

คอลัมน์ “เศรษฐกิจทศวรรษที่ ๒๐”

Corporate Thailand ฉบับเดือนสิงหาคม 2539

## เขตการค้าเสรีลุ่มสมุทรแอตแลนติก (TAFTA)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การลงนามในสัญญาสัมพันธไมตรีลุ่มสมุทรแอตแลนติก (Trans-Atlantic Relations) ระหว่างนายวิลเลียม คลินตัน ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา กับนายฌักส์ ซองแตร์ (Jacques Santer) ประธานคณะกรรมการยุโรป (European Commission) และนายฟิลิปป์ กอนซาเลส (Filipe Gonzalez) นายกรัฐมนตรีสเปนในฐานะประธานสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2538 นับเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีลุ่มสมุทรแอตแลนติก (Trans-Atlantic Free Trade Area = TAFTA) ตามสนธิสัญญาดังกล่าวนี้ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปตกลงที่จะขจัดกำแพงภาษีระหว่างกันภายในปี ค.ศ. 2000 โดยที่สหภาพยุโรปยินยอมที่จะจ่ายเงินชดเชยแก่สหรัฐอเมริกา หากจำนวนสมาชิกสหภาพยุโรปเพิ่มจาก 12 เป็น 15 ประเทศ

ความคิดที่จะมีข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับประชาคมยุโรปมีมากว่าสองทศวรรษแล้ว นายอัล อุลล์แมน (Al Ullman) วุฒิสมาชิกสังกัดพรรคเดโมแครทแห่งมลรัฐโอเรกอนเสนอความคิดนี้ในทศวรรษ 2510 และต่อมานายบิล แบริดลีย์ (Bill Bradley) วุฒิสมาชิกสังกัดพรรคเดียวกันแห่งมลรัฐนิวเจอร์ซีย์เสนอความคิดเดียวกัน ในปี 2532 นายเจมส์ เบเกอร์ (James A. Baker) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันเจรจากับนายฌักส์ เดอลอร์ (Jacques Delors) ประธานคณะกรรมการยุโรป เพื่อทำข้อตกลงกฎบัตรลุ่มสมุทรแอตแลนติก (Trans-Atlantic Charter) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นข้อตกลงการค้าเสรี

ภายหลังจากที่มีการให้สัตยาบันข้อตกลงการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยในปี 2537 นายสจวร์ต ไอเซนสแตต (Stuart Eizenstat) เอกอัครราชทูตอเมริกันประจำสหภาพยุโรปพยายามผลักดันให้มีข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป นายแอนดริส แวน แอกต์ (Andries van Agt) หัวหน้าคณะผู้แทนคณะกรรมการยุโรปประจำสหรัฐอเมริกาก็เสนอความเห็นในทำนองเดียวกัน ในขณะเดียวกันนายฌัก กรีเซียง (Jean Cretien) นายกรัฐมนตรีคานาดาเสนอให้ผนึกเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับสหภาพยุโรปในทางเศรษฐกิจ

ในปี 2538 ความคิดในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีลุ่มสมุทรแอตแลนติกในหมู่ข้าราชการ ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปค่อนข้างสูงงอม ไม่เพียงแต่เท่านั้นผู้นำภาคธุรกิจเอกชนในภูมิภาคทั้งสองต่างเห็นผลประโยชน์จากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีดังกล่าวนี้ และมีการประชุม Trans-Atlantic Business Dialogue (TABD) ในเดือนพฤศจิกายน 2538 ณ นครเซวิลล์ (Seville) ประเทศสเปน เพื่อสร้างแรงกดดันในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีลุ่มสมุทรแอตแลนติก โดยที่ TABD มีการประชุมต่อมาในเดือนมกราคม 2539 ด้วย

ในเดือนมิถุนายน 2538 นายวอร์เรน คริสโตเฟอร์ (Warren Christopher) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอเมริกันประกาศ Trans-Atlantic Initiative ณ นครแมดริด ประเทศสเปน ตามคำประกาศนี้ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างยอมรับมาตรฐานสินค้า (product standards) ของกันและกัน จะมีความร่วมมือทางด้านศุลกากรและการส่งเสริมการลงทุนระหว่างประเทศ จะร่วมมือกันในการปราบปรามการค้ายาเสพติดและอาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ จะร่วมมือกันในการควบคุมโรคเอดส์ และร่วมมือกันในการแก้ปัญหาภัยใกล้สาเหียว

ในเดือนสิงหาคม 2538 เซอร์ลีออน บริตตัน (Leon Brittan) ข้าหลวงด้านการค้าระหว่างประเทศ (Trade Commissioner) แห่งสหภาพยุโรปเสนอเอกสารว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกาในศตวรรษหน้า โดยนำเสนอแนวความคิดว่าด้วย Trans-Atlantic Economic Space ซึ่งเน้นความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศ ครั้นในเดือนพฤศจิกายน ศกเดียวกันนั้น ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศแห่งสหภาพยุโรปก็เห็นชอบกับการจัดตั้งเขตการค้าเสรีลุ่มสมุทรแอตแลนติก อันเป็นพื้นฐานให้มีการลงนามในสัญญาสัมพันธไมตรีลุ่มสมุทรแอตแลนติกระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2538

แม้ว่า TAFTA เริ่มต้นจากข้อตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป แต่เป็นที่เข้าใจร่วมกันว่า ภาควิเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ทุกประเทศจะเข้าร่วมเขตการค้าเสรีเขตใหม่นี้ในภายหลัง ในทำนองเดียวกัน ภาควิใหม่ของสหภาพยุโรปก็จะเข้าร่วม TAFTA ด้วย ปี 2539 นับเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญที่บ่งบอกอนาคตของ TAFTA หากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปตกลงกันได้ และสามารถสถาปนาเขตการค้าเสรีภายในปี 2543 เขตการค้าเสรียักษ์ใหญ่ในลักษณะ Super Bloc ก็จะมีปรากฏโฉมอย่างชัดเจน และนับเป็นการผนึกพลังระหว่างประเทศมหาอำนาจเก่าที่เรียงรายอยู่ขอบสมุทรแอตแลนติก เพื่อเผชิญกับเขตเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (APEC) ที่กำลังก่อร่างสร้างตัวอยู่ในปัจจุบัน หากการรวมตัวสำเร็จลุล่วงด้วยดี TAFTA จะเป็น Super Bloc ที่ไร้เทียมทาน เพราะเป็นเขตเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดผลผลิตมากกว่าครึ่งหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก (World GDP) และการค้าภายในเขตมีมูลค่ามากกว่า 40% ของการค้าระหว่างประเทศทั้งหมดในโลก

แต่การจัดตั้ง TAFTA มีใ้เรื่องง่าย เพราะความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปมีอยู่เป็นอันมาก ด้านแรกของปัญหาความขัดแย้งก็คือ การปกป้องสินค้าเกษตร ทั้งสองฝ่ายต่างดำเนินนโยบายปกป้องและทำให้เงินอุดหนุนการผลิตทางการเกษตร การละวางจากแนวนโยบายดังกล่าวนี้ต้องเผชิญกับแรงกดดันทางการเมืองภายในประเทศ ประเด็นดังกล่าวนี้เกือบทำให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ล้มเหลวในปี 2537 มาแล้ว หากทั้งสองฝ่ายมิได้กำหนดแผนการผลจากนโยบายการปกป้องสินค้าเกษตรอย่างราบรื่น การจัดตั้ง TAFTA ก็ต้องเผชิญอุปสรรคตั้งแต่นั้น การปลดปล่อยสินค้าเกษตรให้มีการค้าระหว่างประเทศโดยเสรี (Agricultural Trade Liberalization) จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคทั้งสองฝ่าย เพราะช่วยให้สามารถซื้อสินค้าในราคาถูกลง และจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ส่งออกสินค้าเกษตร เพราะไม่ต้องเผชิญกับกำแพงภาษี นอกจากนี้การปกป้องสินค้าเกษตรมีผลเสมือนหนึ่งการเก็บภาษีจากสินค้าอุตสาหกรรม เมื่อปล่อยให้มีการค้าเสรีประเทศผู้ส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรมก็พลอยได้ประโยชน์ด้วย ญี่ปุ่นและสหภาพยุโรปมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรมมากกว่าสหรัฐอเมริกา จึงได้ประโยชน์จากนโยบายการค้าสินค้าเกษตรเสรีมากกว่าสหรัฐอเมริกา

ด้านที่สองของปัญหาความขัดแย้งก็คือ สินค้าที่ผลิตโดยใช้เทคโนโลยีขั้นสูง (high-technology goods) ดังเช่นเครื่องบิน อุปกรณ์โทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ เซมิคอนดักเตอร์ และเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม ทั้งสองฝ่ายต่างมีนโยบายการปกป้องการผลิตสินค้าเหล่านี้ และมีการแข่งขันแย่งตลาดกันอย่างเอาเป็นเอาตาย จนยากที่จะลดราคาออกไป

ด้านที่สามของปัญหาความขัดแย้งก็คือ นโยบายภาษีศุลกากร การกำหนดพิกัตอัตราอากรขาเข้าของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปแตกต่างกันมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นนโยบายการปกป้องการผลิตภายในประเทศที่แตกต่างกัน สินค้าเข้าที่เสียอากรขาเข้าในอัตราสูงสุด (tariff peaks) มีโครงสร้างแตกต่างกัน ในกรณีของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ สิ่งทอ เครื่องแต่งกาย สินค้าเกษตรบางชนิด เซรามิก และเครื่องแก้ว ในกรณีของสหภาพยุโรป ได้แก่ รถบรรทุกขนาดใหญ่ เซมิคอนดักเตอร์บางประเภท ไม้ อลูมิเนียม สินค้าเกษตรบางประเภท และปลา การตั้งกำแพงภาษีสำหรับสินค้าเข้าที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติยอมทำให้ประเทศผู้ส่งออกดังเช่นคานาดาไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควร นอกจากนี้ ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีศุลกากร (tariff preferences) แก่ประเทศด้อยพัฒนา บางครั้งเป็นการให้ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ แต่บางครั้งก็ด้วยเหตุผลทางการเมือง เมื่อมีการจัดตั้ง TAFTA แล้ว ประเทศที่ได้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรจากสหรัฐอเมริกาจะได้สิทธิชนิดเดียวกันจากสหภาพยุโรปโดยอัตโนมัติด้วยหรือไม่ โดยที่อาจถามคำถามนี้ในทางกลับกันด้วย

ด้านที่สี่ของปัญหาความขัดแย้ง ก็คือ การค้าสินค้าวัฒนธรรม ดังเช่นภาพยนตร์ และรายการโทรทัศน์ ฝรั่งเศสเป็นผู้นำในการปกป้องวัฒนธรรมยุโรปและสกัดการรุกรานของวัฒนธรรมอเมริกัน ด้วยการให้เงินอุดหนุนในการผลิตภาพยนตร์ และด้วยการกำหนดอัตราส่วนเวลาในการถ่ายทอดรายการโทรทัศน์ต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาจะได้ประโยชน์จากนโยบายการค้าเสรี เพราะภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์อเมริกันมีลักษณะเป็นผลิตภัณฑ์โลก (global product) โดยที่มีการผลิตจำนวนมาก (mass production) และต้นทุนการผลิตต่ำ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อุปสรรคของการจัดตั้ง TAFTA มีอยู่น้อยไม่ และมีไม่เรื่องง่ายที่จะขจัดอุปสรรคเหล่านี้ แต่การจัดตั้ง TAFTA จะมีประโยชน์อย่างยิ่งยวดในการขยายขนาดของตลาด ภาคี NAFTA ไม่เพียงแต่จะเชื่อมโยงกับสหภาพยุโรปเท่านั้น หากยังเชื่อมโยงกับเขตเศรษฐกิจอื่นที่สหภาพยุโรปกำลังเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรี ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประเทศบอลติก ยุโรปตะวันออก อัฟริกาเหนือ และตะวันออกกลาง ส่วนสหภาพยุโรปก็ได้ประโยชน์จากการขยายตลาดสู่อเมริกาเหนือ การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากยังนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตทั้งในสหภาพยุโรปและอเมริกาเหนืออีกด้วย อุตสาหกรรมใดในสหภาพยุโรปที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบน้อยกว่าอเมริกาเหนือ ก็ต้องเสื่อมทรุดและลดความสำคัญในโครงสร้างการผลิตของสหภาพยุโรป การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในอเมริกาเหนือก็เกิดขึ้นในทำนองเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ย่อมมีผลในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตในกลุ่มประเทศทั้งสอง โดยที่ผู้บริโภคเป็นฝ่ายได้ประโยชน์จากการซื้อสินค้าในราคาถูกลงและ/หรือได้สินค้าที่มีคุณภาพดีขึ้น

กระนั้นก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์บางคนอดตั้งข้อกังขามีได้ว่า การจัดตั้ง TAFTA จะให้ประโยชน์แก่สหภาพยุโรปและอเมริกาเหนือมากปานใด ในเมื่อการค้าและการลงทุนระหว่างภูมิภาคทั้งสองในปัจจุบัน แม้ยังมีได้มีกันตัวเป็นเขตเศรษฐกิจเดียวกัน ก็อยู่ในระดับสูงอยู่แล้ว

พัฒนาการล่าสุดในเดือนมิถุนายน 2539 ปรากฏว่าสหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายกลับลำ เมื่อนายจอห์น คอรัลบลัม (John Kornblum) รัชการรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศกล่าวว่า การจัดตั้ง TAFTA มีใช้วาระเร่งด่วน โดยสหรัฐอเมริกาจะหันมาแก้ปัญหาความขัดแย้งที่มีกับสหภาพยุโรป และพัฒนาความร่วมมือภายใต้ NATO เป็นสำคัญ การกลับลำดังกล่าวนี้เป็นผลจากมรสุมทางการเมืองระหว่างประเทศที่กำลังตั้งเค้า อันเป็นผลจากการที่สหรัฐอเมริกาตรากฎหมายเล่นงานคิวบา ลิเบีย และอิหร่านในทางเศรษฐกิจ โดยมีบทลงโทษบริษัทที่เข้าไปลงทุนในประเทศทั้งสาม กฎหมายดังกล่าวนี้กลายเป็นอุปสรรคอีกด้านหนึ่งในการสถาปนา TAFTA เพราะไม่เพียงแต่บริษัทยุโรปจำนวนมากเข้าไปลงทุนในประเทศทั้งสามเท่านั้น หากคานาดาและเม็กซิโกก็เข้าไปลงทุนในคิวบาด้วย อย่างไรก็ตามแต่การจัดตั้ง TAFTA เลย แม้แต่ NAFTA ก็ไม่แน่ใจว่าจะฉีกตัวอยู่ต่อไปได้