

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 8 เมษายน 2537

โมโตโรลา สหรัฐอเมริกา กับญี่ปุ่น กรณีการขายโทรศัพท์มือถือ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ความตกลงใจของฝ่ายญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2537 ที่จะเปิดตลาดโทรศัพท์มือถือที่เรียกว่าที่เรียกว่า Cellular Telephones มากขึ้น นับเป็นชัยชนะของบริษัทโมโตโรลา (Motorola Inc.) อย่างมีอานุภาพได้ แต่ชัยชนะดังกล่าวนี้ก็ทำให้โมโตโรลาสูญเสียกำลังภายในไปไม่น้อย

โมโตโรลาใช้เวลากว่าทศวรรษในการเจาะตลาดญี่ปุ่นเพื่อขายโทรศัพท์มือถือ หากโมโตโรลาไม่ใช้วิสาหกิจอิทธิพลก็คงยากที่จะทำลายกำแพงที่กีดขวางการเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นได้ แต่ด้วยเหตุที่โมโตโรลาหว่านเงินอุดหนุนทางการเมือง ทั้งแก่พรรครีพับลิกันและนักการเมืองคนสำคัญบางคน ประกอบกับการที่พนักงานบริษัทโมโตโรลาจำนวนไม่น้อยผันตัวไปเป็นข้าราชการการเมืองทั้งในกระทรวงพาณิชย์ สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) และทำเนียบขาว โมโตโรลาจึงทรงพลังทางการเมืองในสังคมอเมริกันอย่างยิ่ง และโมโตโรลาไม่ลังเลที่จะใช้พลังทางการเมืองดังกล่าวนี้

ทุกครั้งที่โมโตโรลามีปัญหาในการเจาะตลาดญี่ปุ่นโมโตโรลาจะหันมาใช้กลไกของรัฐบาลอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงพาณิชย์และสำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาในการบีบบังคับให้ญี่ปุ่นเปิดตลาด และด้วยข้ออ้างที่ว่า ญี่ปุ่นมีการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ บรรดาoglไกของรัฐบาลอเมริกันต่างก็เข้าย้าคอบญี่ปุ่นประดุจหนึ่งหุ่นยนต์ที่ถูกกดปุ่ม

โมโตโรลาพยายามขายโทรศัพท์มือถือในญี่ปุ่น แต่ต้องประสบปัญหาการตรวจมาตรฐานและคุณภาพ การตรวจสอบนี้กระทำโดยองค์กรที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มธุรกิจญี่ปุ่น ซึ่งมีแนวโน้มที่จะกำหนดมาตรฐานที่เกื้อกูลสินค้าญี่ปุ่น โดยที่โทรศัพท์มือถือที่ใช้ในญี่ปุ่นมีมาตรฐานแตกต่างไปจากที่ใช้ในสหรัฐฯ และประชาคมยุโรป โมโตโรลาจึงมีปัญหาในการเจาะตลาดญี่ปุ่นในขั้นรากฐาน

โมโตโรลาฟ้องเรียนต่อสำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาในปี 2527 สำนักงานดังกล่าวได้บรรจุบริการโทรคมนาคมอยู่ในรายการสินค้าเฉพาะประเภทที่ต้องเจรจา

ญี่ปุ่น หรือการเจรจาที่มีชื่อเรียกว่า Market-Oriented Sector-Specific (MOSS) ความยากลำบากในการเจาะตลาดโทรศัพท์มือถืออยู่ที่กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมญี่ปุ่น (Ministry of Posts and Telecommunications = MPT) ที่ถูกครอบงำโดยข้าราชการที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ของธุรกิจญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม การเจรจา MOSS เกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมบรรลุผลในปี 2528 โดยมีข้อตกลงสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมญี่ปุ่น (MPT) ยินยอมให้ผู้แทนบริษัทอเมริกันเข้าไปเป็นกรรมการในองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานบริการและอุปกรณ์โทรคมนาคม (Standard-Setting Board) ทั้งนี้เพื่อลดทอนความโน้มเอียงที่จะกำหนดมาตรฐานในแนวทางที่เกื้อกูลสินค้าญี่ปุ่นโดยเฉพาะ

ประการที่สอง กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมญี่ปุ่นยินยอมที่จะจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและออกใบรับรองคุณภาพและมาตรฐานสินค้าและอุปกรณ์โทรคมนาคมที่เป็นอิสระจากกลุ่มธุรกิจญี่ปุ่น เพื่อป้องกันการกีดกันแก่งัดสินค้าต่างประเทศ

ประการที่สาม กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมญี่ปุ่นยินยอมที่จะลดมาตรฐานและข้อกำหนดทางเทคนิคเกี่ยวกับสินค้าและอุปกรณ์โทรคมนาคมให้อยู่ในระดับอันพอเพียงที่จะปกป้องเครือข่ายโทรคมนาคมเท่านั้น เพื่อมิให้มีข้อกำหนดและมาตรฐานอันหยาบหยาบจนกลายเป็นเครื่องกีดขวางการเปิดตลาด

ประการที่สี่ กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมญี่ปุ่นยินยอมให้ธุรกิจโทรคมนาคม ออกใบรับรองตนเองสำหรับเครือข่ายที่ขยายเพิ่มขึ้นได้ (Self-certification for Value-added Networks)

ประการที่ห้า กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมญี่ปุ่นยินยอมที่จะลดการควบคุมและลดการกำกับโทรศัพท์มือถือระบบ cellular telephones

แม้ว่าญี่ปุ่นลงนามในข้อตกลงที่จะเปิดตลาดสำหรับโทรศัพท์มือถือแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการเป็นไปอย่างเชื่องช้ายิ่ง มิหนำซ้ำญี่ปุ่นยังกีดขวางมิให้บริษัทต่างชาติเข้าไปประกอบธุรกิจโทรศัพท์ระหว่างประเทศ ทั้งๆที่ไม่มีข้อห้ามตามกฎหมาย ประธานาธิบดีเรแกนและนางมาร์กาเรต แอตเซอร์ร่วมกันกดดันญี่ปุ่นในเรื่องนี้ จนญี่ปุ่นจำต้องโอนอ่อนผ่อนตาม

ในเดือนมีนาคม 2529 วุฒิสภาแห่งสหรัฐอเมริกามีมติด้วยคะแนนเสียง 92-0 ให้รัฐบาลเรแกนตอบโต้ญี่ปุ่นในฐานะที่ไม่เปิดตลาดโทรคมนาคม โมโตโรลามีส่วนสำคัญในการผลักดันมติดังกล่าวนี้ ซึ่งก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ผู้นำญี่ปุ่นอย่างมาก เพราะบัดนี้ญี่ปุ่น

ไม่เพียงแต่ต้องรบกับฝ่ายบริหาร หากยังต้องรบกับฝ่ายนิติบัญญัติแห่งสหรัฐฯด้วย ญี่ปุ่นจำเป็นต้องปรับตัวหลายด้าน ในประการสำคัญ ต้องเปิดตลาดโทรคมนาคมตามแรงกดดันของฝ่ายสหรัฐฯ

ในเดือนมีนาคม 2529 นั้นเอง องค์การกำหนดมาตรฐานโทรคมนาคมญี่ปุ่นมีมติยอมรับมาตรฐานระบบโทรคมนาคมทุกระบบ กระนั้นก็ตาม กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมญี่ปุ่นยังคงอ้างว่าไม่สามารถจัดสรรคลื่นวิทยุแกโมโตโรลาอย่างเต็มที่ เนื่องจากคลื่นวิทยุมีไม่พอพร้อมกันนั้นก็พยายามผลักดันให้โมโตโรลาและหุ้นส่วน คือ บริษัท Daini Denden (เรียกชื่อย่อว่า DDI) ร่วมกิจการกับบริษัท Nippon Idou Tsushin Corporation (เรียกชื่อย่อว่า IDO) ซึ่งเป็นคู่แข่งรายสำคัญ กระทรวงไปรษณีย์อ้างเหตุผลว่า การร่วมกิจการจะได้ใช้คลื่นวิทยุเดียวกัน โดยที่ในขณะที่เดียวกันจะได้แข่งขันกับบริษัท Nippon Telegraph and Telephone (เรียกชื่อย่อว่า NTT) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่การร่วมกิจการระหว่างโมโตโรลากับ IDO ไม่เป็นที่ตกลง ปัญหาสำคัญเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า บริษัททั้งสองใช้ระบบโทรศัพท์ที่แตกต่างกัน โมโตโรลามีระบบของตนเอง ส่วน IDO ใช้ระบบ NTT และแท้ที่จริงแล้ว IDO มีความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายกับ NTT

เมื่อการผลักดันให้โมโตโรลารวมตัวกับ IDO ไม่ประสบความสำเร็จ กระทรวงไปรษณีย์ฯ จึงจัดสรรคลื่นวิทยุให้โมโตโรลา และ DDI เฉพาะภาคตะวันตกของญี่ปุ่น ซึ่งคลุมพื้นที่เพียง 30-40% ของตลาด โดยที่ให้ IDO ได้สัมปทานส่วนที่เหลือ

โมโตโรลายื่นเรื่องร้องเรียนต่อสำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาว่ามิได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม จากนั้นรัฐบาลอเมริกันก็ดำเนินการกดดันรัฐบาลญี่ปุ่น จนในที่สุดกระทรวงไปรษณีย์ฯยินยอมให้ใช้ระบบโมโตโรลาทั่วประเทศญี่ปุ่น ยกเว้นบริเวณนครโตเกียว-นครนาโกยา โมโตโรลาขอรับการจัดสรรคลื่นวิทยุตั้งกล่าวนี้ ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ในขณะที่ระบบ NTT ใช้ได้ทั่วประเทศญี่ปุ่น แต่ระบบโมโตโรลาไม่สามารถเจาะตลาดบริเวณโตเกียว-นาโกยา ซึ่งเป็นย่านธุรกิจสำคัญได้

ในปี 2531 กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมญี่ปุ่นจัดสรรคลื่นวิทยุให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่ ซึ่งขัดกับข้ออ้างเดิมที่ว่าคลื่นวิทยุมีไม่พอ โมโตโรลาร้องเรียนต่อสำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาให้ตอบโต้ญี่ปุ่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา Special 301 แห่ง Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ซึ่งเพิ่งมีผลบังคับใช้ กระทรวงไปรษณีย์ฯอ้างว่า การจัดสรรคลื่นวิทยุใหม่มิได้ขัดต่อ MOSS Agreement ปี 2528 เพียงแต่รอให้มี Digital Cellular Telephones ข้อจำกัดต่างๆ ก็จะหมดไป แต่โมโตโรลาเห็นว่าญี่ปุ่นกำลังใช้ยุทธวิธีการถ่วงเวลา

ในเดือนเมษายน 2532 สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริการูปว่า ญี่ปุ่นละเมิดข้อตกลงตามที่ปรากฏใน MOSS Agreement ปี 2528 และประกาศตอบโต้ญี่ปุ่น เว้นแต่

ญี่ปุ่นจะปฏิบัติตามข้อตกลงภายในวันที่ 10 กรกฎาคม 2532 ในเดือนมิถุนายน ศกเดียวกันนั้นเอง กระทรวงไปรษณีย์ฯ ญี่ปุ่นยินยอมจัดสรรคลื่นวิทยุให้ระบบโมโตโรลาใช้ได้ทั่วประเทศญี่ปุ่น

ภายหลังจากที่มี MOSS Agreement ปี 2532 โมโตโรลาเริ่มแทรกตลาดบริเวณ นครโตเกียว-นาโกยา และข้อพิพาทน่าจะยุติลงได้ แต่การกระทำได้เป็นเช่นนั้นไม่ เมื่อการเจรจา การค้าระหว่างประธานาธิบดีคลินตันกับนายไฮโซกาวยุติลงด้วยความล้มเหลวเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2537 โมโตโรลาไม่รับรองที่จะเปิดเกมรุกทางการเมืองทันที

ตามข้อตกลงปี 2532 ญี่ปุ่นยอมให้โทรศัพท์มือถือระบบโมโตโรลายึดครองตลาด .is20 โตเกียว-นาโกยาประมาณ $33\frac{1}{3}$ -50% เมื่อเวลาล่วงผ่านไป 5 ปี โมโตโรลาขายในบริเวณ .is60 ดังกล่าวได้เพียง 12,000 เครื่อง ในขณะที่โทรศัพท์มือถือระบบ NTT ขายได้ 310,000 เครื่อง ในภูมิภาคอื่นๆ ของญี่ปุ่น โมโตโรลาขายได้ถึง 370,000 เครื่อง นั่นหมายความว่า โมโตโรลาแทรก ตลาดโตเกียว-นาโกยาได้ไม่ถึง 5% โมโตโรลาประมาณการความเสียหายทางธุรกิจที่ไม่สามารถ แทรกตลาดญี่ปุ่นไว้ 250-300 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

เมื่อการเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นล้มเหลวลงในเดือน กุมภาพันธ์ 2537 สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาได้หยิบยกกรณีการเจาะตลาดโทรศัพท์ มือถือของโมโตโรลาเป็นชนวนสำหรับการตอบโต้ญี่ปุ่น โดยกำหนดวันที่ 17 มีนาคม 2537 เป็น เส้นตาย นายมิกกี้ แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาข่มขู่ว่า หากญี่ปุ่น ยังคงดื้อดึงไม่ปฏิบัติตามสัญญาการเปิดตลาดสำหรับโทรศัพท์มือถือ สหรัฐฯจะตอบโต้ญี่ปุ่น คิดเป็นมูลค่า 250-300 ล้านดอลลาร์อเมริกัน อันเป็นจำนวนที่โมโตโรลาเสียหาย ทั้งนี้ไม่มีข้อกังขา ใดๆเลยที่ว่า ตัวเลขดังกล่าวนี้มีแหล่งที่มาจากโมโตโรลา

เหตุที่โมโตโรลาไม่สามารถบุกตลาดโตเกียว-นาโกยาได้ เนื่องจากสถานีรับส่ง วิทยุสำหรับระบบโมโตโรลามีน้อย ตลาดดังกล่าวถูกรองรับโดย IDO ซึ่งใช้ระบบ NTT ในขั้นแรก โมโตโรลาเรียกร้องให้ IDO ซื้อโทรศัพท์โมโตโรลา 225,000 เครื่อง ภายในกำหนด 2 ปี แต่ IDO ปฏิเสธ โดยอ้างว่าไม่มีธรรมเนียมที่ผู้ผลิตบังคับให้ผู้บริโภคซื้อสินค้า ครั้นเมื่อสหรัฐฯแสดง ท่าซึ่งซ่งเอาจริง IDO จึงตกลงเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2537 ที่จะสร้างสถานีรับส่งวิทยุ สำหรับระบบ โมโตโรลาในบริเวณโตเกียว-นาโกยา จำนวน 159 สถานีภายในเดือนตุลาคม 2538 ทั้งนี้คาดว่า IDO ต้องใช้เงินลงทุน 11.4 พันล้านเยน (หรือประมาณ 108 ล้านดอลลาร์อเมริกัน)

นับเป็นเวลาเกือบเต็มทศวรรษที่สหรัฐฯกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสำหรับ Cellular Telephones โดยที่มีข้อตกลงไปแล้ว 3 ฉบับ ประธานาธิบดีคลินตันแถลงว่า ข้อตกลง ครั้งสุดท้ายนี้ นับเป็นชัยชนะของทุกฝ่าย ในขณะที่กรรมกรอเมริกันมีงานทำมากขึ้น ส่วนผู้บริโภค ชาวญี่ปุ่นก็ได้ใช้ของดีราคาถูกลง ข้อกล่าวอ้างของประธานาธิบดีคลินตันดังกล่าวนี้สร้างความฉงน

จนายแก่นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อย ในเมื่อฐานการผลิตโทรศัพท์มือถือของโมโตโรลาอยู่ในมาเลเซีย ความสำเร็จในการเปิดตลาดโทรศัพท์มือถือในญี่ปุ่นจะไม่มีผลในการช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ แต่จะช่วยการส่งออกของมาเลเซีย และเพิ่มพูนกำไรของโมโตโรลา

การที่ญี่ปุ่นจำยอมเปิดตลาดบริการโทรคมนาคมครั้งนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ญี่ปุ่นยังคงเกรงแรงกดดันจากต่างประเทศหรือที่ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า "ไกอัตซึ" (Gaiatsu) อย่างไรก็ตาม หนังสือพิมพ์ญี่ปุ่น ทั้ง Mainichi Shimbun และ Yomiuri Shimbun ต่างส่งเสียงเตือนว่าการยอมจำนนต่อสหรัฐฯ ครั้งนี้จะเป็นเหตุให้สหรัฐฯ 'บีบคอ' ญี่ปุ่นในกรณีอื่นๆ มากขึ้น