมเป็นมีจำนวนสมาชิก 25 ประเทศ และต่อมาในปี 2550 ได้รับโรมาเนียและบัลแกเรียเข้าเป็นสมาชิก และในปี 2556 โครเอเชีย ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก ทำให้ปัจจุบันสหภาพยุโรปมีสมาชิกทั้งสิ้น 28 ประเทศ

ภายใต้แนวโน้มการขยายจำนวนสมาชิกภาพที่เพิ่มขึ้น ตามกลไกของกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งก่อให้เกิดการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ รวมถึงการเจรจาความตกลงเปิดเสรีทางการค้าทั้งในกรอบพหุภาคี และกรอบความตกลงการค้าเสรีต่างๆ โดยประเทศต่างๆได้มุ่งเจรจากันเพื่อ “รวมตัว” และ “เปิดตลาดทางการค้า” ให้ระหว่างประเทศสมาชิก แต่เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559 สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ได้มีการทำประชามติเกี่ยวกับการถอนตัวออกจากความเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (Brexit) โดยผลการทำประชามติดังกล่าว ได้เห็นชอบให้สหราชอาณาจักร ออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (EU) โดยปัจจุบัน สหราชอาณาจักรอยู่ระหว่างขั้นตอนของกระบวนการเจรจาแยกตัวออกจาก EU ซึ่งถือว่าการถอนตัวออกจากสหราชอาณาจักร เป็นการสวนกระแสโลกาภิวัตน์ (Anti-Globalization) ของสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปตั้งแต่ในช่วงแรกๆ ของการก่อตั้ง และจากการที่สหราชอาณาจักรเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) จึงส่งผลให้การถอนตัวจากสมาชิกภาพของสหราชอาณาจักร ไม่ได้ส่งผลแต่เพียงการเจรจาระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป เนื่องจากเงื่อนไขการค้าเสรีระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรปสิ้นสุดลงไปแล้ว ยังส่งผลให้ต้องเริ่มต้นเจรจากับประเทศคู่ค้าใหม่ในสหภาพยุโรปทั้งหมด ได้ส่งผลให้สหราชอาณาจักร สหภาพยุโรป และประเทศอื่นๆที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (รวมทั้งไทย) จะต้องพิจารณาพันธกรณีต่างๆ เช่น ตารางข้อผูกพันทางภาษี รายการสินค้าที่มีโควตาภาษี รายการสินค้าที่มีโควตาภาษีเฉพาะรายประเทศ ฯลฯ ว่าจะต้องมีการจัดสรร/การเจรจากันอย่างไรต่อไป ในระหว่างที่สหราชอาณาจักรดำเนินกระบวนการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป เช่น สหราชอาณาจักร และ/หรือ สหภาพยุโรป จะต้องดำเนินการแก้ไขตารางข้อผูกพันภาษี (Modification) หรือดำเนินการปรับเปลี่ยนตารางข้อผูกพันภาษี (Rectification) ภายใต้กรอบ WTO ซึ่งไม่ว่าจะดำเนินการอย่างไร ก็ล้วนแต่อาจจะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าเกษตรไทยไปยังสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

ด้วยเหตุนี้เอง สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดท่าทีในการเจรจาด้านสินค้าเกษตรร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ จึงควรจะทำการศึกษา “แนวทางการเจรจาเปิดตลาดสำหรับสินค้าเกษตรไทยต่อกรณี Brexit” เพื่อศึกษาวิเคราะห์สินค้าเกษตรสำคัญของไทยที่ส่งออกไปยังสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าโควตาภาษีที่สหภาพยุโรปมีการกำหนดโควตาภาษีให้แก่ไทยเป็นการเฉพาะ (Country Specific Quota) เนื่องจากหากมีการเปลี่ยนแปลงไป ก็จะมีผลต่อประเทศไทยโดยตรง ซึ่ง “ปริมาณโควตา” ในปัจจุบันได้ผูกพันไว้ภายใต้กรอบของสหภาพยุโรป แต่หากสหราชอาณาจักรได้แยกออกจากสหภาพยุโรปแล้ว จะดำเนินการเพิ่มเติม/จัดสรรปริมาณโควตาดังกล่าวได้อย่างไร เพื่อที่จะสามารถจำแนกทิศทางการเจรจาได้ชัดเจนขึ้นภายใต้ข้อจำกัดของกรอบ

พันธกรณีที่มีอยู่ และสามารถวางแผนทางการเจรจาในเชิงเทคนิค สำหรับสินค้าเกษตรส่งออกของไทย ที่สหภาพยุโรปได้กำหนดให้มีโควตาภาษี เพื่อรักษาโอกาสในการส่งออกเอาไว้ หรือเพื่อเสนอแนะแนวทางเชิงรุกในการเจรจา ซึ่งถือว่าสวนกระแสของการเจรจากรการค้าในช่วงที่ผ่านมา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อให้ได้แนวทางการเจรจาของสินค้าเกษตรส่งออกของไทย ที่สหภาพยุโรปกำหนดให้มีโควตาภาษี ได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับพันธกรณีของความตกลงองค์การการค้าโลก

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยที่สหภาพยุโรปกำหนดให้มีโควตาภาษี และการนำเข้าสินค้าดังกล่าวของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร ในช่วงปี 2557-2559 เทียบเคียงกับปริมาณโควตาของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

1.3.2 ศึกษาแนวทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยที่สหภาพยุโรปกำหนดให้มีโควตาภาษี โดยวิเคราะห์เป้าหมายที่คาดหวังของแต่ละฝ่ายในการเจรจา

1.4 วิธีการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาที่จะนำมาใช้ในการศึกษา คือ

1.4.1 การรวบรวมข้อมูล: ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ในช่วงปี 2557-2559 สำหรับสินค้าเกษตรของไทยที่สหภาพยุโรปกำหนดให้มีโควตาภาษี และการนำเข้าสินค้าดังกล่าวของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร โดยจะใช้ข้อมูลจากเว็บไซต์กรมศุลกากร และจากเว็บไซต์ขององค์การ UNCTAD

1.4.2 การวิเคราะห์ข้อมูล: จะใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูล 2 ลักษณะคือ (1) การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยจัดทำเป็นตาราง/แผนภาพเพื่อบรรยายสถานการณ์การค้า อัตราภาษีนำเข้าในสินค้าเกษตรของไทยที่สหภาพยุโรปกำหนดให้มีโควตาภาษี และ (2) การวิเคราะห์เชิงปริมาณ โดยใช้ค่าเฉลี่ยอัตราการเติบโตของการค้า ส่วนแบ่งการตลาด การเติมเต็ม (Fill) ปริมาณโควตา เพื่อวิเคราะห์ทิศทางการเจรจาที่เหมาะสมของไทย

1.5 ข้อจำกัดของการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์จะเน้นเพียง “ปริมาณการนำเข้า” เท่านั้น เนื่องจากหากใช้ข้อมูล “มูลค่าการนำเข้า” ซึ่งเป็นการผสมผสานของปริมาณและราคาใช้ในการวิเคราะห์ อาจจะทำให้หลงทิศทางได้ ประกอบกับวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาคือ การหาแนวทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยที่สหภาพยุโรปกำหนดให้มีโควตาภาษี การพิจารณาเฉพาะปัจจัย “ปริมาณการนำเข้า” จึงจะเป็นเกิดประโยชน์โดยตรงมากกว่า และเนื่องจากข้อจำกัดในการสืบค้นข้อมูลปริมาณการนำเข้าของสหภาพยุโรป ภายหลังจากได้มีการนำเข้าผ่านประเทศใดประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปแล้ว ว่ามีการไหลของการบริโภค หรือมีการบริโภคขั้นสุดท้าย (End-Used) อยู่ที่ประเทศใด ประกอบกับวัตถุประสงค์ของ

การศึกษามีได้เน้นไปที่ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณ หากแต่ต้องการได้แนวทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยที่สหภาพยุโรปกำหนดให้มีโควตาภาษีที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับพันธกรณีของความตกลงองค์การการค้าโลก เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการเจรจาขั้นต่อไป ดังนั้น การศึกษานี้จึงจะใช้ปริมาณการนำเข้ารวม (ในบางพิภพรายการสินค้าย่อย) มาใช้พิจารณาทั้งในกรณีของไทย และกรณีของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำซึ่งกันและกัน และขจัดปัญหา รายละเอียดของการบริหารจัดการโควตาในทางปฏิบัติออกไปเสีย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในฐานะผู้รับผิดชอบการเจรจาเปิดเสรีทางการค้าสินค้าเกษตร จะได้มีการวางแผนทางการเจรจาสำหรับสินค้าเกษตรสำคัญของไทยที่ส่งออกไปสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่สหภาพยุโรปมีการกำหนดโควตาภาษีให้แก่ไทยเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการส่งเสริมโอกาส/บรรเทาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นไว้ตั้งแต่ในขั้นตอนของการเจรจา ตลอดจนสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลการศึกษาเชิงวิชาการ เพื่อประกอบการชี้แจงของหน่วยงานและเพื่อรับฟังของความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเกษตรกร และผู้ประกอบการ ต่อไปได้

บทที่ 2

เค้าโครงทฤษฎี

2.1 การตรวจสอบเอกสาร

สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2559) ได้ทำการศึกษา “Brexit บทเรียนใหม่ของภูมิภาคนิคม จากสหภาพยุโรปสู่ประชาคมอาเซียน” ซึ่งผลการศึกษาพบว่า สหภาพยุโรปได้สะท้อนให้เห็นความสำเร็จในการรักษาสันติภาพ การสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และการยกระดับความเป็นอยู่ของสังคม อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายปีนี้สหภาพยุโรปถูกท้าทายด้วยปัญหาต่างๆ เช่น วิกฤตินี้ สาธารณะ การก่อการร้าย และปัญหาผู้อพยพ ซึ่งมีการลงประชามติถอนตัวจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร หรือ Brexit ได้สะท้อนให้เห็นความจริงว่า การรวมกลุ่มของสหภาพยุโรปที่พยายามหลอมรวมประเทศสมาชิกให้เป็นหนึ่งเดียวกัน ไม่ได้ทำให้ความต้องการเป็นอิสระของแต่ละประเทศหายไป การบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเพียงผลจากแรงกดดันและความจำเป็นภายในประเทศ นอกจากนี้ ความแตกต่างของระบบการเมืองและแนวทางเศรษฐกิจระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรป รวมทั้งปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องจากความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้นจากการขยายสมาชิกภาพไปยังยุโรปตะวันออก ได้เพิ่มความคับข้องใจของประชาชนจนนำมาสู่ความต้องการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปแต่สำหรับอาเซียน ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐบาล โดยร่วมมือกันบนพื้นฐานของความสมัครใจ ยอมรับในความเท่าเทียมกันฉันทมิตร และการไม่บังคับกดดันกัน ดังนั้น เหตุการณ์แบบ Brexit จึงไม่น่าจะเกิดขึ้นกับอาเซียน

สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจการคลัง ประจำสหราชอาณาจักรและยุโรป (2559) ได้ทำการศึกษา “ผลกระทบทางเศรษฐกิจจาก Brexit” ซึ่งผลการศึกษาโดยเฉพาะในส่วนของผลกระทบทางการค้าระหว่างประเทศ พบว่า Brexit ทำให้สหราชอาณาจักรสูญเสียประโยชน์จากการเข้าถึงตลาดเดียว (Single market) ทั้งด้านการค้าสินค้าและบริการของสหภาพยุโรป และต้องเริ่มเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป หรือประเทศที่สหภาพยุโรป มีความตกลงการค้าเสรีด้วย รวมทั้งสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้กล่าวแล้วว่า จะยังไม่เริ่มเจรจาการค้า กับสหราชอาณาจักร ในขณะที่เดียวกันสหราชอาณาจักรเป็นอิสระที่เจรจาความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีกับประเทศใดก็ได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการเจรจาการค้าที่เข้มงวดของสหภาพยุโรปอีกต่อไป แต่สหราชอาณาจักรอาจจะมีปัญหาการจัดลำดับความสำคัญของการเจรจาความตกลงฯ รวมทั้งข้อจำกัดด้านความซับซ้อนในการเจรจา เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ทางการค้าขดเขยการสูญเสียประโยชน์จากการเข้าถึงตลาดเดียวของสหภาพยุโรป ทั้งด้านการค้าสินค้าและบริการ การลงทุน การเคลื่อนย้ายบุคคล การระงับข้อพิพาท ฯลฯ จึงมีความเสี่ยงของช่วงเวลาที่ยังเจรจาไม่สำเร็จ นอกจากนี้ ราคาสินค้านำเข้าจะเพิ่มขึ้นจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เพราะต้องจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น ประกอบค่าเงินปอนด์ที่อ่อนค่าลง จะทำให้การนำเข้าสินค้าจากสหภาพยุโรปและประเทศอื่น มีราคาแพงขึ้น เนื่องจากไม่ได้ประโยชน์จากการเข้าถึงตลาดเดียวในสหภาพยุโรป (EU’s Single Market) และกับประเทศอื่นที่สหภาพยุโรปมีการเจรจาความตกลงการค้าเสรีด้วย อีกต่อไป

ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจและเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน (2559) ได้ทำการศึกษา “Brexit กับผลกระทบที่มีทางเศรษฐกิจ” ซึ่งผลการศึกษาในส่วนของผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเงินไทย พบว่า (1) ในด้านการส่งออก ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการส่งออกไปยังสหราชอาณาจักร คิดเป็นร้อยละ 1.8 ในปี 2558 ซึ่งเป็นตลาดการส่งออกสำคัญอันดับที่ 3 ในกลุ่มสหภาพยุโรปรองจากเยอรมัน และเนเธอร์แลนด์ แต่เมื่อเทียบกับการส่งออกไปยุโรปในภาพรวมที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 10 ของการส่งออกทั้งหมด ถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยและจะกระทบต่อเศรษฐกิจไทยไม่มากนัก (2) การท่องเที่ยว จะได้รับผลกระทบเช่นกันเพราะนักท่องเที่ยวของสหราชอาณาจักร มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 4.8 แต่ผลกระทบอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากผลกระทบกรณี Brexit จะทำให้ค่าเงินปอนด์และเงินยูโรอ่อนค่าลง ซึ่งจะส่งผลให้นักท่องเที่ยวของยุโรปที่ เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในไทยที่คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.7 (หรือประมาณ 4.7 ล้านคน) มีแนวโน้มลดลง (3) การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) โดยการลงทุนทางตรงจากยุโรปคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.0 สูงเป็นอันดับสองรองจากการลงทุนจากญี่ปุ่น ซึ่งคาดว่าจะชะลอตัวลงหลังจากค่ายูโรอ่อนค่าลง แต่การลงทุน FDI ของไทยในสหราชอาณาจักรน่าจะปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นมากกว่า โดยเฉพาะด้านอสังหาริมทรัพย์ (4) ระบบการเงินของไทย ผ่านช่องทางการค้าและความเชื่อมโยงของสถาบันอาจะมีในวงจำกัด ถึงแม้ว่าสถาบันการเงินของไทยจะมีธุรกรรมที่มีความเชื่อมโยงทางการเงินโดยตรงกับสถาบันการเงินในสหราชอาณาจักรคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 1.31 ของธุรกรรมในต่างประเทศ แต่อาจได้รับผลกระทบทางอ้อมจากความผันผวนในตลาดการเงินโลกในระยะสั้นที่เพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งภาวะความไม่แน่นอนจากการแยกตัวของประเทศอื่นๆ ในสหภาพยุโรป

โดยสรุปแล้ว การศึกษาที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นถึงทิศทางของผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้วจากกรณี Brexit ในภาพกว้างและในรายสาขา อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ายังขาดการศึกษาซึ่งเน้นศึกษารายละเอียดของการวางแผนทางการเจรจาสำหรับสินค้าเกษตรสำคัญของไทยที่ส่งออกไปยังสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่สหภาพยุโรปมีการกำหนดโควตาภาษีให้แก่ไทยเป็นการเฉพาะ จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาประเด็นรายละเอียด เพื่อจะได้มีท่าทีเบื้องต้นในการส่งเสริมโอกาส/บรรเทาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นไว้ตั้งแต่ในขั้นตอนของการเจรจาต่อไป

2.2 ทฤษฎีและแนวคิด

2.2.1 ทฤษฎีเกม (Game Theory)

เป็นแนวทางหรือทฤษฎีที่ใช้ในการเจรจาต่อรองที่มีการศึกษาและนำไปใช้กันในวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นในทางรัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ตลอดจนเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเจรจาต่อรอง เนื่องจากทฤษฎีเกมสามารถที่จะใช้ในการวิเคราะห์และพยากรณ์พฤติกรรมของคู่เจรจา หรือสามารถที่จะพยากรณ์ถึงผลการเจรจาที่จะเกิดขึ้น ในทางวิชารัฐศาสตร์นั้นทฤษฎีเกมก็เคยถูกหยิบยกมาอธิบายในเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของประเทศต่างๆ ในโลกยุคสงครามเย็นอันเป็นโลกซึ่งมีการแบ่งระบบการเมืองออกเป็น 2 ขั้ว หรือในทางวิชาเศรษฐศาสตร์ทฤษฎีเกมได้ถูกนำไปใช้เป็นการศึกษาพฤติกรรมกลยุทธ์ (Strategic Behavior) ซึ่งถูกคิดค้นขึ้นมาครั้งแรก ร่วมกันโดยนักคณิตศาสตร์ ชื่อ Von Neumann และ

นักเศรษฐศาสตร์ชื่อ Oskar Morgenstern ในปี 1944 จนกระทั่งในปี 1994 (อีก 50 ปีต่อมา) ทฤษฎีเกมมาโด่งดังมากอีกครั้ง เมื่อ John F. Nash (นักเศรษฐศาสตร์แห่ง Princeton University ประเทศสหรัฐอเมริกา) ได้พัฒนาทฤษฎีเกมจนได้ทฤษฎีที่ว่าด้วย Non-Cooperative Games และได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในที่สุด

สำหรับในเรื่องการเจรจาต่อรองนั้น ทฤษฎีเกมได้ถูกนำมาใช้กันอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้การเจรจาต่อรองนั้นเป็นตามเงื่อนไขหรือทิศทางที่กำหนดไว้ ทฤษฎีเกมนั้นตั้งอยู่บนสมมุติฐานว่าคู่เจรจานั้นจะมีความรู้ความสามารถเท่าเทียมกันและมีข้อมูลมากเท่าเทียมกันซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวจะส่งผลให้การเจรจามีข้อยุติในลักษณะที่คาดการณ์ได้ อย่างไรก็ตามทฤษฎีเกมนั้นสามารถที่จะใช้ในการอธิบายได้อย่างดีในกรณีที่ถ้าหากว่าคู่เจรจาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อมูลที่ดีกว่าและมีการเตรียมการที่ดีกว่าย่อมประสบความสำเร็จและได้เปรียบอีกฝ่ายหนึ่งที่ขาดข้อมูลและการเตรียมการ

องค์ประกอบแห่งความสำเร็จในการเจรจาต่อรองบนกรอบของทฤษฎีเกม (Game Theory) จะต้องเป็นการผสมผสานระหว่างการเตรียมงานเป็นรูปธรรมในเรื่องของข้อมูลของคู่เจรจาและข้อมูลของตนเอง รวมทั้งทำความเข้าใจในเรื่องจิตวิทยาตลอดจนการสร้างเงื่อนไขเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งได้เข้าใจถึงสถานการณ์และข้อจำกัดด้วยการสร้างความสามารถในการพยากรณ์ (Predictability) อันเป็นเงื่อนไขก่อนการเจรจา (Pre-condition) ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จึงเป็นตัวกำหนดความสำเร็จในการเจรจาต่อรอง (Success Factor) ในกรอบของทฤษฎีเกม

2.2.2 ทฤษฎี H.M.L

เป็นทฤษฎีที่ใช้ในการกำหนดเป้าหมายของแต่ละฝ่ายในการเจรจา ซึ่งโดยทั่วไปเป้าหมายในการเจรจามี 3 ระดับ ดังนี้

- (1) High (H) หมายถึง เป้าหมายที่คู่เจรจาต้องการบรรลุในระดับสูงสุด คือ บรรลุ 100% ถือได้ว่าเป็นเป้าหมายอุดมคติ (Ideal Position) ที่คู่เจรจาอยากจะทำให้เกิดขึ้นสูงสุด
- (2) Medium (M) หมายถึง เป้าหมายที่คู่เจรจาต้องการบรรลุในระดับรองลงมา ระดับ 75 %
- (3) Low (L) หมายถึง เป้าหมายที่คู่เจรจาต้องการจะได้น้อย 50 % หรือเรียกว่าระดับที่เป็นขอบเขตจำกัด (Limit Position) ในการเจรจา ถ้าต่ำกว่าระดับนี้คู่เจรจาย่อมเสียมากกว่าได้ ซึ่งเกินขอบเขตที่ต่างฝ่ายจะยอมเจรจาด้วย

2.2.3 แนวคิดการเจรจาต่อรองเชิงกลยุทธ์ (Strategic Negotiation)

การเจรจาต่อรองหมายถึง กระบวนการในการแก้ไขปัญหาหรือความขัดแย้งระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องมากกว่า 2 ฝ่ายขึ้นไปโดยวัตถุประสงค์ของผู้ที่เข้าร่วมเจรจาต่อรองนั้นต้องการที่จะหาข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย อาจกล่าวได้ว่าการเจรจาต่อรองนั้นจะเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ 3 ประการ กล่าวคือ

(1) มีความขัดแย้งหรือความเห็นที่ไม่ตรงกัน หรือมีช่องว่างในการสื่อสารระหว่าง ผู้ที่เข้าร่วมการเจรจาต่อรอง

(2) องค์กรประกอบที่สำคัญที่จะนำไปสู่

(3) กระบวนการในการเจรจาต่อรองและอาจจะนำไปสู่ข้อสรุปได้นั้น จะต้องมีการเจตจำนงของผู้ที่เข้าร่วมเจรจา และหาข้อสรุปร่วมกันในการเจรจาต่อรอง หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีเจตจำนง หรือไม่มีความตั้งใจเข้าร่วมการแก้ไข การเจรจาต่อรองนั้นย่อมไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้ และถ้าหากมีการเจรจาก็ไม่สามารถนำไปสู่การหาข้อยุติได้

(4) การเจรจาต่อรองที่สามารถหาข้อยุติได้ ต้องหมายความว่าผลจากการเจรจานั้นๆ ฝ่ายที่เข้าร่วมการเจรจาจะต้องเป็นผู้ได้ผลประโยชน์ กล่าวคือ ผลที่ได้จากการหาข้อยุติจะต้องมีมากกว่าผลเสียหรือต้นทุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการเจรจาจะไม่มีทางบรรลุข้อตกลงได้ถ้าหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้และอีกฝ่ายหนึ่งเสีย หรือพูดง่ายๆ ก็คือเกิดสถานการณ์ที่มีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ ดังนั้นการเจรจาต่อรองนั้นการที่จะนำไปสู่ข้อสรุปได้นั้น จะต้องไม่เกิดปรากฏการณ์ในสิ่งที่เรียกว่า “เกมศูนย์ (Zero-Sum Game)” ซึ่งหมายถึงฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ได้ อีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เสีย

บทที่ 3

บริบทที่เกี่ยวข้องกับ Brexit และการค้าสินค้าเกษตรของไทย

3.1 ภูมิหลังของสหภาพยุโรปและกรณี Brexit ¹

ก่อนที่จะเกิดกรณี Brexit ขึ้นในปี 2559 นั้น สหภาพยุโรปประกอบไปด้วยประเทศสมาชิก (รัฐอิสระ) จำนวน 28 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย โครเอเชีย ไซปรัส สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และ สหราชอาณาจักร และยังมีประเทศที่ประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกอีก 2 ประเทศคือ มาซิโดเนีย และ ตุรกี รวมถึงยังมีประเทศประเทศที่สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ คือประเทศในแถบคาบสมุทรบอลข่าน ตะวันตก เช่น แอลเบเนีย บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา มอนเตเนโกร เซอร์เบีย และโคโซโว โดยกรอบ พันธกรณ์ที่ใช้ในการก่อตั้งและรวมตัวเป็นสหภาพยุโรป คือ สนธิสัญญา มาสทริชท์ ซึ่งมุ่งเน้นการรวมตัวกัน ใน 3 เสาหลัก (Pillars) คือ (1) การรวมตัวด้านเศรษฐกิจ (Economic Integration) ภายใต้ระบบเศรษฐกิจ แบบตลาดเดียว โดยมีการเคลื่อนย้ายบุคคล สินค้า บริการ และทุน ระหว่างประเทศสมาชิกอย่างเสรี รวมทั้งให้มีนโยบายร่วม (Common Policies) ในด้านการค้า การเกษตร พลังงาน สิ่งแวดล้อม ประมง และด้านสังคม ฯลฯ และมีธนาคารกลางของสหภาพ และมีการกำหนดให้ใช้และยอมรับเงินสกุลเดียวกัน คือ เงินยูโร (Euro) (2) นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและการเมือง และนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ (Common Security and Defense Policy) และ (3) ความร่วมมือด้านกระบวนการ ยุติธรรมและกิจการภายใน รวมทั้งการตรวจคนเข้าเมือง การปราบปรามอาชญากรรมและยาเสพติด การจัดตั้งกองตำรวจร่วม (Europol) และการดำเนินการร่วมด้านความมั่นคงภายใน ฯลฯ

สหภาพยุโรปถือว่าเป็นกลุ่มประเทศที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการสร้างกระแสและทิศทาง การเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมในระดับโลก โดยในด้านเศรษฐกิจ สหภาพยุโรปมีขนาดประมาณ 1 ใน 3 ของระบบเศรษฐกิจโลก เป็นตลาดสินค้าและบริการ ตลาดการเงิน และแหล่งที่มาของการลงทุน ที่สำคัญที่สุด และเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศที่ใหญ่ที่สุด รวมทั้งมีบริษัทข้ามชาติระดับโลกเป็น จำนวนมากที่สุด ซึ่งพลังทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ถือว่าเป็นผลมาจากการขยาย สมาชิกภาพอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาในกรอบสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน การพัฒนานโยบายร่วมใน ด้านต่างๆ และการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันและการบริหาร โดยมีกลไกในการบริหาร คือ

(1) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) ซึ่งเป็นสถาบันที่มี อำนาจในการตัดสินใจหลักและทำงานด้านนิติบัญญัติร่วมกับสภายุโรป ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศ สมาชิกที่มาประชุมเพื่อแสดงจุดยืนและประนีประนอมทางด้านผลประโยชน์ระหว่างกัน ผู้แทนเหล่านี้จะพบ

¹ ประมวลจากข้อมูลในเวปไซต์สถาบันอาณานิคมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เวปไซด์ <https://thaipublica.org>, เวปไซด์ <https://www.hotcourses.in.th>

กันเป็นประจำทั้งในระดับคณะทำงาน เอกอัครราชทูต และ รัฐมนตรี ในกรณีที่มีการตัดสินใจเกี่ยวกับ
 แนวนโยบายสำคัญ ๆ การประชุมจะทำในระดับผู้นำประเทศ เรียกว่า การประชุมคณะมนตรียุโรปหรือที่
 ประชุมสุดยอดยุโรป (European Council) โดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป มีหน้าที่หลัก คือ ทำงาน
 ร่วมกับสภายุโรปในการบัญญัติกฎหมาย ประสานแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก บรรลุ
 ความตกลงระหว่างประเทศระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศ/องค์การระหว่างประเทศ ใช้อำนาจร่วมกับ
 สภายุโรปในการอนุมัติงบประมาณของสหภาพยุโรป พัฒนานโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและ
 ความมั่นคง และประสานความร่วมมือระหว่างตำรวจและศาลยุติธรรมในการปราบปรามอาชญากรรม

(2) คณะกรรมการยุโรป (European Commission) เป็นผู้รับผิดชอบงานประจำส่วนใหญ่
 ใหญ่ของสหภาพยุโรป ทั้งยังร่างข้อเสนอกฎหมายใหม่ๆ เพื่อให้สภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป
 ให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ ยังคอยควบคุมให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆ อย่างเหมาะสม รวมทั้งการใช้
 งบประมาณของสหภาพยุโรป และคอยสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามสนธิสัญญาและกฎหมายของสหภาพ
 ยุโรป ทั้งนี้ คณะกรรมการยุโรปจะทำงานอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก โดยมีสำนักงาน
 อยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม คณะกรรมการยุโรปประกอบด้วยประธานและกรรมการยุโรป
 รวม 25 คน โดยประธานคณะกรรมการยุโรปได้รับการคัดเลือกจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก และได้รับ
 การอนุมัติเห็นชอบโดยสภายุโรป ส่วนกรรมการยุโรปคนอื่นๆ ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐบาลประเทศ
 สมาชิกหลังจากที่ได้มีการหารือกับผู้ที่จะมาเป็นประธาน ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภายุโรปเช่นกัน
 คณะกรรมการยุโรป มีวาระการทำงาน 5 ปี แต่สามารถถูกถอดถอนได้โดยสภายุโรป

(3) สภายุโรป (European Parliament) ซึ่งสมาชิกของสภายุโรปมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
 ทุก 5 ปี จากแต่ละประเทศสมาชิก (ปัจจุบันมีสมาชิก 751 คนจาก 28 ประเทศ) แม้สมาชิกแต่ละคนจะมา
 จากรัฐสมาชิก แต่การจัดกลุ่มภายในรัฐสภานั้นไม่ได้แบ่งตามสัญชาติ แต่แบ่งโดยทิศทางของพรรคการเมือง
 กลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคือ พรรคประชาชนยุโรป (European's People Party) และพรรคประชาธิปไตย
 ยุโรป (European Democrats) ตามมาด้วยกลุ่มสังคมนิยม เสรีนิยม และอนุรักษ์นิยม (กรีน) โดย
 สถานที่ทำการของสภายุโรป ตั้งอยู่ในสองเมือง คือ สตราซบูร์ (Strasbourg) ประเทศฝรั่งเศส และ
 กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม ทั้งนี้ ภารกิจหลักของสภายุโรปจะเป็นการร่วมตัดสินใจกับคณะมนตรีแห่ง
 สหภาพยุโรปในประเด็นต่างๆ ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมายของสหภาพฯ ซึ่งริเริ่มโดยคณะกรรมการ
 ยุโรป การอนุมัติงบประมาณของสหภาพยุโรป การให้การรับรองความตกลงระหว่างประเทศของสหภาพ
 ยุโรปกับประเทศนอกกลุ่ม และการให้การรับรองผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการยุโรป โดยจะมีการ
 แต่งตั้งคณะกรรมการสภาดูแลเฉพาะเรื่อง เช่น กิจการระหว่างประเทศ งบประมาณ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

สำหรับกรณี Brexit ซึ่งในระยะแรกก่อนที่จะมีการลงประชามติให้สหราชอาณาจักร (อังกฤษ
 เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ) แยกตัวออกจากสหภาพยุโรปนั้น จะมีคำคู่กันที่กล่าวถึงสถานการณ์
 การตัดสินใจแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป คือ คำว่า “Remain” ซึ่งมาจากคำว่า Britain สนธิกับคำว่า
 Remain ใช้เรียกแทนฝ่ายที่สนับสนุนให้อังกฤษเป็นสมาชิกอีกต่อไป ในขณะที่คำว่า Brexit มาจากคำว่า
 Britain สนธิกับคำว่า Exit ใช้เรียกแทนฝ่ายที่สนับสนุนให้อังกฤษแยกตัว และจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะ

เห็นได้ว่าทั่วโลกในการบริหารของสหภาพยุโรป มีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกในการออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อควบคุมบางเรื่องให้สอดคล้องกันทั่วสหภาพยุโรป และบังคับใช้ได้ในทุกประเทศสมาชิก และสหภาพยุโรปมีสถาบันที่มีลักษณะเหมือนรัฐเหนือรัฐ เช่น มีรัฐสภายุโรป (European Parliament) และ ศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice) เพื่อออกกฎหมายและแก้ไขข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรป รวมทั้งยังมีหน้าที่คล้ายการคลังของรัฐเหนือรัฐ ในการเก็บเงินจากประเทศต่างๆ แล้วเอาไปกระจายให้กับประเทศสมาชิก ซึ่งส่งผลให้เกิดมุมมองว่าไม่เป็นธรรมกับประเทศสมาชิกที่มีสภาพเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าต้องจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อไปแบกรับภาระของประเทศสมาชิกที่มีสภาพเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า จนอาจกลายเป็นการลดทอนอำนาจอธิปไตยของประเทศและเป็นต้นทุนของรัฐ จนเมื่อมีปัญหาผู้อพยพในยุโรป ซึ่งประชาชนจำนวนหนึ่งอยากให้รัฐบาลออกกฎหมายควบคุมเขตแดนเพื่อลดจำนวนผู้อพยพ แต่ก็ไม่สามารถทำเต็มที่เนื่องจากขัดกับกฎบัตรของสหภาพยุโรปข้างต้น จึงถูกพัฒนาไปเป็น “ประเด็นทางการเมือง” โดยเฉพาะในสหราชอาณาจักร จนในการเลือกตั้งปี 2558 พรรคการเมืองต่างๆ ที่มีนโยบายสนับสนุนให้สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปเริ่มได้คะแนนเสียงมากขึ้น ดังนั้น พรรคการเมืองหลักของสหราชอาณาจักร (พรรคอนุรักษนิยม และพรรคแรงงาน ซึ่งไม่ได้มีท่าทีจะสนับสนุนให้สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปมาตั้งแต่ต้น) จึงต้องเริ่มมีท่าทีว่าหากชนะการเลือกตั้ง จะนำประเด็น Brexit หรือ Bremain มาทำประชามติ

ในที่สุดเมื่อนายเดวิด คาเมรอน แห่งพรรคอนุรักษนิยม ชนะการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องจัดการลงประชามติทั่วประเทศในวันที่ 23 มิถุนายน 2559 ว่าจะให้สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปหรือไม่ ซึ่งมีทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน แม้ว่ารัฐบาลมีจุดยืนชัดเจนว่าสนับสนุนให้สหราชอาณาจักรอยู่ในสหภาพยุโรปต่อไป ซึ่งในที่สุด ผลของการทำประชามติครั้งประวัติศาสตร์ได้ออกมาว่า มีผู้มาใช้สิทธิลงประชามติจำนวน 33.55 ล้านคน (คิดเป็น 71.8% ของผู้มีสิทธิลงคะแนนทั้งหมด) มีคะแนนเสียงที่โหวตให้ให้สหราชอาณาจักรแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป มีจำนวนร้อยละ 51.9 โดยผู้สนับสนุนการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปให้เหตุผลว่า สหราชอาณาจักรต้องเสียผลประโยชน์หลายอย่างให้กับสหภาพยุโรป เช่น ต้องจ่ายเงินค่าบำรุงสมาชิกสูงถึง 20,000 ล้านปอนด์ต่อปี ต้องรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยเข้ามาในประเทศตามนโยบายของสหภาพยุโรป และสูญเสียอำนาจอธิปไตยในการบริหารประเทศเพราะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยสภายุโรป และมีคะแนนเสียงฝ่ายที่โหวตให้อยู่ต่อมีจำนวนร้อยละ 48.1 โดยผู้สนับสนุนให้อยู่ต่อให้เหตุผลว่า ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก **เนื่องจากถ้าออกจากสหภาพยุโรปแล้ว จะทำให้เงื่อนไขการค้าเสรีระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรปสิ้นสุดลง และต้องเริ่มต้นเจรจากับประเทศคู่ค้าใหม่ในสหภาพยุโรปทั้งหมด** รวมถึงมีอำนาจต่อรองในเวทีโลกน้อยลง เนื่องจากไม่มีสหภาพยุโรปคอยหนุนหลังอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน (ปี 2561) สหราชอาณาจักรยังคงเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปอยู่เหมือนเดิม จนกว่ากระบวนการดำเนินการถอนตัวจะเสร็จสิ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาประมาณสองปีหรืออาจมากกว่านั้น เนื่องจากมีสนธิสัญญาและข้อตกลงด้านอื่นๆ ที่สหราชอาณาจักรได้พันธกรณีไว้กับสหภาพยุโรปที่จะต้องแก้ไข และประเทศสกอตแลนด์ (ซึ่งมีคะแนนเสียงโหวตให้อยู่ใน

สหภาพยุโรปต่อสูงกว่า (อยู่ต่อร้อยละ 62 / ออกร้อยละ 38) ส่งสัญญาณว่าอยากออกจากการเป็นสมาชิกสหราชอาณาจักร เพื่อเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปต่อไป ซึ่งส่งผลให้ยังมีความไม่แน่นอนในการคาดการณ์อยู่มากพอสมควร แต่จากข้อกังวลของผู้สนับสนุนให้อยู่กับสหภาพยุโรปต่อ โดยให้เหตุผลว่า ถ้าออกจากสหภาพยุโรปแล้ว จะทำให้เงื่อนไขการค้าเสรีระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหภาพยุโรปสิ้นสุดลง และต้องเริ่มต้นเจรจากับประเทศคู่ค้าใหม่ในสหภาพยุโรปทั้งหมด ได้ส่งผลให้สหราชอาณาจักร สหภาพยุโรป และประเทศอื่นๆที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (รวมทั้งไทย) จะต้องพิจารณาพันธกรณีต่างๆ เช่น ตารางข้อผูกพันทางภาษี รายการสินค้าที่มีโควตาภาษี รายการสินค้าที่มีโควตาภาษีเฉพาะรายประเทศ ฯลฯ ว่าจะต้องมีการจัดสรร/การเจรจากันอย่างไรต่อไป ในระหว่างที่สหราชอาณาจักรดำเนินกระบวนการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป

3.2 พันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเจรจากรณี Brexit

จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวทางการเจรจาเพื่อแยกสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปภายใต้พันธกรณีที่มีอยู่แล้ว ซึ่งพิจารณาข้อผูกพันของสหภาพยุโรปในฐานะที่สมาชิกจำนวน 28 ประเทศ (ในปัจจุบัน) รวมกันเป็น “ตลาดเดียว (Single Market)” จะเป็นการเจรจาในทางกลับกันของการเจรจาเพื่อให้เกิดความตกลงการค้าเสรีโดยทั่วไป ซึ่งยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ไม่มีกรณีเทียบเคียงได้โดยตรง จึงมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และเกี่ยวพันกันในรายละเอียดของความตกลงตลอดจนพิธีสารต่างๆ (ถ้ามี) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตารางเปิดตลาดการค้าสินค้าเกษตร ภายใต้องค์การการค้าโลก ซึ่งกรอบแนวทางการทำงาน ข้อตกลง และกฎระเบียบเฉพาะที่อาจเกี่ยวข้องกับกรณี Brexit โดยเฉพาะในส่วนของที่อาจจะเกี่ยวข้องกับการเจรจาสินค้าที่สหภาพยุโรปได้กำหนดโควตาภาษีเฉพาะประเทศ (CRQ) ภายใต้ความตกลง WTO ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าอาจเกิดผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ซึ่งสามารถรวบรวมได้ดังนี้

3.2.1 Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization

ภายใต้ความตกลงมาราเกช ซึ่งเป็นความตกลงก่อตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ได้มีรายละเอียดที่อาจเกี่ยวข้องกับการแก้ไขตารางข้อผูกพันของสหราชอาณาจักร ภายใต้ WTO คือ Article 12: Accession ซึ่งกล่าวถึงการเข้าเป็นสมาชิก WTO และการจัดทำข้อผูกพันใหม่ ความว่า

“ 1. Any State or separate customs territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations and of the other matters provided for in this Agreement and the Multilateral Trade Agreements may accede to this Agreement, on terms to be agreed between it and the WTO. Such accession shall apply to this Agreement and the Multilateral Trade Agreements annexed thereto.

2. Decisions on accession shall be taken by the Ministerial Conference. The Ministerial Conference shall approve the agreement on the terms of accession by a two-thirds majority of the Members of the WTO.

3. Accession to a Plurilateral Trade Agreement shall be governed by the provisions of that Agreement.”

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสหราชอาณาจักรเป็นสมาชิก WTO อยู่แล้ว จึงอาจจะไม่ถือเป็นการจัดทำข้อผูกพันใหม่และไม่เข้าข่ายของ Article 12: Accession ภายใต้ความตกลงมาราเกช

3.2.2 General Agreement on Tariffs and Trade (Article 28: Modification of Schedules)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) เป็นความตกลงระหว่างชาติเพื่อส่งเสริมประโยชน์ทางการค้าและเศรษฐกิจที่ร่วมกันลงนามเมื่อ พ.ศ. 2490 มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการค้าเสรีโดยการลดภาษีศุลกากรระหว่างชาติ โดยภายใต้ความตกลง GATT ได้มีข้อบทที่อาจเกี่ยวข้องกับการแก้ไขตารางข้อผูกพันของสหราชอาณาจักร ภายใต้ WTO คือ Article 28: Modification of Schedules ซึ่งกล่าวถึงแก้ไขตารางข้อผูกพัน ความว่า

“1. On the first day of each three-year period, the first period beginning on 1 January 1958 (or on the first day of any other period that may be specified by the CONTRACTING PARTIES by two-thirds of the votes cast) a contracting party (hereafter in this Article referred to as the “applicant contracting party”) may, by negotiation and agreement with any contracting party with which such concession was initially negotiated and with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a principal supplying interest (which two preceding categories of contracting parties, together with the applicant contracting party, are in this Article hereinafter referred to as the “contracting parties primarily concerned”), and subject to consultation with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a substantial interest in such concession, modify or withdraw a concession included in the appropriate Schedule annexed to this Agreement.

2. In such negotiations and agreement, which may include provision for compensatory adjustment with respect to other products, the contracting parties concerned shall endeavour to maintain a general level of reciprocal and mutually advantageous concessions not less favourable to trade than that provided for in this Agreement prior to such negotiations.

3. (a) If agreement between the contracting parties primarily concerned cannot be reached before 1 January 1958 or before the expiration of a period envisaged in paragraph 1 of this Article, the contracting party which proposes to modify or withdraw the concession shall, nevertheless, be free to do so and if such action is taken any contracting party with which such concession was initially negotiated, any contracting party determined under paragraph 1 to have a principal supplying interest and any contracting party determined under paragraph 1 to have a substantial interest shall then be free not later than six months after such action is taken, to withdraw, upon the expiration of thirty days from the day on which written notice of such withdrawal is received by the CONTRACTING PARTIES, substantially equivalent concessions initially negotiated with the applicant contracting party.

(b) If agreement between the contracting parties primarily concerned is reached but any other contracting party determined under paragraph 1 of this Article to have a substantial interest is not

satisfied, such other contracting party shall be free, not later than six months after action under such agreement is taken, to withdraw, upon the expiration of thirty days from the day on which written notice of such withdrawal is received by the CONTRACTING PARTIES, substantially equivalent concessions initially negotiated with the applicant contracting party.

4. The CONTRACTING PARTIES may, at any time, in special circumstances, authorize a contracting party to enter into negotiations for modification or withdrawal of a concession included in the appropriate Schedule annexed to this Agreement subject to the following procedures and conditions:

(a) Such negotiations and any related consultations shall be conducted in accordance with the provisions of paragraphs 1 and 2 of this Article.

(b) If agreement between the contracting parties primarily concerned is reached in the negotiations, the provisions of paragraph 3 (b) of this Article shall apply."

ทั้งนี้ การแก้ไขตารางข้อผูกพันตาม Article 28 ภายใต้ GATT เป็นการแก้ไขตารางข้อผูกพันที่มีอยู่แล้วของสมาชิก แต่ปัจจุบันสหราชอาณาจักรใช้ตารางข้อผูกพันร่วมกับสหภาพยุโรป จึงไม่มีตารางของตนเอง

3.2.3 Procedure for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions: Decision of 26 March 1980

แนวปฏิบัติตาม Procedure for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions ซึ่งเกิดจาก Decision ของ GATT Council เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2523 โดยเป็นแนวทางในการแก้ไขตารางข้อผูกพันของประเทศสมาชิก WTO ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่จะทำการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขตารางข้อผูกพัน จะต้องยื่นร่างตารางข้อผูกพันให้ประเทศสมาชิกอื่นทราบ 3 เดือน เป็นการล่วงหน้าเพื่อรับฟังข้อคิดเห็น และหากไม่มีการคัดค้านจากประเทศสมาชิกอื่น จะถือว่าได้รับการรับรองในการแก้ไขตารางข้อผูกพัน ความว่า

"The CONTRACTING PARTIES decide that:

1. Changes in the authentic texts of Schedules annexed to the General Agreement which reflect modifications resulting from action under Article II, Article XVIII, Article XXIV, Article XXVII or Article XXVIII shall be certified by means of Certifications. A draft of such change shall be communicated to the Director-General within three months after the action has been completed.

2. Changes in the authentic texts of Schedules shall be made when amendments or rearrangements which do not alter the scope of a concession are introduced in national customs tariffs in respect of bound items. Such changes and other rectifications of a purely formal character shall be made by means of Certifications. A draft of such changes shall be communicated to the Director-General where possible within three months but not later than six months after the amendment or rearrangement has been introduced in the national customs tariff or in the case of other rectifications, as soon as circumstances permit.

3. The draft containing the changes described in paragraphs 1 and 2 shall be communicated by the Director-General to all the contracting parties and shall become a Certification provided

that no objection has been raised by a contracting party within three months on the ground that, in the case of changes described in paragraph 1, the draft does not correctly reflect the modifications or, in the case of changes described in paragraph 2, the proposed rectification is not within the terms of that paragraph.

4. Whenever practicable Certifications shall record the date of entry into force of each modification and the effective date of each rectification.

5. The procedure of Certification under this Decision may be applied for the establishment of consolidated Schedules or of new Schedules under paragraph 5(c) of Article XXVI, wherein all changes are modifications or rectifications referred to in paragraphs 1 or 2.

6. This Decision supersedes the Decision of 19 November 1968.

ทั้งนี้ ในคราวที่สหภาพยุโรปขยายจำนวนสมาชิกภาพ (EU Enlargement) ก็ได้ใช้แนวปฏิบัติตาม Procedure for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions นี้ ในการแก้ไขตารางข้อผูกพันของสหภาพยุโรปภายใต้ WTO

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่ากรอบแนวทางการเจรจาซึ่งสหภาพยุโรปมีโอกาสนำมาใช้เพื่อการแยกสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป คือ Article 28: Modification of Schedules ภายใต้ความตกลง GATT และแนวปฏิบัติตาม Procedure for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions ซึ่งเกิดจาก Decision ของ GATT Council เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2523 เป็นเพียง “กรอบและข้อบังคับ” ของการดำเนินการเจรจาระหว่างสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และประเทศสมาชิก WTO (รวมถึงไทย) หากแต่ผลการเจรจาจะเป็นประการใดนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับ “เทคนิค” ในการเจรจาต่อรอง ซึ่งอาจจะต้องลงรายละเอียดในประเด็นเกี่ยวพันอื่นๆ เช่น ประเด็น “ปริมาณโควตา” ซึ่งจะต้องวิเคราะห์กันในเรื่องรายละเอียดของสินค้าที่สหภาพยุโรปกำหนดให้เป็น TRQ/CSQ ต่อไปด้วย

3.3 แนวทางทำที่ในการเจรจาของสหภาพยุโรป

เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2561 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้เสนอเอกสาร Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Apportionment of Tariff Rate Quotas included in the WTO Schedule of the Union following the Withdrawal of the United Kingdom from the Union and Amending Council Regulation (EC) No 32/2000 ซึ่งเป็นเอกสารข้อเสนอในการแบ่งสัดส่วนปริมาณโควตาของสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ระหว่างสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร เพื่อเสนอต่อสภายุโรป (European Parliament) โดยมีสาระสำคัญ สรุปดังนี้

3.3.1 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2560 สหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรได้แจ้งต่อสมาชิก WTO ว่า สหราชอาณาจักรจะคัดลอกพันธกรณีภายใต้ WTO ของสหภาพยุโรป และจัดทำเป็นตารางข้อผูกพันของตนเองแยกออกจากสหภาพยุโรป และจะจัดทำกรจัดการจัดสรรปริมาณโควตาของสินค้า TRQ เพื่อให้ Market Access ของประเทศสมาชิก WTO คงเดิม

3.3.2 สหภาพยุโรปจะจัดสรรปริมาณโควตาของสินค้า TRQ โดยยึดหลักการของ Article 28: Modification of Schedules ภายใต้ความตกลง GATT โดยใช้การจัดสรรแบบฝ่ายเดียว (Unilaterally) เนื่องจากหากเจรจากับประเทศสมาชิก WTO จะใช้เวลานาน และไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่สหราชอาณาจักรจะออกจากกรอบการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป

3.3.3 การแบ่งสัดส่วนปริมาณโควตาของสินค้า TRQ (TRQ Apportionment) จะกำหนดสัดส่วนการใช้โควตาของสหราชอาณาจักร เป็นร้อยละไว้ในแต่ละรายการสินค้า โดยจะใช้ข้อมูล 3 ปี ย้อนหลัง (ปี 2556-2558) และสัดส่วนของสหภาพยุโรปจะเป็นส่วนที่เหลือจากสัดส่วนข้างต้น เพื่อคงปริมาณโควตาเดิมเอาไว้ โดยใช้ข้อมูลจาก EU Custom และข้อมูลการออกใบอนุญาตนำเข้า (Import License) ของผู้นำเข้าภายในสหภาพยุโรป โดยมีสูตรการคำนวณ TRQ Apportionment ดังนี้

$$\text{UK usage share of quota X} = \frac{\sum_{n-2}^n \text{UK import volume under quota X}}{\sum_{n-2}^n \text{EU28 import volume under quota X}}$$

3.3.4 มอบอำนาจให้คณะกรรมการยุโรป (European Commission) มีอำนาจในการเจรจากับประเทศสมาชิก WTO ที่ได้รับผลกระทบจากการทำตารางข้อผูกพันในกรณี Brexit ตาม Article 28: Modification of Schedules ภายใต้ความตกลง GATT และสามารถปรับเปลี่ยน Regulation ที่เกี่ยวข้องกับสินค้า TRQ ของสหภาพยุโรปได้ หากมีข้อมูล/สูตรในการคำนวณที่แตกต่างไปจาก Regulation ปัจจุบัน

3.3.5 สหราชอาณาจักรจะดำเนินการจัดทำตารางข้อผูกพัน TRQ ให้เป็นไปตามพันธกรณี

ทั้งนี้ จากเนื้อหาของเอกสารเบื้องต้น จะเห็นได้ว่าสหภาพยุโรปมีความชัดเจนมากขึ้นในเรื่องหลักการของการทำตารางข้อผูกพัน ซึ่งจะส่งผลให้สหภาพยุโรปเข้าสู่กระบวนการเจรจาในการเปลี่ยนแปลงตารางข้อผูกพันตาม Article 28 ภายใต้ความตกลง GATT โดยสมาชิกที่สหภาพยุโรปจะต้องดำเนินการเจรจา ได้แก่ ประเทศสมาชิกที่เข้าข่าย ประเทศที่เจรจาเริ่มแรก (Initially negotiated country) ประเทศผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการส่งออกสินค้านี้เป็นหลัก (Principle Supplying Interest Country) และ ประเทศที่มีผลประโยชน์อย่างสำคัญ (Substantial Interest Country) ซึ่งสหภาพยุโรปจะต้องเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันจนกว่าจะสามารถบรรลุข้อตกลงในการจัดทำตารางพันธกรณีใหม่ได้ โดยกระบวนการเจรจาจะสามารถดำเนินการได้ต่อเมื่อสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรได้บรรลุข้อตกลงกรณี Brexit ร่วมกันได้แล้ว (คาดว่าภายในวันที่ 30 มีนาคม 2562) แต่อย่างไรก็ตาม ภายในเอกสารข้อเสนอนี้ ได้มีภาคผนวกซึ่งมีการระบุปริมาณโควตาที่สหภาพยุโรปจะแบ่งสัดส่วนจากสหราชอาณาจักรไว้ด้วยแล้ว และระบุไว้ว่าจะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดโควตาของสินค้า TRQ ตามรายการสินค้าที่ระบุไว้ จนกว่าสหภาพยุโรปจะดำเนินการเจรจาเปลี่ยนแปลงตารางข้อผูกพันแล้วเสร็จ

3.4 สถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรของไทย-สหภาพยุโรป และไทย-สหราชอาณาจักร

3.4.1 การค้าระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป

ในระหว่างปี 2558-2560 การค้ารวมระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปมีมูลค่าเฉลี่ยปีละ 1,424,894 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นมูลค่าการส่งออกเฉลี่ยปีละ 771,001 ล้านบาท และมูลค่าการนำเข้าเฉลี่ยปีละ 653,893 ล้านบาท ทั้งนี้ เป็นมูลค่าการค้าสินค้าเกษตรเฉลี่ยปีละ 149,552 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10.50 ของมูลค่าการค้ารวมทุกสินค้า (ตารางที่ 3.1) ทั้งนี้ ในภาพรวมไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้ากับสหภาพยุโรป

ตารางที่ 3.1 มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ปี 2558-2560

มูลค่า: ล้านบาท

	มูลค่าการค้า				การค้าสินค้าเกษตร (เฉลี่ยปี 2558-2560)	สัดส่วนสินค้า เกษตร (ร้อยละ)
	2558	2559	2560	เฉลี่ย		
การค้า	1,355,373	1,413,447	1,505,863	1,424,894	149,552	10.50
ส่งออก	739,259	771,997	801,747	771,001	100,803	13.07
นำเข้า	616,114	641,449	704,115	653,893	48,750	7.46
ดุลการค้า	123,146	130,548	97,632	117,109	52,053	

ที่มา: กรมศุลกากร (2561)

ในระหว่างปี 2558-2560 ไทยกับสหภาพยุโรปมีสัดส่วนการค้าสินค้าเกษตรร้อยละ 9.70 ของมูลค่าการค้าสินค้าเกษตรของไทยกับโลก โดยในปี 2558 มีมูลค่าการค้าสินค้าเกษตร 154,673 ล้านบาท และมีมูลค่าเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในปี 2559 และ 2560 เป็นมูลค่า 150,299 ล้านบาท และ 143,685 ล้านบาท คิดเป็นมูลค่าการค้าสินค้าเกษตรเฉลี่ยปีละ 149,552 ล้านบาท มีอัตราการค้ารวมลดลงเฉลี่ยร้อยละ -3.62 ต่อปี (ตารางที่ 3.2) ทั้งนี้ ไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้ากับสหภาพยุโรปมาโดยตลอด

ตารางที่ 3.2 มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรระหว่างไทยกับสหภาพยุโรป ปี 2558-2560

มูลค่า: ล้านบาท

	มูลค่าการค้าไทย-สหภาพยุโรป					มูลค่าการค้า ไทย-โลก เฉลี่ย	สัดส่วน (ร้อยละ)
	2558	2559	2560	เฉลี่ย	GR (ร้อยละ)		
การค้า	154,673	150,299	143,685	149,552	- 3.62	1,541,280	9.70
ส่งออก	102,438	101,577	98,393	100,803	- 1.99	1,071,624	9.41
นำเข้า	52,234	48,722	45,292	48,750	- 6.88	469,656	10.38
ดุลการค้า	50,204	52,855	53,101	52,053		601,968	

ที่มา: กรมศุลกากร (2561)

ไทยมีสัดส่วนการส่งออกไปสหภาพยุโรปร้อยละ 9.41 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรไปโลก โดยในปี 2558 ไทยส่งออกไปสหภาพยุโรปเป็นมูลค่า 102,438 ล้านบาท และมีมูลค่าลดลงอย่างต่อเนื่องในปี 2559 และ 2560 ล้านบาท เป็น 101,577 ล้านบาท และ 98,393 ล้านบาท ตามลำดับ คิดเป็นมูลค่าการส่งออกเฉลี่ยปีละ 100,803 ล้านบาท โดยมีอัตราการส่งออกลดลงเฉลี่ยร้อยละ -1.99 ต่อปี (ตารางที่ 3.2) โดยสินค้าส่งออกสำคัญ 10 อันดับแรก (ตารางที่ 3.3) มีสัดส่วนการส่งออกรวมกันถึงร้อยละ 66.33 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรไปสหภาพยุโรป ได้แก่ เนื้อไก่ปรุงแต่ง ยางธรรมชาติที่กำหนดไว้ในทางเทคนิค (TSNR) อาหารสุนัขหรือแมว ยางแผ่นรมควัน สับปะรดปรุงแต่ง เนื้อ และส่วนอื่นของสัตว์ที่บริโภคได้ เช่น หนัหมูแห้ง ปลาทูนาปรุงแต่ง อาหารปรุงแต่งอื่นๆ ข้าว ซอสและของปรุงแต่งสำหรับทำซอส

ตารางที่ 3.3 มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรไปสหภาพยุโรป 10 อันดับแรก ปี 2558-2560

อันดับ	รายการ	มูลค่าการส่งออก (ล้านบาท)				สัดส่วน (ร้อยละ)	GR (ร้อยละ)
		2558	2559	2560	เฉลี่ย		
1.	เนื้อไก่ปรุงแต่ง	26,485	25,562	24,736	25,595	22.26	- 3.36
2.	ยางธรรมชาติที่กำหนดไว้ในทางเทคนิค (TSNR)	6,081	7,810	8,799	7,563	6.58	20.29
3.	อาหารสุนัขหรือแมว	5,943	6,768	7,548	6,753	5.87	12.70
4.	ยางแผ่นรมควัน	4,249	4,454	6,933	5,212	4.53	27.74
5.	สับปะรดปรุงแต่ง	4,820	6,145	5,957	5,640	4.91	11.17
6.	เนื้อ และส่วนอื่นของสัตว์ที่บริโภคได้ เช่น หนัหมูแห้ง	6,721	6,213	5,950	6,295	5.48	- 5.91
7.	ปลาทูนาปรุงแต่ง	7,040	6,012	5,104	6,052	5.26	- 14.85
8.	อาหารปรุงแต่งอื่นๆ	3,910	4,346	4,996	4,418	3.84	13.04
9.	ข้าว	4,859	4,694	4,418	4,657	4.05	- 4.65
10.	ซอสและของปรุงแต่งสำหรับทำซอส	3,749	4,082	4,390	4,074	3.54	8.22
	รวม 10 อันดับแรก	73,857	76,086	78,832	76,258	66.33	3.31
	อื่นๆ	40,402	38,990	36,741	38,711	33.67	- 4.64
	รวมทั้งหมด	114,259	115,075	115,573	114,969	100.00	0.57

ที่มา: กรมศุลกากร (2561)

สำหรับการนำเข้าสินค้าเกษตร ไทยมีสัดส่วนการนำเข้าจากสหภาพยุโรปร้อยละ 10.38 ของมูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรจากโลก โดยในปี 2558 ไทยนำเข้าจากสหภาพยุโรปเป็นมูลค่า 52,234 ล้านบาท และมีมูลค่าลดลงอย่างต่อเนื่องในปี 2559 และ 2560 ล้านบาท เป็น 48,722 ล้านบาท และ 45,292 ล้านบาท ตามลำดับ คิดเป็นมูลค่าการนำเข้าเฉลี่ยปีละ 48,750 ล้านบาท มีอัตราการนำเข้าลดลงเฉลี่ยร้อยละ -6.88 ต่อปี (ตารางที่ 3.2) โดยสินค้านำเข้า 10 อันดับแรก (ตารางที่ 3.4) มีสัดส่วนการนำเข้า

รวมกันถึงร้อยละ 50.04 ของมูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหภาพยุโรป ได้แก่ เนื้อสัตว์หรือส่วนอื่นของสัตว์ที่ปน ที่ทำเป็นเฟลเลต กากมันสัตว์ที่เจียวน้ำมันออกแล้ว ของปรุงแต่งอื่น ๆ ชนิดที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ (นอกจากอาหารสุนัขหรือแมว) วิสกี้ อาหารปรุงแต่งอื่นๆ นมผงขาดมันเนย สุราได้จากการกลั่นไวน์องุ่นหรือเกรปมัสต์ หางนม (เวย์) และหางนมดัดแปลง (โมดิไฟด์เวย์) จะทำให้เข้มข้น หรือเติมน้ำตาลหรือสารทำให้หวานอื่น ๆ หรือไม่ก็ตาม มอลต์ไม่ได้คั่ว พลาสติคิปแจ็กหรือปลาโอท้องแถบแช่เย็นจนแข็ง มันฝรั่ง

ตารางที่ 3.4 มูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหภาพยุโรป 10 อันดับแรก ปี 2558-2560

อันดับ	รายการ	มูลค่าการนำเข้า (ล้านบาท)				สัดส่วน (ร้อยละ)	GR (ร้อยละ)
		2558	2559	2560	เฉลี่ย		
1.	เนื้อสัตว์หรือส่วนอื่นของสัตว์ ที่ปน ที่ทำเป็นเฟลเลต กากมันสัตว์ที่เจียวน้ำมันออกแล้ว	5,011	5,674	5,269	5,318	10.91	2.55
2.	ของปรุงแต่งอื่น ๆ ชนิดที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ (นอกจากอาหารสุนัขหรือแมว)	2,773	3,202	3,648	3,208	6.58	14.70
3.	วิสกี้	4,610	4,639	3,510	4,253	8.72	- 12.75
4.	อาหารปรุงแต่งอื่นๆ	3,018	3,413	2,798	3,076	6.31	- 3.71
5.	นมผงขาดมันเนย	2,572	1,420	2,098	2,030	4.16	- 9.69
6.	สุราได้จากการกลั่นไวน์องุ่นหรือเกรปมัสต์	2,119	1,941	1,824	1,961	4.02	- 7.21
7.	หางนม (เวย์) และหางนมดัดแปลง (โมดิไฟด์เวย์) จะทำให้เข้มข้น หรือเติมน้ำตาลหรือสารทำให้หวานอื่น ๆ หรือไม่ก็ตาม	1,781	1,315	1,733	1,610	3.30	- 1.35
8.	มอลต์ไม่ได้คั่ว	1,125	1,496	1,019	1,213	2.49	- 4.81
9.	พลาสติกิปแจ็กหรือปลาโอท้องแถบแช่เย็นจนแข็ง	389	1,110	959	820	1.68	56.93
10.	มันฝรั่ง	840	977	896	904	1.86	3.26
	รวม 10 อันดับแรก	24,237	25,188	23,754	24,393	50.04	- 1.00
	อื่นๆ	28,000	23,535	21,538	24,357	49.96	- 12.30
	รวมทั้งหมด	52,237	48,722	45,292	48,750	100.00	- 6.88

ที่มา: กรมศุลกากร (2561)

3.4.2 การค้าระหว่างไทยกับสหราชอาณาจักร

ในระหว่างปี 2558-2560 การค้ารวมระหว่างไทยกับสหราชอาณาจักรมีมูลค่าเฉลี่ยปีละ 219,991 ล้านบาท จำแนกเป็นมูลค่าการส่งออกเฉลี่ยปีละ 133,858 ล้านบาท และมูลค่าการนำเข้าเฉลี่ยปีละ 86,133 ล้านบาท โดยเป็นมูลค่าการค้าสินค้าเกษตรเฉลี่ยปีละ 41,588 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.90 ของมูลค่าการค้ารวมทุกสินค้า (ตารางที่ 3.5) ทั้งนี้ ในภาพรวมไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้ากับสหราชอาณาจักรมาตลอด

ตารางที่ 3.5 มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมระหว่างไทยกับสหราชอาณาจักร ปี 2558-2560

มูลค่า: ล้านบาท

	มูลค่าการค้า				การค้าสินค้าเกษตร (เฉลี่ยปี 2558-2560)	สัดส่วนสินค้า เกษตร (ร้อยละ)
	2558	2559	2560	เฉลี่ย		
การค้า	215,124	206,348	238,501	219,991	41,588	18.90
ส่งออก	128,461	134,887	138,226	133,858	33,638	25.13
นำเข้า	86,663	71,461	100,276	86,133	7,951	9.23
ดุลการค้า	41,798	63,425	37,950	47,724	25,687	

ที่มา: กรมศุลกากร (2561)

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศคู่ค้าสินค้าเกษตรกับไทยอันดับที่ 12 ของไทย ในระหว่างปี 2558-2560 มีสัดส่วนการค้าสินค้าเกษตรร้อยละ 2.70 ของมูลค่าการค้าสินค้าเกษตรของไทยกับโลก โดยในปี 2558 มีมูลค่าการค้าสินค้าเกษตร 44,201 ล้านบาท และมีมูลค่าเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในปี 2559 และ 2560 เป็นมูลค่า 42,427 ล้านบาท และ 38,138 ล้านบาท คิดเป็นมูลค่าการค้าสินค้าเกษตรเฉลี่ยปีละ 41,588 ล้านบาท มีอัตราการค้ารวมลดลงเฉลี่ยร้อยละ -7.11 ต่อปี (ตารางที่ 3.6) ทั้งนี้ ไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้ากับสหราชอาณาจักรมาโดยตลอด

ตารางที่ 3.6 มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรระหว่างไทยกับสหราชอาณาจักร ปี 2558-2560

มูลค่า: ล้านบาท

	มูลค่าการค้าไทย-สหราชอาณาจักร					มูลค่าการค้า ไทย-โลก เฉลี่ย	สัดส่วน (ร้อยละ)
	2558	2559	2560	เฉลี่ย	GR (ร้อยละ)		
การค้า	44,201	42,427	38,138	41,588	- 7.11	1,541,280	2.70
ส่งออก	34,957	34,288	31,668	33,638	- 4.82	1,071,624	3.14
นำเข้า	9,244	8,139	6,470	7,951	- 16.34	469,656	1.69
ดุลการค้า	25,713	26,150	25,199	25,687		601,968	

ที่มา: กรมศุลกากร (2561)

สหราชอาณาจักรเป็นตลาดส่งออกสินค้าเกษตรอันดับที่ 9 ของไทย ในระหว่างปี 2558-2560 ไทยมีสัดส่วนการส่งออกไปสหราชอาณาจักรร้อยละ 3.14 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรไปโลก โดยในปี 2558 ไทยส่งออกไปสหราชอาณาจักรเป็นมูลค่า 34,957 ล้านบาท และมีมูลค่าลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปี 2559 และ 2560 ล้านบาท เป็น 34,288 ล้านบาท และ 31,668 ล้านบาท ตามลำดับ คิดเป็นมูลค่าการส่งออกเฉลี่ยปีละ 33,638 ล้านบาท โดยมีอัตราการส่งออกลดลงเฉลี่ยร้อยละ -4.82 ต่อปี (ตารางที่ 3.6) โดยสินค้าส่งออกสำคัญ 10 อันดับแรก (ตารางที่ 3.7) มีสัดส่วนการส่งออกรวมกันถึงร้อยละ 80.35 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรไปสหราชอาณาจักร ได้แก่ เนื้อไก่ปรุงแต่ง อาหารสุนัขหรือแมว อาหารปรุงแต่งอื่น ๆ ปลาทูนาปรุงแต่ง ซอสและของปรุงแต่งสำหรับทำซอส กุ้งปรุงแต่งไม่บรรจุกระป๋อง กุ้งอื่นๆ แช่เย็นจนแข็ง เช่น กุ้งขาว เนื้อสัตว์อื่นๆ ปรุงแต่ง ข้าว เนื้อสัตว์อื่นๆ และส่วนอื่นของสัตว์ที่บริโภคได้

ตารางที่ 3.7 มูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรไปสหราชอาณาจักร 10 อันดับแรก ปี 2558-2560

อันดับ	รายการ	มูลค่าการส่งออก (ล้านบาท)				สัดส่วน (ร้อยละ)	GR (ร้อยละ)
		2558	2559	2560	เฉลี่ย		
1.	เนื้อไก่ปรุงแต่ง	18,418	17,917	17,013	17,783	52.37	-3.9
2.	อาหารสุนัขหรือแมว	1,320	1,300	1,442	1,354	3.99	4.5
3.	อาหารปรุงแต่งอื่น ๆ	1,052	1,048	1,258	1,119	3.30	9.4
4.	ปลาทูนาปรุงแต่ง	1,901	1,434	1,250	1,529	4.50	-18.9
5.	ซอสและของปรุงแต่ง สำหรับทำซอส	971	959	1,141	1,024	3.02	8.4
6.	กุ้งปรุงแต่งไม่บรรจุ กระป๋อง	1,017	1,155	794	989	2.91	-11.6
7.	กุ้งอื่นๆ แช่เย็นจนแข็ง เช่น กุ้งขาว	801	974	733	836	2.46	-4.3
8.	เนื้อสัตว์อื่นๆ ปรุงแต่ง	899	822	707	809	2.38	-11.3
9.	ข้าว	742	711	672	708	2.09	-4.8
10.	เนื้อสัตว์อื่นๆ และส่วนอื่น ของสัตว์ที่บริโภคได้	846	727	588	720	2.12	-16.6
	รวม 10 อันดับ	27,967	27,047	25,598	26,871	79.13	-4.3
	อื่นๆ	7,227	7,580	6,453	7,086	20.87	-5.5
	รวมทั้งหมด	35,194	34,627	32,050	33,957	100.00	-4.6

ที่มา: กรมศุลกากร (2561)

ไทยนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหราชอาณาจักรเป็นอันดับที่ 20 ของไทย ในระหว่างปี 2558-2560 ไทยมีสัดส่วนการนำเข้าจากสหราชอาณาจักรร้อยละ 1.69 ของมูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรจากโลก โดยในปี 2558 ไทยนำเข้าจากสหราชอาณาจักรเป็นมูลค่า 9,244 ล้านบาท และมีมูลค่าลดลงอย่าง

ต่อเนื่องในปี 2559 และ 2560 ล้านบาท เป็น 8,139 ล้านบาท และ 6,470 ล้านบาท ตามลำดับ คิดเป็นมูลค่าการนำเข้าเฉลี่ยปีละ 7,951 ล้านบาท มีอัตราการนำเข้าลดลงเฉลี่ยร้อยละ -16.34 ต่อปี (ตารางที่ 3.6) โดยสินค้านำเข้า 10 อันดับแรก (ตารางที่ 3.8) มีสัดส่วนการนำเข้ารวมกันถึงร้อยละ 77.83 ของมูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหราชอาณาจักร ได้แก่ วิกี้ อาหารปรุงแต่งอื่น ๆ ที่ไม่ได้ระบุหรือรวมไว้ที่อื่น มอลต์ไม่ได้คั่ว เอทิลแอลกอฮอล์ สุรา ลิเคอร์ และเครื่องดื่มอื่น ๆ ที่เป็นสุรา วุ้นและยางชั้นอื่นๆ ของปรุงแต่งอื่น ๆ ชนิดที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ (นอกจากอาหารสุนัขหรือแมว) สิ่งสกัดจากมอลต์ อาหารปรุงแต่งที่ทำจากแป้ง ไม่มีโกโก้ เนื้อสัตว์หรือส่วนอื่นของสัตว์ ที่ปน ที่ทำเป็นเพลเลต กากมันสัตว์ที่เจียน้ำมันออกแล้ว แป้งข้าวโพด มันฝรั่งสดใช้สำหรับการเพาะปลูก

ตารางที่ 3.8 มูลค่าการนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหราชอาณาจักร 10 อันดับแรก ปี 2558-2560

อันดับ	รายการ	มูลค่าการนำเข้า (ล้านบาท)				สัดส่วน (ร้อยละ)	GR (ร้อยละ)
		2558	2559	2560	เฉลี่ย		
1.	วิกี้	4,543	4,605	3,480	4,209	52.94	-12.47
2.	อาหารปรุงแต่งอื่น ๆ ที่ไม่ได้ระบุหรือรวมไว้ที่อื่น	426	425	490	447	5.63	7.24
3.	มอลต์ไม่ได้คั่ว	181	358	384	308	3.87	45.56
4.	เอทิลแอลกอฮอล์ สุรา ลิเคอร์ และเครื่องดื่มอื่น ๆ ที่เป็นสุรา	481	235	213	310	3.89	-33.54
5.	วุ้นและยางชั้นอื่นๆ	112	132	140	128	1.61	12.03
6.	ของปรุงแต่งอื่น ๆ ชนิดที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ (นอกจากอาหารสุนัขหรือแมว)	118	130	134	127	1.60	6.59
7.	สิ่งสกัดจากมอลต์ อาหารปรุงแต่งที่ทำจากแป้ง ไม่มีโกโก้	217	136	119	157	1.98	-25.95
8.	เนื้อสัตว์หรือส่วนอื่นของสัตว์ ที่ปน ที่ทำเป็นเพลเลต กากมันสัตว์ที่เจียน้ำมันออกแล้ว	202	526	118	282	3.55	-23.78
9.	แป้งข้าวโพด	46	78	117	80	1.01	59.57
10.	มันฝรั่งสดใช้สำหรับเพาะปลูก	24	85	97	69	0.86	98.58
	รวม 10 อันดับ	6,351	6,710	5,291	6,117	76.94	- 8.72
	อื่นๆ	2,893	1,429	1,178	1,834	23.06	- 36.18
	รวมทั้งหมด	9,244	8,139	6,470	7,951	100.00	- 16.34

ที่มา: กรมศุลกากร (2561)

3.5 สินค้าโควตาภาษี (TRQ) ของสหภาพยุโรป

จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า แนวทางเจรจาของสหภาพยุโรปคือแบ่งสัดส่วนปริมาณโควตา (TRQ Apportionment) ในรายการสินค้าหนึ่งๆ ออกเป็น 2 ก้อน ตามสัดส่วนการนำเข้าในช่วงปี 2556-2558 โดยก้อนที่ 1 คือปริมาณโควตาของสหภาพยุโรป และก้อนที่ 2 ปริมาณโควตาของสหราชอาณาจักร ซึ่งผลรวมของปริมาณโควตาทั้ง 2 ก้อน ในแต่ละรายการสินค้า TRQ จะเท่ากับปริมาณโควตาของสินค้านั้นๆ ภายใต้สหภาพยุโรปในปัจจุบัน โดยสินค้า TRQ ซึ่งสหภาพยุโรปผูกพันไว้ภายใต้ WTO มีจำนวน 195 สินค้า (ในที่นี้เป็นการนับตาม Product Description ไม่ได้นับตาม Tariff Line) เช่น เนื้อวัว/กระป๋อง เนื้อหมู แกะ/แพะ เนื้อสัตว์ปีก ไก่/เป็ดแปรรูป เนยและผลิตภัณฑ์ ชีส แครอท กระเทียม หอมหัวใหญ่ มันสำปะหลัง ส้ม แอปเปิล ข้าว ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ น้ำตาล ชอคโกแลต เป็นต้น โดยมีทั้งรายการสินค้าที่จัดสรรโควตานำเข้าเป็นการทั่วไป (Erga Omnes) และสินค้าที่จัดสรรโควตานำเข้าเป็นรายประเทศ (Country Specific Quota: CSQ) โดยจัดสรรให้แก่บางประเทศ เช่น อาร์เจนตินา อูรุกวัย สหรัฐอเมริกา แคนาดา นิวซีแลนด์ บราซิล ออสเตรเลีย ไทย เป็นต้น ทั้งนี้ สินค้าที่ไทยจำเป็นต้องพิจารณา คือ สินค้า CSQ ที่จัดสรรโควตานำเข้าภายในโควตาให้แก่ไทยเป็นการเฉพาะ จำนวน 16 รายการ (นับจำนวนตาม Product Description) ตามตารางที่ 3.9 ดังนี้

ตารางที่ 3.9 สินค้าที่สหภาพยุโรปจัดสรรโควตานำเข้าภายในโควตาให้แก่ไทยเป็นการเฉพาะ

สินค้า	พิกัดศุลกากร	CSQ ของไทยในตลาด EU		ปริมาณ (ตัน/ปี)
		ภายในโควตา	ภายนอกโควตา	
1. ไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง	020714.10	0%	102.4	5,100
	020714.50		EU/100kg	
	020714.70			
2. ไก่หมักเกลือ	021099.39	15.4%	130 EU/ton	92,610
3. มันสำปะหลัง	071410.00	6%	n/a	5,750,000
4. ข้าวขาว	100630	0%	175 EU/ton	21,455
5. ข้าวกล้อง	100630	0%	175 EU/ton	5,513
6. ข้าวหัก	100640.00	45.06 EU/ton	65 EU/ton	52,000
7. สตาร์ชจากมันสำปะหลัง	110814.00	100 EU/ton		10,000
8. เนื้อไก่ปรุงสุก	160232.19	8%	2,765 EU/ton	160,033
9. เนื้อไก่แปรรูป ที่มีไก่ 25%-57% โดย นน.	160232.30	10.9%	2,765 EU/ton	14,000
10. เนื้อไก่แปรรูป ที่มีไก่ น้อยกว่า 25% โดย นน.	160232.90	10.9%	2,765 EU/ton	2,100
11. เนื้อเป็ดแปรรูป ที่มีเป็ดมากกว่า 57% โดย นน.	160239.21	630 EU/ton	2,765 EU/ton	10
12. เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเป็ดมากกว่า 57% โดย นน.	160239.29	10.9%	2,765 EU/ton	13,500
13. เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเป็ด 25%-57% โดย นน.	160239.85.10	10.9%	2,765 EU/ton	600
14. เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเป็ดน้อยกว่า 25% โดย นน.	160239.85.90	10.9%	2,765 EU/ton	600
15. ปลาแปรรูป จำพวกปลาซาร์ดีน	160420.50	0%	n/a	1,410
16. ปลาแปรรูป จำพวกปลาทูนา	160420.70	0%	n/a	1,816

ที่มา: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (2561)

ในการวางแผนการเจรจาประเด็นสินค้า CSQ ทั้ง 16 รายการ ระหว่างไทย-สหภาพยุโรป และ-สหราชอาณาจักรในช่วงก่อนนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงปริมาณการนำเข้าสินค้านี้รวมทั้ง ช่วงเวลาที่เหมาะสมในการนำข้อมูลมาใช้ เพื่อที่จะสามารถประเมินในเบื้องต้นได้ว่าการจัดวางท่าทีและ แนวทางในการเจรจาต่อไปด้วย ซึ่งข้อมูลการนำเข้าสินค้า CSQ ไทยจำนวน 16 รายการ (ตารางที่ 3.10) ซึ่ง เป็นการรวมปริมาณการนำเข้าโดยรวมรายละเอียดจากแต่พิภคสินค้า พบว่าสามารถแบ่งกลุ่มได้ดังนี้

ตารางที่ 3.10 ปริมาณการนำเข้าสินค้า CSQ ไทย ของสหภาพยุโรป ปี 2557-2559

รายการสินค้า	CSQ (ตัน/ปี)	สหภาพยุโรป (EU) นำเข้าจากไทย					EU นำเข้า จากโลก	Mkt Share ของไทย (%)
		2557	2558	2559	AVE	% GR		
1. โกสลดแช่เย็นแช่แข็ง	5,100	7,564	7,867	7,874	7,768	2.03	93,026	8.35%
2. โกหมักเกลือ	92,610	72,642	84,365	88,960	81,989	10.66	266,138	30.81%
3. มันสำปะหลัง	5,750,000	197	303	764	421	96.93	24,688	1.71%
4. ข้าวขาว	21,455	158,651	149,697	157,831	155,393	-0.26	598,675	12.98%
5. ข้าวกล้อง	5,513							
6. ข้าวหัก	52,000	34,177	34,796	32,640	33,871	-2.27	311,273	10.88%
7. สตาร์ชจากมันสำปะหลัง	10,000	28,395	30,285	29,152	29,277	1.32	35,466	82.55%
8. เนื้อไก่ปรุงสุก	160,033	154,211	161,697	172,274	162,727	5.69	248,374	65.52%
9. เนื้อไก่แปรรูป ที่มี ไก่ 25%-57% โดย นน.	14,000	13,258	13,473	15,386	14,039	7.73	66,448	21.13%
10. เนื้อไก่แปรรูป ที่มีไก่ น้อยกว่า 25% โดย นน.	2,100	1,958	1,841	1,547	1,782	-11.11	2,038	87.44%
11. เนื้อเป็ดแปรรูป ที่มี เป็ดมากกว่า 57% โดย นน.	10	0	0	0	0	0	0	0
12. เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มี เป็ดมากกว่า 57% โดย นน.	13,500	6,373	6,331	6,132	6,279	-1.91	15,344	40.92%
13. เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มี เป็ด 25%-57% โดย นน.	600	47	20	13	27	-47.41	371	7.19%
14. เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเป็ด น้อยกว่า 25% โดย นน.	600	0	0	0	0	0	0	0
15. ปลาแปรรูป จำพวก ปลาซาร์ดีน	1,410	171	255	162	196	-2.67	1,038	18.89%
16. ปลาแปรรูป จำพวก ปลาทูนา	1,816	9,635	9,472	5,971	8,359	-21.28	25,207	33.16%

ที่มา: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (2561)

**3.5.1 กลุ่มสินค้าที่สหภาพยุโรปนำเข้าเกิน/ใกล้เคียงปริมาณ CSQ ของไทย และมีอัตรา
นำเข้าเพิ่มขึ้น** เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2557-2559 เกินกว่า/ใกล้เคียงกับปริมาณ
โควตาที่สหภาพยุโรปกำหนดให้แก่ไทยไว้ในแต่ละปี และมีทิศทางการนำเข้าเพิ่มขึ้น ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 รายการ
ได้แก่ (1) โกสลดแช่เย็นแช่แข็ง ซึ่งไทยได้ปริมาณโควตา 5,100 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ย

จากไทย 7,768 ตัน/ปี (1.5 เท่าของปริมาณโคควตา) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 8.35 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.03 ต่อปี **(2) สตาร์ชจากมันสำปะหลัง** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควตา 10,000 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 29,277 ตัน/ปี (2.9 เท่าของปริมาณโคควตา) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 82.55 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1.32 ต่อปี **(3) เนื้อไก่ปรุงสุก** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควตา 160,033 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 162,727 ตัน/ปี (เกินกว่าปริมาณโคควตามาเล็กน้อย) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 65.52 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.69 ต่อปี **(4) เนื้อไก่แปรรูปที่มีไก่ 25%-57% โดยน้ำหนัก** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควตา 14,000 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 14,039 ตัน/ปี (เกินกว่าปริมาณโคควตามาเล็กน้อย) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 21.13 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.73 ต่อปี และ **(5) เนื้อไก่ปรุงสุก** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควตา 92,610 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 81,989 ตัน/ปี (ร้อยละ 89 ของปริมาณโคควตา) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 30.81 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10.66 ต่อปี

3.5.2 กลุ่มสินค้าที่สหภาพยุโรปนำเข้าเกิน/ใกล้เคียงปริมาณ CSQ ของไทย แต่มีอัตรานำเข้าลดลง เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2557-2559 เกินกว่าปริมาณโคควตาที่สหภาพยุโรปกำหนดให้แก่ไทยไว้ในแต่ละปี แต่มีทิศทางการนำเข้าลดลง ซึ่งมีทั้งสิ้น 4 รายการ ได้แก่ **(1) และ (2) ข้าวขาว และข้าวกล้อง** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควตารวมกัน 57,513 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 155,393 ตัน/ปี (2.7 เท่าของปริมาณโคควตา) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 12.98 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด แต่มีอัตราลดลงเล็กน้อยเฉลี่ยร้อยละ 0.26 ต่อปี **(3) เนื้อไก่แปรรูป ที่มีไก่น้อยกว่า 25% โดยน้ำหนัก** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควตา 2,100 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 1,782 ตัน/ปี (ร้อยละ 85 ของปริมาณโคควตา) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 87.44 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด แต่มีอัตราลดลงเฉลี่ยร้อยละ 11.11 ต่อปี และ **(4) ปลาแปรรูป จำพวกปลาทูนา** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควตา 1,816 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 8,359 ตัน/ปี (4.6 เท่าของปริมาณโคควตา) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 33.16 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด แต่มีอัตราลดลงเฉลี่ยร้อยละ 21.28 ต่อปี เนื่องจากปริมาณการส่งออกที่ลดลงเกือบครึ่งในปี 2559

3.5.3 กลุ่มสินค้าที่สหภาพยุโรปนำเข้าต่ำกว่าปริมาณ CSQ ของไทย และมีอัตรานำเข้าลดลง เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2557-2559 ต่ำกว่าปริมาณโคควตาที่สหภาพยุโรปกำหนดให้แก่ไทยไว้ในแต่ละปี และยังมีทิศทางการนำเข้าลดลงด้วย ซึ่งมีทั้งสิ้น 3 รายการ คือ **(1) ข้าวหัก** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควตา 52,000 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 33,871 ตัน/ปี (ร้อยละ 65 ของปริมาณโคควตา) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 10.88 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด แต่มีอัตราลดลงเฉลี่ยร้อยละ 2.27 ต่อปี **(2) เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเป็ดมากกว่า 57% โดยน้ำหนัก** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควตา 13,500 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 6,279 ตัน/ปี (ร้อยละ 47 ของ

ปริมาณโคควา) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 40.90 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด แต่มีอัตราลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1.91 ต่อปี และ (3) ปลาแปรรูป จำพวกปลาชาร์ดิน ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควา 1,410 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 196 ตัน/ปี (ร้อยละ 14 ของปริมาณโคควา) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 18.89 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด แต่มีอัตราลดลงเฉลี่ยร้อยละ 2.67 ต่อปี

3.5.4 กลุ่มสินค้าที่สหภาพยุโรปนำเข้าจากไทยแบบไม่มีนัยสำคัญกับปริมาณ CSQ เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2557-2559 ต่ำกว่าปริมาณโคควาที่สหภาพยุโรปกำหนดให้แก่ไทยไว้ในแต่ละปีมาก ซึ่งมีทั้งสิ้น 4 รายการ คือ (1) **มันสำปะหลัง** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควา 5,750,000 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 421 ตัน/ปี และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 1.71 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด แต่มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 97 ต่อปี (2) **เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเป็ด 25%-57% โดยน้ำหนัก** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควา 600 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 27 ตัน/ปี และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 7.19 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด แต่มีอัตราลดลงเฉลี่ยร้อยละ 47 ต่อปี (3) **เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเป็ดมากกว่า 57% โดยน้ำหนัก** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควา 10 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปไม่มีการนำเข้าเลย และ (4) **เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเป็ดน้อยกว่า 25% โดยน้ำหนัก** ซึ่งไทยได้ปริมาณโคควา 600 ตัน/ปี แต่สหภาพยุโรปไม่มีการนำเข้าเลย

ทั้งนี้ ข้อมูลการนำเข้า ของสหราชอาณาจักร (ตารางที่ 3.11) สามารถแบ่งกลุ่มได้ดังนี้

ตารางที่ 3.11 ปริมาณการนำเข้าสินค้า CSQ ไทย ของสหราชอาณาจักร ปี 2557-2559

รายการสินค้า	สหราชอาณาจักร (UK) นำเข้าจากไทย					UK นำเข้า จากโลก	Mkt Share ของไทย (%)
	2557	2558	2559	AVE	% GR		
1. ไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง	3,680	3,765	3,156	3,534	-7.39	108,897	3.24%
2. ไก่หมักเกลือ	7,185	11,587	9,966	9,579	17.77	58,054	16.50%
3. มันสำปะหลัง	53	128	79	87	22.09	4,121	2.10%
4. ข้าวขาว	24,337	24,037	24,461	24,278	0.25	200,410	12.11%
5. ข้าวกล้อง							
6. ข้าวหัก	1,069	948	725	914	-17.65	98,914	0.92%
7. สตาร์ชจากมันสำปะหลัง	1,813	3,933	4,640	3,462	59.98	6,903	50.15%
8. เนื้อไก่ปรุงสุก	104,000	110,311	119,177	111,163	7.05	227,590	48.84%
9. เนื้อไก่แปรรูป ที่มีไก่ 25%-57%	11,248	11,182	12,863	11,764	6.94	30,246	38.90%
10. เนื้อไก่แปรรูป ที่มีไก่ น้อยกว่า 25%	126	84	168	126	15.47	16,517	0.76%
11. เนื้อเป็ดแปรรูป ที่มีเป็ดมากกว่า 57%	0	0	0	0	0	309	0.00%
12. เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเป็ดมากกว่า 57%	3,260	3,103	3,155	3,173	-1.62	9,264	34.25%
13. เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเป็ด 25%-57%	47	20	13	27	-47.41	10,599	0.25%
14. เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเป็ดน้อยกว่า 25%	0	0	0	0	0	0	0
15. ปลาแปรรูปจำพวกปลาชาร์ดิน	77	243	153	158	40.96	357	44.16%
16. ปลาแปรรูปจำพวกปลาทูนา	586	762	683	677	7.96	4,114	16.45%

ที่มา: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (2561)

กลุ่มสินค้าที่สหราชอาณาจักรนำเข้าใกล้เคียงปริมาณ CSQ ของไทยในตลาดสหภาพยุโรป เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2557-2559 ใกล้เคียงกับปริมาณโควตาที่สหภาพยุโรป กำหนดให้แก่ไทยไว้ในแต่ละปี ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 รายการ ได้แก่ (1) **ไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง** ซึ่งไทยได้ปริมาณ โควตา 5,100 ตัน/ปี แต่สหราชอาณาจักรมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 3,534 ตัน/ปี (ร้อยละ 69 ของปริมาณ โควตาสหภาพยุโรป) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 3.24 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด แต่มี อัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.39 ต่อปี (2) และ (3) **ข้าวขาว และข้าวกล้อง** ซึ่งไทยได้ปริมาณโควตา 57,513 ตัน/ปี แต่สหราชอาณาจักรมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 24,278 ตัน/ปี (ร้อยละ 42 ของปริมาณ โควตา) และมีสัดส่วนการนำเข้าจากไทยร้อยละ 12.11 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด โดยมีอัตราเพิ่มขึ้น เฉลี่ยร้อยละ 0.25 ต่อปี (4) **เนื้อไก่ปรุงสุก** ซึ่งไทยได้ปริมาณโควตา 160,033 ตัน/ปี แต่สหราชอาณาจักรมี การนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 111,163 ตัน/ปี (ร้อยละ 69 ของปริมาณโควตาสหภาพยุโรป) และมีสัดส่วน การนำเข้าจากไทยร้อยละ 48.84 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.05 ต่อปี และ (5) **เนื้อไก่แปรรูปที่มีไก่ 25%-57% โดยน้ำหนัก** ซึ่งไทยได้ปริมาณโควตา 14,000 ตัน/ปี แต่สหภาพ ยุโรปมีการนำเข้าเฉลี่ยจากไทย 11,746 ตัน/ปี (ร้อยละ 84 ของปริมาณโควตาสหภาพยุโรป) และมีสัดส่วน การนำเข้าจากไทยร้อยละ 38.9 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.94 ต่อปี

จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาจากข้อมูลข้างต้นแล้ว สินค้าที่ไทยมีศักยภาพส่งออกทั้งในตลาด สหภาพยุโรปและตลาดสหราชอาณาจักรมีอยู่ 5 รายการ (ซึ่งถือได้ว่าเป็นสินค้าเป้าหมายของไทย) คือ ไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง ข้าวขาว ข้าวกล้อง เนื้อไก่ปรุงสุก และเนื้อไก่แปรรูปที่มีไก่ 25%-57% โดยน้ำหนัก ซึ่ง หากจำเป็นจะต้องเจรจากรณี Brexit โดยอาศัยข้อเสนอเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2561 ของ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ภายใต้เอกสาร Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Apportionment of Tariff Rate Quotas included in the WTO Schedule of the Union following the Withdrawal of the United Kingdom from the Union and Amending Council Regulation (EC) No 32/2000 ซึ่งแบ่งสัดส่วน ปริมาณโควตาของสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ระหว่างสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร จำเป็นจะต้อง กำหนด “แทคติก” ที่เหมาะสม โดยจำแนกเป้าหมาย หลักของผลการเจรจาให้ชัดเจน ตลอดจนต้อง วิเคราะห์การกำหนดท่าทีการเจรจาของสหภาพยุโรปและ สหราชอาณาจักร โดยต้องใช้ประโยชน์จาก พันธกรณีต่างๆ ซึ่งผูกพันไว้แล้วภายใต้ WTO ให้มากที่สุด เพื่อเป็นการส่งเสริมโอกาสหรือบรรเทา ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไป

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในการที่จะสามารถจำแนกทิศทางการวางแนวทางการเจรจากรณี Brexit ของไทยในกรณีสินค้าที่มีโควตาภาษี ภายใต้ข้อจำกัดของกรอบพันธกรณีต่างๆ ซึ่งผูกพันไว้แล้วภายใต้ WTO จะอาศัยแนวคิดของทฤษฎี H.M.L โดยใช้ในการกำหนดเป้าหมายของแต่ละฝ่ายในการเจรจา เพื่อทราบเป้าหมายที่คู่เจรจาต้องการบรรลุเป้าหมายสูงสุด ซึ่งถือได้ว่าเป็นเป้าหมายอุดมคติ (Ideal Position) เป้าหมายที่คู่เจรจาต้องการบรรลุในระดับรองลงมา และเป้าหมายที่เป็นขอบเขตจำกัด (Limit Position) ในการเจรจา ซึ่งเกินขอบเขตที่ต่างฝ่ายจะยอมเจรจาด้วย ทั้งนี้ การวิเคราะห์เป้าหมายจะอยู่บนพื้นฐานของผลการศึกษาในบทที่ผ่านมา เพื่อชี้ให้เห็นว่าตำแหน่งท่าทีการเจรจาของไทยควรเป็นไปในทิศทางใด และนำมากำหนดเป้าหมายในการเจรจาสินค้า CSQ ของไทย หลังจากนั้น จะอาศัยแนวคิดการเจรจาต่อรองเชิงกลยุทธ์ (Strategic Negotiation) เพื่อเสนอแนวทางการเจรจาต่อรองที่สามารถหาข้อยุติได้

4.1 การวิเคราะห์เป้าหมายของไทย สหภาพยุโรป และสหราชอาณาจักรในการเจรจาสินค้า CSQ

เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการเจรจาที่เหมาะสมของไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวิเคราะห์เป้าหมายของการเจรจา โดยแยกแยะเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละระดับของคู่เจรจาออกมาให้ชัดเจนโดยอาศัยข้อเท็จจริงทางการค้าระหว่างกัน ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

4.1.1 เป้าหมายการเจรจาของฝ่ายไทย

เนื่องจากการศึกษาข้อเท็จจริงทั้งในด้านปริมาณการนำเข้า อัตราภาษีในโควตา อัตราภาษีนอกโควตา และปริมาณโควตาที่สหภาพยุโรปได้ผูกพันเอาไว้ใน WTO ได้พบแล้วว่า หากสหภาพยุโรปจะมีการลดปริมาณโควตาของสินค้า CSQ ลง เพื่อนำไปแบ่งสัดส่วน (Apportionment) กับสหราชอาณาจักร โดยใช้ข้อมูลการนำเข้าช่วงที่ผ่านมาแล้วแล้ว ไทยจะเป็นฝ่ายเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ เนื่องจากสิทธิในการเข้าสู่ “ตลาดสหภาพยุโรปเดิม (EU27) ไม่รวมสหราชอาณาจักร” จะลดลง ประกอบกับไม่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าจะมีผลของ Rotterdam Effect (คือการที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศหนึ่งนำเข้าสินค้าแล้วส่งต่อไปยังผู้ใช้รายสุดท้ายในประเทศอื่นๆ) หรือไม่ ดังนั้น หากยอมรับหลักการของการแบ่งสัดส่วน (Apportionment) ไทยจะต้องตกเป็นฝ่าย “ตั้งรับ” ในการเจรจากับสหภาพยุโรป แต่เป็น “ฝ่ายรุก” ในการเจรจากับสหราชอาณาจักร โดยเป้าหมายในแต่ละระดับของไทย มีดังนี้

(1) เป้าหมายระดับ H (High) : ไทยต้องการรักษาสีทธิในการเข้าสู่ตลาดสินค้า CSQ ในสหภาพยุโรป (ซึ่งจะไม่มีสหราชอาณาจักรแล้ว) เอาไว้เช่นเดิมเหมือนกับยังคงเป็น EU28 และต้องการเพิ่มสิทธิในการเข้าสู่ตลาดสหราชอาณาจักร โดยให้สหราชอาณาจักรยังคงกำหนดโควตาภาษีสำหรับสินค้าทั้ง 16 รายการ และเปิดตลาดเป็นการเฉพาะให้ไทยใบปริมาณระดับหนึ่ง (เพื่อให้ไทยได้เปรียบประเทศอื่นโดยเปรียบเทียบ)

(2) เป้าหมายระดับ M (Medium) : ไทยจะไม่มีผลกระทบมากนักหากแบ่งสัดส่วน (Apportionment) ปริมาณโควตาระหว่างสหภาพยุโรป และสหราชอาณาจักร แต่มีกลไกในการยกย้ายปริมาณโควตาระหว่างกันในกรณีที่มีการนำเข้าภายในโควตาด้านใดด้านหนึ่งเต็มจำนวนแล้ว ในขณะที่อีก

ด้านหนึ่งยังไม่เต็มจำนวน (แต่ในทางปฏิบัติทำได้ยาก) หรือ ในการเจรจากับสหราชอาณาจักร หากสามารถเจรจาให้สหราชอาณาจักรไม่ปกป้องโดยใช้มาตรการโควตาภาษี ก็ให้เอาสัดส่วนที่คำนวณแล้วแบ่งให้สหราชอาณาจักรไป กลับมารวมไว้กับโควตาของสหภาพยุโรป เนื่องจากยังพอจะชี้แจงถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเจรจาได้บ้างว่ายังคงรักษาสีทธิในการเข้าสู่ตลาดสินค้า CSQ สหภาพยุโรป ไว้ได้เช่นเดิม ในขณะที่สหราชอาณาจักรมีความจำเป็นต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าเกษตรอยู่แล้ว ก็ไม่น่าที่จะปกป้องการนำเข้ามากนัก

(3) เป้าหมายระดับ L (Low) : ไทยยังคงจะสามารถ “รับได้” หากมีการแบ่งสัดส่วน (Apportionment) ปริมาณโควตาระหว่างสหภาพยุโรป และสหราชอาณาจักร โดยใช้หลักในการคำนวณใดๆ ที่ส่งผลให้ปริมาณโควตาที่จะกันออกไปให้สหราชอาณาจักรมีปริมาณน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

4.1.2 เป้าหมายการเจรจาของฝ่ายสหภาพยุโรป และสหราชอาณาจักร

เพื่อให้เห็นภาพของการเจรจาทั้งสองด้าน การศึกษานี้จึงใช้การ “คาดการณ์แบบมีเหตุมีผล” สำหรับเป้าหมายในแต่ละระดับที่ฝ่ายจีนต้องการในการเจรจา ดังนี้

(1) เป้าหมายระดับ H (High) : สหภาพยุโรปต้องการจะใช้รูปแบบการแบ่งสัดส่วน (Apportionment) ปริมาณโควตากับสหราชอาณาจักร ตามสัดส่วนการนำเข้าในช่วงปี 2556-2558 โดยก่อนที่ 1 คือปริมาณโควตาของสหภาพยุโรป และก่อนที่ 2 ปริมาณโควตาของสหราชอาณาจักร ซึ่งผลรวมของปริมาณโควตาทั้ง 2 ก่อน ในแต่ละรายการสินค้าที่มีโควตาภาษีจะเท่ากับปริมาณโควตาของสินค้านั้นๆ ภายใต้สหภาพยุโรปในปัจจุบัน โดยสินค้าที่มีโควตาภาษีซึ่งสหภาพยุโรปผูกพันไว้ภายใต้ WTO มีจำนวน 195 สินค้า เช่น เนื้อวัว/กระป๋อง เนื้อหมู แกะ/แพะ เนื้อสัตว์ปีก ไก่/เป็ดแปรรูป เนยและผลิตภัณฑ์ ชีส แครอท กระเทียม หอมหัวใหญ่ มันสำปะหลัง ส้ม แอปเปิล ข้าว ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ น้ำตาล ซอซโกแลต เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อถือโอกาส “ลดปริมาณโควตา” ของสหภาพยุโรปลงจากที่ผูกพันในปัจจุบัน เนื่องจากสินค้าเกษตรหลายรายการมีการผลิตในประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม ในด้านสหราชอาณาจักร กลับไม่มีการผลิตสินค้าเหล่านี้ในประเทศ และสามารถให้สิทธิพิเศษทางการค้ากับสหภาพยุโรปได้เต็มที่ภายใต้ FTA ระหว่างกัน

(2) เป้าหมายระดับ M (Medium) : สหภาพยุโรปสามารถใช้รูปแบบการแบ่งสัดส่วน (Apportionment) ปริมาณโควตากับสหราชอาณาจักร ตามสัดส่วนการนำเข้าในช่วงปี 2556-2558 หรือตามสูตรการคำนวณใดๆ กับสินค้าที่มีโควตาภาษีบางรายการเท่านั้น แต่ในรายการอื่นๆ คงปริมาณโควตาตามเดิม หรือ ใช้หลักในการคำนวณใดๆ ที่ส่งผลให้ปริมาณโควตาที่จะกันออกไปให้สหราชอาณาจักร มีปริมาณน้อยที่สุด หรือน้อยกว่าสัดส่วนการนำเข้าในช่วงปี 2556-2558 (ตามข้อ 4.1.2 (1)) และสหภาพยุโรปกับสหราชอาณาจักรมีการให้สิทธิพิเศษทางการค้าในสินค้าส่วนใหญ่ภายใต้ FTA ระหว่างกัน

(3) เป้าหมายระดับ L (Low) : สหภาพยุโรปยังคงปริมาณโควตาภาษีไว้ตามตารางข้อผูกพันเดิม โดยที่ถือว่าในภาพรวมของตลาดเดี่ยว (Single Market) ไม่ได้เสียประโยชน์ แต่ในแต่ละประเทศก็อาจเสียประโยชน์หากค่านึงถึงสัดส่วนการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น เมื่อสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปแล้ว และสหภาพยุโรปกับสหราชอาณาจักรไม่มีการให้สิทธิพิเศษทางการค้าภายใต้ FTA ระหว่างกัน

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาเฉพาะสองฝ่ายคือไทยและสหภาพยุโรป การเจรจาในประเด็นนี้มีการแบ่งฝ่ายที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อย่างชัดเจน โดยไม่มีผลประโยชน์ใดที่สามารถพอจะ “ดึงขึ้นมาแลกเปลี่ยน” กันได้เนื่องจากสภาพในปัจจุบันที่เป็นอยู่ ดังนั้น เป้าหมายการเจรจาที่น่าจะสามารถสรุปผลกันได้ คือ เป้าหมายในระดับ L ซึ่งเป็นขอบเขตจำกัด (Limit Position) ในการเจรจา ถ้าต่ำกว่าระดับนี้คู่เจรจาย่อมเสียมากกว่าได้ ซึ่งเกินขอบเขตที่ต่างฝ่ายจะยอมเจรจาด้วย ซึ่งผลสุดท้ายแม้ว่าจะไม่มีฝ่ายใดได้ประโยชน์อย่างแท้จริงจากผลการเจรจา แต่ในเมื่อไม่มีข้อแลกเปลี่ยนที่ดีกว่า ก็มีแนวโน้มที่การเจรจาจะยุติโดยได้ผลลัพธ์แบบนี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผู้เล่นครบ 3 ฝ่าย คือ ไทย สหภาพยุโรป และสหราชอาณาจักร หากไทยสามารถเจรจากับสหราชอาณาจักรจนได้การเปิดตลาดที่ดีพอสมควรในสินค้าเป้าหมายของไทย 5 รายการ คือ ไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง ข้าวขาว ข้าวกล้อง เนื้อไก่ปรุงสุก และเนื้อไก่แปรรูปที่มีไก่ 25%-57% โดยน้ำหนัก ก็มีโอกาที่ทั้งสองฝ่ายจะบรรลุเป้าหมายในระดับ M เนื่องจาก ไทยมองว่าได้รับการชดเชยในตลาดสหราชอาณาจักรที่ดีกว่า/สามารถแทนโอกาสในตลาดสหภาพยุโรปได้

ทั้งนี้ การประเมินเป้าหมายการเจรจาสินค้า CSQ ของทั้ง 3 ฝ่าย สรุปได้ดังนี้

	เป้าหมายระดับ H	เป้าหมายระดับ M	เป้าหมายระดับ L
<p>เป้าหมายในการเจรจาของไทยที่จะมีต่อ EU และ UK</p>	<p>EU27: ไทยจะรักษาปริมาณโควตาสินค้า CSQ ของ EU27 เท่ากับระดับเดิมในปัจจุบัน (EU28)</p> <p>UK: ไทยจะขอให้เปิดตลาดในสินค้า CSQ ให้ไทยเป็นการเฉพาะ (เพื่อให้ไทยได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ)</p>	<p>EU27: รับ Apportionment แต่ขอให้สามารถ reallocate ระหว่าง EU-UK ได้</p> <p>UK: รับ Apportionment แต่ถ้า UK สามารถเปิดตลาดในบางสินค้าโดยไม่มีโควตา ก็ให้อาปริมาณโควตาในสินค้านั้น ที่แบ่งให้ UK มาโปะคืนไว้ที่ EU27</p>	<p>EU27: รับ Apportionment แต่ใช้ factor ที่ก่อให้เกิดปริมาณโควตาที่ EU27 มีมากที่สุด</p> <p>UK: รับ Apportionment แต่ใช้ factor ที่ทำให้เกิดปริมาณโควตาที่ UK น้อยที่สุด</p>
	* ทั้งนี้ ภายใต้สมมติฐานที่ว่า UK จะ liberalize มากกว่า EU27 เนื่องจากสินค้าเกษตรไม่ใช่สินค้าอ่อนไหวของ UK		
<p>เป้าหมายในการเจรจาของ EU27 ที่จะ มีต่อ สมาชิก WTO และ UK</p>	<p>สมาชิก WTO (รวมทั้งไทย): ผลักดัน Apportionment ในทุกสินค้า CSQ โดยจะใช้ factor ที่ทำให้ลดปริมาณโควตาที่ EU27 ลงไปมากที่สุด (เนื่องจากสินค้าเกษตรเป็นสินค้าอ่อนไหว) โดยอ้างการแยกตัวของ UK</p> <p>UK: เปิดตลาดระหว่าง EU27 และ UK โดยเสรี ภายใต้ FTA EU-UK</p>	<p>สมาชิก WTO (รวมทั้งไทย): ผลักดัน Apportionment เฉพาะในบางสินค้า CSQ ที่ EU27 มีความอ่อนไหว/มีประวัติการนำเข้า</p> <p>UK: เปิดตลาดระหว่าง EU27 และ UK ภายใต้ FTA EU-UK โดยต่างฝ่ายต่างมีสินค้าอ่อนไหวจำนวนหนึ่ง</p>	<p>สมาชิก WTO (รวมทั้งไทย): คงปริมาณโควตาสินค้า CSQ ของ EU27 เท่ากับระดับเดิมในปัจจุบัน (EU28)</p> <p>UK: เปิดตลาดระหว่าง EU27 และ UK โดยใช้ตารางใหม่ของ UK ภายใต้ WTO</p>

4.2 การประเมินสถานการณ์และการกำหนดแนวทางของการเจรจาต่อรอง

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นคงชี้ให้เห็นแล้วว่า การเจรจากรณี Brexit ของไทยในกรณีสินค้าที่มีโควตาภาษี ภายใต้ข้อจำกัดของกรอบพันธกรณีต่างๆ ไทยจะต้องตกเป็นฝ่าย “ตั้งรับ” ในการเจรจากับสหภาพยุโรป แต่เป็น “ฝ่ายรุก” ในการเจรจากับสหราชอาณาจักร ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ขอหยิบยกสถานการณ์สมมติที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Scenarios) โดยอาศัยเป้าหมายของสหภาพยุโรป (ตามข้อ 4.1.2) มาเป็นหลักการตั้งสมมติฐาน ดังนี้

4.2.1 สถานการณ์ที่ 1: สหภาพยุโรปจะใช้รูปแบบการแบ่งสัดส่วน (Apportionment) ปริมาณโควตากับสหราชอาณาจักร ตามสัดส่วนการนำเข้าในช่วงปี 2556-2558 กับทุกสินค้าที่มีโควตาภาษี (เป้าหมายระดับ H ของสหภาพยุโรป)

ภายใต้ข้อเสนอนี้ หากไทยรับหลักการที่สหภาพยุโรปเสนอ ก็จะต้องมีการคำนวณปริมาณโควตาในสินค้า CSQ ทั้ง 16 รายการ ให้แบ่งออกไปเป็นปริมาณโควตาที่ให้แก่ EU27 และปริมาณโควตาที่ให้แก่ สหราชอาณาจักร โดยในเอกสาร Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Apportionment of Tariff Rate Quotas included in the WTO Schedule of the Union following the Withdrawal of the United Kingdom from the Union and Amending Council Regulation (EC) No 32/2000 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2561 สหภาพยุโรปได้เสนอสัดส่วนในบางรายการสินค้า CSQ ของไทย (ตารางที่ 4.1) ดังนี้

ตารางที่ 4.1: ข้อเสนอสหภาพยุโรปในการแบ่งสัดส่วนสินค้า TRQ (เฉพาะสินค้า CSQ ไทย)

รายการสินค้า	CSQ ไทย ปัจจุบัน (ตัน/ปี)	EU27 Share in-Q Usage	CSQ ไทย ใหม่ EU27 (ตัน/ปี)	ปริมาณไทย ส่งออก ไป EU28	ผลกระทบจาก การกำหนด CSQ ไทย ใน EU27
1. ไข่สดแช่เย็นแช่แข็ง	5,100	n.a.	n.a.	7,768	✓ *สินค้าเป้าหมาย
2. ไข่หมักเกลือ	92,610	73.8%	68,385	81,989	✓
3. มันสำปะหลัง	5,750,000	53.8%	3,096,027	421	-
4. ข้าวขาว	21,455	n.a.	n.a.	155,393	✓ *สินค้าเป้าหมาย
5. ข้าวกล้อง	5,513	84.9%	4,682		✓ *สินค้าเป้าหมาย
6. ข้าวหัก	52,000	n.a.	n.a.	33,871	-
7. สตาร์ชจากมันสำปะหลัง	10,000	n.a.	n.a.	29,277	✓
8. เนื้อไก่ปรุงสุก	160,033	68.4%	109,441	162,727	✓ *สินค้าเป้าหมาย
9. เนื้อไก่แปรรูปที่มีไก่ 25%-57%	14,000	57.3%	8,019	14,039	✓ *สินค้าเป้าหมาย
10. เนื้อไก่แปรรูปที่มีไก่ น้อยกว่า 25%	2,100	55.3%	1,162	1,782	✓
11. เนื้อเป็ดแปรรูปที่มีเป็ดมากกว่า 57%	10	0%	0	0	-
12. เนื้อเป็ดปรุงสุกที่มีเป็ดมากกว่า 57%	13,500	63.5%	8,572	6,279	-
13. เนื้อเป็ดปรุงสุกที่มีเป็ด 25%-57%	600	50%	300	27	-
14. เนื้อเป็ดปรุงสุกที่มีเป็ดน้อยกว่า 25%	600	46.4%	278	0	-
15. ปลาแปรรูป จำพวกปลาซาร์ดีน	1,410	n.a.	n.a.	196	-
16. ปลาแปรรูป จำพวกปลาทูนา	1,816	n.a.	n.a.	8,359	-

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาปริมาณโควตาซึ่งสหภาพยุโรปเสนอให้แล้ว พบว่า หากมีการแบ่งสัดส่วน Apportionment กันจริง สินค้า CSQ ไทยที่จะได้ผลกระทบจากการลดลงของปริมาณโควตา ซึ่งเมื่อเทียบกับปริมาณการส่งออกที่มีมากกว่าโควตา จำนวน 8 รายการ ได้แก่ สินค้าไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง ไก่หมักเกลือ เนื้อไก่ปรุงสุก เนื้อไก่แปรรูป (2 รายการ) ข้าวขาว ข้าวกล้อง และสตาร์ชจากมันสำปะหลัง ดังนั้น ไทยต้องพยายามเจรจากับสหภาพยุโรปในการขอขยายปริมาณโควตาที่ได้รับจัดสรร ดังนี้

(1) อ้างอิงหลักการของ Article 28(2) ภายใต้ GATT ที่ว่าประเทศสมาชิกจะต้องไม่ลดการเข้าถึงตลาดแก่สมาชิกอื่น “... In such negotiations and agreement, which may include provision for compensatory adjustment with respect to other products, the contracting parties concerned shall endeavour to maintain a general level of reciprocal and mutually advantageous concessions not less favourable to trade than that provided for in this Agreement prior to such negotiations.” โดยไทยขอให้คงปริมาณโควตาลง CSQ ในสินค้าทั้ง 16 รายการ

(2) อาจเสนอให้พิจารณาความเป็น Single market ของสหภาพยุโรปในปัจจุบันว่าเกิดจากการรวมตัวของ 28 ประเทศสมาชิก และแต่ละประเทศสมาชิกมีสิทธิเท่ากัน เมื่อสหราชอาณาจักรออกไปจากสหภาพยุโรป จึงควรกันปริมาณโควตาออกไป 1 ใน 28 ส่วน เท่านั้น

(3) อาจเจรจาต่อรองเพื่อขอให้สหภาพยุโรปมี Growth factor ในการขยายฐานปริมาณโควตาที่คำนวณได้ให้มากขึ้นไปอีก เพื่อจะรักษาฐานปริมาณโควตาของแต่ละสินค้า CSQ (โดยเฉพาะสินค้าเป้าหมายของไทยที่จะได้รับผลกระทบจำนวน 8 รายการข้างต้น)

(4) ไทยยังต้องเจรจาอีกด้านกับสหราชอาณาจักรเพื่อขอให้เปิดตลาดเพิ่มขึ้นมากกว่าสัดส่วนที่สหภาพยุโรปแบ่งไปให้ เพื่อชดเชยส่วนแบ่งตลาดที่ไทยจะเสียไปในตลาดสหภาพยุโรปเดิม แต่ จะต้องไม่ยอมให้สหราชอาณาจักรยกเลิก CSQ แม้ว่า จะไม่มีความอ่อนไหวก็ตาม เนื่องจากจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันของไทยเท่ากับประเทศอื่นๆ (เนื่องจากสิทธิ CSQ ได้เพียงบางประเทศเท่านั้น)

4.2.2 สถานการณ์ที่ 2: สหภาพยุโรปจะผลักดัน Apportionment เฉพาะในบางสินค้า CSQ ที่ EU27 มีความอ่อนไหว/มีประวัติการนำเข้า (เป้าหมายระดับ M ของสหภาพยุโรป)

เมื่อพิจารณารายการสินค้าที่มีโควตาภาษี ซึ่งสหภาพยุโรปผูกพันไว้ภายใต้ WTO จำนวน 195 สินค้า พบว่า สินค้าที่ประเทศสมาชิกยังคงมีการผลิตและน่าจะเป็นเป้าหมายในการปกป้องของการเจรจา เช่น เนื้อวัว เนื้อหมู เนื้อไก่ (ผลิตมากในยุโรปตะวันออก) เนยและผลิตภัณฑ์ ชีส ข้าวบาร์เลย์ เป็นต้น ดังนั้น สินค้า CSQ ไทยที่จะได้ผลกระทบจากการลดลงของปริมาณโควตาของ EU27 เพื่อปกป้องการผลิตภายในของสหภาพยุโรป คือสินค้า 3 รายการ ได้แก่ สินค้าไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง ไก่หมักเกลือ เนื้อไก่ปรุงสุก เนื้อไก่แปรรูป ซึ่งจะต้องหาวิธีผ่อนปรนการปกป้องจากหนักเป็นเบา ดังนี้

(1) อ้างอิงหลักการของ Article 28(2) ภายใต้ GATT ที่ว่าประเทศสมาชิกจะต้องไม่ลดการเข้าถึงตลาดแก่สมาชิกอื่น “... In such negotiations and agreement, which may include

provision for compensatory adjustment with respect to other products, the contracting parties concerned shall endeavour to maintain a general level of reciprocal and mutually advantageous concessions not less favourable to trade than that provided for in this Agreement prior to such negotiations.” ว่าแม้ว่าจะมีหลักการข้อนี้ แต่ไทยก็เข้าใจตรรกะของสหภาพยุโรปในการลดจำนวนสมาชิกลง จึงจะขอให้ยกเว้นการลดปริมาณโควตาเฉพาะสินค้าที่ไทยสนใจ และมีการส่งออกเกินกว่าโควตาของ EU28 ในปัจจุบัน จำนวน 8 รายการ คือ สินค้าไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง ไก่หมักเกลือ เนื้อไก่ปรุงสุก เนื้อไก่แปรรูป (2 รายการ) ข้าวขาว ข้าวกล้อง และสตาร์ชจากมันสำปะหลัง

(2) อ้างอิงว่าโดยหลักการเช่น อาจเจรจาต่อรองเพื่อขอให้สหภาพยุโรปมี Growth factor ในการขยายฐานปริมาณโควตาที่คำนวณได้ให้มากขึ้นไปอีก เพื่อจะรักษาฐานปริมาณโควตาของแต่ละสินค้า CSQ สำหรับสินค้าที่เหลืออีก 8 รายการ

(3) ไทยยังต้องเจรจาอีกด้านกับสหราชอาณาจักรเพื่อขอให้เปิดตลาดเพิ่มขึ้นมากกว่าสัดส่วนที่สหภาพยุโรปแบ่งไปให้ เพื่อชดเชยส่วนแบ่งตลาดที่ไทยจะเสียไปในตลาดสหภาพยุโรปเดิม แต่ จะต้องไม่ยอมให้สหราชอาณาจักรยกเลิก CSQ แม้ว่าจะไม่มีความอ่อนไหวก็ตาม เนื่องจากจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันของไทยเท่ากับประเทศอื่นๆ (เนื่องจากสิทธิ CSQ ได้เพียงบางประเทศเท่านั้น)

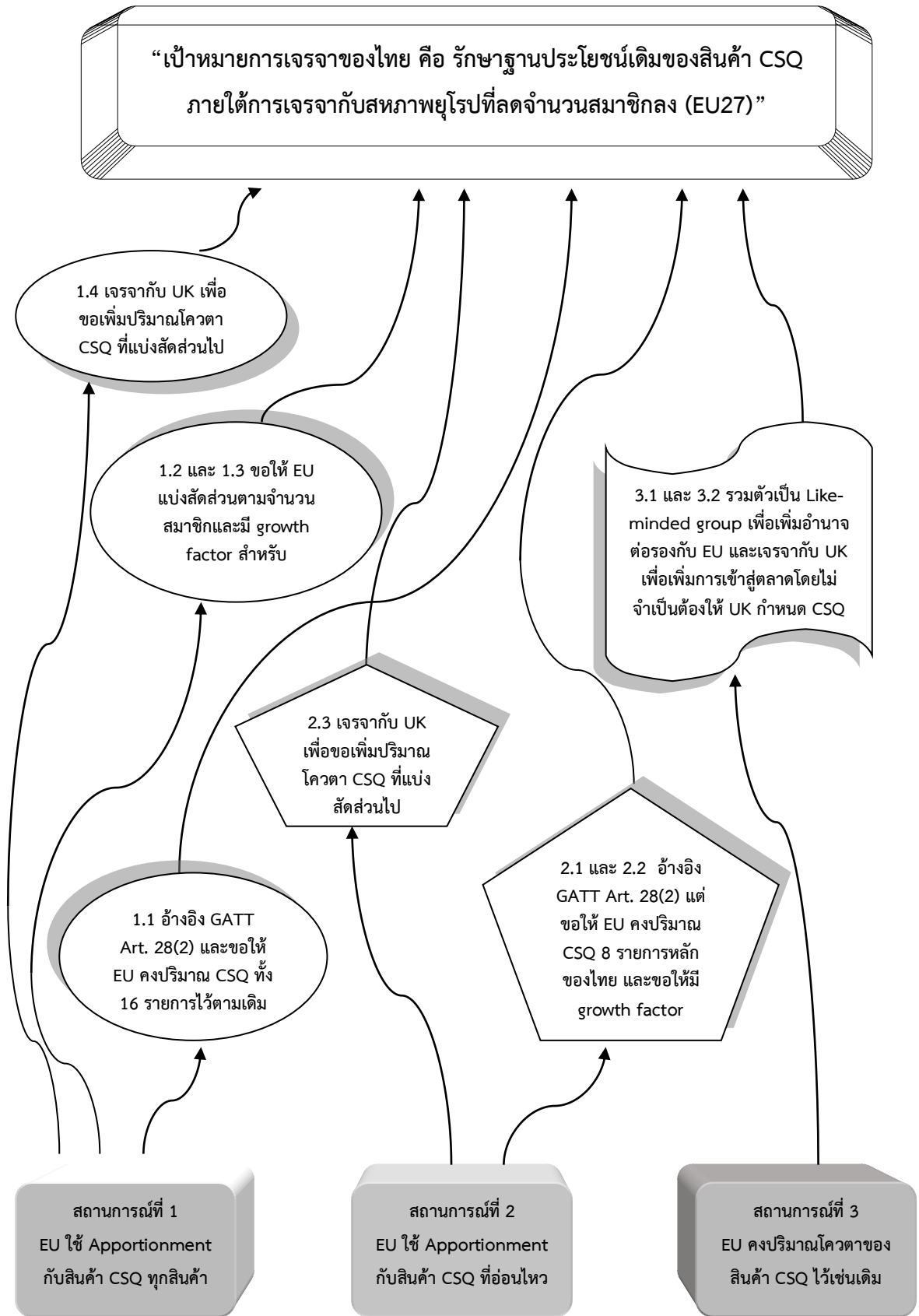
4.2.3 สถานการณ์ที่ 3: สหภาพยุโรปยังคงปริมาณโควตาภาษีไว้ตามตารางข้อผูกพันเดิม

(เป้าหมายระดับ L ของสหภาพยุโรป)

หากสถานการณ์ออกมาตามแนวทางนี้จะถือว่าเป็นสถานการณ์ที่ไทยจะพอใจมากที่สุด อย่างไรก็ตามไทยควรดำเนินการคู่ขนานเพื่อให้เกิดสถานการณ์ลักษณะนี้ ดังนี้

(1) ไทยควรเข้าร่วมกลุ่มกับประเทศกับประเทศที่จะสูญเสียประโยชน์ หากสหภาพยุโรปลดปริมาณโควตาสำหรับสินค้าที่มีโควตาภาษีในแต่ละรายการลง เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองกับสหภาพยุโรปของกลุ่มที่มีความคิดในลักษณะเดียวกัน (Like-minded Group) โดยประเทศสมาชิกที่มีโอกาสเข้าร่วมกลุ่ม ก็คือประเทศที่ได้โควตา CSQ จากสหภาพยุโรปอยู่แล้วในปัจจุบัน เช่น อาร์เจนตินา อูรุกวัย สหรัฐอเมริกา แคนาดา นิวซีแลนด์ บราซิล ออสเตรเลีย ไทย เป็นต้น

(2) ไทยยังคงต้องเจรจาอีกด้านกับสหราชอาณาจักรเพื่อขอให้เปิดตลาดเพิ่มขึ้นโดยอาจจะขอปริมาณ CSQ จากสหราชอาณาจักรในสินค้า 16 รายการ และ/หรือยอมรับได้หากสหราชอาณาจักรจะเปิดเสรีมากขึ้นและไม่มีการกำหนดปริมาณโควตา เนื่องจากไทยสามารถรักษาฐานประโยชน์เดิมภายใต้การเจรจากับสหภาพยุโรปไว้ได้



แผนภาพที่ 4.1: สรุปการประเมินสถานการณ์ แนวทางเจรจา และเป้าหมายการเจรจาของไทย ในกรณี Brexit ภายใต้กรอบ WTO

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

สหภาพยุโรปถือว่าเป็นกลุ่มประเทศที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการสร้างกระแสและทิศทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมในระดับโลก โดยในด้านเศรษฐกิจ สหภาพยุโรปมีขนาดประมาณ 1 ใน 3 ของระบบเศรษฐกิจโลก เป็นตลาดสินค้าและบริการ ตลาดการเงิน และแหล่งที่มาของการลงทุนที่สำคัญที่สุด และเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศที่ใหญ่ที่สุด รวมทั้งมีบริษัทข้ามชาติระดับโลกเป็นจำนวนมากที่สุด ซึ่งพลังทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ถือว่าเป็นผลมาจากการขยายสมาชิกภาพอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาในกรอบสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน การพัฒนานโยบายร่วมในด้านต่างๆ และการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันและการบริหาร โดยก่อนที่จะเกิดกรณี Brexit ขึ้นในปี 2559 สหภาพยุโรปประกอบไปด้วยประเทศสมาชิก (รัฐอิสระ) จำนวน 28 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย โครเอเชีย ไชปรัส สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และ สหราชอาณาจักร และยังมีประเทศที่ประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกอีก 2 ประเทศคือ มาซิโดเนีย และตุรกี รวมถึงยังมีประเทศประเทศที่สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ คือประเทศในแถบคาบสมุทรบอลข่านตะวันตก เช่น แอลเบเนีย บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา มอนเตเนโกร เซอร์เบีย และโคโซโว โดยกรอบพันธกรณีที่ใช้ในการก่อตั้งและรวมตัวเป็นสหภาพยุโรป คือ สนธิสัญญา มาสทริชท์ ซึ่งมุ่งเน้นการรวมตัวกันใน 3 เสาหลัก (Pillars) คือ (1) การรวมตัวด้านเศรษฐกิจ (Economic Integration) ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเดียว โดยมีการเคลื่อนย้ายบุคคล สินค้า บริการ และทุนระหว่างประเทศสมาชิกอย่างเสรี รวมทั้งให้มีนโยบายร่วม (Common Policies) ในด้านการค้า การเกษตร พลังงาน สิ่งแวดล้อม ประมง และด้านสังคม ฯลฯ และมีธนาคารกลางของสหภาพ และมีการกำหนดให้ใช้และยอมรับเงินสกุลเดียวกัน คือ เงินยูโร (Euro) (2) นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและการเมือง และนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ (Common Security and Defense Policy) และ (3) ความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรมและกิจการภายใน รวมทั้งการตรวจคนเข้าเมือง การปราบปรามอาชญากรรมและยาเสพติด การจัดตั้งกองตำรวจร่วม (Europol) และการดำเนินการร่วมด้านความมั่นคงภายใน ฯลฯ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ากลไกในการบริหารของสหภาพยุโรป มีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกในการออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อควบคุมบางเรื่องให้สอดคล้องกันทั่วสหภาพยุโรป และบังคับใช้ได้ในทุกประเทศสมาชิก และสหภาพยุโรปมีสถาบันที่มีลักษณะเหมือนรัฐเหนือรัฐ เช่น มีรัฐสภายุโรป (European Parliament) และศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice) เพื่อออกกฎหมายและแก้ไขข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรป รวมทั้งยังมีหน้าที่คล้ายการคลังของรัฐเหนือรัฐในการเก็บเงินจากประเทศต่างๆ แล้วเอาไปกระจายให้กับประเทศสมาชิก ซึ่งส่งผลให้เกิดมุมมองว่าไม่เป็นธรรมกับประเทศสมาชิกที่มีสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าต้องจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อไปแบกรับภาระของประเทศสมาชิกที่มีสภาพเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า จนอาจกลายเป็นการลดทอนอำนาจอธิปไตยของประเทศและเป็น

ต้นทุนของรัฐ จนเมื่อมีปัญหาผู้อพยพในยุโรป ซึ่งประชาชนจำนวนหนึ่งอยากให้รัฐบาลออกกฎหมายควบคุมเขตแดนเพื่อลดจำนวนผู้อพยพ แต่ก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากขัดกับกฎบัตรของสหภาพยุโรปข้างต้น จึงถูกพัฒนาไปเป็น “ประเด็นทางการเมือง” โดยเฉพาะในสหราชอาณาจักร จนในการเลือกตั้งปี 2558 พรรคการเมืองต่างๆ ที่มีนโยบายสนับสนุนให้สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปเริ่มได้คะแนนเสียงมากขึ้น จนในที่สุดเมื่อ นายเดวิด คาเมรอน แห่งพรรคอนุรักษนิยม ชนะการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องจัดให้มีการลงประชามติทั่วประเทศในวันที่ 23 มิถุนายน 2559ว่าจะให้สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปหรือไม่ ซึ่งในที่สุด ผลของการทำประชามติครั้งประวัติศาสตร์ได้ออกมาว่า มีผู้มาใช้สิทธิ์ลงประชามติจำนวน 33.55 ล้านคน (คิดเป็น 71.8% ของผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนทั้งหมด) มีคะแนนเสียงที่โหวตให้ให้สหราชอาณาจักรแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป มีจำนวนร้อยละ 51.9 และมีคะแนนเสียงฝ่ายที่โหวตให้อยู่ต่อมีจำนวนร้อยละ 48.1 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน (ปี 2561) สหราชอาณาจักรยังคงเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปอยู่เหมือนเดิม จนกว่ากระบวนการดำเนินการถอนตัวจะเสร็จสิ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาประมาณสองปีหรืออาจมากกว่านั้น โดยประเทศอื่นๆที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (รวมทั้งไทย) จะต้องพิจารณาพันธกรณีต่างๆ เช่น ตารางข้อผูกพันทางภาษี รายการสินค้าที่มีโควตาภาษี รายการสินค้าที่มีโควตาภาษีเฉพาะรายประเทศ ฯลฯ ว่าจะต้องมีการจัดสรร/การเจรจาอันอย่างไรต่อไป ในระหว่างที่สหราชอาณาจักรดำเนินการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป

จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวทางการเจรจาเพื่อแยกสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรปภายใต้พันธกรณีที่มีอยู่แล้ว ซึ่งพิจารณาข้อผูกพันของสหภาพยุโรปในฐานะที่สมาชิกจำนวน 28 ประเทศ (ในปัจจุบัน) รวมกันเป็น “ตลาดเดียว (Single Market)” จะเป็นการเจรจาในทางกลับกันของการเจรจาเพื่อให้เกิดความตกลงการค้าเสรีโดยทั่วไป ซึ่งยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ไม่มีกรณีเทียบเคียงได้โดยตรง จึงมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และเกี่ยวพันกันในรายละเอียดของความตกลงตลอดจนพิธีสารต่างๆ (ถ้ามี) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตารางเปิดตลาดการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ต้องการการค้าโลก ซึ่งกรอบแนวทางการทำงาน ข้อตกลง และกฎระเบียบเฉพาะที่อาจเกี่ยวข้องกับกรณี Brexit โดยเฉพาะในส่วนที่อาจจะเกี่ยวข้องกับการเจรจาสินค้าที่สหภาพยุโรปได้กำหนดโควตาภาษีเฉพาะประเทศ (CRQ) ภายใต้ความตกลง WTO เช่น ความตกลง มาราเกช Article 12: Accession ซึ่งกล่าวถึงการเข้าเป็นสมาชิก WTO และการจัดทำข้อผูกพันใหม่ / ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) Article 28: Modification of Schedules ซึ่งกล่าวถึงแก้ไขตารางข้อผูกพัน / แนวปฏิบัติตาม Procedure for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions ซึ่งเกิดจาก Decision ของ GATT Council เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2523 โดยเป็นแนวทางในการแก้ไขตารางข้อผูกพันของประเทศสมาชิก WTO อย่างไรก็ตาม กฎระเบียบข้างต้นเป็นเพียงกรอบและข้อบังคับของการดำเนินการเจรจาระหว่างสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และประเทศสมาชิก WTO หากแต่ผลการเจรจาจะเป็นประการใดนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับเทคนิคในการเจรจาต่อรอง ซึ่งอาจจะต้องลงรายละเอียดในประเด็นเกี่ยวพันอื่นๆ เช่น ประเด็นปริมาณโควตา ซึ่งจะต้องวิเคราะห์กันในเรื่องรายละเอียดของสินค้าที่สหภาพยุโรปกำหนดให้เป็นสินค้าที่มีโควตาภาษี

โดยต่อมา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2561 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้เสนอเอกสาร Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Apportionment of Tariff Rate Quotas included in the WTO Schedule of the Union following the Withdrawal of the United Kingdom from the Union and Amending Council Regulation (EC) No 32/2000 ซึ่งเป็นเอกสารข้อเสนอในการแบ่งสัดส่วนปริมาณโควตาของสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ระหว่างสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร เพื่อเสนอต่อสภายุโรป (European Parliament) ซึ่งระบุว่าสหภาพยุโรปจะจัดสรรปริมาณโควตาของสินค้า TRQ โดยยึดหลักการของ Article 28: Modification of Schedules ภายใต้ความตกลง GATT โดยใช้การจัดสรรแบบฝ่ายเดียว (Unilaterally) ซึ่งการแบ่งสัดส่วนปริมาณโควตาของสินค้า TRQ (TRQ Apportionment) จะกำหนดสัดส่วนการใช้โควตาของสหราชอาณาจักร เป็นร้อยละไว้ในแต่ละรายการสินค้า โดยจะใช้ข้อมูล 3 ปี ย้อนหลัง (ปี 2556-2558) และสัดส่วนของสหภาพยุโรปจะเป็นส่วนที่เหลือจากสัดส่วนข้างต้น เพื่อคงปริมาณโควตาเดิมเอาไว้ โดยใช้ข้อมูลจาก EU Custom และข้อมูลการออกไปอนุญาตนำเข้า (Import License) ของผู้นำเข้าภายในสหภาพยุโรป ซึ่งหากกล่าวโดยสรุปคือ สหภาพยุโรปจะแบ่งสัดส่วนปริมาณโควตา (TRQ Apportionment) ในรายการสินค้าหนึ่งๆ ออกเป็น 2 ก้อน ตามสัดส่วนการนำเข้าในช่วงปี 2556-2558 โดยก้อนที่ 1 คือปริมาณโควตาของสหภาพยุโรป และก้อนที่ 2 ปริมาณโควตาของสหราชอาณาจักร ซึ่งผลรวมของปริมาณโควตาทั้ง 2 ก้อน ในแต่ละรายการสินค้า TRQ จะเท่ากับปริมาณโควตาของสินค้านั้นๆ ภายใต้สหภาพยุโรปในปัจจุบัน โดยสินค้า TRQ ซึ่งสหภาพยุโรปผูกพันไว้ภายใต้ WTO มีจำนวน 195 สินค้า (ในที่นี้เป็นการนับตาม Product Description) เช่น เนื้อวัว/กระป๋อง เนื้อหมู แกะ/แพะ เนื้อสัตว์ปีก ไก่/เป็ดแปรรูป เนยและผลิตภัณฑ์ ชีส แครอท กระเทียม หอมหัวใหญ่ มันสำปะหลัง ส้ม แอปเปิล ข้าว ข้าวบาร์เลย์ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ น้ำตาล ชอคโกแลต เป็นต้น โดยมีทั้งรายการสินค้าที่จัดสรรโควตานำเข้าเป็นการทั่วไป (Erga Omnes) และสินค้าที่จัดสรรโควตานำเข้าเป็นรายประเทศ (Country Specific Quota: CSQ) โดยจัดสรรให้แก่บางประเทศ เช่น อาร์เจนตินา อูรุกวัย สหรัฐอเมริกา แคนาดา นิวซีแลนด์ บราซิล ออสเตรเลีย ไทย เป็นต้น

ในส่วนของประเทศไทยนั้น สินค้าที่ไทยจำเป็นต้องพิจารณา คือ สินค้า CSQ ที่จัดสรรโควตานำเข้าภายในโควตาให้แก่ไทยเป็นการเฉพาะ จำนวน 16 รายการ (นับจำนวนตาม Product Description) ซึ่งได้พิจารณาข้อมูลปริมาณโควตาและการส่งออกของไทยไปยังสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรแล้ว พบว่าสามารถแบ่งกลุ่มได้ดังนี้ **(1) กลุ่มสินค้าที่สหภาพยุโรปนำเข้าเกิน/ใกล้เคียงปริมาณ CSQ ของไทย และมีอัตรานำเข้าเพิ่มขึ้น** เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2557-2559 เกินกว่า/ใกล้เคียงกับปริมาณโควตาที่สหภาพยุโรปกำหนดให้แก่ไทยไว้ในแต่ละปี และมีทิศทางการนำเข้าเพิ่มขึ้น ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 รายการ ได้แก่ ไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง สตาร์ชจากมันสำปะหลัง เนื้อไก่ปรุงสุก เนื้อไก่แปรรูปที่มีไก่ 25%-57% โดยน้ำหนัก และเนื้อไก่ปรุงสุก **(2) กลุ่มสินค้าที่สหภาพยุโรปนำเข้าเกิน/ใกล้เคียงปริมาณ CSQ ของไทย แต่มีอัตรานำเข้าลดลง** ซึ่งมีทั้งสิ้น 4 รายการ ได้แก่ ข้าวขาว ข้าวกล้อง เนื้อไก่แปรรูปที่มีไก่อ้อยกว่า 25% โดยน้ำหนัก ปลาแปรรูปจำพวกปลาทูนา **(3) กลุ่มสินค้าที่สหภาพยุโรปนำเข้าต่ำกว่าปริมาณ CSQ ของไทย และมีอัตรานำเข้าลดลง** ซึ่งมีทั้งสิ้น 3 รายการ คือ ข้าวหัก เนื้อเป็ดปรุงสุกที่มีเป็ดมากกว่า 57% โดยน้ำหนัก ปลาแปรรูปจำพวกปลาซาร์ดีน **(4) กลุ่มสินค้าที่สหภาพยุโรป**

นำเข้าจากไทยแบบไม่มีนัยสำคัญกับปริมาณ CSQ มีทั้งสิ้น 4 รายการ คือ มันสำปะหลัง เนื้อเป็ดปรุงสุก ที่มีเปิด 25%-57% โดยน้ำหนัก เนื้อเป็ดปรุงสุกที่มีเปิดมากกว่า 57% โดยน้ำหนัก และ เนื้อเป็ดปรุงสุกที่มีเปิดน้อยกว่า 25% โดยน้ำหนัก และ (5) กลุ่มสินค้าที่สหราชอาณาจักรนำเข้าใกล้เคียงปริมาณ CSQ ของไทยในตลาดสหภาพยุโรป เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2557-2559 ใกล้เคียงกับปริมาณโควตาที่สหภาพยุโรปกำหนดให้แก่ไทยไว้ในแต่ละปี โดยถือว่าสินค้าที่ไทยมีศักยภาพส่งออกทั้งในตลาดสหภาพยุโรปและตลาดสหราชอาณาจักร (ถือได้ว่าเป็นสินค้าเป้าหมายของไทย) ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 รายการ ใกล้เคียงกันเช่นเช่น ข้าวขาว ข้าวกล้อง เนื้อไก่ปรุงสุก และ เนื้อไก่แปรรูปที่มีไก่ 25%-57% โดยน้ำหนัก

การวางแนวทางการเจรจากรณี Brexit ของไทยในกรณีสินค้าที่มีโควตาภาษี ภายใต้ข้อจำกัดของกรอบพันธกรณีต่างๆ ซึ่งผูกพันไว้แล้วภายใต้ WTO พบว่า หากสหภาพยุโรปจะมีการลดปริมาณโควตาของสินค้า CSQ ลง เพื่อนำไปแบ่งสัดส่วน (Apportionment) กับสหราชอาณาจักร โดยใช้ข้อมูลการนำเข้าช่วงที่ผ่านมาแล้ว ไทยจะเป็นฝ่ายเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ เนื่องจากสิทธิในการเข้าสู่ “ตลาดสหภาพยุโรปเดิม (EU27) ไม่รวมสหราชอาณาจักร” จะลดลง ประกอบกับไม่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าจะมีผลของ Rotterdam Effect (คือการที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศหนึ่งนำเข้าสินค้าแล้วส่งต่อไปยังผู้ใช้รายสุดท้ายในประเทศอื่นๆ) หรือไม่ ดังนั้น หากยอมรับหลักการของการแบ่งสัดส่วน (Apportionment) ไทยจะต้องตกเป็นฝ่าย “ตั้งรับ” ในการเจรจากับสหภาพยุโรป แต่เป็น “ฝ่ายรุก” ในการเจรจากับสหราชอาณาจักร ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากพิจารณาเฉพาะสองฝ่ายคือไทยและสหภาพยุโรป การเจรจาในประเด็นนี้มีการแบ่งฝ่ายที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อย่างชัดเจน โดยไม่มีผลประโยชน์ใดที่สามารถพอจะ “ดึงขึ้นมาแลกเปลี่ยน” กันได้เนื่องจากสภาพในปัจจุบันที่เป็นอยู่ ดังนั้น เป้าหมายการเจรจาที่น่าจะสามารถสรุปผลกันได้ คือ เป้าหมายในระดับ L ซึ่งเป็นขอบเขตจำกัด (Limit Position) ในการเจรจา ถ้าต่ำกว่าระดับนี้คู่เจรจาย่อมเสียมากกว่าได้ ซึ่งเกินขอบเขตที่ต่างฝ่ายจะยอมเจรจาด้วย ซึ่งผลสุดท้ายแม้ว่าจะไม่มีฝ่ายใดได้ประโยชน์อย่างแท้จริงจากผลการเจรจา แต่ในเมื่อไม่มีข้อแลกเปลี่ยนที่ดีกว่า ก็มีแนวโน้มที่การเจรจาจะยุติโดยได้ผลลัพธ์แบบนี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผู้เล่นครบ 3 ฝ่าย คือ ไทย สหภาพยุโรป และสหราชอาณาจักร หากไทยสามารถเจรจากับสหราชอาณาจักรจนได้การเปิดตลาดที่ดีพอสมควรในสินค้าเป้าหมายของไทย 5 รายการ คือ ไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง ข้าวขาว ข้าวกล้อง เนื้อไก่ปรุงสุก และเนื้อไก่แปรรูปที่มีไก่ 25%-57% โดยน้ำหนัก ก็มีโอกาสที่ทั้งสองฝ่ายจะบรรลุเป้าหมายในระดับ M เนื่องจาก ไทยมองว่าได้รับการชดเชยในตลาดสหราชอาณาจักรที่ดีกว่า/สามารถแทนโอกาสในตลาดสหภาพยุโรปได้

ในการศึกษานี้ ได้สมมติสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Scenarios) โดยอาศัยเป้าหมายของสหภาพยุโรปมาเป็นหลักการตั้งสมมติฐาน ดังนี้ (1) สถานการณ์ที่ 1: สหภาพยุโรปจะใช้รูปแบบการแบ่งสัดส่วน (Apportionment) ปริมาณโควตากับสหราชอาณาจักร ตามสัดส่วนการนำเข้าในช่วงปี 2556-2558 กับทุกสินค้าที่มีโควตาภาษี โดยเมื่อพิจารณาปริมาณโควตาซึ่งสหภาพยุโรปเสนอให้แล้วพบว่า หากมีการแบ่งสัดส่วนกันจริง สินค้า CSQ ไทยที่จะได้ผลกระทบจากการลดลงของปริมาณโควตา ซึ่งเมื่อเทียบกับปริมาณการส่งออกที่มีมากกว่าโควตา จำนวน 8 รายการ ได้แก่ สินค้าไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง ไก่หมักเกลือ เนื้อไก่ปรุงสุก เนื้อไก่แปรรูป (2 รายการ) ข้าวขาว ข้าวกล้อง และสตาร์ชจากมันสำปะหลัง ดังนั้น ไทยต้องพยายามเจรจากับสหภาพยุโรปในการขอขยายปริมาณโควตาที่ได้รับจัดสรร โดยอ้างอิง

หลักการของ Article 28(2) ภายใต้ GATT ที่ว่าประเทศสมาชิกจะต้องไม่ลดการเข้าถึงตลาดแก่สมาชิกอื่น / เสนอให้พิจารณาปริมาณโควตาเป็น 28 ส่วน ตามจำนวนประเทศสมาชิก / เจรจาเพื่อขอให้มี Growth factor ในการขยายฐานปริมาณโควตาที่คำนวณได้ให้มากขึ้น โดยเฉพาะสินค้าเป้าหมายของไทยที่จะได้รับผลกระทบจำนวน 8 รายการข้างต้น / ไทยยังต้องเจรจาด้านกับสหราชอาณาจักรเพื่อขอให้เปิดตลาดเพิ่มขึ้นมากกว่าสัดส่วนที่สหภาพยุโรปแบ่งไปให้ เพื่อชดเชยส่วนแบ่งตลาดที่ไทยจะเสียไปในตลาดสหภาพยุโรปเดิม แต่จะต้องไม่ยอมให้สหราชอาณาจักรยกเลิก CSQ แม้ว่าจะไม่มีความอ่อนไหวก็ตาม เนื่องจากจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันของไทยเท่ากับประเทศอื่นๆ (2) **สถานการณ์ที่ 2: สหภาพยุโรปจะผลักดัน Apportionment เฉพาะในบางสินค้า CSQ ที่ EU27 มีความอ่อนไหว/มีประวัติการนำเข้า** เมื่อพิจารณารายการสินค้าที่มีโควตาภาษี ซึ่งสหภาพยุโรปผูกพันไว้ภายใต้ WTO จำนวน 195 สินค้า พบว่าสินค้าที่ประเทศสมาชิกยังคงมีการผลิตและน่าจะเป้าหมายในการปกป้องของการเจรจา เช่น เนื้อวัว เนื้อหมู เนื้อไก่ (ผลิตมากในยุโรปตะวันออก) เนยและผลิตภัณฑ์ ชีส ข้าวบาร์เลย์ เป็นต้น ดังนั้น สินค้า CSQ ไทยที่จะได้ผลกระทบจากการลดลงของปริมาณโควตาของ EU27 เพื่อปกป้องการผลิตภายในของสหภาพยุโรป คือสินค้า 3 รายการ ได้แก่ สินค้าไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง ไก่หมักเกลือ เนื้อไก่ปรุงสุก เนื้อไก่แปรรูป ซึ่งจะต้องหาวิธีผ่อนปรนการปกป้องจากหนักเป็นเบา เช่น อ้างอิงหลักการของ Article 28(2) ภายใต้ GATT ที่ว่าประเทศสมาชิกจะต้องไม่ลดการเข้าถึงตลาดแก่สมาชิกอื่น แต่จะขอให้ยกเว้นการลดปริมาณโควตาลง เฉพาะสินค้าที่ไทยสนใจและมีการส่งออกเกินกว่าโควตาของ EU28 ในปัจจุบัน จำนวน 8 รายการ คือ สินค้าไก่สดแช่เย็นแช่แข็ง ไก่หมักเกลือ เนื้อไก่ปรุงสุก เนื้อไก่แปรรูป (2 รายการ) ข้าวขาว ข้าวกล้อง และสตาร์ชจากมันสำปะหลัง / เจรจาเพื่อขอให้สหภาพยุโรปมี Growth factor ในการขยายฐานปริมาณโควตาที่คำนวณได้ให้มากขึ้น / ไทยยังต้องเจรจาด้านกับสหราชอาณาจักรเพื่อขอให้เปิดตลาดเพิ่มขึ้นมากกว่าสัดส่วนที่สหภาพยุโรปแบ่งไปให้ เพื่อชดเชยส่วนแบ่งตลาดที่ไทยจะเสียไปในตลาดสหภาพยุโรปเดิม และ (3) **สถานการณ์ที่ 3: สหภาพยุโรปยังคงปริมาณโควตาภาษีไว้ตามตารางข้อผูกพันเดิม** ซึ่งถือว่าเป็นสถานการณ์ที่ไทยจะพอใจมากที่สุด อย่างไรก็ตามไทยควรดำเนินการคู่ขนานด้วย เช่น ควรเข้าร่วมกลุ่มกับประเทศกับประเทศที่จะสูญเสียประโยชน์ หากสหภาพยุโรปลดปริมาณโควตาสำหรับสินค้าที่มีโควตาภาษีในแต่ละรายการลง (คือประเทศที่ได้โควตา CSQ จากสหภาพยุโรปอยู่แล้วในปัจจุบัน เช่น อาร์เจนตินา อูรุกวัย สหรัฐอเมริกา แคนาดา นิวซีแลนด์ บราซิล ออสเตรเลีย ฯลฯ) เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองกับสหภาพยุโรป และ (2) ไทยยังคงต้องเจรจาด้านกับสหราชอาณาจักรเพื่อขอให้เปิดตลาดเพิ่มขึ้นโดยอาจจะขอปริมาณ CSQ จากสหราชอาณาจักรในสินค้า 16 รายการ และ/หรือยอมรับได้หากสหราชอาณาจักรจะเปิดเสรีมากขึ้นและไม่มีการกำหนดปริมาณโควตา เนื่องจากไทยสามารถรักษาฐานประโยชน์เดิมภายใต้การเจรจากับสหภาพยุโรปไว้ได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ในการดำเนินการในขั้นของการเจรจา จะต้องใช้ประโยชน์จากเนื้อหาของความตกลง GATT Article 28: Modification of Schedules ข้อ (2) ของ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า “**ประเทศสมาชิกจะต้องไม่ลดการเข้าถึงตลาดแก่สมาชิกอื่น**” เพื่อหักล้างแนวทางของ Apportionment ที่สหภาพยุโรปจะใช้เป็นแนวทางในการเจรจากับประเทศสมาชิก WTO ซึ่งจะมีผลทำให้สหภาพยุโรปลดระดับ

การเปิดตลาด (ปริมาณโควตาภาษีที่ให้เป็นการเฉพาะประเทศ) ของสินค้าที่มีโควตาภาษีของตนเองลงได้ในที่สุด

5.2.2 หากมีพัฒนาการของการเจรจาไปจนถึงขั้นที่สมาชิก WTO (รวมถึงไทย) ต้องรับหลักการ Apportionment ก็ควรประสานหาข้อมูลที่จะสามารถมีผลให้สัดส่วนของการแบ่งปริมาณโควตาไปให้สหราชอาณาจักรมีสัดส่วนที่น้อยกว่าหลักการที่สหภาพยุโรปใช้อยู่ในปัจจุบัน (สหภาพยุโรปใช้ข้อมูลจาก Import License) เช่น การใช้ข้อมูลของผู้บริโภคขั้นสุดท้าย (End Usage) การส่งผ่านสินค้าภายในยุโรป ฯลฯ เพื่อยกประเด็นว่าหลักการ Apportionment ก่อให้เกิดปัญหา Rotterdam Effect และอาจจะไม่เป็นธรรมในการลดปริมาณโควตา

5.2.3 ควรมีการประสานกับผู้ส่งออกของไทยในสินค้าที่เป็นเป้าหมาย เพื่อให้ใช้การประสานกับผู้นำเข้าในสหภาพยุโรป ในการสร้างแรงกดดันภายในฝั่งของสหภาพยุโรปเองในการเจรจา เพื่อไม่ให้ลดปริมาณโควตาในสินค้า CSQ ของไทย

5.2.4 หากมีการเจรจาจนได้ข้อยุติที่ต้องลดปริมาณโควตาของสินค้าที่มีโควตาภาษีในสหภาพยุโรปแล้ว ไทยควรมุ่งเจรจากับสหราชอาณาจักรเพื่อให้ได้การเปิดตลาดที่เป็นพิเศษเพื่อชดเชยปริมาณที่สูญเสียไปในตลาดสหภาพยุโรป (แต่หากสหราชอาณาจักรเปิดเสรีเป็นการทั่วไป ไทยก็จะได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ) เนื่องจากมีโอกาสสูงที่สหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรจะเจรจาความตกลงการค้าเสรีในช่วงต่อไป

5.2.5 ไทยควรมุ่งเจรจาความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีทั้งกับสหภาพยุโรป และกับสหราชอาณาจักร เนื่องจากเป็นตลาดส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญของไทย เพื่อแสวงหาสิทธิประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศที่มีพันธกรณีรองรับ และไม่เปลี่ยนแปลงไปตามเหตุการณ์ในอนาคตที่ควบคุมไม่ได้

บรรณานุกรม

- กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์. 2537. คำแปลกรรมสารสุดท้ายรวบรวมผลการเจรจาการค้า
พหุภาคีรอบอุรุกวัย. กรุงเทพฯ
- กระทรวงพาณิชย์. 2561. สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย Harmonize System (Online).
www.ops2.moc.go.th/hs/. พฤษภาคม 2561.
- สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2559. การศึกษา Brexit บทเรียนใหม่ของภูมิภาคนิยม
จากสหภาพยุโรปสู่ประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจการคลัง ประจำสหราชอาณาจักรและยุโรป. 2559. การศึกษาผลกระทบทาง
เศรษฐกิจจาก Brexit. กรุงเทพฯ.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจและเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน. 2559. การศึกษา Brexit กับผลกระทบที่
มีทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ.
- องค์การการค้าโลก. 2561. www.wto.org, พฤษภาคม 2561.
- องค์การ UNCTAD. 2561. www.trademap.org, พฤษภาคม 2561.
- Alan Matthews. 2016. WTO dimensions of a UK 'Brexit' and agricultural trade. Alan
Matthew Blog Post. January 2018.
- Andrew Sheftel. 2017. The Article 50 Bill and the Government's Brexit White Paper. UK
and EU Legal Framework. January 2018.
- Mark Simpsons and Milagros Miranda Roja. 2017. The MFN clause as a challenge to a bold
and ambitious UK-EU FTA. WTO and International Trade. January 2018.
- Milagros Miranda Roja and Mark Simpsons. 2017. The UK retaking its membership in the
WTO. WTO and International Trade. January 2018.