

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 2 ธันวาคม 2537

## สหรัฐอเมริกา กับองค์การการค้าโลก

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

โลกกำลังจับตามองการเมืองอเมริกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสัปดาห์ที่ผ่านมา ชะตากรรมของการค้าโลกและชะตากรรมของสังคมเศรษฐกิจโลกแขวนอยู่กับกระบวนการการต่อรองทางการเมืองในรัฐสภาอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization = WTO) อันเป็นข้อตกลงจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round)

องค์การการค้าโลกกำหนดที่จะจัดตั้งขึ้นในวันที่ 1 มกราคม 2538 แต่องค์การการค้าระหว่างประเทศองค์การใหม่ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลและจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศนี้ จะสามารถมีบทบาทและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อประเทศต่างๆ ในโลกพร้อมใจกันเป็นภาคีสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกามีรายได้ประชาชาติมากกว่า 20% ของรายได้ประชาชาติของโลก หากสหรัฐอเมริกาไม่เข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก องค์การระหว่างประเทศแห่งใหม่นี้ย่อมมีความหมายไม่มากเท่าที่ควร

เมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยยุติลง โลกพากันจับตาดูว่า สหรัฐอเมริกาจะให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกหรือไม่ ยิ่งใกล้กำหนดวันจัดตั้งมากเพียงใด ความกระสับกระส่ายก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น ผู้ที่มีอาการกระสับกระส่ายมิได้จำกัดเฉพาะนายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เลขาธิการ GATT เท่านั้น หากยังรวมถึงผู้นำยุโรปตะวันตกหลายต่อหลายคน แม้แต่นายสุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีของไทยก็มีอาการกระสับกระส่ายด้วย จนถึงกลับผลักดันให้คำประกาศแห่งโบกอร์ (Bogor Declaration) ผูกมัดภาคี APEC ในการให้สัตยาบันแก่องค์การการค้าโลก

นับตั้งแต่การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยยุติลง วงการการเมืองอเมริกันก็มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก วิวาทะในประเด็นนี้ปรากฏสู่สาธารณชนอย่างหนาหนามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใกล้กำหนดการจัดตั้ง การจำแนกกลุ่มผู้สนับสนุนออกจากกลุ่มผู้คัดค้านมิอาจกระทำได้เพียงการขีดเส้นพรรค เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกในสังกัดพรรคเดโมแครตของประธานาธิบดีบิล คลินตัน จำนวนไม่น้อยคัดค้านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ในขณะที่นักการเมืองในสังกัดพรรค

รีบีบลีกันหลายต่อหลายคนให้การสนับสนุนในเรื่องนี้ เนื่องจากพรรคดีโมแครตเสียงแตก ประธานาธิบดีคลินตันจึงต้องพึ่งพาคะแนนเสียงบางส่วนจากพรรครีบีบลีกัน

ความเห็นที่แตกต่างเกี่ยวกับการเข้าร่วมองค์การการค้าโลกมิได้เป็นผลจากความแตกต่างด้านอุดมการณ์ เพราะปรากฏว่าทั้งกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้านมีทั้งฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายผสมปนเปกันไป ดังจะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้คัดค้านมีตั้งแต่ นายราล์ฟ เนเดอร์ (Ralph Nader) และศาสตราจารย์ แจ็กสัน (Jesse Jackson) ไปจนถึง นายรอสส์ เปโรต์ (Ross Perot) และนายแพททริก บูคานัน (Patrick Buchanan) อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้คัดค้านที่สำคัญประกอบด้วยกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ และนักการเมืองชาตินิยม

กลุ่มผู้คัดค้านนำเสนอวิวาทะว่า การเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกจะทำให้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม มาตรฐานด้านสุขภาพอนามัย และมาตรฐานด้านความปลอดภัยหย่อนยานลงจากมาตรฐานอเมริกัน เพราะข้อตกลงการค้าพหุภาคีอันเป็นผลจากการเจรจารอบอุรุกวัยได้ละเลยการกำหนดมาตรฐานเหล่านี้ และด้วยเหตุที่ระเบียบการค้าใหม่ของโลกมิได้มีข้อบังคับทางด้านสังคม (Social Clause) นี้เอง กลุ่มสิทธิมนุษยชนจึงต่อต้านองค์การการค้าโลก ด้วยเหตุผลที่ว่าอาจมีสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานเด็กทะลักเข้าสู่ตลาดอเมริกัน

กลุ่มชาตินิยมนำเสนอวิวาทะว่า การเข้าร่วมองค์การการค้าโลกจะทำให้สหรัฐอเมริกาสูญเสียอธิปไตย เพราะเมื่อเข้าเป็นภาคีสมาชิกแล้ว องค์การพหุภาคีแห่งนี้สามารถออกกฎระเบียบมาบังคับรัฐบาลอเมริกันได้ กลุ่มชาตินิยมไม่เห็นด้วยกับกฎการลงคะแนนเสียงที่ยึดหลักการว่า ภาคีทุกประเทศมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน กล่าวคือ 'หนึ่งประเทศหนึ่งคะแนนเสียง' (One Country, One Vote)

กลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอกลัวเกรงว่า การเข้าร่วมเป็นภาคีองค์การการค้าโลกซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกามีพันธะลดอากรขาเข้าลงถาวรเฉลี่ยปีละ 38% จะทำให้สิ่งทออเมริกันไม่สามารถต่อกรกับสิ่งทอที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ อุตสาหกรรมที่กำลังร่วงโรย (Sunset Industries) อื่นๆ ต่างพากันหวาดหวั่นเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมสิ่งทอ เนื่องจากสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ โดยที่มีการประโคมข่าวกันว่า สินค้าต่างชาติจะท่วมตลาดอเมริกัน และการว่างงานจะมีมากขึ้น

กลุ่มผู้สนับสนุนการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกประกอบด้วยผู้นำอเมริกันในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานาธิบดีจิมมี่ คาร์เตอร์ และประธานาธิบดียอร์จบุช บรรดารัฐมนตรีคนสำคัญในรัฐบาลบุชต่างดาหน้าออกมาสนับสนุนประธานาธิบดีคลินตัน ทั้งที่สังกัดพรรคการเมืองต่างพรรคก็ตาม นางคาร์ล่า ฮิลล์ (Carla Hills) อดีตผู้แทนการค้าอเมริกัน (USTR) ก็ออกมาหนุนช่วยนายมิกกี้ แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าอเมริกัน

คนปัจจุบันด้วย ในประการสำคัญ นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมได้ออกแถลงการณ์ผลักดันให้สหรัฐอเมริกาเข้าเป็นภาคีองค์การการค้าโลก ในจำนวนนี้รวมนักเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับรางวัลโนเบลหลายต่อหลายคน

กลุ่มผู้สนับสนุนองค์การการค้าโลกนำเสนอวิวาทะว่า ระเบียบการค้าใหม่ของโลกภายใต้การกำกับขององค์การการค้าโลก จะช่วยให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว ระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะได้ประโยชน์จากการขยายตัวของการค้าโลกนี้ ไม่เพียงแต่จะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่าดุลการค้ายังมีส่วนขาดดุลลดลงอีกด้วย ผลการศึกษาของสถาบันเพื่อเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ (Institute for International Economics) ในรายงานเรื่อง *The Uruguay Round : An Assessment* พบว่า ในปี 2543 การส่งออกของสหรัฐฯจะเพิ่มขึ้น 41.9 พันล้านเหรียญอเมริกัน ในขณะที่การนำเข้าเพิ่มขึ้นเพียง 22 พันล้านเหรียญอเมริกัน ซึ่งหมายความว่า ฐานะของดุลการค้าระหว่างประเทศจะดีขึ้นถึง 19.9 พันล้านเหรียญอเมริกัน โดยที่จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 265,000 คน ผลประโยชน์ดังกล่าวนี้มีมากกว่าการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ถึง 10 เท่า

การยอมรับกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights) ไม่ว่าจะเป็นสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ และเครื่องหมายการค้า เป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาจะได้รับประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคีองค์การการค้าโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากการมีกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาจะเพิ่มขึ้นอีกมาก

การเติบโตทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ จะช่วยให้การขาดดุลการค้าของรัฐบาลอเมริกันลดลง เพราะรายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งปวงจะเพิ่มขึ้นมากเกินกว่าอากรขาเข้าที่ลดลง ภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลกมีพันธะที่ต้องลดอากรขาเข้าตามระเบียบการค้าใหม่ของโลก ข้อกำหนดนี้เองทำให้รัฐบาลคลินตันต้องจัดทำแผนการหารายได้เพื่อชดเชยอากรขาเข้าที่หดหายไป เพื่อแสดงต่อรัฐสภา แผนการหารายได้ชดเชยของรัฐบาลคลินตันครอบคลุมช่วงเวลาเพียง 5 ปี ซึ่งยาวนานพอที่จะผลักดันให้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงข้างมาก แต่ไม่ยาวนานพอที่จะใช้กฎการลงคะแนนเสียงเดียวกันในวุฒิสภา เพราะวุฒิสภามีข้อบังคับว่าจะต้องแสดงแผนการหารายได้ชดเชยอย่างน้อย 10 ปี ดังนั้น การให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสมาชิกอย่างน้อย 60 คน จากจำนวน 100 คน

กลุ่มผู้คัดค้านองค์การการค้าโลกในรัฐสภาอเมริกันพยายามเตะถ่วงการให้สัตยาบัน โดยต้องการยืดเวลาออกไปหลังจากองค์การแห่งนี้จัดตั้งขึ้นแล้ว 6 เดือน แต่รัฐบาลคลินตันพยายามทัดทานกระแสดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้นำพรรครีพับลิกันผลักดันให้การลงมติในเรื่องนี้เลื่อนออกไปหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก และผู้ว่าการ

มลรัฐในช่วงกลางเดือนพฤศจิกายน 2537 เพราะเกรงว่า หากรัฐบาลคลินตันสามารถดำเนินการให้รัฐสภาให้สัตยาบันก่อนการเลือกตั้งจะมีผลกระทบต่อ การเลือกตั้งของพรรครีพับลิกัน อย่างสำคัญ ในที่สุดจึงตกลงที่จะบรรจุวาระการประชุมในสภาผู้แทนราษฎรในวันอังคารที่ 29 พฤศจิกายน และวุฒิสภาในวันพฤหัสบดีที่ 1 ธันวาคม 2537

เมื่อผลการเลือกตั้งกลางสมัยปรากฏว่า พรรคเดโมแครตพ่ายแพ้อย่างยับเยิน รัฐบาลคลินตันยังมีเหตุที่จะต้องผลักดันการให้สัตยาบันในขณะที่พรรคดีโมแครตยังมีเสียงข้างมากในรัฐสภา เพราะนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป รัฐสภาอเมริกันจะตกเป็นของพรรครีพับลิกัน ซึ่งสร้างปัญหาแก่รัฐบาลคลินตันมากยิ่งขึ้น

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันอังคารที่ 29 พฤศจิกายน 2537 ปรากฏว่า สภามีมติเห็นชอบกับการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก ด้วยคะแนนเสียง 288 ต่อ 146

บัดนี้ ชะตากรรมขององค์การการค้าโลก กำลังอยู่ในเงื้อมมือของวุฒิสภาอเมริกัน ซึ่งในขณะที่เขียนบทความนี้กำลังจะมีการประชุม โดยที่รัฐบาลคลินตันยังมิได้แสดงความมั่นใจว่า จะสามารถกุมคะแนนได้ถึง 60 เสียง