

เกษตรกรรมและภาคเกษตรกรรมไทยกับการเจรจาเอฟทีเอไทย-อียู

คาดการณ์ผลกระทบเบื้องต้น¹

กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน

(FTA Watch)

1. การเปิดเสรีสินค้าเกษตรและอาหาร

สินค้าส่งออกสำคัญของไทยไปสหภาพยุโรป กลุ่มสินค้าเกษตร/เกษตรแปรรูป เช่น ไม้แปรรูป ยางพารา ข้าว อาหารทะเลกระป๋อง และแปรรูป ผลไม้กระป๋อง ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง อัตราภาษีที่ยุโรปเรียกเก็บสินค้าเกษตรเฉลี่ยร้อยละ 19.97% ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้²

พิกัด	คำอธิบาย	RCA _{XTH}	RCA _{MEU}	มูลค่าการส่งออกของไทย (ล้านบาท)	มูลค่าการนำเข้าของ EU (ล้านบาท)	ภาษีของ EU (GSP)	ภาษีของ EU (MFN)
030613	กุ้งแช่เย็นจนแข็ง	10.39	1.98	1,085	3,076	4.2-14.5	12-18
071410	มันสำปะหลัง	54.94	1.45	557	229	-	9.5 EUR/100 kg
100620	ข้าวกล้อง	13.89	2.59	115	488	-	65 EUR/1000 kg net
160232	เนื้อไก่ปรุงแต่ง	20.97	1.49	933	833	-	10.9
160239	เนื้อสัตว์ปีกอื่น ๆ ปรุงแต่ง	32.36	1.18	226	90	-	10.9, 86.7 EUR/100 kg
160414	ทูน่าปรุงแต่ง	32.95	2.71	1,390	1,773	20.5-21.5	24-25
160520	กุ้งปรุงแต่ง	24.55	1.81	1,126	896	7	20
170111	น้ำตาล	6.91	1.09	525	1,444	-	33.9-41.9 EUR/100 kg
200820	สับปะรดปรุงแต่ง	44.03	2.37	421	347	0-17.3, 22.1%+2.5 EUR/100 kg	17.6-25.6, 25.6%+2.5 EUR/100 kg
200949	น้ำสับปะรด	30.08	2.36	122	140	11.7-28.5, 11.7% 30.1%+20.6 EUR/100 kg	15.2-33.6, 15.2% 33.6%+20.6 EUR/100 kg

อย่างไรก็ตามยุโรป กำหนดมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary measures : SPS) อย่างเข้มงวดสำหรับสินค้าในกลุ่มเกษตรกรรม และอาหาร เช่น ข้าว มันสำปะหลัง ปลา ไก่ กุ้ง เป็นต้น ตัวอย่างมาตรการ เช่น การควบคุมการผลิตโดยระบบ HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) เพื่อควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของ

¹ เอกสารเบื้องต้นสำหรับการแลกเปลี่ยนสำหรับสมาชิกเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก วันที่ 2 มิถุนายน 2553 เท่านั้น กรุณาอย่านำไปใช้เพื่อการอ้างอิงใดๆ

² สันติ ชัยศรีสวัสดิสุข สัมมนาเวทีสาธารณะ (Public Hearing) คิดอย่างไรกับการเปิดการค้าเสรี (FTA) ไทย-สหภาพยุโรป (EU) : ประเด็นการเปิดตลาดสินค้าเกษตร และอุตสาหกรรม 29 มีนาคม 2553 Imperial Queen's Park, Bangkok Thailand

อาหารตั้งแต่วัตถุดิบกระบวนการผลิต การขนส่ง จนกระทั่งถึงมือผู้บริโภค IUU Fishing คือ ระเบียบเพื่อป้องกัน ต่อต้าน และบริหารจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย³

ส่วนอัตราภาษีนำเข้าสินค้าของไทยหลายรายการยังอยู่ในเกณฑ์สูงเมื่อเทียบกับภาษีนำเข้าของสหภาพพืชและผลิตภัณฑ์จากพืช (0-60%) หางนม หน้าที่พอกแล้ว 0-5% อาหารสุนัขและแมว 5-10% อาหารสำเร็จรูป > 10% เป็นต้น

พิกัด	คำอธิบาย	RCA _{MTH}	RCA _{XEU}	มูลค่าการนำเข้าของไทย (ล้านเหรียญ)	มูลค่าการส่งออกของ EU (ล้านเหรียญ)	ภาษีของไทย
040410	หางนม (เวย์) และหางนมดัดแปลง (ไมตีไฟต์เวย์)	2.00	1.62	68	669	5-30
110710	มอลต์ที่ไม่ได้คั่ว	3.52	2.93	100	1,014	27, 2.75 บาท/ก.ก.
220830	วีลกี	1.47	3.81	119	3,905	60

การตั้งอัตราภาษีในระดับดังกล่าว เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วประเทศกำลังพัฒนาจะใช้กลไกภาษีเพื่อป้องกันผลกระทบต่อผู้ผลิตในประเทศของตน ในขณะที่ประเทศร่ำรวยจะใช้วิธีการสนับสนุนผู้ผลิตทำให้สามารถผลิตสินค้าเกษตรและอาหารออกไปตีตลาดทั่วโลกได้ในราคาถูกพร้อมกับใช้มาตรการกีดกันทางการค้ารูปแบบต่างๆอีกชั้นหนึ่งควบคู่ไปด้วย

1.1 สินค้าที่คาดว่าจะได้ประโยชน์

ปี ยะนุช มาลากุล ณ อยุธยา ตัวแทนจากอุตสาหกรรมอาหารของไทยคาดว่า⁴ ประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากการส่งออกผลไม้ไทย เช่น ส้มโอ พุรีเยน มะม่วง มังคุด ลำไย สับปะรด กัญชงไม้ ัดดอก ข้าว ข้าวกล้อง ปลายข้าว ธัญพืช หน่อไม้ฝรั่งข้าวโพดหวาน มันสำปะหลัง อาหารปรุงแต่งที่ทำจากข้าวปรุงแต่ง ขนมอบกรอบ ไก่ปรุงสุก (EU ให้โควตา 160,000 ตัน/ปี ภาษีในโควตา 8% นอกโควตา 1,024 ECU/ตัน) เครื่องแกง อาหารสำเร็จรูป เครื่องปรุงรส ชุป ชุป ขึ้น เส้นหมี่ บะหมี่สำเร็จรูป อาหารสัตว์เลี้ยง ยาสูบ น้ำตาลทราย กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง แซลมอน กระป๋อง ชาร์ดีนกระป๋อง แมคเคอเรลกระป๋อง ทูน่ากระป๋อง ปู กุ้ง ลอบสเตอร์ หอยกระป๋อง ผักผลไม้กระป๋อง น้ำผลไม้ เครื่องดื่ม น้ำมันปาล์ม

โดยอุตสาหกรรมอาหารเชื่อว่าการทำเอฟทีเอกับอียูจะเป็นการลดความเสี่ยงจากการถูกตัดGSP เป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ของสินค้าไทยซึ่งเป็น สินค้าที่ EU ให้สิทธิพิเศษอื่นๆ แก่ประเทศ LDCs เป็นต้น

³ ข้อมูลประกอบการรับฟังความเห็นเรื่องการจัดทำความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทย-สหภาพยุโรป กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เมษายน 2553 กระทรวงพาณิชย์

⁴ “คดี อย่างไร” รAdnd ybounr camrpiaonyi dslogsan ร” ีการค้า (FTA) ไทย-สหภาพยุโรป (EU)” โดย ดร.ปี ยะนุช มาลากุล ณ อยุธยา คณะกรรมการร่วมฯ 3 สถาบัน (กกร.) (สภาอุตสาหกรรมฯ สภาหอการค้าฯ สมาคมธนาคารไทย)

29 มีนาคม 2553 ณ โรงแรมอมิมีพีเรียลควีนินส์ปาร์ค

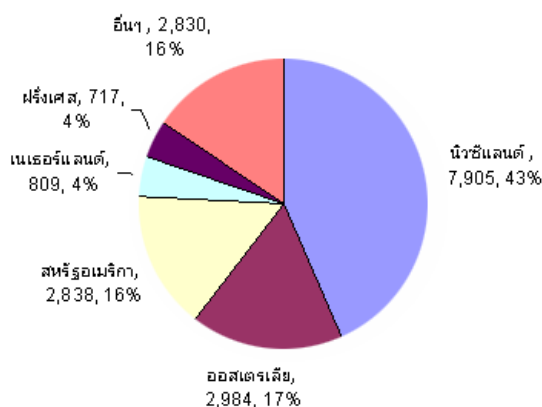
อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากรายการของสินค้าที่คาดว่าจะส่งออกดังกล่าว จะมีรายการสินค้าที่คาดว่า⁵เกษตรกรรายย่อยจะได้มีประโยชน์มีเพียงรายการสินค้าประเภทข้าว มันสำปะหลัง และผลไม้เมืองร้อนเท่านั้น รายการสินค้าอื่นๆ เช่น กุ้ง ไข่ น้ำตาล และแม้แต่สับปะรด ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการส่งออกจะตกกับอุตสาหกรรมเกษตรมากกว่าเกษตรกรรายย่อย

1.2 สินค้าที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ

1) เกษตรกรโคนม

ประเทศไทยนำเข้านมและผลิตภัณฑ์นมในปริมาณมาก โดยเฉพาะจากประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย โดยภายใต้ความตกลงเอฟทีเอที่ไทยทำกับทั้งสองประเทศนั้นส่งผลให้มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์นมเพิ่มขึ้นอย่างมาก

กราฟแสดงปริมาณและมูลค่าการนำเข้าผลิตภัณฑ์นมแยกตามประเทศ



ปริมาณและมูลค่าการนำเข้าผลิตภัณฑ์นมของประเทศไทย 2551

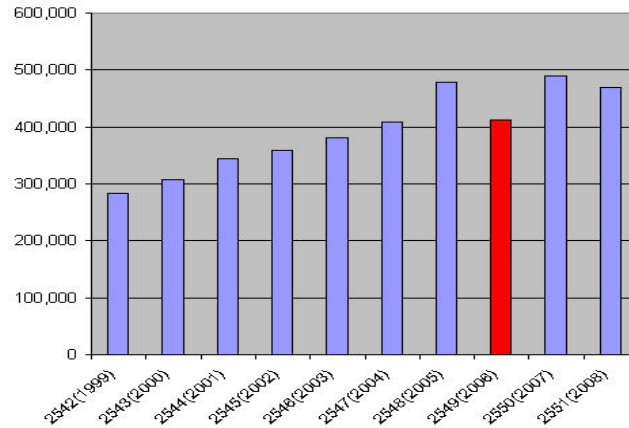
สินค้า	นำเข้า		ส่งออก	
	ตัน	ล้านบาท	ตัน	ล้านบาท
นมผงขาดมันเนย	86,945.62	11,360.02	35,308.62	1,914.78
หางนม	43,821.63	1,997.11	13,242.61	499.68
บัตเตอร์มิล	14,102.97	1,833.22	2,925.16	95.86
เนย	11,249.12	1,781.83	17,889.73	991.25
โยเกิร์ต	107.29	16.43	7,794.35	272.93
อื่นๆ	7,638.61	1,097.75	54,432.19	1,887.20
รวมทั้งหมด	163,865.24	18,086.36	131,592.66	5,661.70

ที่มา : ศูนย์วิจัยเพื่ออุตสาหกรรมอาหาร

การลงนามเอฟทีเอกับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ทำให้เกษตรกรโคนมได้รับผลกระทบอย่างชัดเจน โดยจากสถิติพบว่าจำนวนโคนมในปี 2548 ซึ่งเป็นปีที่ผลการลงนามเอฟทีเอกับ

⁵ หมายถึงข้อมูลภาษีเหลือศูนย์และไม่มีการกีดกันทางการค้ารูปแบบอื่นๆ

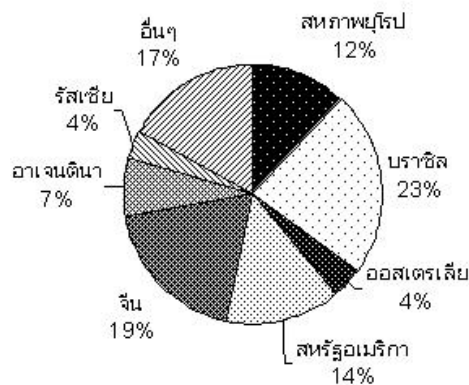
ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีผลบังคับใช้นั้น จำนวนโคนมในปีดังกล่าวลดลงถึงกว่า 60,000 ตัว (เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขปี 2547) ทั้งนี้สถิติจำนวนโคนมในประเทศสูงขึ้นทุกปีเฉลี่ยปีละ 6% นับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา



การลดภาษีผลิตภัณฑ์นมจากยุโรปจะเป็นการซ้ำเติมผลกระทบต่อเกษตรกรโคนมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการลดภาษีให้กับอียูทำให้ผลิตภัณฑ์นมจากอียูสร้างผลกระทบต่อเกษตรกรนั้นถือว่าไม่ใช่การแข่งขันที่เป็นธรรมเพราะเกษตรกรของอียูได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนเงินมหาศาล

2) ผลกระทบต่อเกษตรกรที่เลี้ยงโคนเนื้อ

หลังจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 1998 เกษตรกรจึงหันมาเลี้ยงโคนเนื้อเพิ่มมากขึ้น ทำให้จำนวนเลี้ยงโคนเนื้อมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากสถิติจะพบว่าในปี 2003 มีโคนเนื้อ จำนวน 5.9 ล้านตัว และล่าสุดสถิติเมื่อปี 2551 พบว่ามีจำนวนโคนเนื้อเพิ่มขึ้น เป็น 9.1 ล้านตัว มีเกษตรกรที่เลี้ยงโคนมากกว่า 1 ล้านคน



สหภาพยุโรปนั้นเป็นกลุ่มประเทศที่มีการเลี้ยงโคนเนื้อมากลำดับต้นๆของโลกรองจากบราซิล จีน และสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ประเทศที่มีการส่งออกมากที่สุดคือ ออสเตรเลีย โดยมีการส่งออกเนื้อเท่ากับ 1,362 ตัน (ประมาณร้อยละ 23 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมด) รองลงมาคือสหรัฐอเมริกาซึ่งมีปริมาณการส่งออกใกล้เคียงกับออสเตรเลียคือเท่ากับ 1,110 ตัน (ร้อยละ 18 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมด) ลำดับต่อมาคือ บราซิล มีการส่งออกเนื้อเท่ากับ 881 ตัน (ร้อยละ 15 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมด)⁶

ตลาดเนื้อในประเทศไทยมีสองตลาดคือ ตลาดบนซึ่งสัดส่วนของโคขุนที่มักเป็นพันธุ์โคลูกผสมเลี้ยงโดยใช้อาหารข้นและหยาบคิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ที่เหลืออีกร้อยละ 80 เป็นตลาดล่าง ซึ่งได้จากโคทุกชนิด ทุกเพศ ทุกวัย ไม่มีข้อจำกัดใดๆ ในด้านการเลี้ยง ราคาเนื้อโคขุนมีราคาเฉลี่ยจะประมาณเกือบ 2 เท่าของราคาเนื้อในตลาดล่าง

แม้การนำเข้าเนื้อจากยุโรปยังน้อยอยู่ โดยสถิติเมื่อปี 2551 ส่วนใหญ่ไทยนำเข้าเนื้อวัวจาก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และอาร์เจนตินา คิดเป็นมูลค่า 281.7, 95.4 , 13.1, และ 3.7 ล้านบาท ตามลำดับก็ตาม แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่จะมีการนำเข้าเนื้อจากกลุ่มประเทศอื่นๆเพิ่มขึ้นหากมีการลดภาษีการนำเข้า

การนำเข้าที่น่าเป็นห่วงคือเครื่องในสัตว์ เนื่องจากสถิติการนำเข้าเครื่องในสัตว์จากยุโรปนั้นมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นหากมีการลดภาษี เช่นเดียวกับกรณีการนำเข้าผ่านความตกลงเอฟทีเอไทย-ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

ประเทศ	เครื่องในโค		เครื่องในสุกร		รวมมูลค่า บาท
	ก.ก.	บาท	ก.ก.	บาท	
ออสเตรเลีย	397,886	12,607,639	248,015	7,820,597	20,428,236
นิวซีแลนด์	1,020,070	24,939,227	-	-	24,939,227
เกาหลีใต้	-	-	531,010	17,483,773	17,483,773
อาร์เจนตินา	123,066	13,137,904	-	-	13,137,904
แคนาดา	-	-	168,588	4,867,852	4,867,852
เดนมาร์ก	26,993	809,816	81,540	2,800,983	3,610,799
สเปน	24,678	740,352	49,101	1,473,032	2,213,384
เยอรมัน	-	-	26,000	850,578	850,578
บัลแกเรีย	-	-	23,000	690,007	690,007

การนำเข้าเนื้อและเครื่องในสัตว์จากต่างประเทศจะมีผลกระทบต่อการเลี้ยงโคนเนื้อของเกษตรกรทั้งในตลาดบนคือโคขุนและการเลี้ยงแบบทั่วไปของเกษตรกรรายย่อย

งานศึกษาของ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี 2547 ซึ่งสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงโคนเนื้อในกรณีการทำเอฟทีเอกับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ อาจนำมาใช้เป็น

⁶ โครงการศึกษาผลกระทบจากการจัดทำเขตการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มิถุนายน 2547

ข้อสังเกตเบื้องต้นได้ว่า การลดภาษีและเลิกโควตารำนำเข้าเนื้อกับกลุ่มประเทศยุโรปนั้นจะส่งผลกระทบต่อคล้ายกัน กล่าวคือ ความกังวลในเรื่องส่วนแบ่งตลาดที่อาจจะลดลงได้จากการที่ราคาเนื้อโคแช่เย็นและแช่แข็งถูกลงจากการทำ FTA ผู้ประกอบการจะหันไปซื้อเนื้อโคที่ราคาถูกลงกว่าและคุณภาพดีกว่าโดยเปรียบเทียบ ในระยะยาวจะเป็นการปิดโอกาสให้เกษตรกรที่เลี้ยงโคไม่ได้มาตรฐานต้องออกจากวงจรไปเพราะไม่สามารถแข่งขันได้

การพิจารณาผลกระทบของการเปิดเสรีสินค้าเกษตรและอาหารนั้น ไม่อาจพิจารณาเปรียบเทียบเฉพาะแง่มุมการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์และตัดสินใจเลือกเดินหน้าทำความตกลงหากเห็นว่าได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่า เนื่องจากผลิตผลทางการเกษตรนั้นเป็นอาหาร และเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชนในท้องถิ่น การพิจารณาตัดสินใจในทางนโยบายจำเป็นต้องพิจารณามิติทางวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางอาหาร และสิทธิของเกษตรกรและชุมชนประกอบกัน

2. ผลกระทบต่อการลงทุนภาคการเกษตร

ในปี 2551 สหภาพยุโรปเป็นผู้ลงทุนโดยตรงที่สำคัญอันดับที่ 4 ของไทย รองจากญี่ปุ่น อาเซียน และสหรัฐอเมริกา โดยสาขาการลงทุนที่สำคัญของอียูคือ เคมีภัณฑ์และกระดาษ อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า เหมืองแร่ เซรามิกส์ ผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักร อุตสาหกรรมเบา/สิ่งทอ เกษตรและผลิตผลเกษตร และการค้าบริการ

บรรษัทขนาดใหญ่ของกลุ่มสหภาพยุโรปมีศักยภาพสูงมากในกิจการด้านเมล็ดพันธุ์ เคมีเกษตร เทคโนโลยีชีวภาพ และอาหาร ทั้งนี้รวมถึงสาขาค้าปลีกที่เกี่ยวข้องกับการกระจายสินค้าเกษตรและอาหาร ตัวอย่างเช่น กรณีสหภาพยุโรปได้เข้ามาลงทุนผลิตพันธุ์ข้าวลูกผสมในประเทศไทย โดยได้สิทธิลงทุนโดยต่างชาติถือหุ้นเต็ม 100% ภายใต้การได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากบีโอไอ ทั้งนี้คาดว่าจะสามารถผลิตจำหน่ายได้ภายในปี 2554

นอกเหนือจากนี้ยังมีบริษัทต่างชาติและบริษัทที่ร่วมทุนกับนักลงทุนไทยได้เข้ามาลงทุนผ่านบีโอไอในสาขาอื่นๆเช่น บริษัท UNIVANICH PALM OIL และ UNITED PALM OIL INDUSTRY ซึ่งนักลงทุนอังกฤษร่วมลงทุนกับนักลงทุนไทย ลงทุนผลิตเมล็ดพันธุ์ปาล์ม CLAUS FELDBORG นักลงทุนเดนมาร์กลงทุนผลิต hibiscus and/or zamioculcas บริษัท PINONEER HI-BRED ลงทุนการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดลูกผสม บริษัท VDB GREENHOUSE ของเนเธอร์แลนด์ลงทุนผลิตผักไฮโดรโปนิก เป็นต้น

2.1 ผลกระทบกรณีการเปิดเสรีการลงทุนในสาขาการปลูกป่า เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพาะและขยายพันธุ์พืช

การส่งเสริมให้ต่างชาติลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปลูกป่า เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เพา และขยายพันธุ์พืช ได้รับการคัดค้านจากองค์กรภาคประชาชนมากกว่า 100 องค์กร จนทำให้ คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีมติให้ชะลอการเปิดเสรีการลงทุนใน 3 สาขาดังกล่าวภายใต้ความตกลงการลงทุนอาเซียน (ACIA) เมื่อมกราคม 2553 และยังคงส่งผลให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ต้องทบทวนยุติการให้การส่งเสริมการลงทุนแก่ต่างชาติ ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเพาะขยายพันธุ์พืช และสมุนไพรของไทยในระยะเวลาใกล้เคียงกันด้วย

การเปิดเสรีให้กลุ่มทุนจากยุโรปเข้ามาลงทุนใน 3 สาขาดังกล่าวจะทำให้เกิดผลกระทบหลายประการ เช่น

1. เร่งให้เกิดกระบวนการกว้านซื้อที่ดินและเช่าพื้นที่ทำการเกษตรโดยกลุ่มทุนจากต่างชาติ เช่น การเข้ามาสัมปทานปลูกป่าในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม พื้นที่ป่าชายเลน และระบบนิเวศน์นี้ ก่อผล รวมถึงพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์ เป็นการขยายความขัดแย้งปัญหาที่ดินและปัญหาการแย่งชิงนี้ ในฤดูแล้งระหว่างกลุ่มทุนกับชาวบ้านในรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

2. กลุ่มทุนต่างชาติจะเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพันธุกรรม เช่น พันธุ์ข้าวพันธุ์ไม่ผล เมืองร้อน พืชสมุนไพร ฯลฯ รวมถึงการจดทรัพย์สินทางปัญญาจากสายพันธุ์พืช สอดรับกับความพยายามของบริษัทเมล็ดพันธุ์ข้ามชาติที่ผลักดันให้มีการส่งออกพันธุ์พืชออกนอกประเทศโดยเสรี และผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 เพื่อให้สามารถผูกขาดสายพันธุ์พืชได้โดยง่าย ต่างชาติจะเข้ามาผูกขาดตลาดเมล็ดพันธุ์พืช เช่น ข้าว ซึ่งมีมูลค่าสูงมากกว่า 25,000 ล้านบาท/ปี ทั้งนี้ไม่นับการใช้ช่องทางเข้ามาตั้งกิจการเพาะและขยายพันธุ์พืชเพื่อเข้าถึงทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งมีมูลค่ามหาศาลประเมินค่ามิได้

3. การเปิดเสรีการขยายพันธุ์พืช จะเป็นการเปิดโอกาสให้ทุนขนาดใหญ่ข้ามชาติเข้ามามีครอบครองอาชีพและกิจการที่คนไทยได้พัฒนามาเป็นเวลานานกว่า 30 ปี จนกลายเป็นอาชีพของคนไทยเป็นจำนวนมาก เช่น ธุรกิจกล้วยไม้ของไทย ทั้งนี้โดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่จะเข้ามาใช้ประโยชน์จากฐานพันธุกรรม ภาพลักษณ์ และฐานการตลาด เบียดขับผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้พัฒนามาเป็นลำดับให้สูญหายไปเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับร้านค้าปลีกรายย่อย เกิดผลกระทบต่อกิจการกล้วยไม้ของไทยซึ่งมีมูลค่าการส่งออกหลายพันล้านบาท/ปี โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวผลกระทบต่อศักยภาพการพัฒนาในอนาคตและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น

4. นักลงทุนต่างชาติสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น ขนส่งมวลชน การพัฒนาที่ดิน การส่งเสริมการเกษตร การอุดหนุนผลผลิตทางการเกษตร รวมถึงการวิจัยในสาขาต่างๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นจากภาษีอากรของประชาชน

2.2 ผลกระทบจากการเปิดเสรีในสาขาอื่นๆ

นอกเหนือจาก 3 สาขาสำคัญที่มีการเคลื่อนไหวอย่างกว้างขวางแล้ว ยังมีสาขาการลงทุนด้านการเกษตรและทรัพยากรที่เป็นเป้าหมายของการลงทุนจากต่างชาติโดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมในยุโรป เช่น การลงทุนที่เกี่ยวกับการวิจัยทรัพยากรชีวภาพเพื่อผลิตเป็นอาหารและยา ดังที่เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา บริษัทโนวาอาร์ติสได้ลงนามร่วมกับศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติในการวิจัยเชื้อราในประเทศไทยเพื่อนำไปผลิตยา

ยังมีสาขาการลงทุนอื่นอีกที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร เช่น การลงทุนในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแปรรูปหรือจัดจำหน่ายสินค้าเกษตร การจัดการน้ำ เป็นต้น

สาขาการผลิตที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสินค้าเกษตรเหล่านี้ไม่สมควรเปิดให้คนต่างชาติเข้ามาลงทุนโดยมีสิทธิเท่าเทียมกับคนในประเทศ เนื่องจากเป็นการลงทุนที่มีผลกระทบต่อฐานทรัพยากร เกษตรกร ชุมชนท้องถิ่น ความมั่นคงทางอาหารของประเทศ

3. ผลกระทบเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา

เกรน (GRAIN)⁷ ได้ประมวลความตกลงการค้าระหว่างสหภาพยุโรป (European Union) กับประเทศต่างๆ พบว่าล้วนแล้วแต่มีเงื่อนไขให้ประเทศคู่เจรจาต้องยอมรับระบบทรัพย์สินทางปัญญาที่เข้มงวด เช่น ประเทศที่เข้าเป็นภาคีต้องเข้าเป็นสมาชิกสนธิสัญญาคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ยูโปว 1991 (UPOV 1991) ต้องเข้าเป็นสมาชิกสนธิสัญญาบูดาเปสต์ และในบางกรณีต้องยอมรับระบบสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิต (Patent on Life) ด้วย ดังเช่น EU-South Africa FTA มีผลบังคับใช้เมื่อปี 1999 นั้นประเทศแอฟริกาใต้ต้องให้การคุ้มครองสิทธิบัตรการประดิษฐ์ด้านเทคโนโลยีชีวภาพที่มีประสิทธิภาพในระดับมาตรฐานระหว่างประเทศขั้นสูงสุด

ตัวอย่างความตกลงของสหภาพยุโรปกับประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิตมีดังต่อไปนี้

- EU-Jordan FTA มีผลบังคับใช้เมื่อปี 1997 ประเทศจอร์แดนต้องเข้าเป็นสมาชิกสนธิสัญญาบูดาเปสต์และ UPOV ภายในปี 2007
- EU-Tunisia FTA มีผลบังคับใช้เมื่อปี 1998 ประเทศตูนิเซียต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกบูดาเปสต์และ UPOV Convention (1991) ภายในปี 2002
- EU-South Africa FTA มีผลบังคับใช้เมื่อปี 1999 ประเทศแอฟริกาใต้ต้องให้การคุ้มครองสิทธิบัตรการประดิษฐ์ด้านเทคโนโลยีชีวภาพที่มีประสิทธิภาพในระดับมาตรฐานระหว่างประเทศขั้นสูงสุด ซึ่งหมายรวมถึงการเข้าเป็นสมาชิกบูดาเปสต์ด้วย

⁷ Bilateral agreements imposing TRIPS-plus intellectual property rights on biodiversity in developing countries GRAIN ■ update of March 2008

- EU-Morocco FTA มีผลบังคับใช้เมื่อปี 2000 ประเทศโมร็อกโกต้องเป็นสมาชิก บูดาเปสต์และ UPOV (1991 Act) ภายในปี 2004
- EU-Mexico FTA มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อปี 2000 ประเทศเม็กซิโกต้องเข้าร่วมเป็น สมาชิกบูดาเปสต์ภายใน 3 ปีนับตั้งแต่ความตกลงทางการค้ามีผลบังคับใช้
- EU-Bangladesh Cooperation Agreement มีผลบังคับใช้ในปี 2001 ประเทศบังกลาเทศต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกบูดาเปสต์และ UPOV Convention (1991) ภายในปี 2006
- EU-Korea Trade and Cooperation Agreement มีผลบังคับใช้ในปี 2001 ประเทศเกาหลีต้องเร่งดำเนินการเข้าเป็นสมาชิกบูดาเปสต์และ UPOV Convention (1991 Act) เร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้
- EU-Egypt FTA ลงนามเมื่อปี 2001 ประเทศอียิปต์ต้องเข้าเป็นสมาชิกบูดาเปสต์และ UPOV ภายใน 5 ปีหลังจากข้อตกลงการค้าเสรีมีผลบังคับใช้ 14
- EU-Algeria FTA ลงนามเมื่อปี 2002 ประเทศอัลจีเรียต้องเข้าเป็นสมาชิก UPOV (1991) ภายใน 5 ปีนับตั้งแต่ข้อตกลงมีผลบังคับใช้ (คือภายในปี 1996) และต้องเข้าเป็นสมาชิก บูดาเปสต์
- EU-Lebanon FTA มีผลบังคับใช้เมื่อปี 2002 ประเทศเลบานอนต้องเป็นสมาชิก บูดาเปสต์และ UPOV (1991 Act) ภายในปี 2008
- EU-Syria FTA ลงนามเมื่อปี 2004 ประเทศซีเรียต้องให้การคุ้มครองทรัพย์สินทาง ปัญญาตาม “มาตรฐานระหว่างประเทศขั้นสูงสุด” โดยต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกบูดาเปสต์และ UPOV Convention (1991) ภายใน 5 ปี

- EU-West Africa EPA อยู่ระหว่างการเจรจาสหภาพยุโรปยื่นข้อเสนอให้ประเทศแอฟริกาตะวันตก ต้องให้สัตยาบัน UPOV (1991) รวมทั้งเข้าเป็นสมาชิกบูดาเปสต์

ผลกระทบต่อการยอมรับระบบทรัพย์สินทางปัญญาตามข้อเสนอของยุโรปซึ่งสูงไปกว่า ความตกลงเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาขององค์การการค้าโลกนั้นจะมีผลกระทบดังต่อไปนี้

3.1 กรณีพันธุ์พืช

การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาบูดาเปสต์ปี ค.ศ. 1991 ทำให้การคุ้มครองพันธุ์พืชของประเทศอาเซียนเป็นไปอย่างเข้มงวดมากยิ่งขึ้น เช่น^๘

- ต้องถูกบังคับให้คุ้มครองพันธุ์พืชทุกชนิดโดยไม่ต้องมีการประกาศชนิดพืชคุ้มครองก่อน ซึ่งในกรณีประเทศไทยนั้น การประกาศรายชื่อชนิดพืชที่จะคุ้มครองต้องอยู่ภายใต้คณะกรรมการ

^๘ จาก วิสุทธิ ไบไม้, จักรกฤษณ์ ควรพจน์, วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ และบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ “ลงนามเพื่อล้มสลาย” ,2549, มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน

คุ้มครองพันธุ์พืช และการจะประกาศรายชื่อพืชใดนั้นต้องพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร การผูกขาดของบริษัทปรับปรุงพันธุ์หรือการมีทางเลือกให้กับเกษตรกรหรือไม่ เป็นต้น

- ขยายระยะเวลาการคุ้มครองพันธุ์พืช จากเดิม 15 ปีเป็น 20 ปีสำหรับพืชทั่วไป และเป็น 25 ปีสำหรับไม้ยืนต้นและองุ่น

- ขยายขอบเขตของสิทธิให้กว้างขึ้น โดยนักปรับปรุงพันธุ์มีสิทธิเด็ดขาดที่จะกีดกันผู้อื่นมิให้นำเอาส่วนที่ใช้ในการขยายพันธุ์ของพืชไปใช้ประโยชน์ทั้งในทางพาณิชย์ และในการเพาะปลูก รวมทั้งมีสิทธิห้ามการส่งออก นำเข้า หรือเก็บรักษาส่วนที่ใช้ในการขยายพันธุ์ของพืชเพื่อการจำหน่ายหรือเพื่อการเพาะปลูก

- จำกัดข้อยกเว้นในเรื่อง “สิทธิพิเศษของเกษตรกร” (Farmers’ exemption) ในอันที่จะเก็บรักษาและแลกเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์ให้แคบลง โดยภาคีสมาชิกอาจไม่ให้การรับรองสิทธิพิเศษของเกษตรกรก็ได้

การคุ้มครองนักปรับปรุงพันธุ์หรือบริษัทพันธุ์พืชเช่นนี้ มีลักษณะคล้ายกับสิทธิผูกขาดภายใต้กฎหมายสิทธิบัตรนั่นเอง ผลกระทบระยะยาวที่จะเกิดขึ้นคือ⁹

1) ผลกระทบที่มีต่อการวิจัยเรื่องการปรับปรุงพันธุ์ของภาคสาธารณะและการปรับปรุงพันธุ์โดยรวม

การศึกษาที่ทำในสหรัฐอเมริกาพบว่า ระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชส่งผลกระทบต่อในแง่ลบที่ชัดเจนคือทำให้ข้อมูลความรู้และเชื้อพันธุ์พืชจากภาคธุรกิจเมล็ดพันธุ์ไปสู่สถาบันสาธารณะที่ทำหน้าที่ในการปรับปรุงพันธุ์พืชน้อยลง ในทางกลับกันบริษัทเมล็ดพันธุ์จะได้ประโยชน์จากระบบกฎหมายดังกล่าวโดยทำให้ข้อมูลและความรู้ในการปรับปรุงพันธุ์ถูกดูดเข้าไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของบรรษัทเมล็ดพันธุ์มากขึ้นกว่าเดิม¹⁰

ในกรณีประเทศไทยสิ่งเหล่านี้ได้เกิดขึ้นก่อนหน้ามีระบบกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชแล้ว โดยบริษัทเมล็ดพันธุ์ได้ว่าจ้างให้นักปรับปรุงพันธุ์ของรัฐด้วยเงินเดือนสูงๆเพื่อเข้าร่วมงานกับบริษัท แต่แนวโน้มเช่นนี้อาจรุนแรงมากขึ้นและอาจมีผลทำให้ระบบปรับปรุงพันธุ์ของภาคสาธารณะต้องอ่อนแอลงในที่สุด

2) ผลกระทบที่มีต่อความหลากหลายทางชีวภาพ

⁹ ส่วนใหญ่ในบทวิเคราะห์นี้ได้จากรายงานเรื่อง ปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 ที่มีต่อเกษตรกรและภาคเกษตรกรรมไทย โดย องค์การความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาไทย (ปัจจุบันคือ มูลนิธิชีววิถี – BioThai)

¹⁰ See van Wijk and Jaffé, op cit., p. 25.

เงื่อนไขพื้นฐานของระบบการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ที่ต้องมีลักษณะสม่ำเสมอประจำพันธุ์ (Uniformity) และควมมีเสถียรภาพ (Stability) ของสายพันธุ์ เป็นการส่งเสริมมาตรฐานของเรื่องพันธุ์พืชเพื่อตอบสนองต่อระบบการปลูกพืชเชิงเดี่ยว (monoculture) ในพื้นที่การเกษตรขนาดใหญ่

กฎเกณฑ์พื้นฐานสองประการในเรื่องความสม่ำเสมอและเสถียรภาพของสายพันธุ์ที่กระตุ้นให้นักปรับปรุงพันธุ์ทำงานกับการปรับปรุงพันธุ์ที่ใช้เฉพาะเชื้อพันธุกรรมชั้น "หัวกะทิ" เท่านั้น ทำให้การปรับปรุงพันธุ์ขาดความหลากหลายของฐานพันธุกรรม ดังงานศึกษาชิ้นหนึ่งซึ่งทำโดยสมาคมปรับปรุงพันธุ์ที่ใหญ่ที่สุดของโลกพบว่า 2 ใน 3 ของเชื้อพันธุ์ได้มาจากธนาคารเชื้อพันธุ์ มีเพียง 1 ใน 3 เท่านั้นที่ได้มาจากแปลงเกษตรกร และมีจำนวนน้อยมาก (ประมาณ 7 %) ที่ได้ฐานพันธุกรรมจากภายนอกจริงๆ ในขณะที่การปรับปรุงพันธุ์พืชบางชนิดเช่นข้าวโพดนั้นยังใช้ฐานพันธุกรรมที่แคบยิ่งไปกว่านี้อีกด้วยซ้ำ¹¹

ข้ออ้างที่บอกว่าการส่งเสริมระบบทรัพย์สินทางปัญญาทำให้ได้พันธุ์พืชที่หลากหลายเป็นสิ่งตรงกันข้าม เนื่องจากนักปรับปรุงพันธุ์จะถูกผลักดันให้มุ่งเป้าเฉพาะการปรับปรุงพันธุ์ที่มีลักษณะสำคัญเพียงไม่กี่ลักษณะเช่นอาจเกี่ยวข้องกับยีนที่ควบคุมลักษณะเพียงยีนเดียวเพื่อทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างพันธุ์พืชที่ตนปรับปรุงกับพันธุ์อื่นที่มีอยู่แต่เดิมเท่านั้น

แนวโน้มเช่นนี้เป็นเรื่องอันตราย เนื่องจากถึงแม้เกษตรกรจะซื้อเมล็ดพันธุ์ยี่ห้อต่างๆมาใช้ แต่มันมีกลับเป็นเมล็ดพันธุ์ที่เกือบเหมือนเดิมที่มีฐานพันธุกรรมแคบๆ

3) การผูกขาดของบริษัทเมล็ดพันธุ์ข้ามชาติ

เบื้องหลังแรงผลักดันเรื่องการคุ้มครองสิทธินักปรับปรุงพันธุ์คือความพยายามในการผูกขาดเรื่องพันธุ์พืช เป้าหมายสูงสุดของบริษัทเมล็ดพันธุ์คือการบีบบังคับให้เกษตรกรต้องซื้อเมล็ดพันธุ์ทุกครั้งที่ต้องการเพาะปลูก การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดทอนสิทธิเกษตรกรเช่นนี้กำลังดำเนินไปพร้อมๆกับการใช้มาตรการอื่นๆด้วย เช่น การทำสัญญากับเกษตรกรเป็นรายๆ การใช้เทคโนโลยีการปรับปรุงพันธุ์เพื่อให้เกษตรกรใช้เมล็ดพันธุ์ได้คนเดียวเพราะไม่สามารถเก็บไปทำพันธุ์ต่อได้ เป็นต้น

อันที่จริงการขยายตลาดของภาคเอกชนไม่ใช่เรื่องเลวร้ายอะไรนัก หากแต่ว่าการเข้ามาครอบครองการผลิตเมล็ดพันธุ์ที่ผลิตโดยภาคสาธารณะและการแทนที่เมล็ดพันธุ์ที่เกษตรกรเก็บเอาไว้ใช้เองเป็นเรื่องที่ควรตระหนักเพราะจะทำให้การผูกขาดดำเนินไปอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนที่กล่าวถึงนั้นหาได้เป็นบริษัทท้องถิ่นไม่แต่เป็นบริษัทข้ามชาติด้านเมล็ดพันธุ์และเคมีเกษตรของโลก

4) การทำลายหลักการแบ่งปันผลประโยชน์ของเจ้าของทรัพยากรชีวภาพ

¹¹ . See ASSINSEL Position on Maintenance of and Access to Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, updated 23 April 1997, at <http://www.worldseed.org/>.

ภายใต้อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งแทบทุกประเทศในอาเซียนเป็นภาคีอยู่ด้วยนั้น ได้กำหนดให้แต่ละประเทศมีอธิปไตยเหนือทรัพยากรชีวภาพ และการนำพันธุกรรมไปใช้ประโยชน์นั้นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า (Prior Informed Consent) และต้องแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Equitable Benefit Sharing)

ในประเทศไทยนั้น หลักการของเรื่องนี้ได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการ โดยบรรจุอยู่ในกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช โดยที่การให้การคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่นั้นต้องระบุที่มาของฐานพันธุกรรมที่ใช้ และต้องแบ่งปันผลประโยชน์ให้รัฐและชุมชนตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงนามในความตกลงการค้ายุโรป-อาเซียน เป็นการยอมรับระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาของอุตสาหกรรมและทำลายหรือทำให้หลักการของกฎหมายระหว่างประเทศในการคุ้มครองสิทธิเกษตรกร ชุมชน และอธิปไตยของประเทศเหนือทรัพยากรชีวภาพอ่อนแอลง

3.2 กรณีการขายการคุ้มครองสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิต

ปริมาณการจดสิทธิบัตรในประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งบริษัทและสถาบันในยุโรปและสหรัฐนั้นมีเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นหากประเทศไทยเปิดให้มีการคุ้มครองสิทธิบัตรในพืช และสัตว์ บริษัทจากประเทศเหล่านี้ โดยเฉพาะจากสหรัฐฯ ก็จะหลั่งไหลเข้ามาจดสิทธิบัตรพืช และสัตว์ในประเทศไทยกันอย่างมากมาย

เจษฎ์ โทณะวณิก¹² ได้สรุปผลกระทบจากการขายสิทธิบัตรครอบคลุมถึงสิ่งมีชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพืช และสัตว์ว่า จะเกิดผลกระทบหลายประการ คือ

1) การอนุญาตให้มีการจดสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิต โดยเฉพาะพืช และสัตว์จะทำให้ฐานทรัพยากรพันธุกรรมเหล่านี้ไปตกอยู่ในมือของเอกชน โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติเป็นส่วนใหญ่

2) นักปรับปรุงพันธุ์พืช และสัตว์จะสูญเสียศักยภาพในการเข้าถึงฐานพันธุกรรม เนื่องจากความเป็นเจ้าของในพันธุกรรมอยู่กับภาคเอกชน

3) งานวิจัยของภาครัฐอาจจะเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของเจ้าของสิทธิบัตรมากกว่าเพื่อตอบสนองความต้องการของเกษตรกร

4) นักปรับปรุงพันธุ์พืช และสัตว์ รวมถึงเกษตรกรหัวก้าวหน้าที่สามารถปรับปรุงพันธุ์เองได้ในระดับหนึ่ง จะสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากถูกกีดกันโดยระบบสิทธิบัตร

¹² .เจษฎ์ โทณะวณิก การศึกษาผลกระทบของข้อตกลงเขตการค้าเสรีในประเด็นสิทธิบัตรสิ่งมีชีวิต โครงการหน่วยจัดการความรู้ด้านการค้าและสิ่งแวดล้อมในสถานการณีสากล สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สิงหาคม 2549

5) ระบบการเกษตรทั้งหมดอาจจะถูกผูกขาดโดยกลุ่มบริษัทที่เป็นเจ้าของสิทธิบัตรมาก ที่สุด ซึ่งโดยทั่วไปน่าจะเป็นกลุ่มบริษัทข้ามชาติ

3.3 Budapest Treaty¹³

สนธิสัญญานี้เป็นสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจดสิทธิบัตรจุลินทรีย์ซึ่งถือว่าเป็น ทรัพย์สินทางชีวภาพที่สำคัญยิ่งโดยเฉพาะในประเทศเขตร้อนชื้นซึ่งมีความหลากหลายและอุดม สมบูรณ์ของจุลินทรีย์มากกว่าภูมิภาคอื่นๆของโลก

ทรัพย์สินทางชีวภาพนั้นมีมีความสำคัญอย่างมาก ทั้งในระดับการใช้ประโยชน์ทั่วไปของ ประชาชน ศักยภาพทางเศรษฐกิจในการนำจุลินทรีย์ที่มีอยู่ในประเทศไทยมาใช้ประโยชน์ นั้น อาจคำนวณจากมูลค่าทางเศรษฐกิจของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากจุลินทรีย์ในระดับโลกมาเป็นฐาน ในการคำนวณ โดยเปรียบเทียบกับตัวเลขสัดส่วนความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ในโลก โดยวิธีนี้ประมาณการได้อย่าง คร่าวๆว่าศักยภาพทางเศรษฐกิจของผลิตภัณฑ์จากจุลินทรีย์นั้น จะมีมูลค่าสูงถึง 1.6 – 6 แสนล้าน บาท/ปี¹⁴

สนธิสัญญาบูดาเปสต์ เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ผลักดันโดยประเทศอุตสาหกรรม เพื่อต้องการสร้างกระบวนการขอรับสิทธิบัตรที่เอื้ออำนวยต่อการจดสิทธิบัตรจุลินทรีย์ในระดับ ระหว่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการประดิษฐ์ที่เกี่ยวข้องกับจุลชีพเพื่อสร้างจุลชีพที่มีความใหม่ แตกต่างไปจากสิ่งที่มีอยู่เดิมนั้น ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลของนวัตกรรมได้อย่างชัดเจนหรือแทบ เป็นไปไม่ได้เลยหากเปรียบเทียบกับ การประดิษฐ์ทางอุตสาหกรรมอื่นๆ

ประเทศที่ประสงค์จะให้การคุ้มครองสิทธิบัตรในจุลชีพจึงต้องสร้างระบบการรับฝาก สารชีวภาพขึ้น เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประดิษฐ์ได้อย่างเพียงพอซึ่ง เป็นหลักพื้นฐานของการคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิบัตร สนธิสัญญานี้ได้สร้างระบบรับฝาก ระหว่างประเทศที่เรียกว่า “องค์กรรับฝาก(สารชีวภาพ)ระหว่างประเทศ (International Depository Authority - IDA) “ ขึ้น โดยประเทศที่ลงนามเป็นภาคีในสนธิสัญญานี้สามารถฝากจุลชีพที่ประสงค์

¹³ รังชัย ต้นสกุล และวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ (2553) โครงการ การเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาบูดาเปสต์ภายใต้บริบท ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและการเจรจาเอฟทีเอไทย-สหรัฐและอียู-อาเซียน ชุด โครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

¹⁴ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เอกสารข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเรื่องความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ ไทย-ญี่ปุ่น 2550

จะขอสิทธิบัตรไว้ที่องค์กรรับฝากได้ก็แค่เพียงแห่งเดียว ก็สามารถขอรับความคุ้มครองสิทธิบัตรได้ในทุกประเทศที่เป็นสมาชิก ปัจจุบันมีประเทศต่างๆ เป็นสมาชิกอนุดาเปสต์แล้ว 72 ประเทศ และมีจำนวน IDA 37 แห่ง อยู่ในประเทศต่างๆ 20 ประเทศทั่วโลก โดยส่วนใหญ่เป็นประเทศอุตสาหกรรม

กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป(EU) มีข้อเรียกร้องให้ประเทศคู่เจรจาต้องเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาอนุดาเปสต์ เพื่อผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพในประเทศดังกล่าวซึ่งมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสูงกว่า

การเป็นภาคีในสนธิสัญญานี้อาจให้ประโยชน์แก่นักวิจัยหรือบริษัทไทยที่มีศักยภาพในการนำ เทคโนโลยีและผลการวิจัยไปพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ในตลาดต่างประเทศซึ่งมีอยู่น้อยมากๆ ในขณะที่ผลกระทบของการเข้าเป็นภาคีนั้นสูงกว่าประโยชน์ที่ได้รับ เนื่องจาก

1) การเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาอนุดาเปสต์ปิดช่องทางในการออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในการคุ้มครองทรัพยากรจลนทรัพย์ของประเทศในอนาคต เพราะข้อกำหนดในมาตรา 3 (2) ของสนธิสัญญานี้ เป็นอุปสรรคหากประเทศไทยเรียกร้องให้ผู้ยื่นขอสิทธิบัตรจุลชีพต้องยื่นเอกสารแสดงที่มาของทรัพยากรชีวภาพซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญของหลักการเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

2) ปัญหาจากการที่สนธิสัญญาไม่ได้กำหนดขอบเขตของคำว่า “จุลชีพ” ซึ่งอาจทำให้แนวทางปฏิบัติและนโยบายการคุ้มครองสิทธิบัตรของประเทศขยายไปถึงยอมรับการจดสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิต รวมถึงความไม่เท่าเทียมที่ผู้ที่ได้ประโยชน์จากกลไกนี้คือบริษัทขนาดใหญ่ในประเทศอุตสาหกรรมที่สามารถจดสิทธิบัตรจุลชีพได้โดยง่าย แต่นักวิจัยไทยซึ่งมีส่วนการได้รับความคุ้มครองสิทธิบัตรน้อยกว่ามากนั้น ต้องประสบปัญหาการเข้าถึงตัวอย่างจุลชีพได้ยากขึ้นซึ่งจะมีผลกระทบต่อการศึกษาและพัฒนาของประเทศในสาขานี้ในระยะยาว

การเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญานี้โดยที่ประเทศไทยขาดความพร้อมในการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพจะสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ยังไม่นับผลกระทบด้านอื่นๆ เช่น การละเมิดสิทธิของเกษตรกร และความเชื่อพื้นฐานที่ว่าสิ่งมีชีวิตทุกชนิดนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบชีวิตซึ่งไม่อาจให้ผู้ที่ถือสิทธิผูกขาดได้