

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 21 มกราคม 2537

องค์การการค้าพหุภาคี (MTO)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยยุติลงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 ด้วยความสำเร็จระดับหนึ่ง หากบรรดาภาคีสมาชิก GATT 116 ประเทศลงนามรับรอง *Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations* (ซึ่งต่อไปนี้เรียกย่อๆว่า Final Act) โลกก็จะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีความครอบคลุมอย่างกว้างขวาง

ผู้ที่มิได้ติดตามการเจรจาอุรุกวัยอย่างใกล้ชิด อาจเกิดความสับสนได้โดยง่าย เพราะภายหลังการลงนามรับรอง Final Act และ Final Act มีผลบังคับใช้ โลกจะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศ 2 ระเบียบ ซึ่งใช้ควบคู่กันไป

ผลการเจรจาอุรุกวัยก่อให้เกิด "ข้อตกลงการค้าพหุภาคี" (Multilateral Trade Agreements) ข้อตกลงเหล่านี้ปรากฏในภาคผนวก Annex 1, 2 และ 3 ใน Final Act นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ยังตกลงกันไม่ได้ ซึ่งปรากฏใน Annex 4 และมีชื่อเรียกว่า Plurilateral Trade Agreements ซึ่งกำหนดที่จะหาข้อตกลงในอนาคต

ภายหลังการบังคับใช้ Final Act ระเบียบการค้าระหว่างประเทศจะประกอบด้วย GATT 1947 และข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) GATT 1947 เป็นข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าฉบับดั้งเดิม ซึ่งมีบทบัญญัติเฉพาะข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า (Agreements on Trade in Good) ส่วนข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) ฉบับใหม่นี้ ประกอบด้วย GATT 1994 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม GATT 1947 GATT 1994 ปรากฏในภาคผนวก Annex 1A ของ Final Act แต่ข้อตกลงการค้าพหุภาคีฉบับใหม่มิได้มีเฉพาะแต่ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเท่านั้น หากยังมีข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (Annex 1B) ข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าสินค้าที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPs) ซึ่งปรากฏใน Annex 1C การทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับกฎและกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Annex 2) และกลไกการประเมินนโยบายการค้า (Trade Policy Review Mechanism ใน Annex 3) อีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายหลังจากที่ Final Act มีผลบังคับใช้ จะประกอบด้วยข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) ซึ่งใช้ควบคู่กับ GATT 1947 ระเบียบใหม่นี้จะมีกฎข้อบังคับครอบคลุมประเด็นทางการค้าระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางยิ่ง

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง อันเป็นผลจากการเจรจาอบอุรุกวัย ก็คือ การเปลี่ยนแปลงลักษณะการจัดองค์การของ GATT จากเดิมที่มีเพียงสำนักงานเลขาธิการ GATT มาเป็นการจัดตั้ง "องค์การการค้าพหุภาคี" (Multilateral Trade Organization = MTO) องค์การใหม่นี้ละม้ายคล้ายคลึงกับองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization = ITO) ซึ่งประเทศมหาอำนาจดำริที่จะจัดตั้งขึ้นเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงใหม่ๆ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ควรแก่การศึกษา

ระเบียบการค้าระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ถือกำเนิดในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียามสงคราม (War Cabinet Secretariat) ของรัฐบาลอังกฤษ ในระหว่างสงครามโลกที่สอง รัฐบาลอังกฤษสามารถระดมปัญญาชนคนหนุ่มสาวเข้าไปทำงานใน War Cabinet Secretariat จำนวนมาก ที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์มีจำนวนไม่น้อย หลายคนกลายเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำในภายหลัง โดยที่บางคนได้รับรางวัลโนเบลด้วย นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่ทำงานใน War Cabinet Secretariat ได้แก่ ดัดลีย์ ซีเยิร์ส (Dudley Seers) นิโคลัส คาลดอร์ (Nicholas Kaldor) ริชาร์ด สโตน (Richard Stone) เจมส์ มีด (James Meade) เป็นต้น

เมื่อสงครามในยุโรปดำเนินไปได้เพียง 3 ปี รัฐบาลอังกฤษเริ่มคาดการณ์ว่า สงครามโลกจะยุติลงด้วยชัยชนะของฝ่ายสัมพันธมิตร เจมส์ มีด ได้รับมอบหมายให้ร่างระเบียบการค้าระหว่างประเทศสำหรับการจัดระเบียบเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีดเสนอบันทึกเรื่อง "A Proposal for an International Commercial Union" ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2485 บันทึกนี้เก็บไว้ในหอจดหมายเหตุอังกฤษ (Public Record Office) และเพิ่งจะเผยแพร่สู่สาธารณชนเมื่อเวลาล่วงพ้นไปแล้ว 30 ปี วารสาร *The World Economy* นำมาเผยแพร่ในฉบับเดือนธันวาคม 2530

บันทึกของเจมส์ มีดเป็นเอกสารอ้างอิงที่ใช้ในการเจรจาระหว่างอังกฤษกับสหรัฐอเมริกา ในปี 2486 ประเทศมหาอำนาจทั้งสองบรรลุข้อตกลงร่วมกันว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จำต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ทั้งนี้ เพราะเชื่อว่า หลักการดังกล่าวนี้เกื้อกูลผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลประเทศทั้งสองจะยอมรับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมร่วมกัน แต่ก็มีความเห็นต่างกันในเรื่องวิธีจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดภาษีศุลกากร อังกฤษต้องการให้มีการเจรจาในลักษณะพหุภาคี (Multilateral Agreement) แต่สหรัฐอเมริกาต้องการให้มีการเจรจาลักษณะทวิภาคี เพราะสหรัฐฯ ไม่มีจารีตในการทำสัญญาาระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี

รัฐบาลอเมริกันอาศัย U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 เป็นเครื่องมือในการเจรจาลดภาษีศุลกากรกับประเทศต่างๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลอเมริกัน

ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลอเมริกันในการเจรจาการค้าเสรีในลักษณะต่างตอบแทนกับประเทศต่างๆ โดยมีจำต้องขอสัตยาบันจากรัฐสภา ในระหว่าง 2477-2488 รัฐบาลอเมริกันได้ลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ รวม 32 ประเทศ ในปี 2488 นั้นเอง รัฐสภาอเมริกันได้ต่ออายุกฎหมายฉบับนี้ไปจนถึง ปี 2491 ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลอเมริกันจึงต้องการ ใช้ U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 เป็นเครื่องมือในการเจรจาการค้าเสรีในลักษณะทวิภาคี

อย่างไรก็ตาม คณะผู้แทนรัฐบาลอังกฤษประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวให้คณะผู้แทนรัฐบาลอเมริกันเห็นดีเห็นงามกับการทำข้อตกลงในลักษณะพหุภาคี จนมีการเสนอเอกสารร่วมของรัฐบาลทั้งสองในเดือนพฤศจิกายน 2488 เอกสารนี้มีชื่อว่า *Proposals for Expansion of World Trade and Employment* ครั้นในเดือนธันวาคม 2488 รัฐบาลอเมริกันได้เชิญชนวนานาประเทศประชุมร่วมกันเพื่อจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

ในปี 2488 นั้นเอง มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2489 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งองค์การสหประชาชาติมีมติให้มีการจัดการประชุมระหว่างประเทศเพื่อร่างกฎบัตรในการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ต่อมารัฐบาลอเมริกันได้จัดพิมพ์ร่างกฎบัตรดังกล่าวออกเผยแพร่ และมีการประชุมเตรียมการประชุมระหว่างประเทศ ณ นครลอนดอน ในเดือนตุลาคม 2489

การประชุมระหว่างประเทศเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศมีขึ้น ณ นครเจนีวา ระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนพฤศจิกายน 2490 และมีการประชุมครั้งสุดท้าย ณ นครฮาวานา ประเทศคิวบา ในปี 2491 การประชุมครั้งนี้มีชื่อเรียกว่า "การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการจ้างงาน" (United Nations Conference on Trade and Employment) โดยมีสมาชิกสหประชาชาติเข้าร่วมประชุม 50 ประเทศ ด้วยเหตุนี้เอง กฎบัตรเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศจึงมีชื่อเรียกว่า กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter)

ในระหว่างที่มีความเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศนี้เอง คณะกรรมาธิการหลายต่อหลายชุดในรัฐสภาอเมริกันได้เตือนรัฐบาลอเมริกันว่า U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 ให้อำนาจรัฐบาลอเมริกันในการทำข้อตกลงการค้าเสรีในลักษณะต่างตอบแทนเท่านั้น หากให้อำนาจรัฐบาลอเมริกันในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นใหม่ไม่ หากรัฐบาลอเมริกันไปทำข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ จะต้องกลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐบาลประธานาธิบดีทูแมนหวังเกรงอย่างยิ่งว่า รัฐสภาจะไม่ยอมให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ จึงเตรียมหาที่หนีทีไล่ ซึ่งโดยพื้นฐานก็คือ การลดยแพวงค์การการค้าระหว่างประเทศ

ในการประชุมเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ณ นครเจนีวา ในปี 2490 นั้น มีข้อตกลงที่จำแนกได้เป็น 3 ส่วน ส่วนที่หนึ่งได้แก่ การจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ส่วนที่สองได้แก่ ข้อตกลงพหุภาคีเพื่อลดภาษีศุลกากร และส่วนที่สามได้แก่ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากร ข้อตกลงสองส่วนหลังนี้เป็นที่มาของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ซึ่งร่างเสร็จในเดือนตุลาคม 2490 และมีประเทศต่างๆลงนามในขั้นแรกเพียง 23 ประเทศ การเร่งรัดลงนามรับรอง GATT ก็เพื่อลดสภาวะความไม่แน่นอนของการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ประเด็นสำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ รัฐบาลอเมริกันต้องการลงนามรับรอง GATT โดยอาศัยอำนาจตาม U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 เพราะถือว่า GATT เป็นข้อตกลงลดภาษีศุลกากรที่มีลักษณะต่างตอบแทน แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้จะสิ้นอายุในกลางปี 2491 รัฐบาลอเมริกันจึงเป็นฝ่ายเร่งรัดลงนามรับรอง GATT ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2491 เป็นต้นมา

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลอเมริกันได้ยื่นเรื่องให้รัฐสภารับรองกฎบัตรฮาวานา เพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศตั้งแต่กลางปี 2491 แต่รัฐสภาอเมริกันนิ่งทစ်เรื่องเอาไว้จนถึงปี 2494 ประธานาธิบดีทรูแมนจึงประกาศว่า รัฐบาลอเมริกันไม่สนใจที่จะขอสัตยาบันจากรัฐสภาเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกต่อไป องค์การการค้าระหว่างประเทศจึงตายทั้งกลม

GATT เป็นเพียงข้อตกลงพหุภาคีที่ไม่มีองค์การบริหารของตนเอง เพราะตามแผนการดั้งเดิม องค์การการค้าระหว่างประเทศจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่การบริหารระเบียบการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีกฎบัตรฮาวานา มีการจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวสำหรับองค์การการค้าระหว่างประเทศ (Interim Commission for the ITO = ICITO) ขึ้น เมื่อองค์การการค้าระหว่างประเทศมีอันต้องห่างไป ICITO ก็แปรสภาพเป็นสำนักเลขานุการ GATT แต่สำนักเลขานุการ GATT ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศรองรับ จึงทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลและรักษาระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ดูคล้ายกับธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และนี่เองเป็นที่มาขององค์การการค้าพหุภาคี (MTO) ในรอบการเจรจาอุรุกวัย

ในขั้นต้น ผู้แทนการค้าอเมริกัน (USTR) ต่อด้านแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรใหม่นี้ ส่วนสำคัญเป็นเพราะรัฐบาลอเมริกันต้องการใช้การเจรจาการค้าทวิภาคีเป็นเวทีในการต่อรองผลประโยชน์และตอบโต้ประเทศคู่ค้าที่ถูกกล่าวหาว่ามีการค้าที่ไม่เป็นธรรม แต่ผู้แทนการค้าอเมริกันมีอาจทนแรงกดดันจากภาคี GATT อื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมยุโรปได้ จึงจำต้องโอนอ่อนผ่อนตาม กระนั้นก็ตาม นายมิกกี แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าอเมริกัน ยังมีวาทให้ความเห็นภายหลังจากที่การเจรจาอุรุกวัยยุติแล้วว่า องค์การ

การค้าพหุภาคี (MTO) ควรจะเปลี่ยนชื่อเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization = WTO)

แม้ว่าองค์การการค้าพหุภาคี (MTO) จะสืบทอดจากองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) แต่ขอบข่ายหน้าที่ก็แตกต่างกันมาก องค์การการค้าระหว่างประเทศมีหน้าที่ดูแลและกำกับให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศทั้งในด้านภาษีศุลกากร (tariff barriers) และด้านอื่น (non-tariff barriers) นอกจากนี้ ยังมีบทบาทหน้าที่อื่นๆอีก 3 ด้าน ได้แก่ การขจัดจารีตปฏิบัติทางธุรกิจอันขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม (restrictive business practices) การพัฒนา และบูรณะเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก และการจัดการเกี่ยวกับข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (international commodity agreements)

ส่วนองค์การการค้าพหุภาคี มีหน้าที่ตามที่ปรากฏใน Final Act เพียง 4 ประการคือ

(1) การดูแลและกำกับให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปตามข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) และข้อตกลง Plurilateral Trade Agreements ที่จะมีในอนาคต

(2) การเกื้อกูลให้มีการเจรจาระหว่างภาคีสมาชิกในประเด็นเกี่ยวกับการค้าพหุภาคีตามที่ปรากฏในข้อตกลง รวมตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการเจรจาเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ของความสัมพันธ์ทางการค้าพหุภาคี

(3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้าตามกฎข้อบังคับและกระบวนการตามที่ปรากฏในข้อตกลง

(4) การบริหารกลไกการทบทวนนโยบายการค้า (Trade Policy Review Mechanism) ของภาคีสมาชิก

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่ขององค์การการค้าพหุภาคี (MTO) มีขอบข่ายจำกัดมากกว่าองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) มากนัก กระนั้นก็ตาม โอกาสที่รัฐสภาอเมริกันจะไม่ยอมให้สัตยาบันยังคงมีอยู่ สมาชิกรัฐสภาบางคนไม่ยอมยกอำนาจการทำข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศให้แก่องค์กรเหนือรัฐดุจดังองค์การการค้าพหุภาคี เพราะถือว่าเป็นการสูญเสียอธิปไตยของชาติ ความเห็นทำนองนี้ได้ปรากฏมาก่อนแล้ว เมื่อคราวที่รัฐสภาอเมริกันมิได้ให้สัตยาบันกฎบัตรฮาวานา