

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 5 สิงหาคม 2537

อนาคตขององค์การการค้าโลก

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) กำลังอยู่ในสถานะ 'ลูกผี ลูกคน' ระหว่างการก่อกำเนิดกับการแห่งก่อนคลอด

แม้ว่าการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) จะยุติลงด้วยความสำเร็จระดับหนึ่ง ทั้งในการผลักดันให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรีมากขึ้น และการจัดตั้งองค์การการค้าโลกเพื่อจัดและดูแลระเบียบการค้าระหว่างประเทศ แต่สถานการณ์ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก่อให้เกิดการหวั่นเกรงว่า องค์การที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาลแห่งนี้จะแห่งก่อนคลอด

จนถึงเวลาในขณะที่เขียนบทความนี้ มีความคืบหน้าเกี่ยวกับองค์การการค้าโลกเพียงเรื่องเดียว ได้แก่ การเลือกที่ตั้งสำนักงานใหญ่ ทั้งนี้ปรากฏว่ามีเมืองที่อยู่ในข่ายพิจารณาเพียง 2 เมือง คือ นครเจนีวากับกรุงบอนน์ สำนักงานเลขาธิการ GATT ตั้งอยู่ ณ นครเจนีวามาเป็นเวลาช้านาน แต่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ GATT ไม่ใส่ใจในบริการและการปฏิบัติที่ได้รับจากรัฐบาลสวิสมากนัก ในประการสำคัญ รัฐบาลสวิสไม่ยอมให้พนักงานของ GATT มีสถานะทางการทูต ดังนั้น เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ GATT จึงคิดที่จะจัดตั้งสำนักงานองค์การการค้าโลก ณ กรุงบอนน์ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ภายหลังจากที่เยอรมนีตะวันตกผนึกเข้ากับเยอรมนีตะวันออกเป็นประเทศเดียวกัน ที่ทำการรัฐบาลเยอรมันย้ายจากกรุงบอนน์ไปสู่นครเบอร์ลิน อาคารที่ทำการรัฐบาลในกรุงบอนน์หลายต่อหลายอาคารไม่ได้ใช้ประโยชน์ การจัดตั้งสำนักงานองค์การการค้าโลกในกรุงบอนน์ นอกจากจะมีความสะดวกในด้านตึกอาคารแล้ว ยังมีส่วนช่วยอัดฉีดการเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่เยอรมนีอีกด้วย รัฐบาลเยอรมันเองก็เตรียมอ้าแขนรับเต็มที่

แต่รัฐบาลสวิสไม่ยอมปล่อยให้ลูกค้าเก่าหลุดลอยไป จึงเสนอสิ่งจูงใจที่จะดึงดูดองค์การการค้าโลกให้เข้าไปตั้งสำนักงานใหญ่ในนครเจนีวา นอกเหนือจากการยอมรับสถานะทางการทูตของเจ้าหน้าที่ขององค์การการค้าโลกแล้ว รัฐบาลสวิสยังเอาใจนักการทูตและเจ้าหน้าที่ที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นพิเศษ ด้วยการให้สถานะทางการทูตแก่ภรรยามุสลิมถึง 2 คน นอกจากนี้ รัฐบาลสวิสยังออกค่าใช้จ่ายในการสร้างตึกที่ทำการมูลค่า 75 ล้านดอลลาร์อเมริกัน รวมตลอดจนการสร้างห้องประชุมขนาดใหญ่และที่จอดรถด้วย ด้วยเหตุที่รัฐบาล

สวิตปล้อยที่เด็ดถึงขนาดนี้ จึงมีใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่คณะกรรมการพิจารณาการเลือกที่ตั้งองค์การการค้าโลก อันมีนายอันเดรียส เซเปซี (Andreas Szepesi) เอกอัครราชทูตยังการีประจำ GATT เป็นประธาน ตัดสินใจเลือกนครเจนีวา เรื่องนี้ทำให้รัฐบาลเยอรมันผิดหวังเป็นอย่างมาก รัฐมนตรีบางคนถึงกับกล่าวหาว่ารัฐบาลสวิต 'เล่นสกปรก' แต่แล้วก็ต้องยอมรับมติโดยปริยาย

ความเคลื่อนไหวสำคัญเกี่ยวกับองค์การการค้าโลกอีกเรื่องหนึ่ง ได้แก่ การรณรงค์เพื่อแย่งชิงตำแหน่งผู้อำนวยการ (Director General) ทั้งนี้ปรากฏว่า นายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เลขาธิการ GATT แสดงเจตนารมณ์ว่าไม่สนใจตำแหน่งนี้ อันเป็นเหตุให้การรณรงค์เพื่อแย่งชิงตำแหน่งดังกล่าวทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น เดิมทีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นชื่อที่ถูกกล่าวขวัญว่าอยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณา แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยไม่มีนโยบายผลักดันให้นายอานันท์รับตำแหน่งนี้ อีกทั้งนายอานันท์มิได้มีท่าทีสนใจตำแหน่งดังกล่าวด้วย

แม้ว่าในที่สุดแล้ว ตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO คงตกแก่ตัวแทนจากประเทศมหาอำนาจ แต่กลุ่มประเทศโลกที่สามก็ไม่ละความพยายามในการแย่งชิงตำแหน่ง ผู้ที่เริ่มรณรงค์หาเสียงอย่างจริงจังก็คือ นายชุลซู คิม (Chulsu Kim) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าอุตสาหกรรม และพลังงานแห่งเกาหลีใต้ ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนระหว่างวันที่ 22-28 กรกฎาคม 2537 ณ กรุงเทพฯ กลายเป็นสนามหาเสียงที่ดียิ่ง นอกจากเกาหลีใต้ที่รณรงค์หาเสียงเพื่อตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO แล้ว รัฐบาลไทยก็รณรงค์ที่จะยึดกุมตำแหน่งประธานคณะกรรมการเกษตรแห่ง WTO ซึ่งหนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่ามีอุปสรรคให้การสนับสนุน ในขณะที่เดียวกัน สิงคโปร์พยายามผลักดันให้การประชุมรัฐมนตรี WTO จัดขึ้นในนครสิงคโปร์

ในขณะที่ความหวังของไทยแลดูสดใส แต่ความหวังของสิงคโปร์ค่อนข้างริบหรี่ ส่วนสำคัญเป็นเพราะความขัดแย้งที่สิงคโปร์มีกับสหรัฐอเมริกา เมื่อเกิดคดีเด็กชายชาวอเมริกันทำลายทรัพย์สินในที่สาธารณะ และศาลสิงคโปร์พิพากษาให้โดยด้วยหวาย ประธานาธิบดีคลินตันพยายามเกลี้ยกล่อมให้ผู้นำสิงคโปร์ใช้วิธีการลงโทษวิธีอื่น แต่ไร้ผล ซึ่งสร้างความระคายเคืองแก่ผู้นำอเมริกันอย่างยิ่ง จนถึงกับมีการปล้อยข่าวว่า การประชุมรัฐมนตรี WTO จะไม่มีวันที่จะจัดขึ้นในสิงคโปร์ได้

ในขณะที่มีการแย่งชิงที่ตั้งและตำแหน่งผู้บริหารองค์การการค้าโลก อนาคตของ WTO กลับขึ้นอยู่กับการเมืองภายในสหรัฐอเมริกา องค์การการค้าโลกจะคลอตามกำหนดวันที่ 1 มกราคม 2538 ได้ ก็ต่อเมื่อภาคีสมาชิกให้สัตยาบันข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreement) อันเป็นผลจากการเจรจาออบุรุกวัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศมหาอำนาจ เพราะถ้าหากประเทศมหาอำนาจไม่ยอมให้สัตยาบัน ประเทศนั้นก็

เข้าสู่ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ร่างขึ้นใหม่นี้ ความพยายามในการจัดระเบียบการค้าให้มีลักษณะเสรีมากขึ้นย่อมไร้ความหมาย หากประเทศมหาอำนาจมิได้ร่วมอยู่ด้วย

แต่การเมืองภายในสหรัฐอเมริกาตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีที่ท่าว่า การขอสัตยาบันจากรัฐสภาในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกไม่สู้ราบรื่นนัก ประเด็นที่ก่อให้เกิดวิวาทะมีอยู่อย่างน้อย 4 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก ได้แก่ วิธีการบริหารของรัฐบาลคลินตันซึ่งอาศัยการปล่อยข่าวสู่สื่อมวลชนเพื่อหยั่งประชามติ แม้จนถึงต้นเดือนกรกฎาคม 2537 รัฐบาลยังไม่มีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมต่อรัฐสภาว่า รัฐบาลคลินตันมีนโยบายที่จะปฏิบัติตามระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ร่างขึ้นใหม่นี้อย่างไร จนวุฒิสมาชิกดาเนียล แพททริก มอยนิฮัน (Daniel Patrick Moynihan) แห่งมลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการเงินแห่งวุฒิสภา (Senate Finance Committee) ต้องออกมาฟาดวงฟาดงา ทั้งๆ ที่สังกัดพรรคเดโมแครตด้วยกัน

ประเด็นที่สอง การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยมีข้อตกลงที่จะขจัดอุปสรรคของการค้าระหว่างประเทศด้วยการลดอากรขาเข้าประเภทต่างๆ การลดอากรขาเข้าทำให้รัฐบาลอเมริกันต้องสูญเสียรายได้อย่างสำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลคลินตันจะต้องเสนอมาตรการในด้านการลดรายจ่ายและ/หรือเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งตามระเบียบรัฐสภาอเมริกัน จะต้องหาทางชดเชยรายได้ประมาณ 12,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในช่วง 5 ปีแรก วิวาทะสำคัญจึงมุ่งสู่ประเด็นที่ว่า จะหาทางลดรายจ่ายและ/หรือเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอย่างไร ผู้นำพรรครีพับลิกันบางส่วนมีความเห็นว่า รัฐบาลไม่จำเป็นต้องลดรายจ่ายและไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะข้อตกลงการค้าใหม่นี้จะเกื้อกูลให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างมาก ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติเพียงพอที่จะชดเชยอากรขาเข้าที่ลดลง

ประเด็นที่สาม การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยมีข้อตกลงที่จะลดเงินอุดหนุนการเกษตร เพราะการให้เงินอุดหนุนในการผลิตและในการส่งออกมีผลในการบิดเบือนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) อันเป็นเหตุให้การค้าระหว่างประเทศมิได้เป็นไปตามความชำนาญพิเศษโดยธรรมชาติ แต่โดยเหตุที่รัฐบาลอเมริกันได้ให้เงินอุดหนุนการเกษตรมาเป็นเวลาช้านาน และเกษตรกรเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงอิทธิพลในระบบการเมืองอเมริกัน การลดเงินอุดหนุนการเกษตรจึงเป็นปฏิบัติการที่ยากยิ่งสำหรับรัฐบาลอเมริกัน ในทันทีที่รัฐบาลคลินตันกำหนดที่จะลดเงินอุดหนุนการเกษตรจำนวน 1,700 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เสียศักดิ์ค่านักตั้งขรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักการเมืองที่มาจากมลรัฐการเกษตร เกษตรกรอเมริกันยังคงต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลว่า เงินอุดหนุนการเกษตรที่รัฐบาลอเมริกันจ่ายมีมูลค่าเพียง 10% ของเงินอุดหนุนที่จ่ายกันในสหภาพยุโรป บางคนอ้างว่า หาก

รัฐบาลอเมริกันจ่ายเงินอุดหนุนการเกษตรในระดับปีละ 900 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ก็ยังไม่ขัดต่อกฎข้อบังคับของ GATT ความเป็นจริงในสังคมการเมืองอเมริกันเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า นโยบายเงินอุดหนุนการเกษตรจะเป็นประเด็นการต่อรองสำคัญระหว่างรัฐบาลคลินตันกับรัฐสภาอเมริกัน

ประเด็นที่สี่ ผู้นำพรรคเดโมแครตบางคนต้องการให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎข้อบังคับของ GATT โดยให้มีบทบัญญัติทางด้านสังคม (social clause) ในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานและสิ่งแวดล้อม แต่ผู้นำพรรครีพับลิกันคัดค้านข้อเสนอนี้ เพราะเกรงว่าจะทำให้ต้นทุนของการลงทุนในต่างประเทศเพิ่มขึ้น อันเป็นผลเสียต่อนายทุนอเมริกันเอง

คณะกรรมการการเงินแห่งวุฒิสภาในการประชุมเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2537 ลงมติด้วยคะแนน 11 ต่อ 9 เสียง รับหลักการการแก้ไขกฎข้อบังคับของ GATT ตามการเจรจาอบุรุกวัย ความรู้สึกของคะแนนเสียงสะท้อนให้เห็นความยากลำบากในการฝ่าข้ามไป รัฐบาลคลินตันยังคงต้องฝ่าด่านคณะกรรมการอีกหลายชุด ก่อนที่จะนำเสนอสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สถานการณ์ในปัจจุบันเรียกได้ว่า 'ลูกผีลูกคน' และทำให้ต้องย้อนกลับไปดูสถานการณ์เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ในครั้งกระนั้น รัฐสภาอเมริกันไม่ยอมให้สัตยาบันแก่กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) อันเป็นเหตุให้องค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization = ITO) มีอันต้องแท้งไป โดยที่มี GATT เกิดขึ้นมาแทนที่

ผู้ที่เรียนรู้ประวัติความเป็นมาของ ITO ได้แต่ตั้งจิตภาวนาว่า ขอย่าให้ WTO ต้องย่อยประวัติศาสตร์เดียวกับ ITO