

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 8 พฤศจิกายน 2539

## บรรทัดฐานด้านสิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่างประเทศ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

บรรทัดฐานด้านสิ่งแวดล้อมกำลังมีบทบาทในการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ทุกที่ ล่าสุดสมาชิกสหภาพยุโรปรวม 4 ประเทศ อันประกอบด้วยเยอรมนี ฝรั่งเศส เบลเยียม และ เนเธอร์แลนด์ ประกาศบังคับใช้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า Green Dot Measures ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบขององค์การการค้าโลก (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันจันทร์ที่ 21 ตุลาคม 2539)

Green Dot Measures เป็นมาตรการที่กำหนดให้ผู้ส่งออกเป็นผู้รับภาระในการ กำจัดกากขยะบรรจุภัณฑ์ การรับภาระดังกล่าวกระทำได้ 2 รูปแบบ รูปแบบแรกก็คือ ผู้ส่งออก เป็นผู้ขนกากขยะบรรจุภัณฑ์กลับประเทศของตน ส่วนรูปแบบที่สองกำหนดให้ผู้ส่งออกจ่ายเงิน ค่ากำจัดขยะบรรจุภัณฑ์แก่ประเทศผู้นำเข้าทั้งสิ้น

เหตุที่ประเทศสมาชิกทั้งสี่ของสหภาพยุโรปต้องการผลัดภาระการกำจัดกากขยะ บรรจุภัณฑ์ไปให้แก่ผู้ส่งออก ก็เพราะว่าการกำจัดกากขยะดังกล่าวนี้สร้างภาระทางด้าน งบประมาณแก่ประเทศเหล่านี้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆจึงต้องการผลัดภาระไปให้แก่ผู้ส่งออก เมื่อผู้ส่งออก ต้องรับภาระการกำจัดกากขยะบรรจุภัณฑ์เอง ผู้ส่งออกย่อมต้องเสนอขายสินค้าออกของตน ในราคาที่สูงขึ้น โดยที่ราคาที่เสนอขายต้องสะท้อนถึงต้นทุนการกำจัดกากขยะบรรจุภัณฑ์ด้วย หากพิจารณาในเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ Green Dot Measures มีข้อสนับสนุนทางทฤษฎี หาน้อยไม่ เพราะไม่มีเหตุผลที่จะให้สังคมโดยรวมเป็นผู้รับภาระในการกำจัดกากขยะอันเกิด จากการซื้อขายสินค้าเอกชน ผู้ซื้อและผู้ขายสมควรที่จะต้องรับภาระดังกล่าวนี้เอง ส่วนภาระ จะตกแก่ใครย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่าย

ผู้นำประเทศโลกที่สามมิได้พิจารณาความสมเหตุสมผลของ Green Dot Measures หากแต่โจมตีว่า Green Dot Measures เป็นรูปแบบที่แอบแฝงของการกีดกันการค้า และถือได้ว่าเป็นการสร้างกีดกันการค้าที่มีใช้กำแพงภาษี (Non-tariff Barriers) ผู้นำ เหล่านี้มีความรู้สึกที่ว่า ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจกำลังใช้บรรทัดฐานด้านสิ่งแวดล้อม ในการกีดกันการค้า

แต่การประกาศใช้ Green Dot Measures เป็นไปอย่างเปิดเผย และมีความโปร่งใสยิ่ง เมื่อประเทศทั้งสี่แจ้งให้องค์การการค้าโลกรับทราบว่าจะใช้มาตรการดังกล่าวนี้ ก็ได้ให้เวลาถึง 60 วัน เพื่อให้ประเทศคู่ค้าทั่วทั้ง อันเป็นไปตามกฎข้อบังคับขององค์การการค้าโลก เมื่อไม่มีประเทศคู่ค้าใดทั่วทั้ง องค์การการค้าโลกก็ต้องให้ประเทศทั้งสี่สามารถใช้มาตรการดังกล่าวนี้ได้ เพราะถือว่าประเทศคู่ค้าทั้งสองฝ่ายยอมรับมาตรการนี้โดยสมัครใจ ในประการสำคัญ การบังคับใช้ Green Dot Measures มิได้มีการปฏิบัติอย่างลำเอียง เพราะมิได้บังคับใช้กับสินค้าเฉพาะประเภท และ/หรือบังคับใช้กับสินค้าจากบางประเทศเท่านั้น หากแต่เป็นมาตรการที่บังคับใช้กับสินค้าทุกประเภทจากทุกประเทศโดยเสมอเหมือนกัน

ข้อที่น่าประหลาดใจก็คือ ทั่วทั้งสมาชิกทั้งสี่แห่งสหภาพยุโรปแจ้งให้ประเทศคู่ค้าทราบว่าจะบังคับใช้ Green Dot Measures แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยหาไม่มีผู้ใดสนใจไม่ ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีรายงานจากเจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ประจำองค์การการค้าโลก มิใช่ต้องกล่าวถึงอาการเฉยเมยของเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกรุงเทพฯ แม้แต่สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเมื่อได้รับแจ้งเรื่องนี้ก็ได้มีอาการตระหนกจนถึงขั้นกดดันให้รัฐบาลไทยทั่วทั้ง สมาชิกสหภาพยุโรปเหล่านั้น หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า เพราะเหตุที่จดหมายแจ้งเรื่องการบังคับใช้ Green Dot Measures เขียนเป็นภาษาเยอรมัน เมื่อหากคนอ่านภาษาเยอรมันมิได้ ก็เลยไม่มีใครเก็บมาใส่ใจ

แต่ Green Dot Measures ทำให้ต้นทุนการส่งออกสินค้าไทยสูงขึ้น และกระทบต่อฐานะการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลก แม้ว่าทุกประเทศที่ขายสินค้าให้แก่เยอรมนี ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และเบลเยียมต้องเสียต้นทุนการส่งออกเพิ่มขึ้นเสมอเหมือนกัน และกล่าวได้ว่า ไม่มีการเสียเปรียบซึ่งกันและกัน แต่ฐานะการแข่งขันสัมพัทธ์ยังคงแปรเปลี่ยนไป เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าพื้นเมือง การผลัดภาระการกำจัดกากขยะบรรจุภัณฑ์ไปให้แก่ผู้ส่งออกทำให้สินค้าที่ผลิตในประเทศทั้งสี่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับสินค้าออกได้มากขึ้น จนอาจทำให้การนำเข้าลดลง นอกจากนี้ ประเทศผู้ส่งออกแต่ละประเทศมีเทคโนโลยีในการผลิตบรรจุภัณฑ์ และในการกำจัดกากขยะที่มีความก้าวหน้าแตกต่างกัน ความแตกต่างในด้านเทคโนโลยีมีผลโดยตรงต่อต้นทุนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำที่สุุดกระทบต่อความได้เปรียบด้านต้นทุนโดยเปรียบเทียบ (comparative cost advantage)

เมื่อมีการจุดพลุบังคับใช้ Green Dot Measures ในสหภาพยุโรป แม้จะเริ่มต้นเพียง 4 ประเทศ แต่ก็เป็นที่คาดได้ว่าจะต้องแผ่ขยายปกคลุมทั่วสหภาพยุโรปในภายหลัง ประเทศ

ในโลกที่สาม ดังเช่นประเทศไทยจะวางเฉยนิ่งดูตายและปล่อยให้ประเทศมหาอำนาจเอาเปรียบ เห็นจะไม่ได้ ถึงคราวที่ต้องพิจารณาผลกระทบการกำจัดกากขยะบรรจุภัณฑ์ไปให้แก่ผู้ส่งออกบ้าง

หากไทยยังคงต้องการเดินบนเส้นทางยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) ต่อไป นอกจากจะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลกแล้ว ยังต้องใส่ใจต่อระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอีกด้วย การปรับตัวเพื่อสนองตอบต่อระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่กำลังแปรเปลี่ยนไปนับเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง หากการปรับตัวไม่ทันการณ์ สินค้าไทยก็ยากที่จะแข่งขันในตลาดโลกได้

โลกกำลังแปรเปลี่ยนไปในทางที่ให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น บรรทัดฐานด้านสิ่งแวดล้อมกำลังมีบทบาทในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า สังคมเศรษฐกิจไทยควรจะต้องรับการเปลี่ยนแปลงนี้อย่างไร ?

นักเศรษฐศาสตร์ชาตินิยมมักจะโจมตีการกำหนดบรรทัดฐานด้านสิ่งแวดล้อมในการค้าระหว่างประเทศว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการกีดกันการค้า แต่การโจมตีเช่นนี้หาประโยชน์อันใดมิได้ในเมื่อประเทศมหาอำนาจประสบความสำเร็จในการผลักดันให้มีข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Multilateral Environmental Agreement = MEA) ในองค์การการค้าโลก (WTO) หากต้องการต่อสู้ในองค์การการค้าโลกว่า การกำหนดบรรทัดฐานด้านสิ่งแวดล้อมขัดต่อกฎข้อบังคับของ WTO ก็ต้องมีผู้ชำนาญการในด้านกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อยื่นฟ้องต่อ WTO แต่กว่าที่จะมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อพิพาทก็กินเวลานานนับปี และต้องสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาเหล่านั้น ในประการสำคัญ การผลักดันให้จัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยให้ความสำคัญแก่บรรทัดฐานด้านสิ่งแวดล้อมนั้นหาได้หยุดอยู่กับที่ไม่ หากแต่รุดหน้าต่อไปเรื่อยๆ ด้วยแรงผลักดันของขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

นักเศรษฐศาสตร์มนุษยนิยมมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป โดยให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ของมนุษยโลกยิ่งกว่าผลประโยชน์ของประเทศหนึ่งประเทศใดโดยเฉพาะ ตามทัศนะของสำนักความคิดนี้ ประเทศต่างๆควรจะร่วมมือร่วมใจในการแปรมนุษยโลกให้กลายเป็นโลกสีเขียว ในการนี้จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ทางความคิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนทัศน์เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้ความสำคัญแก่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(sustainable development) เป็นด้านหลัก กิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทต้องแปรเปลี่ยนเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

ในเมื่อบรรทัดฐานด้านสิ่งแวดล้อมกำลังกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หนทางที่จะดำรงฐานะการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลกก็แต่โดยปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตให้เป็นกระบวนการผลิตที่ยั่งยืน การเลือกใช้เทคโนโลยีที่ 'สะอาด' ไม่สร้างปัญหามลภาวะและมีกระบวนการกำจัดกากของเสีย รวมตลอดจนการผลิตสินค้าให้ได้มาตรฐาน ISO 14000

แม้ว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตดังกล่าวข้างต้นนี้จะทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น และอาจทำให้สินค้าบางชนิดสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) จนมีอาจส่งออกต่อไปได้ แต่เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ประเทศต่างๆ ต้องปรับโครงสร้างการผลิตตามการเปลี่ยนแปลงของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในท้ายที่สุดแล้ว การซึ่งปรับโครงสร้างการผลิตก่อนประเทศอื่นๆ แม้จะต้องมีต้นทุนที่ต้องเสีย ย่อมมีผลดุจดังการช่วงชิงความได้เปรียบ โดยที่ความเสียเปรียบตกแก่ผู้ปรับโครงสร้างทีหลัง (The Late-comer)