

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2546

จากพหุภาคีนิยมสู่ทวิภาคีนิยม

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เมื่อผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก (World Trade Organization = WTO) เรียกร้องให้ภาคีสมาชิกสนใจผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (Doha Round) รุดหน้า สัญญาฉบับบ่งบอกปัญหาการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ปรากฏโดยชัดเจนยิ่ง

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาเริ่มต้นแล้วตั้งแต่วันที่ 28 มกราคม 2545 และกำหนดจะเสร็จสิ้นในวันที่ 1 มกราคม 2548 นายสุภชัย พานิชภักดิ์ ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกแสดงความมุ่งมั่นที่จะผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่บรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแล้วยังเป็นการสร้างและแสดงผลงานของผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกอีกด้วย

แม้ว่าการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาจะล่องเลยมาแล้วเกือบหนึ่งปี แต่ความก้าวหน้าเกือบไม่มีเลย สมาชิกองค์การการค้าโลกจำนวนมากมิได้สนใจผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่บรรลุผลตามเป้าหมาย อากาเรขยเมยดังกล่าวนี้ปรากฏทั้งในหมู่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและประเทศด้อยพัฒนา

การเจรจาการค้าพหุภาคีส่งผลกระทบต่อการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี เพราะองค์การการค้าโลกมีสมาชิกถึง 140 ประเทศ เมื่อภาคีสมาชิกบรรลุข้อตกลงในการจัดระเบียบการค้าใหม่ ย่อมต้องปฏิบัติตามพันธะแห่งข้อตกลงดังกล่าว ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่สถาปนาโดย GATT และต่อมา GATT/WTO จึงมีลักษณะพหุภาคีนิยม (Multilateralism)

แต่การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคีนิยมเป็นเรื่องยากนัก ยิ่งองค์การการค้าโลกมีภาคีสมาชิกจำนวนมากเพียงใด ความยากลำบากในการบรรลุข้อตกลงยิ่งมีมากเพียงนั้น เนื่องจากต้นทุนการเจรจา (Negotiation Cost) เพิ่มขึ้นตามจำนวนภาคีสมาชิก ภาคีสมาชิกย่อมต้องการผลักดันการจัดระเบียบในทางที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตน และต่อต้านการเปลี่ยนแปลงระเบียบในทางที่ลดทอนผลประโยชน์ของตน

ในโลกแห่งความเป็นจริงของการเจรจาการค้าพหุภาคี การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อให้ภาคีสมาชิกทุกประเทศได้ประโยชน์ในทุกๆเรื่องมีอาจเป็นไปได้ การเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศบางด้านย่อมมีภาคีสมาชิกบางประเทศได้ประโยชน์และบางประเทศเสียประโยชน์ ภาคีสมาชิกแต่ละประเทศจึงต้องประเมินประโยชน์สุทธิที่คาดว่าจะได้จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ โดยที่อาจต้องเสียประโยชน์จากการจัดระเบียบใหม่บางด้านเพื่อแลกกับผลประโยชน์ในด้านอื่น ด้วยเหตุดังนี้ ภาคีสมาชิกจึงมักจะรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการเจรจา เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศเกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มตน ความใหญ่โตมโหฬารขององค์การการค้าโลก นอกจากจะทำให้การเจรจาการค้าพหุภาคีเสียต้นทุนสูงแล้ว ยังทำให้ประเด็นการเจรจามีความละเอียดอ่อนและสลับซับซ้อนยิ่งอีกด้วย

การจัดตั้งเขตการค้าเสรียักษ์ใหญ่ในลักษณะ Super Bloc ดังเช่น APEC และ FTAA (=Free Trade Area of the Americas) มีความยากลำบากไม่ยิ่งหย่อนกว่าการบรรลุข้อตกลงในการเจรจาการค้าพหุภาคีด้วยเหตุผลเดียวกัน ทั้ง APEC และ FTAA ล้วนมีลักษณะพหุภาคี เพียงแต่จำนวนสมาชิกน้อยกว่า WTO ณ บัดนี้ APEC ตายทั้งกลมตั้งแต่ไม่คลอด FTAA เดินอยู่บนเส้นทางเดียวกัน สหภาพยุโรปเป็น Super Bloc หนึ่งเดียวที่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้ง และกำลังอยู่ในกระบวนการขยายตัว ทั้งการขยายปริมาณของสหภาพยุโรป (EU Enlargement) และการทำข้อตกลงเขตเศรษฐกิจเสรีกับประเทศในกลุ่มสมุทรเมดิเตอร์เรเนียน (Euro-Mediterrance Economic Area = EMEA) และกลุ่มประเทศในตลาดร่วมของภูมิภาคส่วนใต้ (MERCOSUR)

ความยากลำบากในการบรรลุข้อตกลงในการเจรจาการค้าพหุภาคีและความยากลำบากในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อเกื้อกูลผลประโยชน์ของตน ทำให้ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา หันไปสู่เส้นทางทวิภาคีนิยม (Bilateralism) โดยมีได้สนใจเดินต่อบนเส้นทางพหุภาคีนิยมเท่าที่ควร นายโรเบิร์ต โซลลิก (Robert Zoellick) ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ใช้เวลาในสัดส่วนสำคัญในการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าเสรีในรูปแบบทวิภาคี (Bilateral Trade Agreement) กับประเทศต่างๆ ทั้งในละตินอเมริกา อาเซีย และแอฟริกา

ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาต้องการเห็น เมื่อมีอาจผลักดันเป็นระเบียบพหุภาคี เนื่องจากติดขัดด้วยการเมืองภายใน WTO สหรัฐอเมริกาก็นำระเบียบดังกล่าวมาบรรจุไว้ในข้อตกลงการค้าทวิภาคี เมื่อข้อตกลงการค้าทวิภาคีขยายตัว อันเป็นผลจากการที่จำนวนประเทศที่มีข้อตกลงลักษณะนี้กับสหรัฐอเมริกามีมากขึ้น เครือข่ายประเทศที่ทำข้อตกลง

การค้าทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาขยายใหญ่ขึ้น ข้อตกลงการค้าทวิภาคียอมแปรสภาพเป็นข้อตกลงการค้าพหุภาคีโดยปริยาย

ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกายังคงยืนยันที่จะผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาบรรลุผล โดยยืนยันว่า การทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีมิได้ขัดต่อการเจรจาการค้าพหุภาคี ตรงกันข้ามการทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีกลับจะเป็นตัวเร่งให้การเจรจาการค้าพหุภาคีบรรลุข้อตกลงเร็วขึ้น

แต่นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก รวมทั้งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก มีเศรษฐกิจทรรศน์ตรงกันข้ามกับความเห็นข้างต้นนี้ เพราะข้อตกลงการค้าทวิภาคีมักจะให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่ประเทศคู่สัญญา อันก่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อประเทศที่สาม จนในที่สุดอาจสร้างความรู้สึกรังเกียจเป็นปฏิกิริยาในหมู่ประเทศต่างๆ ข้อตกลงการค้าทวิภาคีจึงสร้างมหันตภัยต่อระบบการค้าโลก

การเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน และการที่สาธารณรัฐประชาชนจีนสามารถเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกได้สำเร็จ นับเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่ขับเคลื่อนการขยายตัวของข้อตกลงการค้าทวิภาคี เพราะบัดนี้สินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนสามารถแข่งขันในตลาดโลกบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับภาคีองค์การการค้าโลกโดยทั่วไป เนื่องจากได้รับการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-Favoured-Nation Principle) ความเกรงกลัวพลังการแข่งขันจากสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour-intensive Industries) ทำให้นานาประเทศพากันจัดตั้ง 'เขตการค้าเสรี' ในลักษณะทวิภาคี เพื่อให้สินค้าของตนมีพื้นที่ในตลาดโลก

ญี่ปุ่นนับเป็นตัวอย่างที่ดีตามความข้างต้นนี้ แต่เดิมญี่ปุ่นเดินตามแนวทางพหุภาคีนิยม ดังจะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นเกือบไม่มีข้อตกลงการค้าในลักษณะทวิภาคีกับประเทศใดเลย นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นเริ่มทำสัญญาการค้าในลักษณะทวิภาคีมากขึ้น เมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนบรรลุข้อตกลงกับกลุ่มอาเซียนในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (China-Asean Free Trade Area) ในเดือนพฤศจิกายน 2545 ญี่ปุ่นก็บรรลุข้อตกลงกับกลุ่มประเทศอาเซียนในลักษณะเดียวกันเกือบจะทันทีทันควัน

สิงคโปร์เป็นตัวอย่างอีกประเทศหนึ่งที่หันเข็มสู่เส้นทางทวิภาคีนิยม สิงคโปร์ผิหวางจาก AFTA การปรากฏตัวของสาธารณรัฐประชาชนจีนในองค์การการค้าโลก ทำให้สิงคโปร์ต้องปรับโครงสร้างการผลิตสู่สังคมเศรษฐกิจแบบบริการ (Service Economy) สิงคโปร์เริ่มหาหนทางขยายตลาดด้วยการทำสัญญาการค้าทวิภาคีกับนิวซีแลนด์ (ANZSEP) ญี่ปุ่น (JSEPA)

และมีแผนที่จะทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา คานาดา เม็กซิโก ออสเตรเลีย และเขตการค้าเสรียุโรป (EFTA)

ไม่เพียงแต่ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะไม่สนใจแนวทางพหุภาคีนิยมเท่านั้น ประเทศด้อยพัฒนาที่ขาดความกระตือรือร้นด้วย ประเทศในโลกที่สามเริ่มพบข้อเท็จจริงมากขึ้นเรื่อยๆว่า ตนมิได้ประโยชน์จากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ความไม่แน่ใจว่าจะได้ประโยชน์จากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาลังเลใจที่จะเปิดเสรีมากกว่าระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในขณะที่ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป กดดันให้มีการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมมากกว่าเดิม ข้อเรียกร้องในการเปิดเสรีด้านการค้าบริการและการยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา ล้วนแล้วแต่ทำให้ประเทศในโลกที่สามเสียประโยชน์ แต่ในอีกด้านหนึ่งประเทศมหาอำนาจกลับละเมิดหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ด้วยการให้เงินอุดหนุนการผลิตด้านเกษตรกรรม ฝรั่งเศสจับมือกับเยอรมนีในการดำเนินนโยบาย Common Agricultural Policy (CAP) ต่อไป ส่วนสหรัฐอเมริกาก็ตรากฎหมาย Farm Act หรือที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า Farm Security and Rural Investment Act of 2002 ซึ่งจัดสรรเงินอุดหนุนการผลิตด้านเกษตร 180,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในช่วงเวลา 10 ปี ข้างหน้า การให้เงินอุดหนุนการผลิตด้านการเกษตร ย่อมทำให้อุปทานสินค้าเกษตรมีมากกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำมากกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งหมดนี้สร้างปัญหาแก่ประเทศในโลกที่สามที่พึ่งรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตร

นักเศรษฐศาสตร์บางคน ดังเช่นศาสตราจารย์อลัน วินเตอร์ส (Alan Winters) แห่ง University of Sussex นำเสนออรรถาธิบายว่า การขยายตัวของข้อตกลงการค้าทวิภาคีเป็นผลจากการเติบโตของกองทัพนักเจรจาการค้า การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยและการสถาปนาองค์การการค้าโลกมีผลให้นานาประเทศต้องผลิตนักเจรจาการค้า กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) ดังกล่าวนี้นี้ มีงานทำน้อยลงเมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยจบสิ้นลง การริเริ่มการเจรจาการค้าในลักษณะทวิภาคีทำให้นักเจรจาการค้ามีงานทำและมีความสำคัญในเวทีเศรษฐกิจโลก

บัดนี้ มนุษย์พิภพกำลังหันเข็มสู่แนวทางพหุภาคีนิยม ความหวังของผู้อำนวยความสะดวกการค้าโลกที่จะผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาเสร็จสิ้นในปี 2548 นับเป็นการวาดวิมานในฝันโดยแท้