

คอลัมน์ “เศรษฐกิจพรรคเจ้าพระยา”

นิตยสารผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนพฤษภาคม 2547

Spaghetti Regionalism

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เมื่อกว่า 30 ปีที่แล้ว คนไทยที่รู้จัก Spaghetti มีแต่ชนชั้นสูง การเติบโตทางเศรษฐกิจและกระบวนการโลกาภิวัตน์ ช่วยให้ชนชั้นกลางในสังคมไทยในบัดนี้รู้จัก Spaghetti กระบวนการโลกาภิวัตน์ได้มีเฉพาะแต่เรื่องของการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ เท่านั้น หากยังมีมิติด้านวัฒนธรรมด้วย ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อาหารนานาชาติถูกขับเคลื่อนโดยกระแสโลกาภิวัตน์ ผู้คนในสังคมเปิดล้นรู้จักและมีโอกาสลิ้มรสอาหารของชาติอื่นๆ

สถาปัตยกรรมเป็นประหม่อิตาเลียน วงวิชาการประวัติศาสตร์ถกเถียงกันว่า ชาติใดเป็นชาติแรกที่ผลิตประหม่อิตาเลียน ชาติที่คนเอเชียรู้จักมักคุ้น ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลี ส่วนอิตาลีเป็นตัวเลือกของชาวยุโรป กระนั้นก็ตาม มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า อิตาลีอาจรู้จักประหม่อเพราะมารโคโปโล (Marco Polo) ไปเรียนรู้จากประเทศจีน

เหตุใด Spaghetti จึงข้องเกี่ยวกับ Regionalism?

Regionalism แปลว่า ภูมิภาคนิยม อันเป็นแนวความคิดว่าด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาค ทั้งในรูปเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) หรือสหภาพศุลกากร (Custom Union) เขตเศรษฐกิจภูมิภาคมีสมาชิกมากกว่า 2 ประเทศ หากข้อตกลงการค้าเสรีทำกันระหว่างประเทศคู่สัญญาเพียง 2 ประเทศ ข้อตกลงนั้นเป็นข้อตกลงทวิภาคี (Bilateral Agreement)

การตกลงในการทำสัญญาการค้าทวิภาคีเป็นการตกลงในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศคู่สัญญา ส่วนข้อตกลงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาคเป็นการตกลงในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในหมู่ภาคีสมาชิกมากกว่า 2 ประเทศ

พหุภาคีนิยม (Multilateralism) แตกต่างจากภูมิภาคนิยม (Regionalism) และทวิภาคีนิยม (Bilateralism) เพราะพหุภาคีนิยมเป็นการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศครอบคลุมสังคมเศรษฐกิจโลกทั้งหมด GATT 1947 และ GATT 1994 ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การการค้าโลกในปัจจุบันเป็นระเบียบการค้าพหุภาคีดังกล่าวนี้ องค์การการค้าโลกมีสมาชิกมากถึง 148 ประเทศ

นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า การเปิดเสรีด้านการค้าระหว่างประเทศจะให้ประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจโลกก็ต่อเมื่อเป็นการเปิดเสรีภายใต้ระบบการค้าพหุภาคี เพราะภาคีองค์การการค้าโลกทุกประเทศสามารถเข้าถึงตลาดของกันและกัน ในขณะที่การเปิดตลาดภายใต้ระบบภูมิภาคนิยมก็ดี และระบบทวิภาคีนิยมก็ดี แม้จะให้ประโยชน์แก่ภาคีคู่สัญญา แต่ฝนตกไม่ทั่วฟ้า เพราะประเทศที่มีได้เป็นภาคีมีโอกาสได้ประโยชน์เสมอด้วยประเทศที่เป็นภาคีสมาชิก บางครั้งอาจต้องพานพบ 'ลูกหลง' หรือ 'หางเครื่อง' ชนิดมีโอกาสหลีกเลี่ยงไม่ได้

การค้าระหว่างประเทศภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมมีพื้นฐานจากความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) และการใช้ความชำนาญพิเศษ (Specialization) แต่ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศต่างๆมิได้อยู่คงที่ หากแปรเปลี่ยนไปตามปัจจัยนานาประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงราคาสัมพัทธ์ของปัจจัยการผลิต นานาประเทศพยายามเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศในทางที่เกื้อประโยชน์แห่งตน ยิ่งมีการเปลี่ยนแปลงความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบด้วยแล้ว แรงผลักดันในการจัดระเบียบใหม่ยิ่งมีมากขึ้น

แต่การเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกเป็นเรื่องยากยิ่ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้องได้รับฉันทมติ (Consensus) จากภาคีทุกประเทศ เนื่องจากองค์การการค้าโลกยึดกฎเกณฑ์แนบเสียงเอกฉันท์ อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเมืองภายในองค์การการค้าโลก ซึ่งประกอบด้วยชั่วคราว 3 ขั้ว อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และโลกที่สาม ซึ่งรวมพลังเสริมอำนาจต่อรอง เพื่อกันมิให้ประเทศมหาอำนาจเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศตามอำเภอใจ

เมื่อสหรัฐอเมริกาไม่สามารถจัดระเบียบการค้าพหุภาคีใหม่ในทางที่เป็นประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกามากขึ้น สหรัฐอเมริกาจึงหันไปทำข้อตกลงการค้าเสรีกับนานาประเทศ ครอบคลุมทุกภาคภูมิศาสตร์ และครอบคลุมทั้งข้อตกลงเศรษฐกิจภูมิภาคและข้อตกลงการค้าทวิภาคี

ในด้านการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาค สหรัฐอเมริกาผนึกตัวเข้ากับแคนาดาและเม็กซิโกเป็นเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) มาตั้งแต่ปี 2536 และขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาคกับ Central America Free Trade Area (CAFTA) ตั้งแต่ ปี 2546 โดยมีแผนการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกา (Free Trade Area of the Americas : FTAA) ให้แล้วเสร็จในปี 2548 ทั้งนี้ FTAA จะเป็นเขตเศรษฐกิจยักษ์ใหญ่ (Super Bloc) แห่งทวีปอเมริกา เพราะครอบคลุมตั้งแต่จุดเหนือสุดของทวีปอเมริกาเหนือจนจรดจุดใต้สุดของทวีปอเมริกาใต้

สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมในเขตความร่วมมือเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (APEC) ตั้งแต่มุขสมัยของประธานาธิบดีคลินตัน หลังจากที่สหรัฐอเมริกายึดครองอิรักได้ในปี 2545 สหรัฐอเมริกามีแผนที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีตะวันออกกลาง (Middle East Free Trade Area : MEFTA)

ในแอฟริกา สหรัฐอเมริกากำลังเดินเครื่องในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจเสรีกับกลุ่มประเทศสหภาพศุลกากรแอฟริกาใต้ (South Africa Custom Union : SACU) ตั้งแต่ปี 2547

สหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่ขยายปีกจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาคเท่านั้น หากยังขับเคลื่อนในการทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีอีกด้วย

ในเอเชีย สหรัฐอเมริกาทำข้อตกลงการค้าเสรีกับอิสราเอลมาตั้งแต่ปี 2528 จอร์แดน ปี 2544 สิงคโปร์ ปี 2546 ออสเตรเลีย ปี 2547 โดยมีแผนที่จะสรุปข้อตกลงกับบาหลีเรนปี 2548

ในละตินอเมริกา สหรัฐอเมริกาบรรลุข้อตกลงการค้าเสรีกับชิลีตั้งแต่ปี 2546

ในแอฟริกา สหรัฐอเมริกาเจรจากับโมร็อกโกตั้งแต่ปี 2546 เพื่อจัดทำข้อตกลงการค้าเสรี อียิปต์เป็นเป้าหมายต่อไป ซึ่งกำหนดที่จะสรุปข้อตกลงในปี 2548

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกากำลังสร้างเครือข่ายการค้าเสรีในขอบข่ายทั่วโลก และเครือข่ายนี้นับวันมีแต่จะขยายต่อไป

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดสหรัฐอเมริกาจึงขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตการค้าเสรี?

สหรัฐอเมริกาต้องการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในประเด็นใหม่ๆ ที่สหรัฐอเมริกาได้ประโยชน์ ดังเช่นประเด็นเรื่องการค้าบริการ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา การค้าสินค้า GMOs การเปิดเสรีด้านการลงทุน นโยบายการแข่งขัน การจัดจ้างจัดซื้อของรัฐบาล เป็นต้น เมื่อไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกได้ สหรัฐอเมริกาจึงหันมาใช้ยุทธวิธีการทำข้อตกลงการค้าเสรีทั้งระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคี ซึ่งสหรัฐอเมริกา มีอำนาจต่อรองเหนือกว่าและสามารถจัดระเบียบการค้าใหม่ได้โดยง่าย

เมื่อสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการจัดระเบียบการค้าใหม่ ทั้งระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคี สหรัฐอเมริกาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกจะทำได้ง่ายขึ้น เนื่องจากจำนวนประเทศที่ยอมรับระเบียบใหม่มีมากขึ้น อันเป็นผลจากการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกานั้นเอง

หากแม้สหรัฐอเมริกาไม่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าพหุภาคีดังปรารถนา สหรัฐอเมริกายังสามารถเดินหน้าทำข้อตกลงการค้าเสรี ทั้งระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคีต่อไป ในท้ายที่สุด ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลาง อาจเข้าไปมีบทบาทคู่ขนานกับระเบียบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกได้

สหรัฐอเมริกาได้หวังประโยชน์ด้านเศรษฐกิจจากการทำข้อตกลงการค้าเสรีเท่านั้น หากยังหวังประโยชน์ด้านการเมืองด้วย โดยที่ประโยชน์ด้านการเมืองอาจเหนือกว่าประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ บรรดาประเทศที่สหรัฐอเมริกาเลือกทำข้อตกลงการค้าเสรีก็ต้องมีจุดยืนทางการเมืองนี้ชัดเจนว่า ยืนอยู่ข้างสหรัฐอเมริกา และสังกัดค่ายอเมริกัน สหรัฐอเมริกาใช้ข้อตกลงการค้าเสรีเป็นเครื่องมือในการโดดเดี่ยวประเทศที่มีได้เป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา

ด้วยเหตุที่สังคมเศรษฐกิจอเมริกันเป็นสังคมเศรษฐกิจที่มีอำนาจซื้อสูงและมีขนาดใหญ่ ประเทศโลกที่สามจำนวนมากจึงพากันวิ่งแข่งกันทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา เพราะเกรงว่า การตรกฏไฟขอบนที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ขับเคลื่อน จะทำให้สูญเสียประโยชน์และก่อต้นทุนที่เรียกว่า Cost of Non-Participation เนื่องจากมิได้อยู่ในฐานะเสมอด้วยประเทศที่ทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาแล้ว

แต่การทำข้อตกลงการค้าเสรีไม่ว่าจะให้ประโยชน์สุทธิเสมอไป เพราะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขข้อตกลง มิหนำซ้ำยังมีต้นทุนการบริหารเพิ่มขึ้นอีกด้วย หากจำนวนสัญญายังมีมากเพียงใด ต้นทุนและความสับสนในการบริหารจะยิ่งเพิ่มพูนมากเพียงนั้น ทั้งนี้เนื่องจากรายละเอียดของสัญญาแต่ละสัญญาแตกต่างกัน อาทิ สิทธิประโยชน์ด้านภาษีศุลกากรแตกต่างกัน กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of Origin) แตกต่างกัน ฯลฯ ประเทศที่เป็นภาคีข้อตกลงการค้าเสรีมากกว่าหนึ่งข้อตกลง ย่อมมีปัญหายุ่งยากในการบริหาร และก่อผลกระทบที่ศาสตราจารย์จักดิช ภควตี (Jagdish Bhaywati) เรียกว่า Spagetti-Bowl Effect เพราะความซับซ้อนและยุ่งเหยิงของข้อตกลงมีสภาพไม่แตกต่างจากสปาเกตตีที่พันกันนั้นในซามสปาเกตตี

การเติบโตของ Spaghetti Regionalism เป็นปรากฏการณ์ของทศวรรษ 2540



