

แกตต์ รอบอุรุกวัย กับประเทศไทย:

เศรษฐกิจการเมืองของระบบระหว่างประเทศ และการตัดสินใจของไทย

พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์

บทความชิ้นนี้เป็นการพิจารณาที่มาของระบบแกตต์กับองค์การการค้าโลก สาเหตุที่ทำให้เกิดการเจรจาที่ใหญ่ที่สุดและยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์โลก (คือรอบอุรุกวัย) บทบาทและการกำหนดนโยบายของไทยในเรื่องนี้ และสิ่งที่ท้าทายในอนาคต โดยบทความแบ่งเป็นเจ็ดตอนที่ครอบคลุมถึงเรื่องใหญ่ๆ สองเรื่อง คือ

- กรอบความคิดในการวิเคราะห์ และเรื่องของระบบโลก (ตอนที่ 2, 3 และ 4)
- ประเทศไทยในระบบโลก (ตอนที่ 5, 6 และ 7)

บทความนี้ครอบคลุมเนื้อหาค่อนข้างมาก ถ้าจะสรุปประเด็นอย่างรวบรัด ก็พอจะสรุปได้ดังนี้

ระบบโลก

- ระบบการค้าโลกของแกตต์ (ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า) และองค์การการค้าโลกไม่ใช่ระบบเพื่อสร้างการค้าเสรีล้วนๆ การค้าเสรีเป็นเพียงส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของระบบนี้ หรืออาจมองได้ว่าเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ใช้ในการพยายามบรรลุเป้าหมายที่ใหญ่กว่า คือการพยายามหลีกเลี่ยงความหายนะที่เกิดจากสงครามการค้า ข้อตกลงแกตต์เป็นข้อตกลงหยุดยิงหรือข้อตกลงปลดอาวุธ โดยประเทศต่างๆ ภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาจัดระบบเพื่อให้เป็นกติการักษาความสงบ
- กติการักษาความสงบเป็นการประนีประนอมระหว่างการค้าที่เสรียิ่งขึ้น กับการพยายามบรรลุเป้าหมายทางสังคมอื่นๆ เช่นการให้สวัสดิการสังคม การรักษาชีวิตความเป็นอยู่ในชนบท หรือการสร้างความมั่นคงทางอาหาร กติกาของแกตต์จึงมีหลายตอนที่ยินยอมให้ประเทศภาคีไม่ปฏิบัติตามหลักการค้าเสรี นักวิเคราะห์บางคนเรียกว่ามีวัตถุประสงค์อื่นๆ “ฝัง” อยู่ในลัทธิเสรีนิยม (embedded liberalism)
- เมื่อเวลาผ่านไป ระบบดังกล่าวมีปัญหามากขึ้น ปัญหาบางส่วนเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างในระบบโลก เช่นสหรัฐซึ่งเดิมครอบงำระบบค่อนข้างมากต่อมามีคู่แข่งคือประชาคมยุโรป ตามด้วยญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ปัญหาบางส่วนเป็นปัญหาเฉพาะเรื่องเช่นภาคเกษตร การพยายามแก้ปัญหาเป็นการต่อสู้ที่ใช้เวลายาวนานมากเพราะโครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างการบริหารราชการ

ในประเทศต่างๆ แต่ละประเทศมีลักษณะสลับซับซ้อนมาก

- ความสลับซับซ้อนดังกล่าวนอกจากจะมีผลต่อเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์แล้วยังมีผลต่อวิธีวิเคราะห์สถานการณ์ด้วย ทำให้ต้องระวังไม่ด่วนสรุปว่าประเทศนั้นประเทศนี้มีความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งเหมือนกับจะเป็นคนๆ เดียว เพราะจะทำให้เข้าใจผิด และอาจประเมินสถานการณ์ผิดได้
- การพยายามวิเคราะห์ว่าการเจรจាន่าจะยุติอย่างไร ยากง่ายเพียงไร อาจใช้ทฤษฎีเกมช่วยได้ระดับหนึ่ง แต่ผลการเจรจาในเรื่องที่ขัดแย้งรุนแรงที่สุด มักจะเป็นการประนีประนอม หรือการทำข้อตกลงที่กำกวม หรือการผลัดการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ออกไป ทำให้ทฤษฎีเกมมีปัญหา เพราะทฤษฎีเกมต้องอาศัยตัวเลขผลได้ผลเสียที่ชัดเจน

ประเทศไทยในระบบโลก

- ในสภาพแวดล้อมเช่นนี้ ประเทศไทยเคลื่อนไหวในสองด้าน คือในเวทีต่างประเทศ กับเวทีภายในประเทศ ทางด้านต่างประเทศ การเคลื่อนไหวของไทยเผชิญกับอุปสรรคสองประการคือ ไทยเป็นประเทศเล็กจึงขาดอำนาจต่อรอง และไทยขาดกำลังคนที่จะดำเนินการในสารพัดเรื่องที่กลายเป็นงานของระบบแอกต์กับองค์การการค้าโลก ทางออกของไทยคือเพิ่มอำนาจต่อรองด้วยการหาพันธมิตร ได้แก่ กลุ่มแคร์นส์ กับกลุ่มอาเซียน ซึ่งได้ผลระดับหนึ่ง ตลอดจนเอาชนะปัญหาการขาดคนด้วยการแบ่งงานกันทำภายในกลุ่มอาเซียน ซึ่งก็ได้ผลระดับหนึ่งเช่นกัน
- การเตรียมตัวภายในประเทศค่อนข้างดีในหลายเรื่อง แต่มีปัญหาความขัดแย้งภายในระบบราชการที่ทำให้การประสานงานกับการกำหนดเป้าหมายในการเจรจาไม่ชัดเจนเท่าที่ควร
- แรงผลักดันสำคัญในการกำหนดจุดยืนมาจากกระทรวงพาณิชย์ แรงผลักดันทางการเมืองมีน้อยมาก ภายในกระทรวงพาณิชย์เองแนวความคิดของข้าราชการกับรัฐมนตรีอาจแบ่งได้อย่างหยابๆ ออกเป็นสองฝ่ายคือสายกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ที่มักนิยมแนวการค้าเสรีกับระบบการรักษากติกาสากล กับแนวการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ
- โดยบังเอิญ ผลการเจรจารอบอุรุกวัยที่ยังดำเนินตามเป้าหมายสองแนวของแอกต์ สามารถทำให้นักเจรจาไทยสร้างความพอใจให้ผู้ที่มีชนวนแนวคิดทั้งสองแนวได้ เพราะผลการเจรจามีทั้งการเปิดเสรี การปฏิรูประบบกติกาค้าของโลก และการเสริมสร้างระบบการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจบางภาค โดยเฉพาะภาคการเกษตรที่มีโควตาภาษี (tariff quotas)
- สถานการณ์ในอนาคตมีความไม่แน่นอนอยู่มาก ที่แน่นอนที่สุดคือหัวข้อเรื่องต่างๆ ที่ต้องดำเนินการต่อ

เนื่องจากรอบอุรุกวัย หลายเรื่องเริ่มดำเนินการแล้ว และบางเรื่องประสบปัญหา เช่นการเจรจาเรื่องบริการสามหัวข้อ ได้แก่บริการการเงิน บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน และการเดินเรือทางทะเลอาจล้มเหลวได้ ที่เกือบจะแน่นอนคือความโดดเด่นของสหรัฐจะลดลงเรื่อยๆ ซึ่งอาจเพิ่มความตึงเครียดในบางเรื่องเมื่อสหรัฐพยายามปรับตัว และอาจทำให้สหรัฐหันไปพึ่งข้อตกลงระดับภูมิภาคมากขึ้น ที่ดูเป็นแนวโน้มคือประเทศต่างๆมีแนวโน้มจะพึ่งข้อตกลงระดับภูมิภาคมากขึ้นทำให้เพิ่มความสลับซับซ้อนในการบริหารงานการเจรจาระหว่างประเทศ

- ในประเทศไทย ภาคเอกชนเริ่มสนใจการเจรจาการค้ามากขึ้น และจากนี้ไปอาจไม่ยอมให้ข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายการเจรจาอีกต่อไป แต่ภาคเอกชนกลุ่มต่างๆ จะวิ่งเต้นผ่านองค์กรกับหน่วยราชการที่แตกต่างกัน ซึ่งน่าจะท้าทายระบบราชการกับระบบการเมืองมากยิ่งขึ้นในการพยายามประสานจุดยืนกันให้เป็นแนวเดียวกัน
- การปฏิรูประบบการเจรจาของไทยมีทางเลือกหลายทาง จากตัวอย่างที่เห็นในประเทศต่างๆ เช่นการตั้งกระทรวงเจรจาตามแบบสหรัฐ การรวมกระทรวงต่างประเทศกับบางส่วนของกระทรวงพาณิชย์ การรวมกระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น หรือจะใช้ระบบคณะกรรมการปัจจุบันต่อไปก็ได้ แต่ละแบบมีทั้งข้อดี และข้อเสีย แต่ผู้เสนอทางออกเหล่านี้มักจะขาดคำอธิบายเพิ่มเติมว่าจะจัดการแบ่งพรรคแบ่งพวกอย่างไร เพราะถ้าไม่จัดการกับปัญหาดังกล่าว การสร้างหน่วยราชการใหม่อาจทำให้ปัญหาความแตกแยกรุนแรงยิ่งขึ้นก็ได้
- ปัญหาใหญ่เรื่องหนึ่งในการจัดองค์กรใหม่คือแรงจูงใจให้ข้าราชการไปทำงานในองค์กรใหม่ ปัจจัยสำคัญคืออนาคตในการทำงานและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งขึ้นไป องค์กรใหม่จะหากคนมาทำงานได้ก็ต่อเมื่อองค์กรนั้นให้โอกาสแก่ข้าราชการที่จะก้าวหน้าต่อไป มิฉะนั้นหน่วยราชการต้นสังกัดเดิมจะต้องยอมรับผลงานระหว่างที่ข้าราชการถูกยืมตัวไป โดยสรุประบบราชการต้องมีความคล่องตัวมากขึ้นในการให้ข้าราชการหมุนเวียนย้ายสังกัดมิฉะนั้นนโยบายการเจรจาจะไม่เป็นเอกภาพ
- เมื่อประเทศไทยเริ่มจะขาดคนที่ฝีมือและประสบการณ์ในระดับกลางขึ้นไปรัฐบาลอาจไม่มีทางเลือกการตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าอาจทำไม่ได้เพราะไม่มีคนพอ อาจจะต้องยุบกรมบางกรมของกระทรวงพาณิชย์ (เช่นกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กรมส่งเสริมการส่งออก และกรมการค้าต่างประเทศ) ไปรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ ตามแบบออสเตรเลีย ฯลฯ เพื่อลดงานที่ซ้ำซ้อน แต่สูตรนี้จะเป็นสูตรที่ข้าราชการและนักการเมืองคงจะต่อต้านมากที่สุด