



วารสาร

ยุโรปศึกษา

ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2552





บรรณาธิการ	ผศ. ดร.สุธัชชัย ยิ้มประเสริฐ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	ณรงเดช พันธะพุ่มมี
ที่ปรึกษา	รศ. ดร. สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ รศ. ประทุมพร วัชรเสถียร รศ. วิมลวรรณ ภัทโรดม
พิมพ์ที่	บริษัท พี.เพรส จำกัด โทร 0-2331-5107

ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชั้น 3 อาคารวิทยพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท
เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์ 0-2218-3922-3 โทรสาร 0-2215-3580
เว็บไซต์: <http://ces.in.th> อีเมล: ces@chula.ac.th

Editor	Asst. Prof. Dr. Suthachai Yimprasert
Assistant Editor	Narongdej Phanthaphoommee,
Advisors	Assoc. Prof. Dr. Suthiphand Chirathivat Assoc. Prof. Prathoomporn Vajrasthira Assoc. Prof. Vimolvan Phatharodom
Printing	P. Press Printing House Tel: +662-331-5107

Center for European Studies, Chulalongkorn University
3rd Floor, Vidyabhathana Building, Chulalongkorn University,
Phya Thai Road, Patumwan, Bangkok, 10330, Thailand
Tel: +662-218-3922-3 Fax: +662-215-3580
Website: <http://ces.in.th> e-mail: ces@chula.ac.th

ISSN 0858-7795

วารสาร ยุโรปศึกษาฉบับนี้ เป็นฉบับที่แรกของ พ.ศ.๒๕๕๒ ซึ่งต้องขอโทษที่ออกช้ากว่าเวลาตามสมควร ด้วยความขัดข้องบางประการ แต่กระนั้น ในวารสารเล่มนี้ ยังคงมีบทความที่น่าสนใจหลายเรื่องเช่นเคย ดังนี้

บทความแรก เป็นเรื่อง “โบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป” ของ สุนทร ตันมันทอง ซึ่งได้ชี้ให้เห็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเนื่องจากการให้เงินอุดหนุนแก่อุตสาหกรรมการบินของตน และต่างฝ่ายก็ต่างกล่าวหาฝ่ายตรงข้ามในเรื่องการให้เงินอุดหนุนดังกล่าว ซึ่งว่ากันตามจริงแล้ว ขัดกับกฎขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) โดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายก็ได้ยอมรับข้อกล่าวหา อีกทั้งพยายามหาทางเจรจากรอบขององค์การการค้าโลกแทน บทความได้แสดงให้เห็นว่า ความขัดแย้งระหว่างบริษัทโบอิงกับแอร์บัส ไม่ใช่ภาพของการแข่งขันในเชิงธุรกิจการบินแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทของแต่ละประเทศที่อยู่เบื้องหลัง จนทำให้เกิดภาพความขัดแย้งระหว่างประเทศบนสองฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกอย่างชัดเจนอีกด้วย

บทความต่อมา คือเรื่อง “สถานะของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในยุโรปปัจจุบัน” ของ สุธาสัย ยิ้มประเสริฐ ในบทความนี้ได้กล่าวถึงระบบพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายที่กำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในยุโรป ทั้งยังถือเป็นทางเลือกใหม่ๆ ให้แก่ประชาชนในยุโรปในการเลือกตั้งในแต่ละประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายหลากหลายประเภท แต่โดยพื้นฐานแล้ว พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายเหล่านี้ได้มีต้นกำเนิดมาจากแนวความคิดเดียวกัน นั่นคือแนวความคิดของลัทธิมาร์กซ์ (Marxism) หากเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองในยุโรปได้เปลี่ยนแปลงไปในหลายๆ ประเทศ พรรคการเมืองที่มีแนวความคิดของมาร์กซ์เป็นแกนกลาง ก็ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางให้เข้ากับประเทศของตนและพัฒนาให้เหมาะสมกับ

สภาพแวดล้อม อย่างไรก็ตาม พรรคเหล่านี้ก็ยังคงยึดถือแนวทางของการต่อต้านสถาบันหลัก ปฏิเสธแนวความคิดของจักรวรรดินิยม และคัดค้านการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรป

บทความที่สาม เรื่อง “บทบาทของสหภาพยุโรปต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก” สตีเวน อูทซ์ ได้อธิบายถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กำลังเป็นปัญหาท้าทายในปัจจุบันเพื่อหาทางแก้ไขอย่างเร่งด่วน ในบทความได้กล่าวว่า สหภาพยุโรปได้เป็นตัวแสดงสำคัญที่เร่งให้ประชาคมโลกได้ตระหนักและหาทางแก้ไข ในปี 1992 การประชุมสุดยอดเรื่องโลก (Earth summit) ได้ตกลงกันในข้อตกลง ‘The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)’ เพื่อลดการสร้างสภาวะเรือนกระจก (Green House Effect) การประชุมตามข้อตกลงซึ่งจัดขึ้นทุกๆ ปีนี้ นำไปสู่หนทางการสร้างมาตรการควบคุมที่เรียกว่า “พิธีสารเกียวโต” (Kyoto Protocol) สหภาพยุโรปได้มีบทบาทสำคัญทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อชักชวนให้นานาประเทศได้เห็นถึงความสำคัญของการลงนามในพิธีสารเกียวโตฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจทางด้านเศรษฐกิจปฏิเสธที่จะลงนามในพิธีสาร จึงนับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้พิธีสารดังกล่าวถือว่าไม่ประสบผลสำเร็จ แต่กระนั้นสหภาพยุโรปก็ยังยืนยันที่จะเป็นผู้นำในการยับยั้งปัญหาโลกร้อนต่อไป

บทความต่อมาเรื่อง “การส่งออกผักและผลไม้ของประเทศไทยไปสู่สหภาพยุโรป” โดย วิจิตรา ยงยุทธอำไพ ซึ่งได้อธิบายให้เห็นถึงสภาพการส่งออกผักและผลไม้ไทยไปยังตลาดใหญ่อย่างสหภาพยุโรป ทั้งยังประเมินว่าไทยจะสามารถส่งสินค้าการเกษตรไปยังตลาดนี้ได้มากน้อยเพียงไร หลังการใช้กฎว่าด้วยเรื่องยากฆ่าแมลงตกค้างในผักและผลไม้ อีกประการคือมองหาปัญหาที่ไทยจะเผชิญเมื่อมีกฎระเบียบ Maximum Residue Levels (MRLs) ออกมาใช้

บทความเรื่อง “บูรณาการแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค” เป็นบทความของ ฌ็อง วงศ์พันธ์ ได้อธิบายให้เห็นถึงเหตุผล

หลักที่ช่วยกระตุ้นศักยภาพของรัฐบาลท้องถิ่นจนกระทั่งสหภาพยุโรปสามารถทำงานได้ในระดับท้องถิ่นอย่างตลอดแนวทาง และยังขยายภาพภารกิจในเชิงนโยบายและโครงการขององค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ นอกสหภาพยุโรป ผู้เขียนได้ให้ข้อคิดเห็นว่า การทำให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้มแข็งโดยกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นและให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น จะช่วยสร้างประชาธิปไตยระดับชาติและการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งในที่สุดก็จะสามารถก่อให้เกิดการรวมตัวของยุโรปได้อย่างเข้มแข็งในที่สุด

บทความต่อมาเรื่อง "Decentralisation in the Context of Vocational Education and Training (VET) System in Turkey" โดย Ogoguz Borat และ B. Bultekin Cetiner ได้อธิบายว่า ตุรกีในฐานะประเทศผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป เริ่มการพัฒนาคุณภาพของการศึกษาและระบบการสอนให้ทันสมัยนับเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งเพื่อให้ประเทศสามารถรับมือกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังท้าทายอยู่ กระบวนการกระจายอำนาจ (Decentralisation) ในบริบทของการอบรมและการศึกษายวชีชีพ (Vocational Education and Training - VET) ซึ่งนับว่ามีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปการเมืองในตุรกีและโครงการร่วมระหว่างรัฐบาลตุรกีกับคณะกรรมการการยุโรป เช่น โครงการ SVET (Strengthening VET) ทั้งหมดนี้เป็นการปฏิรูปประเทศเพื่อให้ผ่านกฎระเบียบข้อบังคับของสหภาพยุโรปนั่นเอง

บทความสุดท้าย เป็นเรื่อง "อินโดจีนฝรั่งเศส จากห้วงคำนึงของ อ็องเดร มาลโรซ์ ในนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา" โดย บานยัน อิมลาร์ณู บทความนี้ได้ทบทวนนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา ซึ่งแปลมาจากเรื่อง *La Voie Royale* ซึ่งเขียนโดย อ็องเดร มาลโรซ์ พิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ ขณะมีอายุได้ ๒๙ ปี และแปลเป็นภาษาไทยตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดย วลัยยา วิวัฒน์ศรี

อ็องเดร มาลโรซ์ เป็นนักคิด นักเขียน และนักการเมืองชาวฝรั่งเศส ได้เขียนนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา ถือได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างยิ่งยวดในเชิงวรรณศิลป์และนำเสนอแนวความคิดทางด้านปรัชญาเกี่ยวกับความตายและการ

ดำรงชีวิตอยู่ อย่างไรก็ดี เป็นที่ถกเถียงกันว่า ผู้เขียนได้ทิ้งอคติหลายอย่างต่อสังคมในแถบอินโดจีนไว้ในหนังสือเล่มนี้ด้วย

ปริทัศน์หนังสือ เรื่อง “History of Aid to Laos: Motivations and Impacts” (ประวัติศาสตร์ว่าด้วยความช่วยเหลือต่อลาว: แรงจูงใจและผลกระทบ) โดย Viliam Phraxayavong ซึ่งวิจารณ์โดย นฤตม์ เจริญศรี หนังสือเล่มนี้ได้เสนอประวัติศาสตร์ในการให้เงินช่วยเหลือได้อย่างดีเยี่ยม หนังสือนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งตัวเลข จำนวนเงินจากที่ต่างๆ สามารถระบุได้อย่างชัดเจน หากก็ยังมีข้อจำกัดในการอธิบายโครงสร้างโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สองว่า โครงสร้างในช่วงเวลาใดส่งผลอย่างไรต่อรัฐต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือ

เหล่านี้คือ บทความที่น่าสนใจในวารสารยุโรปฉบับนี้ และพบกันฉบับหน้าครับ

ผศ. ดร.สุธาสัย ยิ้มประเสริฐ

บรรณาธิการประจำฉบับ

ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้เขียน

สุนทร ตันมันทอง

ศ.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ร.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุธาสัย ยิ้มประเสริฐ

ศ.บ. เกียรตินิยม (ประวัติศาสตร์) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

อ.ม. (ประวัติศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Ph.D. (Portuguese History) University of Bristol, England

ลิญา อุทัย

สม.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ร.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณฐ วงศ์พันธ์

ร.บ. (เกียรตินิยมอันดับ 1 เหรียญทอง) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

LL.M. in Political Science, Kyushu University, Japan

Oğuz Borat

Ph.D. İstanbul Teknik Üniversitesi Makine Fakültesi, Makine Mühendisliği,

Termodinamik, Enerji, Isıl Sistemler, İçten Yanmalı Kuvvet Makineleri, Turkey

MS. İstanbul Teknik Üniversitesi Makine Fakültesi Genel Makine Bölümü, Makine

Yüksek Mühendisi, Turkey

Beytullah Gültekin Çetiner

Ph.D. University of Cardiff, Systems Engineering

MS.c. Manchester University (UMIST), Manufacturing Engineering

BS.c. Gazi University, Manufacturing Engineering

บาทยัน อิมสำราญ

ว.ม. (สื่อสารมวลชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อ.ม. (ภาษาไทย) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อ.บ. (ภาษาไทย) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นรุตม์ เจริญศรี

ร.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เนื้อหา ความคิดเห็น ตลอดจนการตีความต่างๆ ในวารสารฉบับนี้ เป็นความคิดของ
ผู้เขียน มิได้สะท้อนทัศนะและนโยบายของศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัยแต่ประการใด

The author is responsible for the contents, views and analyses expressed in the
paper, which are neither the same as ones of Centre for European Studies,
nor the editorial staff.

สารบัญ

โปอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป สุนทร ตันมันทอง	2
สถานะของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในยุโรปปัจจุบัน สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ	36
บทบาทของสหภาพยุโรปต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก สิญา อุทัย	62
การส่งออกผักและผลไม้ของประเทศไทยไปสู่สหภาพยุโรป วรลักษณ์ สงวนแก้ว	86
บูรณาการแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค ณฏ วงศ์พันธ์	104
DECENTRALISATION IN THE CONTEXT OF VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING (VET) SYSTEM IN TURKEY Oğuz Borat Beytullah Gültekin Çetiner	122
อินโดจีนฝรั่งเศส จากห้วงคำนึงของ อ็องเดร มาลโรซ์ ในนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา บาทย์น อิมสำราญ	138
ปริทัศน์หนังสือ “HISTORY OF AID TO LAOS: MOTIVATIONS AND IMPACTS” นรุตม์ เจริญศรี	152

วารสารยุโรศึกษา

ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



www.cbsnews.com

“...ความขัดแย้งระหว่างบริษัทโบอิงกับบริษัทแอร์บัส
มิได้เป็นเพียงภาพการแข่งขันของบริษัทผู้นำในอุตสาหกรรมเดียวกัน
เท่านั้น หากยังฉีกข้อไว้ด้วยความขัดแย้งระหว่างประเทศ
บนสองฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกในประเด็นที่เรียกว่า
การแข่งขันที่เป็นธรรมอีกด้วย...”

ABSTRACT

Boeing VS Airbus: Aircraft Trading Dispute between the US and Europe

Suntorn Tunmuntong

This article examines a dispute between the United States and Europe over the subsidies paid to the aircraft industry by each side. To illustrate the latest controversy, it explores the natural structure of commercial airplane industry and the emergence of Boeing and Airbus as transatlantic duopoly. At the time that Airbus has for the first time overtaken American rival in the market since 2003, thereby resulting in the conflict between the two countries and then bringing up the issue to the level of WTO consideration. In 2004, neither of them accepted the allegation that the subsidies provided by the other side to their own company are illegal. Since the WTO procedures have been taking minimal steps, both sides were obliged to bilaterally ease up the tension outside the realm of settlement body's rules. This case reflects that government's supports play an indispensable role in the accomplishment of manufacturers.

Keywords: Airbus, Boeing, WTO, Aircraft Trade Dispute

โบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

สุนทร ตันมันทอง

อุตสาหกรรมเครื่องบินขนาดใหญ่

อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องบินขนาดใหญ่¹ ถือเป็นอุตสาหกรรมที่ผู้ผลิตรายใหม่มีอุปสรรคในการเข้าสู่อุตสาหกรรมสูงและมีแนวโน้มผูกขาดโดยธรรมชาติ (High Barrier to Entry and Natural Monopoly) การผลิตเครื่องบินพลเรือนในกลุ่มนี้ออกสู่ตลาดในแต่ละรุ่นอาจเติมพันด้วยอนาคตของบริษัทผู้ผลิต ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ ในปี 2524 ความล้มเหลวของเครื่องบิน L-1011 Tri-star สร้างหนี้สินมูลค่า 2.5 พันล้านดอลลาร์อเมริกันให้บริษัทล็อกฮีด (Lockheed)² และยังส่งผลให้บริษัทต้องยุติการผลิตเครื่องบินพลเรือนไปอย่างสิ้นเชิงในปี 2529 ภาวะความเสี่ยงที่ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมจะต้องเผชิญนี้เป็นปรการสูงลิบที่อยู่ต่อหน้าผู้ผลิตรายใหม่ซึ่งอยู่นอกปริมณฑล จนอาจกล่าวได้ว่า อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่มีลักษณะ "ผูกขาดโดยธรรมชาติ" (Natural Monopoly)

ปัจจัยสำคัญอย่างน้อยสามประการที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการเข้าสู่อุตสาหกรรมของผู้ผลิตรายใหม่และภาวะความเสี่ยงของผู้ผลิตที่แข่งขันอยู่ใน

¹ หมายถึงเครื่องบินพลเรือนขนาด 100 ที่นั่งขึ้นไป

² Michael J. Harrison (2003). "U.S. versus EU Competition Policy: The Boeing-McDonnell Douglas Merger". *American Consortium on European Union Studies (ACES)*, Transatlantic Relation No.2.

อุตสาหกรรม นั่นคือ ทุนรอนในการเริ่มกิจการ (Start-up Cost) ต้นทุนในการค้นคว้าวิจัยและพัฒนา (Research and Development) และจำนวนคำสั่งซื้อในอนาคตหรือตลาดที่มีศักยภาพ (Potential Market)

การผลิตเครื่องบินขนาดใหญ่เป็นกิจกรรมการผลิตที่อาศัยทุนมหาศาลในการผลิต(Capital Intensive Production) เครื่องบินหนึ่งลำมีส่วนประกอบนับล้านชิ้น การประกอบแต่ละชิ้นในแต่ละขั้นตอนการผลิตก็ต้องอาศัยเทคโนโลยีระดับสูง กระบวนการนี้อาจเกิดขึ้นได้ในโรงงานมูลค่าหลายพันล้านดอลลาร์อเมริกันบนเนื้อที่หลายพันเอเคอร์กับแรงงานหลายหมื่นคน

การค้นคว้าวิจัยและการพัฒนาผลิตภัณฑ์อย่างต่อเนื่องกลายเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในอุตสาหกรรมนี้ ในโครงสร้างต้นทุนในการดำเนินกิจการ (Operation Cost) ของผู้ผลิต งบประมาณที่นำมาใช้ค้นคว้าวิจัยและพัฒนาเครื่องบินรุ่นใหม่แต่ละรุ่นเป็นภาระทางการเงินก้อนใหญ่ที่สุดก้อนหนึ่งของผู้ผลิต ตัวอย่างเช่น บริษัทแอร์บัสใช้เงินไม่ต่ำกว่า 11 พันล้านดอลลาร์อเมริกันเพื่อสร้างเครื่องบินพาณิชย์ขนาดใหญ่ที่สุดอย่าง A380 เป็นต้น จำนวนเงินมหาศาลที่ลงทุนไปนี้ทำให้ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมจำเป็นต้องผลิตในปริมาณที่มากพอที่จะได้รับประโยชน์จากความประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) และความประหยัดต่อขอบเขตการผลิต (Economies of Scope) ในเครื่องบินรุ่นหนึ่ง กว่าที่ผู้ผลิตจะสามารถผลิตจนถึงระดับคุ้มทุน (Break-even Level) ได้อาจต้องใช้เวลหลายสิบปี ทว่าในอีกด้านหนึ่ง ความจำกัดของจำนวนผู้ซื้อในอนาคตและตลาดที่มีศักยภาพก็ได้สร้างแรงกดดันในการผลิตเพื่อให้ต้นทุนการผลิตเฉลี่ยต่อหน่วยลดลง

การแข่งขันเพื่อชิงคำสั่งซื้อจึงเป็นไปอย่างเข้มข้น การแข่งขันที่เกิดขึ้นหากไม่นับแรงผลักดันทางด้านการเมือง³ ดูเหมือนว่าจะอยู่ที่การแข่งขันกันด้วยความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ (Production Differentiation) และราคาเป็นสำคัญ⁴

³ ดังเช่นกรณีของ "Silky Route Strategy" ของแอร์บัส 310 ที่ประสบความสำเร็จในการขายให้แก่สายการบินในตะวันออกกลางมากกว่าโบอิง 767 หรือกรณีแผนการซื้อเครื่องบินแอร์บัส A380 ของรัฐบาลไทยเพื่อแลกกับการผ่อนปรนสิทธิพิเศษการนำเข้าสินค้าอาหารและกุ้งของสหภาพยุโรป

⁴ Nina Pavcnik (2002). "Trade Disputes in the Commercial Aircraft Industry." *The World Economy*, vol. 25, pp. 733-751.

โบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

ผู้ผลิตที่ไม่สามารถทุ่มงบประมาณเพื่อพัฒนาการผลิตเครื่องบินรุ่นใหม่ออกสู่ตลาดก็ยากที่จะหวังผลกำไรจากการแข่งขันในระยะยาวได้ ส่วนผู้ผลิตที่ยังทำการผลิตด้วยต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยสูงก็มีขีดความสามารถในการแข่งขันทางด้านราคา และมีแนวโน้มที่จะต้องออกจากอุตสาหกรรมในอนาคต ส่วนโอกาสที่ผู้ผลิตรายใหม่ที่จะเข้ามาผลิตแข่งขันมีอยู่น้อยมาก ส่วนหนึ่งเนื่องจากผู้ผลิตที่อยู่ก่อนหน้าได้ล้ำหน้าไปไกลแล้วไม่ว่าจะเป็นทางด้านต้นทุนการผลิตต่อหน่วยและเทคโนโลยีอากาศยาน กรณีของแอร์บัสที่เข้าสู่อุตสาหกรรมในปี 2513 นั้นมิได้เป็นผู้ผลิตรายใหม่อย่างแท้จริง หากเป็นการรวมตัวของผู้ผลิตที่อยู่ในวงการเครื่องบินทางการทหารและพาณิชย์ฝั่งยุโรปตะวันตก แอร์บัสจึงมีเทคโนโลยีอากาศยานเป็นทุนเดิมที่จะแข่งขันได้อยู่แล้ว ส่วนต้นทุนการผลิตนั้นอยู่ในขอบข่ายความช่วยเหลือของรัฐบาลสหภาพยุโรป ซึ่งจะกลายเป็นประเด็นสำคัญของความขัดแย้งระหว่างโบอิงกับแอร์บัสในเวลาต่อมา สถานการณ์ดังกล่าวทำให้แนวโน้มที่จะเกิดการแข่งขันจากผู้ผลิตรายใหม่ในอุตสาหกรรมมีน้อย ในขณะที่จำนวนผู้แข่งขันที่มีอยู่ก็มีแนวโน้มที่จะลดลงด้วยเช่นกัน นำไปสู่การผูกขาดโดยธรรมชาติของอุตสาหกรรมเอง

ภายหลังจากที่บริษัทลือคฮีดได้ยุติบทบาทของตนในอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องบินพลเรือนในปี 2529 และบริษัทแมคดอนเนลล์ ดักลาส (McDonnell Douglas) ได้ถูกควบรวมเข้าไปอยู่ในบริษัทโบอิงในปี 2543 โครงสร้างของอุตสาหกรรมดังกล่าวจึงอยู่ในรูปการแข่งขันข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกของผู้ผลิตสองราย (Transatlantic Duopoly) ระหว่างโบอิงกับแอร์บัส สิ่งที่น่าสนใจในคือความขัดแย้งระหว่างทั้งสองบริษัทสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลแม่ที่มีต่อการแข่งขันระหว่างบริษัทภายในประเทศกับบริษัทต่างชาติเพื่อช่วงชิงผลประโยชน์จากอุตสาหกรรมที่มีเดิมพันสูงมากที่สุดอุตสาหกรรมหนึ่ง

การไต่ระดับในอุตสาหกรรมของโบอิง

ในอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องบินในสหรัฐอเมริกา ผู้ผลิตส่วนใหญ่ มักจะอยู่ในฐานะผู้ผลิตเครื่องบินทางการทหารและพลเรือนไปพร้อมๆ กัน การเพิ่มงบประมาณทางการทหารอย่างมหาศาลของสหรัฐอเมริกานับตั้งแต่ช่วงหลัง สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาได้ทำให้กระทรวงกลาโหม กองทัพอากาศ และ องค์การนาซา (NASA) กลายเป็นลูกค้ารายใหญ่ที่สุดของผู้ผลิต ในสัมปทานแต่ละ งาน หน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการ ค้นคว้าวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีอากาศยานทางการทหารแก่บริษัทที่รับสัมปทาน ซึ่งแตกต่างจากการพัฒนาเครื่องบินพลเรือนอย่างสิ้นเชิงเนื่องจากผู้ผลิตเครื่องบิน ทางการทหารไม่ต้องแบกรับภาระทางการเงินและความเสี่ยงในการค้นคว้าวิจัย และพัฒนาผลิตภัณฑ์เอง

นอกจากนี้ การผลิตเครื่องบินทางการทหารรวมไปถึงชิ้นส่วนอะไหล่ ดังกล่าวอาจช่วยส่งเสริมฐานะการแข่งขันของผู้ผลิตในตลาดเครื่องบินพลเรือน ทั้งนี้เนื่องจากเทคโนโลยีภายหลังจากการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาทางการทหาร มักจะถูกนำมาประยุกต์ใช้ในเครื่องบินพลเรือน สัมปทานของกระทรวงกลาโหม กองทัพอากาศ และองค์การนาซาจึงเปรียบเสมือนการสนับสนุนด้านการ ค้นคว้าวิจัยและพัฒนาเครื่องบินพลเรือนทางอ้อมให้แก่ผู้ผลิต วิธีการผลิต (Production Methods) ในทั้งสองกลุ่มนี้จึงให้ผลประโยชน์อย่างชัดเจนแก่ผู้ผลิต อเมริกันในฐานะความประหยัดต่อขอบเขตการผลิต (Economies of scope) ในทางกลับกัน ตลาดเครื่องบินพลเรือนกลับกลายเป็น "ไม้ตาย" สำหรับผู้ผลิต อเมริกัน ในปี 2503 มีผู้ผลิตเครื่องบินพลเรือนในสหรัฐฯ อยู่ถึง 12 ราย แต่อีก 20 ปีต่อมาสหรัฐฯ มีผู้ผลิตที่หลงเหลืออยู่ในอุตสาหกรรมดังกล่าวเพียง 3 ราย ได้แก่ แมคดอนเนลล์ ดักลาส โบอิง และลอคฮีด⁵

⁵ Loren B. Thompson (1998). "The Post-Deconstruction Defense Industry: Now What?" Presentation for the Lexington Institute. Available at www.defensedaily.com/reports/deconstruction.ppt

โบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

ต่อมาบริษัทลอคฮีดซึ่งเป็นผู้ผลิตทั้งเครื่องบินทางการทหารและพลเรือนรายสำคัญก็ต้องมีอุบัติเหตุของตนในอุตสาหกรรมเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่ ในปี 2524 เครื่องบิน L-1011 Tri-star ประสบภาวะขาดทุนเนื่องจากไม่สามารถสร้างยอดขายในปริมาณที่มากพอจากสายการบินทั่วโลกตามที่ได้ประมาณการไว้ บริษัทลอคฮีดยกเลิกสายการผลิตเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่อย่างสิ้นเชิงในปี 2529 และหันไปร่วมมือกับบรรดาบริษัทที่เคยล้มเหลวมาแล้วในอุตสาหกรรมนี้ ได้แก่ บริษัทมาร์ติน (Martin) บริษัทนอร์ทรอป (Northrop) และบริษัทกรูมแมน (Grumman) เพื่อผลิตเครื่องบินทางการทหารเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม การจากไปของบริษัทลอคฮีดทำให้ส่วนแบ่งการตลาดของบริษัทโบอิงเพิ่มขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ⁶

ในปี 2536 บริษัทแมคดอนเนลล์ ดักลาส ผู้ผลิตเครื่องบินทางการทหารรายใหญ่ที่สุดในโลกในขณะนั้นและเป็นอันดับสามในการผลิตเครื่องบินพลเรือนตกอยู่ในสถานการณ์ที่ยากลำบาก ส่วนแบ่งการตลาดของบริษัทในปีเดียวกันนี้เริ่มลดลงมาอยู่ในระดับต่ำกว่า 20 เปอร์เซ็นต์⁷ ในปี 2539 ถือได้ว่าเป็นวาระสุดท้ายของบริษัทแมคดอนเนลล์ ดักลาส เครื่องบินรุ่น MD-11 ขนาด 300 ที่นั่งไม่สามารถสร้างยอดขายได้มากพอในทำนองเดียวกับกรณี L-1011 Tri-star ของบริษัทลอคฮีด ในเดือนตุลาคม 2539 บริษัทแมคดอนเนลล์ ดักลาสประกาศยกเลิกโครงการ "Jumbo-Jet" ขนาด 400 ที่นั่งซึ่งก่อนหน้านี้บริษัทหวังไว้ว่าจะใช้แข่งขันกับโบอิง 747 ที่ผูกขาดในกลุ่มเครื่องบินขนาดนี้อยู่ ต่อมาในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน บริษัทแมคดอนเนลล์ ดักลาสถูกตัดอู่ข้าวอู่น้ำของตนในฐานะผู้นำในการผลิตอากาศยานทางการทหารเมื่อถูกกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ หรือเพนตากอน (Pentagon) ประกาศตัดสิทธิการแข่งขันในโครงการ "Joint Strike Fighter" มูลค่า 750 พันล้านดอลลาร์อเมริกัน

วันที่ 15 ธันวาคม 2539 บริษัทโบอิงประกาศการควบรวมกิจการของบริษัทแมคดอนเนลล์ ดักลาส ในราคา 13 พันล้านดอลลาร์อเมริกัน เพื่อแลกกับ

⁶ Michael J. Harrison, *ibid.*

⁷ Michael J. Harrison, *ibid.*

ผลประโยชน์จากความสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลในผู้รับสัมปทานการผลิตอากาศยานทางการทหาร เทคโนโลยีอากาศยาน และกำลังการผลิตของโรงงานแมคดอนเนลล์ ดักลาส ซึ่งบริษัทโบอิงนำมาใช้เพิ่มกำลังการผลิตรุ่น 737 ของตน

สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวที่เกิดขึ้นกับบริษัทแมคดอนเนลล์ ดักลาส ในอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่คือ ในภาวะการณ์ที่การแข่งขันระหว่างโบอิงกับแอร์บัสเป็นไปอย่างเข้มข้น บริษัทแมคดอนเนลล์ ดักลาสไม่สามารถดำเนินการผลิตเครื่องบินหลากหลายรุ่นหรือการผลิตแบบตระกูล (Family of Aircrafts) ได้⁸ เมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งอย่างบริษัทโบอิงซึ่งสามารถผลิตเครื่องบินได้ถึง 16 รุ่น บริษัทแมคดอนเนลล์ ดักลาสผลิตได้เพียง 4 รุ่นเท่านั้น คือ MD-80 และ MD-90 (ขนาด 160 ที่นั่ง) MD-11 (ขนาด 300 ที่นั่ง) และ MD-95 (ขนาด 100 ที่นั่ง) ซึ่งกำลังอยู่ในขั้นตอนการพัฒนาผลิตภัณฑ์

การผลิตเครื่องบินพลเรือนได้หลากหลายรุ่นหรือการผลิตแบบตระกูลนั้นถือได้ว่าเป็นความประหยัดต่อขอบเขตการผลิต (Economies of scope) ผู้ผลิตสามารถลดต้นทุนการผลิตโดยเฉพาะด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ด้วยการออกแบบเครื่องบินรุ่นต่างๆ ให้ใช้ส่วนประกอบสำคัญๆ ร่วมกัน เช่น เครื่องยนต์ (Engine) อุปกรณ์นำทางการบิน (Navigation Equipment) ห้องนักบิน (Cockpit) เป็นต้น นอกจากนี้จะเป็นการลดต้นทุนการผลิตจากการผลิตชิ้นส่วนประกอบเดียวกันในปริมาณมากสำหรับเครื่องบินหลายรุ่น (แทนที่จะผลิตแยกแอกเทคในแต่ละรุ่น) แล้วยังช่วยลดต้นทุนของสายการบินในการอบรมนักบินและการบำรุงรักษา ตัวอย่างที่ชัดเจนกว่าใครในด้านนี้คือ เครื่องบินแอร์บัสในรุ่น A319/A320/A321

นับตั้งแต่เริ่มต้นสหัสวรรษใหม่เป็นต้นมา บริษัทโบอิงกลายเป็นผู้ผลิตเครื่องบินทางการทหารและพลเรือนที่ใหญ่ที่สุดในโลก มีส่วนแบ่งในตลาดเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่ถึงสองในสาม นับเป็นเวลาร่วมเก้าสิบปีนับตั้งแต่นาย

⁸ Michael Skapinker and Bernard Gray, "Cruising at dizzying heights," *Financial Times* (17 December 1996).

โบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

วิลเลียม เอ็ดเวิร์ด โบอิง (William Edward Boeing) ผู้ก่อตั้ง Boeing Airplane Co., Ltd ในปี 2453

การรวมกลุ่มของแอร์บัสเพื่อแข่งขันกับโบอิง

ลักษณะการคลี่คลายของอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่บนสองฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกค่อนข้างแตกต่างกัน บริษัทโบอิงก้าวขึ้นมาเป็นผู้ผลิตเพียงผู้เดียวในสหรัฐอเมริกาหลังจากแข่งขันกับผู้ผลิตอเมริกันหลายสิบรายนับตั้งแต่จุดเริ่มต้นของอุตสาหกรรม ในขณะที่แอร์บัสนั้น ผู้นำการผลิตฝั่งยุโรปมิได้เป็นบทสรุปจากการแข่งขัน หากแต่เป็นความกลัว

ในช่วงต้นทศวรรษ 2510 ผู้ผลิตเครื่องบินในยุโรปเริ่มมองเห็นว่า การแข่งขันกันเองในหมู่ผู้ผลิตฝั่งยุโรปตะวันตกด้วยกันจะทำให้ผู้ผลิตอเมริกันรายใหญ่มีอำนาจครอบงำและกลายเป็นผู้ผูกขาดในอุตสาหกรรม⁹ หนทางเดียวที่จะฟื้นฟูอุตสาหกรรมเครื่องบินพลเรือนในยุโรปก็คือ การสร้างผู้ผลิตที่มีศักยภาพพอที่จะแข่งขันกับบริษัทโบอิงและบริษัทแมคดอนเนลล์ ดักลาส นำไปสู่ความร่วมมือในการก่อตั้งบริษัทแอร์บัสโดยการร่วมลงทุนของ Aerospatiale ของฝรั่งเศสและ Deutsche Aerospace ของเยอรมนี

วันที่ 18 ธันวาคม 2513 บริษัทแอร์บัสได้ถูกก่อตั้งอย่างเป็นทางการในฐานะ Groupement d'Intérêt Économique (GIE) หนึ่งปีต่อมา Hawker-Siddeley บริษัทผู้ผลิตเครื่องบินของอังกฤษ และ Construcciones Aeronauticas SA (CASA) ของสเปนได้เข้ามาร่วมลงทุนกับบริษัทของฝรั่งเศสและเยอรมนี บริษัททั้งสี่จะทำหน้าที่ผลิตชิ้นส่วนป้อนให้โรงงานของแอร์บัสในเมือง

⁹ ประธานาธิบดีชาร์ล เดอ โกลล์ของฝรั่งเศสในขณะนั้นไม่ต้องการเห็นสหรัฐมีอำนาจครอบงำการบินพาณิชย์ (Commercial Aviation) และอยากจะทำเครื่องบินของฝรั่งเศสหรือยุโรปเพื่อแข่งขันกับสหรัฐฯ ดู "Airbus Industrie" ใน <http://www.centennialofflight.gov>

ตุลุต ประเทศฝรั่งเศสและเมืองฮัมบวร์ก ประเทศเยอรมนีเพื่อประกอบชิ้นสุดท้าย ส่วนงานด้านการขายและการตลาด บริษัทแอร์บัสจะเป็นผู้รับผิดชอบเพียงผู้เดียว

จะว่าไปแล้ว วิธีการในการร่วมมือ (Cooperative Approach) เป็นจารีตปฏิบัติที่สำคัญของผู้ผลิตในยุโรป บริษัทแอร์บัสไม่ใช่กลุ่มความร่วมมือในการผลิตกลุ่มแรกของผู้ผลิตเครื่องบินในยุโรป ก่อนหน้านี้นี้มีหลายประเทศที่ร่วมมือกันในอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องบิน เช่น โครงการคอนคอร์ด (Concord Project) โดยความร่วมมือของ British Aircraft Corp. กับ Sud Aviation ของฝรั่งเศส โครงการทรานส์อัล (Transall) ของผู้ผลิตจากฝรั่งเศสและเยอรมนี โครงการซีเพลน (Seaplanes) ของ CASA และ Dornier จากเยอรมนี เป็นต้น

หลังจากก่อตั้งมาได้สามสิบปี แอร์บัสได้ปรับโครงสร้างภายในบริษัทให้มีความมั่นคงแข็งแรงมากขึ้น ในปี 2544 The European Aeronautic Defence and Space Company (EADS) ซึ่งเกิดจากการควบรวมกิจการระหว่าง Aerospatiale Matra SA ของฝรั่งเศส Daimler Chrysler Aerospace AG ของเยอรมนีและ CASA ของสเปนได้เข้ามาถือหุ้นในบริษัทแอร์บัสจำนวน 80 เปอร์เซ็นต์ ส่วนอีก 20 เปอร์เซ็นต์ที่เหลือเป็นของ BAE Systems จากสหราชอาณาจักร ต่อมาในปี 2549 BAE Systems ขายหุ้นของตนให้แก่ EADS เนื่องจากเกรงว่า การส่งมอบ A380 ลำนี้จะสร้างภาระทางการเงินในอนาคตแก่บริษัทและต้องการไปทุ่มกับตลาดอากาศยานทางการทหารในสหรัฐมากกว่า¹⁰

รัฐบาลของประเทศที่ร่วมลงทุนในบริษัทแอร์บัสมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการนำบริษัทแอร์บัสเข้าสู่อุตสาหกรรม เครื่องบิน A300 ขนาด 266 ที่นั่งซึ่งเป็นเครื่องบินรุ่นแรกได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลของประเทศเหล่านั้นในการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาจนสามารถเริ่มผลิตและให้บริการได้ในปี 2517 นอกจากนี้ ยังประกันเงินกู้เพื่อจัดสินเชื่อให้แก่ลูกค้าในโครงการ "Fly before You Buy"

¹⁰ "Airbus Problems likely to continue," *The Guardian* (14 September 2006).

โบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

คำถามที่สำคัญคือ การเข้ามาแข่งขันในอุตสาหกรรมของบริษัทแอร์บัส นั้นส่งผลต่อสวัสดิการ (Welfare) ของผู้ผลิตและผู้บริโภคอย่างไร งานศึกษาของ *Baldwin and Krugman (1998)* ค้นพบว่า หากบริษัทแอร์บัสไม่ได้เข้ามาแข่งขันในอุตสาหกรรม ราคาของเครื่องบินจะสูงขึ้น 40 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น การแข่งขันของบริษัทแอร์บัสได้ช่วยเพิ่มส่วนเกินของผู้บริโภค (Consumer Surplus) ในงานศึกษาของ *Klepper (1990)* ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การเข้ามาของบริษัทแอร์บัสจำกัดผลประโยชน์จากความประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ของผู้ผลิตอื่นๆ ในอุตสาหกรรม ส่วน *Irwin and Pavcnik (2001)* สรุปว่า การเข้ามาของบริษัทแอร์บัสได้ทำให้การแข่งขันในอุตสาหกรรมมีมากขึ้นและท้าทายการครอบงำของสหรัฐฯ ในอุตสาหกรรมผลิตเครื่องบิน

ในบรรดาตระกูลของเครื่องบินของบริษัทแอร์บัสนั้น A320 ขนาด 150 ที่นั่งถือได้ว่าเป็นรุ่นที่ประสบความสำเร็จที่สุดในการแข่งขันกับโบอิง 737 และเอ็มดี-80 นับตั้งแต่ปี 2522 รัฐบาลฝรั่งเศสและเยอรมนีออกเงินกู้แบบชำระคืน (Repayable Loans) ให้กับบริษัทแอร์บัสในการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาเครื่องบินขนาด 130-170 ที่นั่งประมาณ 70 - 90 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณการพัฒนาทั้งหมด¹¹ เครื่องบินรุ่นดังกล่าวเปิดตัวในปี 2527 ด้วยเทคโนโลยีอากาศยานที่เรียกว่า "Fly by Wire" ซึ่งประยุกต์จากเครื่องบินทางการทหารมาใช้กับเครื่องบินพลเรือนเป็นครั้งแรก การควบคุมเครื่องบินด้วยคอมพิวเตอร์ผ่านคันบังคับ (Joystick) นี้ภายหลังนำมาใช้กับเครื่องบินรุ่นอื่นๆ ในบรรดาเครื่องบินตระกูลแอร์บัสทั้งหมด A320 เป็นรุ่นที่ขายดีที่สุด¹²

เครื่องบินอีกรุ่นของบริษัทแอร์บัสที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออุตสาหกรรมเครื่องบินพลเรือนคือ A380 ในโครงการซูเปอร์จัมโบ้เจ็ต (Super Jumbo-Jet) ของบริษัทแอร์บัสซึ่งนับเป็นโครงการที่แอร์บัสใช้เงินลงทุนมากที่สุด

¹¹ Michael J. Harrison, *Ibid.*

¹² จากข้อมูลในเดือนมิถุนายน 2552 แอร์บัสส่งมอบ A320 ไปแล้ว 3,931 ลำ จากยอดการส่งมอบทั้งหมด 5,754 ลำหรือประมาณ 68 เปอร์เซ็นต์ของยอดการส่งมอบทั้งหมดของเครื่องบินแอร์บัส 12 รุ่น.
<http://www.airbus.com/en/corporate/orders_and_deliveries/>

นับตั้งแต่ก่อตั้งมา วันที่ 18 มกราคม 2548 แอร์บัส A380 เปิดตัวอย่างเป็นทางการในฐานะเครื่องบินสองชั้น (Double-Decker) ขนาด 555 ที่นั่ง ระยะทางการบิน 15,000 กิโลเมตร เพื่อมาแข่งขันกับ “ราชินีแห่งท้องฟ้า” (The Queen of Skies) อย่างโบอิง 747 ซึ่งผูกขาดตลาดของเครื่องบินกลุ่มนี้มากกว่า 35 ปี และทำให้บริษัทแอร์บัสมีเครื่องบินที่แข่งขันกับบริษัทโบอิงครบทุกรุ่น บริษัทแอร์บัสคาดการณ์ว่า ในอีกยี่สิบปีข้างหน้า ตลาดเครื่องบินกลุ่มนี้จะมีจำนวนถึง 1,650 ลำ ภายหลังจากการเปิดตัวมีสายการบิน 14 บริษัทสั่งจอง A380 ไปแล้ว 159 ลำ แต่บริษัทแอร์บัสจำเป็นต้องเลื่อนการส่งมอบออกไปอีกประมาณ 15 เดือนเนื่องจากประสบปัญหาด้านเทคนิค จนสายการบินหลายแห่งและบริษัทที่ให้บริการขนส่งทางอากาศ เช่น FedEx ยกเลิกคำสั่งซื้อ A380¹³ อย่างไรก็ตาม แอร์บัสสามารถส่งมอบ A380 ให้แก่สายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์เป็นสายการบินแรกในเดือนตุลาคม 2550¹⁴ ปัจจุบัน แอร์บัสได้รับคำสั่งซื้อ A380 ไปแล้ว 200 ลำ และส่งมอบเครื่องบินไปแล้ว 16 ลำ¹⁵ นอกจากนี้ แอร์บัสยังมี A350 ซึ่งเป็นโครงการผลิตเครื่องบินขนาดกลาง (Mid-Sized Sector) 200-300 ที่นั่งโดยปรับปรุงจากรุ่น A330

ปี 2546-2547 บริษัทแอร์บัสก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมเครื่องบินพลเรือนเหนือบริษัทโบอิงครั้งแรก ปี 2546 บริษัทแอร์บัสส่งมอบเครื่องบินจำนวน 305 ลำ ในขณะที่บริษัทโบอิงส่งมอบได้เพียง 281 ลำ¹⁶ ในปี 2547 บริษัทแอร์บัสส่งมอบเครื่องบินจำนวน 320 ลำ ในขณะที่บริษัทโบอิงส่งมอบได้เพียง 285 ลำ¹⁷ เหตุการณ์นี้กลายเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของข้อพิพาทครั้งล่าสุดระหว่างโบอิงกับแอร์บัสในเรื่องการสนับสนุนของรัฐบาลทั้งสองฝ่ายที่มีต่อการผลิตเครื่องบินพลเรือน

¹³“Airbus Bust, Boeing Boost,” *Washingtonpost* (8 November 2006).

¹⁴ “Singapore Air: First Airbus A380 delivery set for Oct. 15,” *USA Today* (16 August 2007).

¹⁵ ข้อมูลในเดือนมิถุนายน 2552 <http://www.airbus.com/en/corporate/orders_and_deliveries>

¹⁶ “Airbus deliveries outstrip Boeing,” *BBC News* (6 Jan 2004).

¹⁷ “Airbus Beats Boeing for Second Year,” *Airwise News* (4 May 2005).

ข้อพิพาททางการค้าในอดีตและการใกล้เคียง

ความขัดแย้งระหว่างบริษัทโบอิงและบริษัทแอร์บัสไม่ได้เป็นเพียงภาพของการแข่งขันระหว่างสองบริษัทผู้นำในอุตสาหกรรมเดียวกันเท่านั้น หากยังลุกลามและกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศบนสองฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลแม่ของผู้ผลิตทั้งสองเข้ามาเกี่ยวข้องนับตั้งแต่เริ่มต้นการแข่งขัน อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องบินนั้นมีความเสี่ยงและต้องการทุนมหาศาลในการผลิต หากปล่อยให้ผู้ผลิตรับภาระความเสี่ยงไว้เพียงลำพังอาจทำให้ผู้ผลิตนั้นๆ อันตรธานไปจากอุตสาหกรรมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปคงไม่ยากเห็นผู้ผลิตของตนตกเป็นรองและผู้ผลิตของอีกฝ่ายครอบงำในอุตสาหกรรมนี้

การลงขันกันก่อตั้งบริษัทแอร์บัสของผู้ผลิตในยุโรปเพื่อสร้างสมดุลในอุตสาหกรรมเครื่องบินพลเรือนกลายเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้ง หัวใจของความขัดแย้งระหว่างโบอิงและแอร์บัสคือ บทบาทของรัฐบาลในการสนับสนุนการผลิตเครื่องบินพลเรือน บริษัทแอร์บัสนั้นได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในยุโรปมาตั้งแต่เริ่มต้นผลิตเครื่องบินรุ่นแรกในปี 2513 ในรูปของเงินกู้แบบชำระคืน (Repayable Loans) ซึ่งเป็นเงินช่วยเหลือในการผลิตเครื่องบินรุ่นใหม่แต่ละครั้ง (Launch Aid) และสินเชื่อเพื่อการส่งออกจาก The European Export Credit Agencies (ECA) ในขณะที่บริษัทโบอิงได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากเงินอุดหนุนทางการเงินการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาอากาศยานจากหน่วยงานทางการทหารและความมั่นคงของรัฐบาลกลาง การสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อการส่งออก และมาตรการทางด้านภาษีจากมลรัฐต่างในสหรัฐฯ

ผ่านมาดูเหมือนว่า จะเป็นสหรัฐฯ และโบอิงที่ไม่พอใจบทบาทความช่วยเหลือที่รัฐบาลในยุโรปให้แก่การผลิตเครื่องบินแอร์บัส เงินกู้ที่รัฐบาลเหล่านั้นสนับสนุนการผลิตเครื่องบินแอร์บัสแต่ละรุ่นจะได้ชำระคืนทั้งหมดก็ต่อเมื่อเครื่องบินแอร์บัสรุ่นนั้นประสบความสำเร็จเพียงพอ เท่ากับเป็นการผ่อนคลายความเสี่ยงทางธุรกิจให้แก่แอร์บัสและส่งผลให้สถานการณ์แข่งขันของแอร์บัสดีขึ้น

เรื่อยๆ จะเห็นได้จากเครื่องบินรุ่นใหม่ที่มีแอร์บัสผลิตได้นับตั้งแต่ปี 2533 มีทั้งสิ้น 6 รุ่น ได้แก่ A319, A330-200, A340-500, A340-600, A318 และ A380 ในขณะที่โบอิงผลิตได้เพียง 2 รุ่นคือ โบอิง 777 และ 787

ข้อตกลงที่ใช้ใกล้เคียงความขัดแย้งในอุตสาหกรรมเครื่องบินขนาดใหญ่ มีอยู่ด้วยกัน 2 ฉบับ คือ The GATT Agreement on Trade in Civil Aircraft ในปี 2522 และ The Large Civil Aircraft Agreement ในปี 2535

The GATT Agreement on Trade in Civil Aircraft

เครื่องบินแอร์บัส A300 จำนวน 23 ลำที่ขายให้แก่สายการบินอีสเทิร์นแอร์ไลน์ (Eastern Airline) ในปี 2521 กลายเป็นจุดเริ่มต้นของข้อพิพาทในอุตสาหกรรมเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่ เนื่องจากรัฐบาลในยุโรปได้จ่ายเงินชดเชยการขาดทุนจากการขายดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้แก่บริษัทโบอิงและรัฐบาลสหรัฐเป็นอย่างมาก¹⁸ สาเหตุอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากเงินชดเชยของรัฐบาลในยุโรปคือ อีสเทิร์นแอร์ไลน์เป็นสายการบินชั้นนำของสหรัฐอเมริกา

แต่ราคาของเครื่องบินอาจไม่ใช่เหตุผลสำคัญประการเดียวที่ทำให้อีสเทิร์นแอร์ไลน์ตัดสินใจเลือกแอร์บัส นายแฟรงค์ บอร์แมน (Frank Borman) ประธานอีสเทิร์นแอร์ไลน์ในขณะนั้นต้องการเครื่องบินขนาดใหญ่และใช้เครื่องยนต์สองเครื่อง (Wide body-Twinjet) แต่บริษัทโบอิงและบริษัทล็อกฮีดไม่มีทำที่สนองรับความต้องการดังกล่าวเนื่องจากต่างมีเครื่องบินขนาดสามเครื่องยนต์อยู่แล้ว นายบอร์แมนจึงหันไปหาบริษัทแอร์บัสและขอยืม A300 จำนวน 4 ลำมาทดลองบินในโครงการ "Fly before You Buy" ทั้งนี้เนื่องจาก A300 เป็นเครื่องบินขนาด 266 ที่นั่งที่ใช้สองเครื่องยนต์ ภายหลังการทดลองใช้ไม่นาน อีสเทิร์นแอร์ไลน์ได้สั่งซื้อ A300 จำนวน 23 ลำดังกล่าวจากบริษัทแอร์บัส

ความไว้วางใจใน A300 ของสายการบินชั้นนำอย่างอีสเทิร์นแอร์ไลน์ทำให้สายการบินอื่นๆ เริ่มให้ความสนใจในเครื่องบินรุ่นแรกของบริษัทแอร์บัส ก่อน

¹⁸ Michael J. Harrison, *ibid.*

ใบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

หน้า A300 ไม่ค่อยได้รับความนิยมสักเท่าไร ปี 2518 มียอดคำสั่งซื้อเพียง 38 ลำ ทว่าสิ้นปี 2521 มียอดคำสั่งซื้อถึง 69 ลำ¹⁹ นอกจากนี้ วิกฤตการณ์น้ำมันในปี 2522 ทำให้คุณสมบัติของ A300 ในด้านความประหยัดเชื้อเพลิงโดดเด่นเหนือคู่แข่งที่ใช้เครื่องยนต์สามเครื่องอย่าง L-1011 Tri-star ของบริษัทล็อกฮีดและ DC-10 ของบริษัทโบอิง

บริษัทโบอิงพยายามดับความร้อนแรงของ A300 ด้วยโครงการโบอิง 767 ซึ่งใช้สามเครื่องยนต์ แต่ในขณะที่โครงการยังไม่คืบหน้าเท่าใดนัก บริษัทแอร์บัสก็เปิดตัว A310 ซึ่งมีขนาดเล็กกว่า A300 เพื่อตอบสนองความต้องการของสายการบินในปี 2521

รัฐบาลสหรัฐฯ เชื่อว่า A300 เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Competition) และเชื่อว่า จะใช้มาตรการตอบโต้ทางด้านภาษีศุลกากร (Countervailing Duties: CVDs) กับเครื่องบินแอร์บัสทุกลำของสายการบินอเมริกัน ทว่าในที่สุด สหรัฐฯ เลือกที่จะเจรจาต่อรองกันในแกตต์ (GATT) เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าในเครื่องบินพลเรือนและจัดการสนับสนุนการผลิตโดยตรงจากรัฐบาลในยุโรป ผลของการเจรจามปรากฏใน The GATT Agreement on Trade in Civil Aircraft ในปี 2522 ซึ่งเป็นข้อตกลงหลายฝ่าย (Plurilateral Agreement) ที่มีประเทศภาคีแกตต์ที่ลงนาม 30 ประเทศนี้ ความร่วมมือครั้งนี้ถือเป็นการนำประเด็นเรื่องการค้าในเครื่องบินพลเรือนเข้าสู่แกตต์เป็นครั้งแรก โดยรวมความถึงเครื่องยนต์และชิ้นส่วนประกอบของเครื่องบิน ข้อตกลงฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2523 เป็นต้นมา

ข้อตกลงที่ว่านี้ประสบความสำเร็จในการลดอุปสรรคการค้าในชิ้นส่วนประกอบของเครื่องบิน เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านนี้ การผลิตเครื่องบินของผู้ผลิตทั้งในสหรัฐฯ และยุโรปนั้นต่างใช้ชิ้นส่วนประกอบจากโรงงานของกันและกัน อาทิเช่น บริษัทแอร์บัสใช้เครื่องยนต์ที่ผลิตโดยบริษัท เจนเนอรัล อิเล็กทริก (General Electric) ในสหรัฐฯ อุปกรณ์นำทางการบิน

¹⁹ "Airbus Industries," <http://www.centennialofflight.gov>.

(Navigation Equipment) โดยบริษัทนอร์ททรอป กรูมแมน (Northrop Grumman) ส่วนบริษัทโบอิงใช้เครื่องยนต์ที่ผลิตโดยบริษัทโรลสรอยซ์ (Rolls-Royce) ในสหราชอาณาจักร ซอฟต์แวร์จากบริษัท ดาสโซลท์ (Dassault) ในฝรั่งเศส เป็นต้น

ทว่าข้อตกลงดังกล่าวกลับล้มเหลวในการจัดบทบาทของรัฐบาลในกระบวนการผลิตต่างๆ ที่เป็นเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้เนื่องจากความขาดแคลนกลไกการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพของแกตต์และถ้อยคำอันคลุมเครือของข้อตกลงปี 2522 นี้²⁰ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการอุดหนุน (Subsidy) ที่กล่าวถึงเป็นเพียง "...การสนับสนุนของรัฐบาลควรหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เป็นผลในทางลบต่อการค้าในเครื่องบินพลเรือน"²¹ ถ้อยคำอันคลุมเครือนี้กลายเป็นช่องโหว่ที่อนุญาตให้การสนับสนุนการผลิตของรัฐบาลในยุโรป (และอาจรวมถึงรัฐบาลสหรัฐอเมริกาด้วย) ยังคงผ่านเข้ามาในอุตสาหกรรมความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการลดต้นทุนชิ้นส่วนประกอบร่วมกัน

ในเวลาต่อมา บริษัทแอร์บัสสามารถเดินหน้าผลิตเครื่องบินรุ่นใหม่ๆ ออกมา ในช่วงปี 2527-2529 บริษัทแอร์บัสเปิดตัวเครื่องบินสามรุ่น ได้แก่ A320, A330 และ A340 โดยเฉพาะ A320 นั้นสร้างยอดขายสั่งซื้อให้กับบริษัทแอร์บัสได้มาก ในปี 2533 หากไม่นับกลุ่มเครื่องบินขนาดจัมโบ้ที่มีโบอิง 747 ผู้ขาดอยู่ บริษัทแอร์บัสสามารถขายเครื่องบินพลเรือนขนาดเล็กกว่านั้นได้มากที่สุด²²

The Large Civil Aircraft Agreement (LCA Agreement)

ในปี 2531 ข้อพิพาทในอุตสาหกรรมเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่ยังเกิดขึ้นอีกครั้งภายหลังจากที่รัฐบาลเยอรมนีอนุมัติเงินอุดหนุนจำนวน 4.3 พันล้านดอยช์มาร์กหรือประมาณ 2.4 พันล้านดอลลาร์อเมริกันเพื่อปกป้องบริษัทเดม

²⁰ Michael J. Harrison, *ibid.*

²¹ Article 6.1 "They affirm that in their participation in, or support of, civil aircraft programmes they shall seek to avoid adverse effects on trade in civil aircraft..."

²² "Airbus Industrie," <http://www.centennialofflight.gov>.

โบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

เลอร์-เบนซ์ (Daimler-Benz) ซึ่งเป็นหุ้นส่วนของบริษัทแอร์บัสจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนดอลลาร์อเมริกัน-ดอยช์มาร์กในรายได้จากการขายเครื่องบินแอร์บัส²³ มาตรการดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้แก่รัฐบาลสหรัฐฯ นายเคลย์ตัน ยูเทอร์ (Clayton Yeutter) ผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ในขณะนั้นเชื่อว่า จะนำเรื่องเข้าร้องเรียนกับแกตต์และใช้กฎหมาย "Super 301" ซึ่งเป็นกฎหมายการค้าสหรัฐฯ ที่ให้อำนาจรัฐบาลสหรัฐฯ ในการคว่ำบาตรกับประเทศที่สหรัฐฯ พิจารณาแล้วว่า ค้าขายอย่างไม่เป็นธรรม²⁴

ปี 2532 นางคาร์ลา ฮิลล์ (Carla Hills) ผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ต่อจากนายยูเทอร์ตัดสินใจยกเลิกคำขู่ว่าจะคว่ำบาตรการค้ากับบริษัทแอร์บัส หลังจากทางฝ่ายยุโรปสัญญาว่า จะเจรจาทางแก้ปัญหาค่าขนส่งของรัฐบาลดังกล่าว²⁵ ทว่ารัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีจอร์จ บุช (George H.W. Bush, 2532-2536) ยังคงนำเรื่องมาตรการปกป้องบริษัทเดมเลอร์-เบนซ์ของเยอรมนีเข้าสู่แกตต์ในฐานะการอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidy) ทำให้รัฐบาลในยุโรปเริ่มเป็นกังวลว่า สหรัฐฯ จะขยายวงกว้างไปถึงเงินกู้ที่สนับสนุนการผลิตเครื่องบินแอร์บัส

ภายหลังคณะพิจารณา (Panel) ของแกตต์วินิจฉัยว่า มาตรการปกป้องบริษัทเดมเลอร์-เบนซ์ของเยอรมนีเป็นการอุดหนุนการส่งออก รัฐบาลเยอรมนีจึงยกเลิกมาตรการดังกล่าว ส่วนประเด็นเรื่องบทบาทการสนับสนุนการผลิตเครื่องบินของรัฐบาลนั้น ทั้งสหรัฐอเมริกาและยุโรปหันมาเจรจากันอีกครั้งหนึ่ง แต่ดูเหมือนว่าครั้งนี้ รัฐบาลในยุโรปและบริษัทแอร์บัสจะตกเป็นรองฝ่ายโบอิงและรัฐบาลสหรัฐฯ พอสมควรเมื่อเทียบกับการเจรจาเมื่อปี 2522²⁶

²³ Jaime De Melo(2000). *Notes on the Boeing-Airbus Rivalry*. (25 October 2000).

²⁴ Ibid.,

²⁵ Ibid.,

²⁶ นอกจากมาตรการปกป้องบริษัทเดมเลอร์-เบนซ์ของเยอรมนีซึ่งถูกตัดสินว่าละเมิดระเบียบการค้าระหว่างประเทศแล้ว รัฐบาลในยุโรปยังเป็นห่วงว่า ข้อพิพาทระหว่างแอร์บัสและโบอิงจะส่งผลกระทบต่อ การขยายการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับประชาคมยุโรปในช่วงเวลาที่ยุโรปตะวันออกกับสหภาพโซเวียตยังไม่สงบเรียบร้อย

วันที่ 17 กรกฎาคม ปี 2535 สหรัฐฯและยุโรปบรรลุข้อตกลงระดับทวีภาคีที่เรียกว่า The Large Civil Aircraft Agreement เนื้อหาสำคัญของข้อตกลงเป็นการนิยามรูปแบบและกำหนดเขตแดนระดับการสนับสนุนของรัฐบาลทั้งสองฝ่ายในอุตสาหกรรมเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่รวมไปถึงการจำกัดการแทรกแซงของรัฐบาลในการซื้อขายเครื่องบินพลเรือน

ในข้อตกลงฉบับนี้ การอุดหนุนโดยตรงของรัฐบาลต้องไม่เกิน 33 เปอร์เซ็นต์ของต้นทุนการพัฒนาเครื่องบินรุ่นใหม่ทั้งหมด เงินกู้ที่ได้รับจากรัฐบาลดังกล่าวจะต้องชำระคืนในเวลา 17 ปีในอัตราดอกเบี้ยที่สมเหตุสมผล (ข้อ 4) สำหรับการอุดหนุนทางอ้อมจากรัฐบาลต้องไม่เกิน 3 เปอร์เซ็นต์ของรายรับต่อปีของผู้ผลิตเครื่องบินพลเรือนทั้งหมดหรือ 4 เปอร์เซ็นต์ของรายรับต่อปีของอุตสาหกรรม (ข้อ 5)

จะเห็นได้ว่า LCA Agreement ในปี 2535 นี้มีความสมบูรณ์กว่าข้อตกลงหลายฝ่ายของเกตต์ในปี 2522 เนื่องจากมีการระบุอย่างชัดเจนว่า การสนับสนุนรูปแบบใดและที่ระดับเท่าไรของรัฐบาลจึงจะเป็นผลในทางลบต่อการค้าในเครื่องบินพลเรือน นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายต่างยอมรับในบทบาทของรัฐบาลในอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯในประเด็นการอุดหนุนทางอ้อม แนนอนว่าในข้อตกลงนี้ได้ระบุว่า รูปแบบการอุดหนุนใดเป็นของรัฐบาลใด แต่ก็พอสันนิษฐานได้ว่า ตัวเลข 3 หรือ 4 เปอร์เซ็นต์ในข้อตกลงจะส่งผลกระทบต่อบริษัทโบอิงมากกว่าบริษัทแอร์บัส

ข้อตกลงฉบับนี้มีผลให้โครงการเครื่องบินซูเปอร์เจ็ท A380 ซึ่งเป็นรุ่นที่แอร์บัสทุ่มเงินลงทุนมากที่สุดเพื่อแข่งขันกับโบอิง 747 เป็นไปอย่างล่าช้า นอกจากนี้ ยังช่วยลดวงเงินกู้ที่รัฐบาลในยุโรปให้ความช่วยเหลือบริษัทแอร์บัสมาตลอดและเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้บริษัทแอร์บัสประสบความสำเร็จในอุตสาหกรรม ในขณะที่ทางฝ่ายยุโรปซึ่งตกเป็นรองตั้งแต่เริ่มเจรจา หากมองในด้านผลประโยชน์จากข้อตกลงนี้ก็ถือว่าการไม่ถูกฟ้องร้องในเกตต์ในเรื่องการสนับสนุนทางการเงินของรัฐบาลและลงเอยเหมือนกรณีของเดมเลอร์-เบนซ์ นอกจากนี้ ยังสามารถทำให้สหรัฐฯ ยอมรับอย่างเป็นทางการในหลักการสนับสนุน

โบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

ทั้งทางตรงและทางอ้อมของรัฐบาลสหรัฐฯ ในอุตสาหกรรมผลิตเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่

ข้อตกลงฉบับนี้เสมือนเป็นการชะลออัตราความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีอากาศยานของผู้นำทั้งสองในอุตสาหกรรม ความก้าวหน้าดังกล่าวมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อสถานะการแข่งขันในอุตสาหกรรม สำหรับผู้ผลิตที่อยู่นอกอุตสาหกรรมแล้ว ยิ่งผู้แข่งขันในอุตสาหกรรมใช้งบประมาณมหาศาลในการพัฒนาเทคโนโลยีอากาศยานให้ก้าวหน้าไปไกลเท่าใด ก็ยิ่งเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ผลิตรายใหม่ที่จะเข้ามาแข่งขันและไล่กวดทางด้านเทคโนโลยีมากขึ้น ผลกระทบอีกประการหนึ่งก็คือ ข้อตกลงฉบับนี้เป็นเพียงข้อตกลงในระดับทวิภาคี มิใช่ในระดับพหุภาคี (Multilateral Agreement) ที่รัฐบาลทุกประเทศภาคียินยอมปฏิบัติตาม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับเครื่องบินพลเรือนฉบับนี้เป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรมของผู้ผลิตรายใหม่

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ตามมาภายหลังการใช้ข้อตกลงปี 2535 นี้คือ ความโปร่งใส (Transparency) ในการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน ฝ่ายยุโรปไม่ค่อยเต็มใจนักที่จะแสดงข้อมูลที่สำคัญทางการเงินแก่สหรัฐฯ เพื่อตรวจสอบ ขณะที่กองทัพอากาศสหรัฐฯและองค์การนาซาขอสงวนบางข้อมูลที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการอุดหนุนทางอ้อมเอาไว้²⁷

ข้อพิพาทครั้งล่าสุดในองค์การการค้าโลก

วันที่ 6 ตุลาคม 2547 สหรัฐฯและสหภาพยุโรปต่างยื่นเรื่องต่อองค์การการค้าโลกเพื่อขอปรึกษาหารือ (Consultation) กรณีการอุดหนุนที่ไม่เป็นธรรมที่ให้แก่บริษัทแอร์บัส²⁸ และโบอิง²⁹ ซึ่งขัดกับบทบัญญัติในความตกลงว่าด้วยการ

²⁷ Jaime De Melo(2000), *Ibid.*

²⁸ WTO Document, "DS316: European Commodity-Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft," www.wto.org (6 October 2004).

อุดหนุนและการใช้มาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures: ASCM) ขององค์การการค้าโลก ก่อนหน้านี้ สหรัฐฯ พยายามเจรจากับสหภาพยุโรปถึง 3 ครั้งเพื่อทบทวนข้อตกลงทวิภาคีในปี 2535 และหาข้อยุติร่วมกัน ทว่าสหภาพยุโรปยังไม่มีทีท่าว่าจะยอมเจรจาด้วยง่ายๆ สหรัฐฯจึงนำเรื่องการผลิตเครื่องบินแอร์บัสเข้าสู่องค์การการค้าโลกแทนและทำให้ สหภาพยุโรปตอบโต้ด้วยการนำเรื่องการอุดหนุนการผลิตเครื่องบินโบอิงเข้าสู่ กระบวนการนี้ด้วยเช่นกัน

สำหรับประเด็นเรื่องบทบาทของรัฐบาลในการผลิตเครื่องบินพลเรือนที่ ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า สหรัฐฯเป็นผู้กดดันสหภาพยุโรปมาโดยตลอด นับตั้งแต่ เริ่มบังคับใช้ข้อตกลงทวิภาคีในปี 2535 เป็นต้นมา รัฐบาลสหรัฐฯในสมัย ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton, 2536-2544) ก็ส่งสัญญาณในปี 2543 ว่า จะนำเรื่องเงินอุดหนุนของบริษัทแอร์บัสเข้าสู่องค์การการค้าโลก ทั้งนี้เนื่องจาก ต้องการตัดความช่วยเหลือทางการเงินแก่โครงการ A380 ทว่าด้วยเหตุผลทางด้าน ธุรกิจและบริษัทโบอิงไม่สนับสนุนมาตรการดังกล่าว ข้อพิพาทจึงยังไม่ถึงมือ องค์การการค้าโลก²⁹

เหตุผลอย่างเป็นทางการที่รัฐบาลสหรัฐฯ ใช้ในการสนับสนุนการ ตัดสินใจฟ้องร้องครั้งล่าสุดนี้คือ ช่วงเวลาที่บริษัทแอร์บัสเป็นอุตสาหกรรมที่เพิ่ง ตั้งไข่ (Infant Industry) ของยุโรปนั้นได้ผ่านมานานแล้ว มีหน้าซ้ำในขณะนี้ บริษัท แอร์บัสสามารถขายเครื่องบินพลเรือนแข่งหน้าโบอิงไปแล้ว³¹ การที่สหรัฐฯเลือกใช้ ข้อตกลงขององค์การการค้าโลกแทนข้อตกลงทวิภาคีปี 2535 แสดงให้เห็นว่า บริษัทแอร์บัสนั้นไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้เงินสนับสนุนจากรัฐบาลอีกต่อไปและ หากยังขึ้นใช้ต่อไปก็ต้องอยู่ในกรอบที่องค์การการค้าโลกบัญญัติไว้แทนเพราะ

²⁹ WTO Document. "DS317: United States-Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft," www.wto.org (6 October 2004).

³⁰ Office of United States Trade Representative, "US Files WTO Case Against EU Over Unfair Airbus Subsidies" (6 October 2004).

³¹ Ibid.,

ใบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

ข้อตกลงทวิภาคีปี 2535 นั้นล้าสมัยไปแล้วเมื่อเทียบกับฐานะการแข่งขันของบริษัทแอร์บัส

รัฐบาลสหรัฐกล่าวหาว่า บริษัทแอร์บัสได้รับการอุดหนุนในการผลิตเครื่องบินรุ่นใหม่ (Launch Aid) นั่นคือ เงินกู้แบบชำระคืน (Repayable Loans) จากรัฐบาลฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน และอังกฤษ เงินกู้ซึ่งออกให้แก่บริษัทแอร์บัสเพื่อใช้ในการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาเครื่องบินพลเรือนเหล่านี้จะชำระคืนก็ต่อเมื่อยอดขายของเครื่องบินแอร์บัสรุ่นนั้นๆ ประสบความสำเร็จเพียงพอหรือบรรลุตัวเลขยอดขายที่ประมาณการไว้ เท่ากับเป็นการช่วยผ่อนคลายความเสี่ยงทางธุรกิจให้แก่บริษัทแอร์บัส ในขณะที่บริษัทโบอิงนั้น การสนับสนุนการผลิตจากรัฐบาลสหรัฐมิได้เป็นการสนับสนุนโดยตรงที่ให้เฉพาะเจาะจงเหมือนกับบริษัทแอร์บัส บริษัทโบอิงต้องแข่งขันกับผู้ผลิตเครื่องบินทางการทหารอื่นๆ ในสัมปทานของหน่วยงานทางการทหารและความมั่นคงจึงจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินในการค้นคว้าวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีอากาศยาน ในขณะที่เดียวกัน บริษัทโบอิงก็ต้องผลิตงานให้แก่หน่วยงานเจ้าของสัมปทานโดยไม่มีเงื่อนไขผ่อนปรน ความเสี่ยงของการผลิตเครื่องบินพลเรือนของบริษัทโบอิงรุ่นหนึ่งที่ผลิตขึ้นจะตกอยู่กับบริษัทโบอิงเอง นอกจากนี้ บริษัทแอร์บัสยังได้รับประโยชน์โดยตรงจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลฝรั่งเศสและเยอรมนีเพื่อรองรับโรงงานผลิตเครื่องบินในเมืองตูลุสและฮัมบวร์ก³² การอุดหนุนเหล่านี้ขัดต่อบทบัญญัติในความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและการใช้มาตรการตอบโต้และความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือเกดต์ (ข้อ III:1 และ XVI:1)

ส่วนสหภาพยุโรปนั้นกล่าวหาเช่นกันว่า บริษัทโบอิงได้รับการอุดหนุนทางอ้อมจากกระทรวงกลาโหม กองทัพอากาศ และองค์การนาซาในการวิจัยและพัฒนาอากาศยานทางการทหารที่โบอิงได้รับสัมปทานและนำไปใช้ในการผลิตเครื่องบินพลเรือน ในขณะที่บริษัทแอร์บัสนั้นต้องชำระเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยที่นำมาใช้ในการวิจัยและพัฒนาเครื่องบินพลเรือนของตน บริษัทโบอิงยังได้รับการ

³² Robert J Carbaugh and John Olienyk (2004). "Boeing-Airbus Subsidies Dispute: A Sequel." *Global Economy Journal*, Vol.4 Issue 2 (2004).

อุดหนุนจากมาตรการทางด้านภาษี อาทิเช่น สิทธิพิเศษจากการยกเว้นภาษีมูลค่า 3.2 พันล้านดอลลาร์อเมริกันในการประกอบเครื่องบินในโรงงานในเม็กซิโกซึ่งตั้งพันธบัตรปลอดดอกเบี้ย (Interest-Free Bond) มูลค่า 200 ล้านดอลลาร์อเมริกันในการประกอบห้องนักบินและหัวเรือในโรงงานในรัฐแคนซัส³³ นอกจากนี้ ยังได้รับประโยชน์จาก The Foreign Sales Corporation (FSC) และ The Extra-Territorial Income (ETI) ในการส่งออกเครื่องบินไปยัง การอุดหนุนเหล่านี้ขัดต่อบทบัญญัติในความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและการใช้มาตรการตอบโต้และความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือแกตต์ (ข้อ III: 4)

สำหรับประเด็นมาตรการทางด้านภาษีนั้นนับเป็นจุดอ่อนของสหรัฐฯ ในสายตาสหภาพยุโรป ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐฯเคยถูกองค์การการค้าโลกตัดสินให้ยกเลิกกฎหมายภาษีสองฉบับ คือ The Foreign Sales Corporation(FSC)ในปี 2542 และ The Extra-Territorial Income(ETI) ในปี 2545 กฎหมายภาษีสองชุดนี้สหภาพยุโรปเป็นผู้ยื่นเรื่องต่อองค์การการค้าโลกเนื่องจากการงดเว้นภาษีเงินได้จากการส่งออกสินค้าดังกล่าวเข้าข่ายการอุดหนุนการส่งออกตามความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและการใช้มาตรการตอบโต้ องค์การการค้าโลกตัดสินให้สหภาพยุโรปสามารถคว่ำบาตร(Sanction)ทางการค้ากับสหรัฐฯมูลค่า 4.04 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ³⁴

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังอ้างถึงประเทศที่ร่วมลงทุนในโครงการโบอิง 7E7-Dreamliner นั่นคือ เงินกู้มูลค่า 1.5 พันล้านดอลลาร์อเมริกันจาก Japan Aircraft Development Corporation (JADC) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของบริษัทยักษ์ใหญ่ของญี่ปุ่น คือ ฟุจิ (Fuji) มิตซูบิชิ (Mitsubishi) และคาวาซากิ (Kawasaki) JADC นี้จะเข้ามาผลิตลำตัวและปีกป้อนให้แก่โครงการ 7E7-Dreamliner ตัวละครอีกตัวมิใช่คนอื่นไกลของสหภาพยุโรป นั่นคือ รัฐบาลอิตาลี

³³ "America File to War", www.economist.com (7 Oct 2004).

³⁴ Raymond J. Ahearn(2003). *US-European Union Trade Relation: Issue and Policy Challenges*. CRS Issue Brief for Congress (3 December 2004).

โบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

ซึ่งจ่ายเงินอุดหนุนมูลค่า 590 ล้านดอลลาร์อเมริกันจากการผลิตลำตัวเครื่องบินส่วนท้ายในโรงงาน Alenia ซึ่งรัฐบาลอิตาลีมีส่วนอยู่³⁵

เหตุปัจจัยสำคัญสามประการที่อยู่เบื้องหลังและเป็นแรงผลักดันในการตัดสินใจของรัฐบาลสหรัฐฯ ครั้งนี้คือ โครงการแอร์บัส A350 ภาวะตกต่ำของบริษัทโบอิงและความรุ่งโรจน์ของบริษัทแอร์บัส และผลประโยชน์ทางการเมืองของประธานาธิบดีบุช

รัฐบาลสหรัฐฯ อาจมองบริษัทแอร์บัสว่า เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม แต่ความสำคัญของ A350 ในสายตาโบอิงคือ เป็นคู่แข่งที่สำคัญของโบอิง 787 ขนาด 233-259 ที่นั่งซึ่งบริษัทโบอิงผลิตในปี 2549 และเริ่มส่งมอบในปี 2551 โครงการแอร์บัส A350 นั้นเป็นโครงการผลิตเครื่องบินขนาดกลาง (Mid-Sized Sector) 200-300 ที่นั่งซึ่งบริษัทแอร์บัสมีแผนที่จะผลิตออกมาโดยปรับปรุงจาก A330 และคาดว่าจะใช้งบประมาณในโครงการทั้งหมดประมาณ 4.58 พันล้านดอลลาร์อเมริกัน³⁶ ตลาดเครื่องบินขนาดกลางนี้บริษัทโบอิงตั้งความหวังไว้สูงว่า จะช่วยจุดให้บริษัทกลับมาเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมอีกครั้ง เห็นได้จากตัวเลขการประมาณการณ์ความต้องการของสายการบินที่มีต่อเครื่องบินในกลุ่มนี้ในอีกยี่สิบปีข้างหน้าถึง 3,500 ลำ³⁷

การนำเรื่องการอุดหนุนอุตสาหกรรมของรัฐบาลในยุโรปเข้าสู่องค์การการค้าโลกอาจส่งผลต่อโครงการ A350 ในอนาคต นอกจากนี้ ยังสร้างความไม่แน่นอนและบั่นทอนความมั่นใจของบรรดาสายการบินที่มีต่อ A350 ในการแข่งขันคำสั่งซื้อกับโบอิง 787 ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการ 7E7-Dreamliner ทั้งนี้เพราะหากขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลไป บริษัทแอร์บัสก็ต้องพบอุปสรรคในการผลิต A350 โดยที่บริษัทโบอิง 787 ไทยคำสั่งซื้อไปแล้ว

ปี 2546-47 ถือเป็นปีที่บริษัทโบอิงอยู่ในช่วงขาลงทั้งในด้านผลประกอบการทางธุรกิจและความโปร่งใสในการประกอบธุรกิจของบริษัท ลางร้าย

³⁵ "US., EU Subsidy Talks Heat Up", *Washington Times* (18 Sep 2001).

³⁶ "Airbus Parent to Discuss A350 Launch", *Reuters* (2 Nov 2004).

³⁷ Ibid.,

เริ่มปรากฏเมื่อผลประกอบการปี 2546 ไตรมาสแรกประสบภาวะขาดทุน 458 ล้านดอลลาร์อเมริกัน³⁸ ไตรมาสที่สองขาดทุนอีก 192 ล้านดอลลาร์อเมริกัน³⁹

เมื่อสิ้นปี 2546 บริษัทแอร์บัสส่งมอบเครื่องบินได้ 305 ลำ แซงหน้าโบอิงที่ส่งมอบได้เพียง 281 ลำ⁴⁰ ในปี 2547 บริษัทแอร์บัสยังคงความเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมเป็นปีที่สองติดต่อกันโดยส่งมอบได้ 320 ลำ ทิ้งห่างโบอิงที่ส่งมอบได้เพียง 285 ลำ⁴¹

ตารางที่ 1 ส่วนแบ่งตลาดและรายรับจากสัมปทานทางการทหารของบริษัทโบอิงและแอร์บัสในปี 2546

รายการ	แอร์บัส	โบอิง
ส่วนแบ่งตลาด (คำสั่งซื้อ - เปอร์เซนต์)	54	46
ส่วนแบ่งตลาด (การส่งมอบ - เปอร์เซนต์)	52	48
รายรับจากสัมปทานทางการทหาร (พันล้านดอลลาร์อเมริกันต่อปี)	23.8	23.7

ที่มา: เอกสารสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ "Trade Facts" (6 October 2004).

ปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินธุรกิจของบริษัทโบอิงได้ถาโถมเข้าอย่างหนักในปี 2546 และส่งผลโดยตรงต่อภาพพจน์และเสถียรภาพภายในของบริษัทโบอิง ในเดือนมิถุนายน 2546 บริษัทโบอิงถูกฟ้องร้องฐานล้วงความลับในโครงการจรวดของบริษัทล็อกคีด มาร์ติน (Lockheed Martin) จากเอกสารที่นายเคนเน็ท บรานซ์ (Kenneth Branch) อดีตวิศวกรของบริษัทล็อกคีดในช่วงก่อนที่ จะควบรวมกิจการกับบริษัทมาร์ตินเป็นผู้มอบให้ในปี 2541 และทำให้บริษัทโบอิง

³⁸ "Boeing in Contact Probe", *BBC News* (5 May 2003).

³⁹ "Boeing Files in \$192m Loss", *BBC News* (23 July 2003).

⁴⁰ "Airbus Deliveries Outtrip Boeing," *BBC News* (6 Jan 2004).

⁴¹ "Airbus Beats Boeing for Second Year", *Airwise News* (4 May 2005).

โบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

ชนะการประมูล 21 งานจากทั้งหมด 28 งานในโครงการ Evolved Expendable Launch Vehicle (EELV) ของกองทัพอากาศสหรัฐฯ ภายหลังจากการสอบสวนกองทัพอากาศสหรัฐฯ ลงโทษบริษัทโบอิงด้วยการตัดสิทธิ์ออกจากโครงการจรวดมูลค่า 1 พันล้านดอลลาร์อเมริกันและให้บริษัทลอคฮีด มาร์ตินรับงานนี้แทน⁴²

ในเดือนพฤศจิกายน 2546 บริษัทโบอิงปลดนายไมค์ เซียร์ (Mike Sears) ออกจากตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายการเงินเนื่องจากถูกกล่าวหาว่า พัวพันการทุจริตร่วมกับนางดาร์ลีน ดรูยูน (Darleen Druyun) เจ้าหน้าที่ระดับสูงฝ่ายจัดซื้อของกองทัพอากาศสหรัฐฯ ในโครงการจัดซื้อเครื่องบินโบอิง 767 เพื่อนำมาบรรทุกเชื้อเพลิงจำนวน 100 ล้าน⁴³

หนึ่งสัปดาห์ต่อมา นายฟิล คอนดิต (Phil Condit) ซีอีโอของบริษัทโบอิงประกาศลาออกโดยให้เหตุผลว่า ต้องการหลีกเลี่ยงให้คณะผู้บริหารชุดใหม่ ภายหลังจากมีการแต่งตั้งนายแฮร์รี สโตนไซเฟอร์ (Harry Stonecipher) มาทำหน้าที่แทนนายคอนดิต⁴⁴

ท่าทีที่ชัดเจนที่สุดของรัฐบาลสหรัฐฯ ก่อนที่จะนำเรื่องเข้าสู่องค์การการค้าโลกในเดือนตุลาคมปี 2548 คือ คำแถลงการณ์ของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ภายหลังหารือกับผู้บริหารของบริษัทโบอิงที่เมืองซีแอตเทิล กรุงวอชิงตัน ในวันที่ 14 สิงหาคม 2547 ที่ว่า "เงินอุดหนุนของแอร์บัสเหล่านี้ไม่เป็นธรรมและเขา (ผู้แทนการค้าสหรัฐฯ) ควรจะทำทุกวิถีทางที่จะหยุดเงินอุดหนุนเหล่านี้ รวมไปถึงนำเรื่องเข้าองค์การการค้าโลกถ้าจำเป็น"⁴⁵ เงื่อนไขที่ทำให้ประธานาธิบดีบุชมีจุดยืนที่ชัดเจนนั้นคือ การเลือกตั้งประธานาธิบดีที่จะมีขึ้นในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547 ภาวะตกต่ำของบริษัทโบอิงนั้นส่งผลให้คนงานกว่า 40,000 คนต้องถูกไล่อพยพ โดยเฉพาะจากโรงงานของโบอิงใน กรุงวอชิงตัน ซึ่งเป็นพื้นที่แข่งขันสำคัญของพรรคเดโมแครตและรีพับลิกัน งานที่สูญเสียไปเหล่านี้สอดคล้องกับนโยบาย

⁴² "Boeing Punished For Spying", *BBC News* (24 July 2003).

⁴³ "Boeing Fires Its Finance Chief", *BBC News* (24 Nov 2003).

⁴⁴ "Embattled Boeing Bid For Market Trust", *BBC News* (1 Dec 2003).

⁴⁵ "US., EU Subsidy Talks Heat Up", *Washington Times* (18 Sep 2001).

สำคัญของประธานาธิบดีบุช นั่นคือ การปกป้องงานของชาวอเมริกัน ประธานาธิบดีบุชจึงอาศัยฐานะฝ่ายบริหารก่อนหน้าการเลือกตั้งซึ่งความนิยมในตัวเขาและพรรครีพับลิกันในการแก้ปัญหาที่เรื้อรังมานานอย่างเด็ดขาด

สำหรับเหตุปัจจัยของสหภาพยุโรปในการยื่นฟ้องครั้งนี้ก็เพื่อตอบโต้การฟ้องของสหรัฐฯเป็นหลัก สถานการณ์ของบริษัทแอร์บัสในช่วงนี้เหนือกว่าบริษัทโบอิงอย่างเห็นได้ชัด ทำให้สหภาพยุโรปแทบไม่มีความจำเป็นใดๆที่จะริเริ่มข้อพิพาทกับโบอิงเพราะบริษัทแอร์บัสจะได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนที่ได้รับอยู่ ขณะบริษัทโบอิงนั้นเสียประโยชน์ ภายหลังการยื่นเรื่องต่อองค์การการค้าโลกในขั้นตอนการปรึกษาหารือกัน ทั้งสองฝ่ายมีเวลา 60 วันในการหารือและข้อยุติร่วมกัน ก่อนที่สหรัฐฯจะร้องขอให้องค์การการค้าโลกแต่งตั้งคณะพิจารณา(The WTO Panel) เพื่อวินิจฉัยและตัดสินความ

วันที่ 11 มกราคม 2548 สหรัฐฯ และสหภาพยุโรปตกลงที่จะเจรจาต่อรองรอบกันใน The US-EU Agreement on Terms for Negotiation to End Subsidies for Large Civil Aircraft⁴⁶ ข้อตกลงเฉพาะกาลนี้เป็นแผนการดำเนินงาน (Framework) สำหรับการเจรจากันในระยะเวลา 3 เดือน เพื่อหาข้อตกลงชุดใหม่มาแทนที่ข้อตกลงทวิภาคี ปี 2535 เป้าหมายที่ชัดเจนของระเบียบการค้าเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่ในอนาคตคือ การขจัดเงินอุดหนุนเพื่อสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม (ข้อ 1) ในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งสองฝ่ายจะต้องไม่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บริษัทของตน (ข้อ 5) นอกจากนี้ ยังมีการขยายข้อตกลงถึงประเทศที่สามที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการผลิต (ข้อ 4 (บี)) และการใช้นิยามการอุดหนุนตามความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและการใช้มาตรการตอบโต้ (ข้อ 6) โดยที่ทั้งสองฝ่ายจะไม่ร้องขอให้องค์การการค้าโลกแต่งตั้งคณะพิจารณา (Panel) เพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ท่าทีในการประนีประนอมและร่วมมือกันนี้ชี้ให้เห็นถึงเป้าหมายและเครือข่ายผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายโดยเฉพาะสหรัฐฯ ความพยายามของ

⁴⁶ ดูเอกสารของ The United States Mission to the European Union , " US., EU Agree to Negotiation on Ending Aircraft Subsidies"(11 Jan 2005).

ใบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

สหรัฐฯ ในการหยุดหรือยับยั้งการผลิต A380 ในปี 2543 นั้นต้องล้มเลิกไป เนื่องจากเหตุผลภายในของบริษัทโบอิงเอง ทว่าในช่วงปี 2546-2547 บริษัทโบอิงนั้นกำลังอยู่ในช่วงตกต่ำและเสียตำแหน่งแชมป์เป็นปีที่สองติดต่อกัน เครื่องบินโบอิง 787 อาจเป็นยานพาหนะเดียวในตอนนี้ที่จะพาบริษัทโบอิงกลับสู่ตำแหน่งแชมป์หลักประกันที่พอจะทำให้บริษัทโบอิงไว้วางใจได้คือ การหยุดหรือยับยั้งคู่แข่งอย่าง A350 และสร้างสถานการณ์ที่น่าเชื่อถือในองค์การการค้าโลกให้บรรดาสายการบินเห็นว่า บริษัทแอร์บัสมีแนวโน้มที่จะไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล (หรือได้น้อยลง) ในการผลิต A350 และหากบริษัทโบอิงได้รับยอดคำสั่งซื้อได้มากเท่าไร โอกาสที่ A350 จะได้รับคำสั่งซื้อน้อยลงและไม่เพียงพอที่จะขยายโครงการสู่สายการผลิตก็มากขึ้นเท่านั้น

สหภาพยุโรปรู้ทันและพยายามสร้างความมั่นใจว่า โครงการ A350 ยังคงดำเนินการต่อไปถึงแม้จะมีการระงับการสนับสนุนจากรัฐบาล นอกจากนี้ ยังพยายามสร้างสมดุลในการเจรจาต่อรองกับสหรัฐฯ ด้วยการกล่าวถึงจีนว่า จะเข้ามาร่วมลงทุนใน A350 ในสัดส่วน 5 เปอร์เซ็นต์⁴⁷

ในช่วง 3 เดือนดังกล่าว นอกจากการเจรจาจะไม่คืบหน้าใดๆ แล้วยังสื่อเค้าว่าทั้งสองฝ่ายจะหาทางออกร่วมกันไม่ได้ วันที่ 15 มีนาคม 2548 ภายหลังการโทรศัพท์ทางไกลข้ามทวีประหว่างนายปีเตอร์ แมนเดลสัน (Peter Mandelson) กรรมาธิการการค้าแห่งสหภาพยุโรปกับนายโรเบิร์ต โซลลิก (Robert Zoellick) รัฐมนตรีช่วยกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ ทั้งคู่ต่างกล่าวโทษซึ่งกันและกันว่าทำลายความคืบหน้าของการเจรจา⁴⁸

วันที่ 30 พฤษภาคม 2548 สหรัฐฯ นำเรื่องการอุดหนุนการผลิตเครื่องบินแอร์บัสของรัฐบาลในสหภาพยุโรปกลับเข้าสู่องค์การการค้าโลก หนึ่งวันต่อมา สหภาพยุโรปก็นำเรื่องการอุดหนุนการผลิตเครื่องบินโบอิงของรัฐบาลสหรัฐฯ เข้าสู่

⁴⁷ "Airbus Beats Boeing For Second Year", *Airwise News* (21 Jan 2005).

⁴⁸ Office of United States Trade Representative, "Statement From USTR Spokesman Richard Mills on The Status of US-EU Large aircraft Subsidy/Litigation Talk" (19 Mar 2005 และ "War of Words Resumes in US-EU Plane Row", *Reuters* (19 Mar 2005).

กระบวนการเดียวกัน⁴⁹ ทั้งคู่ร้องขอให้ตั้งองค์การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB) ขององค์การการค้าโลกตั้งคณะพิจารณาเพื่อวินิจฉัยกรณีการอุดหนุนการผลิตเครื่องบินพลเรือนของฝ่ายตรงข้าม กรณีพิพาทเครื่องบินพลเรือนครั้งนี้จะกลายเป็นความขัดแย้งที่มีมูลค่าการค้าสูงสุดที่เข้าสู่องค์การการค้าโลกและนั่นหมายถึงความยุ่งยากที่กำลังจะเกิดขึ้นในกระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกเช่นเดียวกัน

สหรัฐนั้นยืนยันมาตลอดว่า จะต้องจัดการอุดหนุนในอุตสาหกรรมดังกล่าวและมองว่า สหภาพยุโรปไม่ได้มีความตั้งใจที่จะจัดการอุดหนุนอย่างแท้จริง เพียงแต่ต้องการซื้อเวลาเอาไว้เพื่อจ่ายเงินอุดหนุนต่อไป ในขณะที่สหภาพยุโรปไม่ต้องการที่จะจัดการอุดหนุนในทันทีทันใด และยังโต้แย้งด้วยว่า บริษัทโบอิงก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐฯเช่นกัน⁵⁰

จุดแตกหักสำคัญที่นำไปสู่การนำข้อพิพาทกลับเข้าสู่กระบวนการขององค์การการค้าโลกเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2548 คือ ท่าทีของรัฐบาลในยุโรปและบริษัทแอร์บัสต่อเงินกู้สำหรับการผลิต A350 และข้อเสนอของนายแมนเดลสัน

ในเดือนเมษายน 2548 รัฐบาลฝรั่งเศสยืนยันว่า จะขยายเงินอุดหนุนแก่ A350⁵¹ ต่อมาบริษัทแอร์บัสแสดงความต้องการเงินสนับสนุนจำนวน 700 ล้านดอลลาร์อเมริกันจากรัฐบาลอังกฤษสำหรับการผลิต A350⁵² รวมไปถึงกรณีที่สหภาพยุโรปกำลังพิจารณาเงินอุดหนุนก้อนใหม่จำนวน 1.7 พันล้านดอลลาร์อเมริกันในการผลิต A350⁵³ ส่วนข้อเสนอของนายแมนเดลสันเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2548 ที่ว่า จะลดเงินอุดหนุนการผลิต A350 ลง 30 เปอร์เซ็นต์นั้น สหรัฐเห็นว่า ยังไม่เพียงพอ⁵⁴

⁴⁹ "Flare-up in EU-US air trade row", *BBC News* (31 May 2005).

⁵⁰ "Boeing-Airbus Subsidies Row Escalates", *Airwise News* (20 Mar 2005).

⁵¹ "US still anxious for talks with EU on Boeing-airbus", www.eubusiness.com (15 Apr 2005).

⁵² Office of United States Trade Representative. "US takes next step in Airbus WTO Litigation"(30 May2005).

⁵³ "Flare-up in EU-US air trade row", *BBC News* (31 May 2005).

⁵⁴ Ibid.

ประเด็นเครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่ที่เข้าสู่องค์การการค้าโลกครั้งนี้แตกต่างจากเมื่อปี 2522 ตรงที่เป็นการนำประเด็นดังกล่าวในฐานะกรณีพิพาททางการค้า (Trade Dispute) เพื่อให้องค์การการค้าโลกวินิจฉัยชี้ขาด ในขณะที่ในปี 2522 เครื่องบินพลเรือนขนาดใหญ่เป็นประเด็นทางการค้าที่นำขึ้นมาเจรจามนุษยธรรมของเกตต์เพื่อสร้างระเบียบการค้าชุดหนึ่งขึ้น ในการประชุมองค์การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body) เพื่อพิจารณาคำร้องขอแต่งตั้งคณะพิจารณาเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2548 ทั้งสองฝ่ายต่างคัดค้านคำร้องขอของแต่ละฝ่าย ทำให้การประชุมต้องเลื่อนออกไป⁵⁵ โดยที่ทั้งคู่ไม่สามารถคัดค้านได้อีกในการประชุมครั้งต่อไป

ความล่าช้านี้ทำให้แอร์บัสได้รับประโยชน์เพราะอย่างน้อยบริษัทยังสามารถได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในยุโรป นายโนเอล ฟอ์การ์ต (Noel Foregaard) หนึ่งในผู้บริหารของแอร์บัสกล่าวว่า ในช่วงที่ข้อพิพาทยังอยู่ในองค์การการค้าโลก แอร์บัสอาจต้องการเงินอุดหนุนในโครงการ A350 จากรัฐบาลยุโรป⁵⁶ แม้ว่าคณะพิจารณาถูกตั้งขึ้นเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาททั้งสองเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2548 แต่การสรุปรายงานคำวินิจฉัยของคณะพิจารณาทั้งสองก็ล่าช้าโดยคณะพิจารณาให้เหตุผลในเรื่องความซับซ้อนของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการอุดหนุน รวมไปถึงทั้งสองฝ่ายก็ตัดสินใจนำข้อพิพาทมาปรึกษาหารือกันนอกรอบอีกครั้งและระบุตารางเวลาการวินิจฉัยเดิมโดยไม่ได้ระบุวันเวลาที่แน่ชัด

⁵⁵ "EC and US block each other's first requests for panels in Airbus/Boeing disputes", www.wto.org (16 June 2005).

⁵⁶ "Additional Panel Established in Boeing-Airbus Dispute," *Bridges Weekly Trade News Digest*, vol. 10, no.6 (22 February 2006).

บทสรุป

อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องบินพลเรือนมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ กล่าวคือ ภาวะการแข่งขันในอุตสาหกรรมจะลดลงเรื่อยๆ เนื่องจากมีเงื่อนไขมากมายที่ทำให้การเข้าสู่อุตสาหกรรมเป็นเรื่องสุดเสี่ยงแก่ผู้ผลิตรายใหม่ ผู้ผลิตที่หลงเหลือมานับตั้งแต่ก่อตั้งอุตสาหกรรมในทศวรรษ 2453 มีเพียงสองรายใหญ่ๆ คือ บริษัทโบอิงและบริษัทแอร์บัส ความจำกัดของผู้ซื้อหรือตลาดที่มีศักยภาพและความพยายามที่จะก่อตั้งสายการบินประจำชาติของรัฐบาลแต่ละประเทศทำให้อุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นเรื่องของการค้าระหว่างประเทศไปโดยปริยาย โครงสร้างของอุตสาหกรรมในปัจจุบันจึงเป็นแบบผู้ผลิตสองราย (Duopoly Market)

พื้นเพของทั้งบริษัทโบอิงและบริษัทแอร์บัสแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง บริษัทโบอิงนั้นมองการแข่งขันเป็นความชอบธรรมของตนในฐานะที่ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำในอุตสาหกรรม ในขณะที่บริษัทแอร์บัสมาจากจารีตในการร่วมมือกันของผู้ผลิตเครื่องบินในแต่ละชาติของยุโรปตะวันตก บริษัทโบอิงจึงรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมของบริษัทแอร์บัสตั้งแต่เริ่มแรกแข่งขัน เมื่อบทบาทความช่วยเหลือของรัฐบาลในยุโรปส่งเสริมให้บริษัทแอร์บัสกลายเป็นคู่แข่งที่น่ากลัวมากขึ้นเรื่อยๆ ความสงสัยในผลประโยชน์ที่บริษัทแอร์บัสได้รับย่อมบังเกิดขึ้นและกลายเป็นข้อพิพาทระหว่างบริษัทโบอิงกับ บริษัทแอร์บัสที่ผนึกซ้อนไว้ด้วยความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯและสหภาพยุโรปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากข้อพิพาทที่ผ่านมา โบอิงเป็นฝ่ายกดดันพฤติกรรมการผลิตของบริษัทแอร์บัสที่มีรัฐบาลในยุโรปคอยให้ท้ายอยู่อย่างใกล้ชิด จนนำไปสู่ข้อตกลงที่ใช้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในอุตสาหกรรมทั้ง 3 ฉบับ อย่างไรก็ตาม ใ้ว่ารัฐบาลสหรัฐฯจะไม่สนับสนุนการผลิตเครื่องบินโบอิงและสินค้าอื่นๆ ของตนที่ส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ คำตัดสินขององค์การการค้าโลกต่อมาตรการภาษีถึงสองครั้งสองคราสสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและรูปแบบของรัฐบาลสหรัฐฯในอุตสาหกรรมเช่นกัน เพียงแต่ในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งสามครั้งนั้น บริษัทโบอิงไม่พอใจในสิทธิพิเศษอันชัดเจนที่รัฐบาลในยุโรปมีให้แก่บริษัทแอร์บัสอย่างสม่ำเสมอ

แตกต่างจากบริษัทโบอิงที่ต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มา ความง่ายในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งยวดในการแข่งขันกันในอุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้บริษัทแอร์บัสก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมแทนบริษัทโบอิง

ในข้อพิพาทปี 2547-2548 นี้ รัฐบาลแม่ของทั้งสองฝ่ายมีบทบาทสำคัญในการช่วงชิงความได้เปรียบในทางการค้าอย่างชัดเจน บริษัทโบอิงต้องการทวงตำแหน่งผู้นำในอุตสาหกรรมคืนด้วยโบอิง 787 หนึ่งในโครงการ 7E7-Dreamliner พร้อมกันนี้ยังยับยั้งและสร้างอุปสรรคให้แก่คู่แข่ง A350 รัฐบาลสหรัฐนั้นนำข้อพิพาทเรื่องการอุดหนุนของรัฐบาลในยุโรปให้องค์การการค้าโลกเป็นผู้ตัดสินก็เพื่อกดดันให้สหภาพยุโรประงับการช่วยเหลือทางการเงินในการผลิต A350 สหภาพยุโรปเองก็นำเรื่องการอุดหนุนการผลิตเครื่องบินโบอิงของรัฐบาลสหรัฐฯ เข้าสู่กระบวนการตั้งคณะพิจารณาเช่นกัน การหันมาเจรจาออกรอบกันในระยะเวลา 3 เดือนก่อนหน้านี้มิได้ทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีแนวโน้มดีขึ้นเนื่องจากบริษัทแอร์บัสต้องเดินหน้าโครงการ A350 ของตน นี่จึงเป็นเครื่องยืนยันถึงความจำเป็นของเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในยุโรปต่อการผลิตเครื่องบินแอร์บัส สถานการณ์ที่โบอิง 787 กำลังได้รับคำสั่งซื้อจากสายการบินต่างๆ นั้น อาจกดดันให้บริษัทแอร์บัสและรัฐบาลในสหภาพยุโรปละเมิดข้อตกลงเฉพาะกาลดังกล่าว

สถานการณ์ของทั้งคู่มีความเป็นไปได้ที่องค์การการค้าโลกจะวินิจฉัยว่าการอุดหนุนการผลิตที่ให้แก่บริษัทโบอิงและแอร์บัสนั้นขัดต่อบทบัญญัติขององค์การการค้าโลก นั่นทำให้ทั้งสองบริษัทต้องเสียประโยชน์ที่เคยได้รับ ทางออกที่น่าพิจารณาสำหรับทั้งสองฝ่ายคือ การเจรจาต่อรองแบบทวิภาคีดังเช่นในอดีต องค์การการค้าโลกเคยวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่องการอุดหนุนการผลิตเครื่องบินขนาดไม่เกิน 100 ที่นั่งของบริษัท Bombardier ของแคนาดา กับ Embraer ของบราซิล ว่า การอุดหนุนการผลิตแก่บริษัททั้งสองฝ่ายขัดต่อความตกลงการค้าที่มีอยู่ แต่

ทั้งสองประเทศพร้อมใจกันไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดดังกล่าวและยังคงอุดหนุนบริษัทของตนต่อไป⁵⁷

ข้อพิพาทระหว่างบริษัทโบอิงกับบริษัทแอร์บัสนับเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับการเมืองระหว่างประเทศ ความขัดแย้งระหว่างบริษัทโบอิงกับ บริษัทแอร์บัสมิได้เป็นเพียงภาพการแข่งขันของบริษัทผู้นำในอุตสาหกรรมเดียวกันเท่านั้น หากยังผนึกซ้อนไว้ด้วยความขัดแย้งระหว่างประเทศบนสองฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกในประเด็นที่เรียกว่า การแข่งขันที่เป็นธรรมอีกด้วย

⁵⁷ Robert J Carbaugh and John Olienyk (2004), *Ibid.*

ใบอิงกับแอรวิ๊ต: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับยุโรป

บรรณานุกรม

- Ahearn, Raymond J. (2003). *US-European Union Trade Relation: Issue and Policy Challenges*. CRS Issue Brief for Congress (23 December 2004).
- Carbaugh, Robert J and John Olienyk (2004). "Boeing-Airbus Subsidies Dispute: A Sequel." *Global Economy Journal*, Vol.4 Issue 2 (2004).
- De Melo, Jaime(2000). *Notes on the Boeing-Airbus Rivalry*. (25 October 2000).
- Harrison, Michael J. (2003). "U.S. versus EU Competition Policy: The Boeing-McDonnell Douglas Merger". *American Consortium on European Union Studies (ACES)*, Transatlantic Relation No.2.
- Office of United States Trade Representative, "US Files WTO Case Against EU Over Unfair Airbus Subsidies"(6 October 2004).
- _____ "US takes next step in Airbus WTO Litigation" (30 May2005).
- _____ "Statement From USTR Spokesman Richard Mills on The Status of US-EU Large aircraft Subsidy/Litigation Talk" (19 Mar 2005 และ "War of Words Resumes in US-EU Plane Row", *Reuters* (19 Mar 2005).
- Pavcnik, Nina(2002). "Trade Disputes in the Commercial Aircraft Industry." *The World Economy*,Vol. 25, pp. 733-751.
- Skapinker, Michael and Bernard Gray. "Cruising at dizzying heights." *Financial Times* (17 December 1996).
- The United States Mission to the European Union, "US., Eu Agree to Negotiation on Ending Aircraft Subsidies"(11 January 2005).
- Thompson, Loren B. (1998). "The Post-Deconstruction Defense Industry: Now What?" Presentation for the Lexington Institute. Available at www.defensedaily.com/reports/deconstruction.ppt
- Tyson, Laura D'Andrea (1992). *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*. Washington DC Institute for International Economics.
- WTO Document, "DS316: European Commodity-Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft," www.wto.org (6 October 2004).
- _____ "DS317: United States-Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft," www.wto.org (6 October 2004).
- _____ "EC and US block each other's first requests for panels in Airbus/Boeing disputes" (16 June 2005).

บทความข่าว

- "US., EU Subsidy Talks Heat Up", *Washington Times*(18 Sep 2001).
- "Boeing in Contact Probe", *BBC News* (5 May 2003).
- "Boeing Files in \$192m Loss", *BBC News* (23 July 2003).
- "Boeing Punished For Spying", *BBC News* (24 July 2003).
- "Boeing Fires Its Finance Chief", *BBC News* (24 Nov 2003).
- "Embattled Boeing Bid For Market Trust", *BBC News* (1 Dec 2003).
- "Airbus deliveries outtrip Boeing," *BBC News* (6 Jan 2004).
- "America File to War", *www.economist.com* (7 Oct 2004).
- "Airbus Parent to Discuss A350 Launch", *Reuters* (2 Nov 2004).
- "Airbus Beats Boeing For Second Year", *Airwise News* (21 Jan 2005).
- "Boeing-Airbus Subsidies Row Escalates", *Airwise News* (20 Mar 2005).
- "US still anxious for talks with EU on Boeing-airbus", *www.eubusiness.com* (15 Apr 2005).
- "Airbus Beats Boeing For Second Year", *Airwise News* (4 May 2005).
- "Flare-up in EU-US air trade row", *BBC News* (31 May 2005).
- "Airbus Problems likely to continue," *The Guardian* (14 September 2006).
- "Airbus Bust, Boeing Boost," *Washingtonpost* (8 Novemebr 2006).

1. 1926



สัญลักษณ์ของพรรคอาเคเลแห่งไซปรัส
(AKEL)

“...พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย
ก็ยังคงเป็นทางเลือกสำคัญของหลายประเทศในยุโรป
และยังมีแนวโน้มที่จะมีความสำคัญมากขึ้น
เมื่อพรรคการเมืองแบบทุนนิยมเสรี
หรือฝ่ายอนุรักษนิยม ไม่อาจแก้ปัญหาได้...”

ABSTRACT

The Left Parties in Cotemporary Europe

Suthachai Yimprasert

In current European political system, the Left parties are more becoming widely popular and reconised as one of the choices. There are many kinds of Left Parties in Europe, but in fact most of them share the same historical background, wherein the essence of the Marxism is cultivated. Since the situation in Europe had changed for several decades, they appeared evolved into their own manners. However, the Left Parties remain attached to the position of opposing to the mainstream establishment, refuting the idea of Imperialism, and even disapproving of European Integration.

Keywords: left party, political party in Europe

สถานะของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในยุโรปปัจจุบัน

สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ

๑. ประเภทของพรรคฝ่ายซ้าย¹

สำหรับพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในยุโรปในขณะนี้ โดยทั่วไปหมายถึง พรรคการเมืองที่ถือตนเองว่า อยู่ทางซ้ายของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party) พรรคเหล่านี้มีจำนวนมาก ทั้งเป็นพรรคที่ได้รับเลือกตั้งมีเสียงในสภา จนถึงพรรคที่ไม่เคยชนะเลือกตั้ง และไม่มีผู้แทนในรัฐสภา แต่ทัศนะที่ร่วมกันของพรรคเหล่านี้ ส่วนมากจะพิจารณาว่า พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยยุโรปนั้น ไม่มีความเป็นปีกซ้ายเพียงพอ หรือไม่ป็นซ้ายเลย พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยจึงไม่ใช่ฝ่ายก้าวหน้า ต้องมีพรรคที่ก้าวหน้ากว่านั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาจากแนวทางของพรรคฝ่ายซ้ายเหล่านี้ จะแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ

กลุ่มพรรคซ้ายก้าวหน้า (radical left) กลุ่มนี้จะยอมรับการต่อสู้ในระบบ ปฏิเสธวิธีการที่จะใช้ความรุนแรงในการปฏิบัติโค่นล้มสังคมเก่า โดยทั่วไปในคำแถลงของพรรคเหล่านี้ ยอมรับในระบอบรัฐสภา และอธิบายว่า จะต่อสู้ด้วยหนทางประชาธิปไตย แต่บางครั้งก็มักจะเรียกร่องประชาธิปไตยในความหมายที่

¹ บทความนี้ เขียนเรียงด้วยงานวิจัยจาก Luke March, 2009. "Contemporary Far Left Party in Europe" *Internationale Politik und Gesellschaft*. (Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung). 1/2009.

กว้างและคลุมเครือ เช่น ประชาธิปไตยทางตรง หรือประชาธิปไตยที่ให้สิทธิมากขึ้นแก่ท้องถิ่น คนชายขอบ ผู้ด้อยโอกาส คนตกงาน ผู้อพยพ คนผิวสี หรือแม้กระทั่งกลุ่มสตรี ข้อเสนอแบบแผนทางทางเศรษฐกิจของกลุ่มนี้ จะมีให้เศรษฐกิจแบบวางแผนเช่นแนวคิดของกลุ่มพรรคคอมมิวนิสต์ในระยะก่อน ค.ศ. ๑๙๘๙ แต่เป็นการเสนอแนวทางในการดำเนินเสรีนิยมใหม่ต่อต้านทุนข้ามชาติ โลกาภิวัตน์ต่อต้านการครอบงำทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา โดยมุ่งเป้าคัดค้านไปยังสิ่งที่เรียกว่า “ฉันทามติวอชิงตัน” อันหมายถึงแนวคิดการค้าเสรีและการลงทุนเสรีตามแบบทฤษฎีนีโอคลาสสิกซึ่งกลับมาเฟื่องฟูหลังคอมมิวนิสต์ล่มสลาย ค.ศ. ๑๙๙๑ ฉันทามติวอชิงตันได้รับการผลักดันโดยสหรัฐอเมริกา และองค์การระหว่างประเทศฝ่ายทุนนิยม เช่น ธนาคารโลก ไอเอ็มเอฟ. และองค์การค้าโลก (ดับเบิลยูทีโอ) เป็นต้น หัวใจของอุดมการณ์ดังกล่าวอยู่ที่การเสนอมาตรการ เช่น การลดและยกเลิกกฎข้อบังคับของทางการเพื่อให้ความสะดวกแก่ภาคธุรกิจ การถ่ายโอนรัฐวิสาหกิจไปสู่ภาคเอกชน การเปิดกว้างให้แก่เงินทุนต่างประเทศและสินค้านำเข้า การปล่อยให้ทุนเคลื่อนที่ได้อย่างไม่จำกัด และการลดอัตราภาษีให้ต่ำลง ทั้งหมดนี้เพื่อสร้างระบบโลกแห่งการค้าเสรีอย่างเต็มที่ ฉันทามติวอชิงตันจึงถูกพิจารณาว่า เป็นวิธีการใหม่ของการบรรเทาทุกข์ ที่จะสร้างเครือข่ายทุนนิยมผูกขาดเพื่อครอบงำโลก

กลุ่มซ้ายสุดขั้ว (extreme left) กลุ่มนี้คือกลุ่มที่มีแนวทางปฏิเสธระบอบเสรีประชาธิปไตยและเรียกร้องต้องการการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยรากฐาน คณะพรรคกลุ่มนี้ไม่ต้องการประนีประนอมกับระบอบทุนนิยมซึ่งรวมถึงพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยทั้งหลาย และมักจะอ้างถึงวิธีการต่อสู้ทุกรูปแบบนอกเหนือจากการต่อสู้ทางรัฐสภา แม้ว่าในทางความจริงอาจจะทำไม่ได้เช่นนั้น พรรคการเมืองเหล่านี้หลายพรรคก็คือผู้สืบทอดมาจากพรรคคอมมิวนิสต์ในระยะก่อน ค.ศ. ๑๙๘๙ แต่ต่อมา ก็จะปรับนโยบายแนวทางให้ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

สถานะของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในยุโรปปัจจุบัน

การที่จะทำความเข้าใจพรรคฝ่ายซ้ายเหล่านี้ คงจะต้องเริ่มต้นศึกษาจากรากฐานทางประวัติศาสตร์ของพรรคทั้งหลาย จึงจะได้ภาพที่เห็นได้ชัดเจนขึ้น

๒. ประวัติศาสตร์ย่อของฝ่ายซ้ายยุโรป

ย้อนหลังกลับไปในประวัติศาสตร์ ที่มาของพรรคฝ่ายซ้ายทั้งหลายในยุโรป ก็คือกลุ่มนักคิดสังคมนิยมในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งเริ่มจากกลุ่มปัญญาชนที่ไม่เห็นด้วยกับสังคมเก่าและสถาบันหลัก (Establishment) หรือสถานะเดิม (Status quo) ของสังคมยุโรป โดยเห็นว่าสังคมที่เป็นอยู่มีความไม่เป็นธรรมและไม่มีความเสมอภาค จึงเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสภาพสังคมแนวทางของกลุ่มฝ่ายซ้ายเหล่านี้จะมีความชัดเจนขึ้น เมื่อเกิดแนวคิดลัทธิมาร์กซ์ที่เผยแพร่หลัง ค.ศ. ๑๘๕๐² ซึ่งมีข้อเสนอสำคัญว่า สังคมเก่าที่ไม่เป็นธรรมสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้ โดยการปฏิวัติสังคมโค่นล้มทุนนิยม และสถาปนาระบบใหม่ที่เป็นธรรม คือระบบสังคมนิยมขึ้นแทนที่ และชนชั้นที่เป็นแกนนำในการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงสังคมนั้น ก็คือ ชนชั้นกรรมาชีพ

ภายใต้อิทธิพลแนวคิดเช่นนี้ นำมาซึ่งการจัดตั้งพรรคการเมืองแบบสังคมนิยมทั่วไปในหลายประเทศยุโรป โดยมากจะมีชื่อ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแรงงาน พรรคต่างๆ เหล่านี้จะรวมตัวกันเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรกรรมกรสากลของยุโรป ที่เรียกว่า “สากลที่สอง” ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๘๘๙ ต่อมาเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๑ องค์กรสากลที่สองล่มสลาย เพราะพรรคการเมืองที่สังกัดสากลกลับสนับสนุนลัทธิชาตินิยมของรัฐบาลในประเทศของตน ให้ดำเนิน

² ลัทธิมาร์กซ์ มาจากแนวคิดหลักของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx, ๑๘๑๘-๑๘๘๑) นักคิดสังคมนิยมชาวปรัสเซีย ซึ่งเสนอแนวคิดหลักอย่างชัดเจนในหนังสือที่เขียนร่วมกับเฟรดริก เองเงิลส์ (Friedrich Engels, ๑๘๒๐-๑๘๙๕) ชื่อ *Manifest der Kommunistischen Partei* (คำประกาศพรรคคอมมิวนิสต์) เผยแพร่ครั้งแรก ใน ค.ศ. ๑๘๔๘

สงครามกับชาติอื่นที่เห็นว่าเป็นศัตรู นอกจากพรรคบอลเชวิครัสเซียด้วยการนำของวลาดีมีร์ เลนิน (Vladimir Lenin, ๑๘๗๐-๑๙๒๔) ที่อาศัยเงื่อนไขสงครามก่อการปฏิวัติสร้างรัฐสังคมนิยมรัฐแรกขึ้นในโลก เมื่อ ค.ศ.๑๙๑๗

ดังนั้น หลังจากสงครามโลกสิ้นสุด พรรคสังคมนิยมแบบสากลที่สองจะพัฒนาเป็นพรรคแนวทางสังคมนิยมประชาธิปไตย แต่จะเกิดจากจัดตั้งพรรคฝ่ายซ้ายแบบใหม่ทั่วยุโรป โดยเป็นพรรคปฏิวัติตามแนวทางลัทธิเลนิน ซึ่งมักจะเรียกชื่อว่า พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคเหล่านี้รวมตัวกันในองค์กรกรรมกรสากลที่จัดตั้งขึ้นใหม่เรียกว่า สากลที่สาม หรือ โคมินเทิร์น (Comintern) ซึ่งตั้งโดยสหภาพโซเวียต องค์กรนี้อยู่มาจนถึงสงครามโลกครั้งที่สอง และยุบตัวลงใน ค.ศ.๑๙๔๓ จากการที่ขบวนการคอมมิวนิสต์สากลจะต้องร่วมมือกับอังกฤษและสหรัฐฯ เพื่อต่อสู้กับฝ่ายอักษะของเยอรมนีและญี่ปุ่น

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง พรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ๘ ประเทศ คือ ยูโกสลาเวีย แอลเบเนีย บัลแกเรีย ฮังการี โรมาเนีย โปแลนด์ เช็กโกสโลวาเกีย และเยอรมนีตะวันออก ประสบความสำเร็จในการก่อการปฏิวัติ และจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศตามแนวทางโซเวียตได้หมดสิ้นภายใน ค.ศ.๑๙๔๘ ส่วนพรรคคอมมิวนิสต์กรีซ (Kommounistikó Kómma Elládas - KKE) ก็ก่อการลุกขึ้นปฏิวัติแต่ประสบความพ่ายแพ้ใน ค.ศ.๑๙๔๙ ทำให้ถูกประกาศเป็นพรรคผิดกฎหมาย จนกระทั่งถึง ค.ศ.๑๙๗๔ พรรคคอมมิวนิสต์จึงได้กลับสู่ระบบการเมืองกรีซอย่างเปิดเผย

สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันตกส่วนใหญ่ ไม่ได้ก่อการลุกขึ้นสู้ปฏิวัติ แต่ได้เข้าร่วมการต่อสู้ทางรัฐสภาเพื่อรักษาบทบาทของตน และยังคงต้องแข่งขันกับพรรคฝ่ายซ้ายในลักษณะอื่น เช่น ด้านหนึ่ง คือ ต้องแข่งขันกับพรรคสังคมนิยมที่มักจะพัฒนามาจากขบวนการแรงงาน และอีกด้านหนึ่งต่อสู้กับคือพรรคฝ่ายซ้ายสุดขั้วกว่า คือพรรคแนวทางทรอตสกี³ ที่ต่อต้านแนวทางแบบโซ

³ ลัทธิทรอตสกี (Trotskyism) มาจากชื่อของเลออน ทรอตสกี (Leon Trotsky, ๑๘๗๙-๑๙๔๐) นักปฏิวัติชาวรัสเซีย ซึ่งเข้าร่วมกับพรรคบอลเชวิค ในการปฏิวัติ ค.ศ.๑๙๑๗ แต่ต่อมา หลังจากอสังกรรมของ

สถานะของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในยุโรปปัจจุบัน

เวียต พรรคแนวทางทروتสกีที่เป็นที่รู้จักแรกสุด คือ พรรคกรรมกร (Workers Party) ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งตั้งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๐ และต่อมา ได้มีการตั้งพรรคในลักษณะนี้ในยุโรป แต่ส่วนมากไม่ได้รับความนิยมมากนัก พรรคแนวทางทروتสกีที่เป็นที่รู้จักมากที่สุดในกลุ่มฝ่ายซ้าย คือ พรรคสังคมนิยมแรงงาน (Socialist Workers) เบลเยียม เพราะมีผู้นำพรรค คือ เอิร์นสท์ แมนเดล (Ernest Mandel, ๑๙๒๓-๑๙๙๕) ซึ่งเป็นนักทฤษฎีลัทธิมาร์กซ์ยุคหลังที่เป็นที่รู้จักกันมากคนหนึ่ง แมนเดลเข้าร่วมพรรคคอมมิวนิสต์เบลเยียมตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๔๖ และกลายเป็นหัวหน้าพรรคสังคมนิยมแรงงานตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๖๓ และอยู่ในตำแหน่งจนถึงแก่กรรม เขามีงานเขียนทางทฤษฎีลัทธิมาร์กซ์สมัยใหม่มากถึง ๓๐ เล่ม และมีงานบทความอีกเป็นจำนวนมาก⁴

ความเป็นเอกภาพในด้านแนวทางของพรรคคอมมิวนิสต์ยุโรป ประสบปัญหาสำคัญครั้งแรกใน ค.ศ. ๑๙๕๖ เมื่อเกิดกรณีโซเวียตรุกรานฮังการี เหตุการณ์เกิดจากการที่พรรคคอมมิวนิสต์ฮังการีในสมัยที่อิมเร นอย (Imre Nagy, ๑๙๑๖-๑๙๕๘) เป็นผู้นำพยายามที่จะดำเนินนโยบายอิสระจากโซเวียต แต่สหภาพโซเวียตเห็นว่าการดำเนินการเช่นนั้นเป็นการทำลายแนวทางลัทธิมาร์กซ์ และเป็นปฏิปักษ์ปฏิบัติ ดังนั้น ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๖ โซเวียตและมิตรประเทศสังคมนิยมจึงยกทัพบุกฮังการี เพื่อนำฮังการีกลับมาสู่เส้นทางแบบโซเวียตเช่นเดิม ประชาชนฮังการีลุกขึ้นสู้ต่อต้านการยึดครองของโซเวียต แต่ไม่ประสบผล เป็นที่ประหลาดกันว่า ประชาชนฮังการีน่าจะเสียชีวิตในการต่อสู้ราว ๒,๐๐๐ คน บาดเจ็บนับหมื่น

เลนิน ทروتสกีถ่ายทอดในการชิงอำนาจต่อโจเซฟ สตาลิน (Joseph Stalin, ๑๘๗๘-๑๙๕๓) และถูกขับออกจากโซเวียต ทروتสกีประณามการบริหารโซเวียตหลังสมัยเลนินว่า เป็นลัทธิสตาลิน ซึ่งเป็นความผิดพลาด ทำให้โซเวียตกลายเป็นเผด็จการโดยรัฐ นำโดยลัทธิชาตินิยม ทروتสกีจัดตั้งองค์การทางการเมืองนานาชาติด้วยพรรคที่สนับสนุนแนวทางของตนเมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๔ ในชื่อว่า สากลที่สี่

⁴ งานสำคัญของเอิร์นสท์ แมนเดล เรื่องหนึ่งคือ *From Class Society to Communism: An Introduction to Marxism* ได้ถูกแปลเป็นภาษาไทยถึง ๓ ครั้ง คือ ครั้งแรก แปลโดย ทวี หนัมนิกร พิมพ์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ ในชื่อว่า *หลักเศรษฐศาสตร์มาร์กซิสต์เบื้องต้น* ต่อมา ขวัญสุดา รัตนชัย แปลใช้ชื่อไทยว่า *เศรษฐศาสตร์มาร์กซิสต์* (กรุงเทพฯ : เรียวไฟ, ๒๕๒๔) และ สุดท้าย กนกศักดิ์ แก้วเทพ แปลและเรียบเรียงโดยใช้ชื่อว่า *เศรษฐศาสตร์การเมืองเบื้องต้น* (กรุงเทพฯ : ดอกหญ้า, ๒๕๒๘)

และถูกจับกุมอีกนับหมื่นคนเช่นกัน เหตุการณ์นี้ ทำให้ปัญญาชนฝ่ายซ้ายในยุโรปจำนวนมาก เลื่อมศรัทธาต่อสหภาพโซเวียต และยังเห็นว่า พรรคคอมมิวนิสต์ กระแสหลักในประเทศยุโรปตะวันตก ยังปกป้องนโยบายของโซเวียตมากเกินไป กลุ่มปัญญาชนเหล่านี้ จึงถอนการสนับสนุน และนำมาซึ่งการเกิดของขบวนการซ้ายใหม่ (New Left Movement)

ดังนั้น กลุ่มซ้ายใหม่ คือ ขบวนการปัญญาชนฝ่ายซ้ายที่ขยายตัวในหลายประเทศ หลัง ค.ศ. ๑๙๕๖ โดยถือว่าเป็นปฏิกิริยาต่อต้านพรรคการเมืองแบบซ้ายเก่า ที่ยึดมั่นในลัทธิมาร์กซ์แบบตายตัวและสนับสนุนสหภาพโซเวียต ปรากฏว่า แนวทางของกลุ่มซ้ายใหม่ รับเอาแนวคิดของอันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci, ๑๘๙๑-๑๙๓๗) ปัญญาชนนักทฤษฎีคนสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์อิตาลี มาปรับปรุงขบวนการ^๕ จึงก่อให้เกิดการขยายแนวคิดจากการต่อสู้ทางชนชั้น ไปสู่ประเด็นปัญหาสังคมอื่น เช่น เรื่องเพศสภาพ เชื้อชาติ ชนกลุ่มน้อย การต่อต้านอาวูชนิวเคลียร์ เป็นต้น กลุ่มซ้ายใหม่ในยุโรป พัฒนาจากอังกฤษ โดยการที่ปัญญาชนปฏิวัติจำนวนมาก ลาออกจากพรรคคอมมิวนิสต์อังกฤษ และมาตั้งกลุ่มของตน และส่วนหนึ่งได้มาตั้งพรรคสังคมนิยมคนงาน (Social Workers Party) โดยรับเอาแนวคิดลัทธิทรอตสกีมาเป็นแนวทาง

อีกส่วนหนึ่งที่นำโดยนักประวัติศาสตร์ชาวลัทธิมาร์กซ์คนสำคัญ คือ เอ็ดเวิร์ด พี. ทอมสัน (Edward P. Thompson, ๑๙๒๔-๑๙๙๓) ได้ตั้งหนังสือวารสารใหม่ ชื่อ นิวรีชันเนอร์ (New Reasoner) ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๕๗ จนถึง ค.ศ. ๑๙๖๐ จากนั้น ได้พัฒนามาเป็นวารสาร นิวเลฟต์รีวิว (New Left Review) ซึ่งเป็นนิตยสารราย ๒ เดือน เพื่อให้เป็นหนังสือแลกเปลี่ยนถกเถียงในเชิงปรัชญาลัทธิ

^๕ อันโตนิโอ กรัมสกี เป็นนักทฤษฎีลัทธิมาร์กซ์ และเป็นหนึ่งในผู้ก่อตั้งพรรคคอมมิวนิสต์อิตาลี เขาถูกจำคุกในสมัยฟาสซิสต์ และถึงแก่กรรมในคุก แต่งานเขียนของเขาก่อให้เกิดการขยายตัวทางด้านแนวคิดทางสังคมศาสตร์ โดยกรัมสกีมุ่งที่จะเน้นอธิบายถึงรูปการทางวัฒนธรรมและจิตสำนึกครอบงำที่ทำให้สังคมเก่ายังคงรักษาเสถียรภาพไว้ได้ ดู Gramsci, Antonio (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. (New York : International Publishers.)

สถานะของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในยุโรปปัจจุบัน

มาร์กซ์ ปัญหาทางสังคม ปัญหาทางการเมือง และทางประวัติศาสตร์ เพื่อให้พ้นจากกรอบของลัทธิมาร์กซ์กระแสหลัก โดยมี เพอร์รี แอนเดอร์สัน (Perry Anderson, ๑๙๓๘-) เป็นบรรณาธิการ วารสารเล่มนี้จึงเป็นแกนกลางของกลุ่มซ้ายใหม่ต่อมา ในอิตาลี อิทธิพลของกลุ่มซ้ายใหม่ ทำให้ปัญญาชนฝ่ายซ้ายอิตาลีกลุ่มหนึ่ง ตั้งกลุ่มชื่อ *ออโตโนเมีย (Autonomia)* เพื่อแสดงการไม่เห็นด้วยกับพรรคคอมมิวนิสต์อิตาลี กลุ่มออโตโนเมียกลับมีอิทธิพลอย่างมากในหมู่กรรมกร โดยเน้นการสร้างพลังกรรมกรให้เป็นอิสระจากรัฐ ซึ่งจะเรียกว่า ลัทธิกรรมกรนิยม (operasimo - workerism) และต่อมาแนวทางของออโตโนเมียได้ขยายไปยังกลุ่มฝ่ายซ้ายเนเธอร์แลนด์และเยอรมนีอีกด้วย

ต่อมาได้เกิดสถานการณ์ที่สำคัญในโลกคอมมิวนิสต์ เช่น ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๖๐ เป็นต้นมา เกิดความแตกแยกในค่ายคอมมิวนิสต์ระหว่างสหภาพโซเวียตกับจีน ประเทศคอมมิวนิสต์ยุโรปตะวันออกส่วนข้างมากสนับสนุนโซเวียต นอกจากเอ็นเวอร์ โฮชา (Enver Hoxha, ๑๙๐๘-๑๙๘๕) ผู้นำคอมมิวนิสต์แอลเบเนีย ที่สนับสนุนแนวทางของจีน สถานการณ์เช่นนี้ นำมาซึ่งการพัฒนาของพรรคคอมมิวนิสต์แนวทางเหมาเจ๋อตง (Maoism) ในยุโรป พรรคแนวทางนี้จะยอมรับเอาแนวคิดเหมาเจ๋อตง (๑๙๔๓-๑๙๗๖) ผู้นำจีน เป็นอุดมการณ์ของพรรค และยอมรับการปฏิวัติวัฒนธรรมในจีนว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังยอมรับบทบาทและทฤษฎีของเอ็นเวอร์ โฮชา อีกด้วย พรรคในลักษณะนี้ ก็เช่น องค์การลัทธิมาร์กซ์-เลนินกริช ซึ่งแยกตัวจากพรรคคอมมิวนิสต์กรีซเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๔ กลุ่มลัทธิมาร์กซ์-เลนิน/บูรพาแดง (Groep van Marxisten - Leninisten/Rode Morgen - GML/RM) ของเนเธอร์แลนด์ ซึ่งแยกจากพรรคคอมมิวนิสต์เนเธอร์แลนด์ ค.ศ. ๑๙๗๒ พรรคคอมมิวนิสต์แรงงานนอร์เวย์ (Arbeidernes Kommunistparti-AKP) ก่อตั้งใน ค.ศ. ๑๙๗๓ องค์การลัทธิมาร์กซ์-เลนินฟินแลนด์ (Finnish Marxilais-leniniläiset ryhmät - MLR) ก่อตั้ง ค.ศ. ๑๙๗๓ เช่นเดียวกัน และที่มีบทบาทก็คือ องค์การคอมมิวนิสต์ลัทธิมาร์กซ์-เลนินแนวทางการมาซิฟ

(Organisation Communiste Marxiste - Léniniste Vole Proletérienne - OCML/VP) ของฝรั่งเศส ตั้งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๙ องค์กรนี้ออกวารสารรายเดือนประจำชื่อ *พาร์ติซาน (Partisan)* และ พรรคลัทธิมาร์กซ์-เลนินแห่งเยอรมนี (Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands - MLPD) ก่อตั้งในเยอรมนีตะวันตก เมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๒ และกลายเป็นกลุ่มการเมืองที่ซ้ายที่สุด ในเยอรมนีต่อมา

ใน ค.ศ. ๑๙๖๘ สถานการณ์ของพรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันตกเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง เนื่องจากกรณีโซเวียตบุกเช็กโกสโลวาเกีย เหตุการณ์เริ่มจากอเล็กซานเดอร์ ดูบเชค (Alexander Dubcek, ๑๙๒๑-๑๙๙๒) ผู้นำเช็กโกสโลวาเกียขณะนั้น ได้พยายามที่จะปฏิรูปประเทศด้วยแนวทางคอมมิวนิสต์อิสระ ที่แตกต่างไปจากสหภาพโซเวียต แต่เลโอนิด เบรสเนฟ (Leonid Breznev, ๑๙๐๖-๑๙๘๒) ผู้นำโซเวียตไม่ยินยอม ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ สหภาพโซเวียตและพันธมิตรกลุ่มวอร์ซอกก็ส่งทหารบุกเช็กโกสโลวาเกีย และบีบบังคับให้เช็กโกสโลวาเกียหันมาดำเนินนโยบายตามแบบโซเวียตเช่นเดิม กรณีนี้ทำให้ปัญญาชนฝ่ายซ้ายในยุโรปไม่ยอมรับสหภาพโซเวียต ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์ยุโรปตะวันตกต้องปรับตัว นำมาซึ่งการเกิดแนวทางยูโรคอมมิวนิสต์

ยูโรคอมมิวนิสต์ (Eurocommunism) คือแนวทางใหม่ของพรรคคอมมิวนิสต์ยุโรป หลัง ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งจะทำให้พรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันตกปรับตัวเข้ากับระบอบประชาธิปไตยได้ง่ายขึ้น และลดอิทธิพลการขึ้นต่อคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียต แนวคิดหลักของยูโรคอมมิวนิสต์ ก็คือการรับเอาแนวทางประชาธิปไตยรัฐสภาเป็นแนวทาง ล้มเลิกแนวคิดเรื่องเผด็จการชนชั้นกรรมาชีพ ยูโรคอมมิวนิสต์จะอธิบายให้เห็นว่า การไปสู่เส้นทางสังคมนิยมนั้นสามารถเปลี่ยนผ่านอย่างสันติโดยใช้ระบอบประชาธิปไตยรัฐสภาได้ นอกจากนี้ ยูโรคอมมิวนิสต์ไม่จำกัดอยู่ที่จะต้องสร้างการปฏิวัติโดยชนชั้นกรรมาชีพ เพราะเห็นว่า ชนชั้นกลางในยุโรปขยายตัวมากขึ้น พรรคคอมมิวนิสต์จึงจำเป็นต้องสร้างการสนับสนุนในกลุ่มชนชั้นกลาง พรรคคอมมิวนิสต์อิตาลี และพรรคคอมมิวนิสต์

สเปน จะเป็นพรรคที่แสดงการสนับสนุนลัทธิยูโรคอมมิวนิสต์อย่างชัดเจน โดยซานติเอโก คาร์ริโญ (Santiago Carrillo, ๑๙๑๕-) เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์สเปน ได้เขียนหนังสืออธิบายหลักการของยูโรคอมมิวนิสต์ในเรื่อง *ยูโรคอมมิวนิสต์และรัฐ*⁶ นอกจากนี้พรรคคอมมิวนิสต์สเปนยังคงแสดงท่าทีที่ต่างจากพรรคคอมมิวนิสต์โซเวียตคือ ยังคงรักษาความสัมพันธ์กับจีนและแสดงความไม่เห็นพ้องต่อการบุกเชโกสโลวาเกีย ต่อมา พรรคคอมมิวนิสต์อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ ฟินแลนด์ และออสเตรีย ต่างก็หันมารับเอาแนวทางยูโรคอมมิวนิสต์ทั้งสิ้น ในระยะแรกจึงมีเพียงพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสที่ยังไม่ยอมรับ และยังคงรักษาความสัมพันธ์กับพรรคคอมมิวนิสต์โซเวียตในลักษณะเดิม

ยูโรคอมมิวนิสต์กลายเป็นแนวทางร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์ยุโรปตะวันตกอย่างชัดเจน ใน ค.ศ.๑๙๗๗ เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสตัดสินใจเข้าร่วมด้วย⁷ โดยมีการประชุมสุดยอดระหว่างเลขาธิการพรรคที่กรุงมาดริด คือ ซานติเอโก คาร์ริโญ แห่งสเปน เอนริโก แบร์ลิงเกอร์ (Enrico Berlinguer, ๑๙๒๒-๑๙๘๔) เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์อิตาลี และ จอร์จส์ มาร์แชอิส (Georges Marchais, ๑๙๒๒-๑๙๗๗) เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศส ในการประชุมเลขาธิการพรรคทั้งสามได้ประกาศ เส้นทางใหม่สู่สังคมนิยม โดยการรักษาขอบพหุพรรค และสังคมประชาธิปไตย และสร้างการยอมรับในหมู่ชนชั้นกลางของยุโรป อย่างไรก็ตาม เลขาธิการพรรคทั้งสามก็ยังยืนยันที่จะรักษาความสัมพันธ์อันดีกับสหภาพโซเวียตต่อไป

⁶ ดู Carrillo, Santiago 1977. *Eurocomunismo y estado*. (Madrid : Editora Critica).

⁷ ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.๑๙๖๘ เกิดการเคลื่อนไหวใหญ่ของขบวนการกรรมกรและนักศึกษาปัญญาชน เพื่อต่อต้านรัฐบาลของประธานาธิบดีชาร์ล เดอโกล (Charles de Gaulle, ๑๘๙๐-๑๙๗๐) พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสในระยะแรกสนับสนุนการสไตรค์ แต่ต่อมากลับสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล เพราะเห็นว่าฝ่ายนักศึกษาเคลื่อนไหวรุนแรง นอกจากนี้ พรรคยังแสดงท่าทีสนับสนุนโซเวียตในกรณีรุกรานเชโกสโลวาเกีย จึงทำให้พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสถูกวิจารณ์อย่างมาก จึงต้องปรับตัวมารับแนวทางยูโรคอมมิวนิสต์

๓. พรรคฝ่ายซ้ายกับการล่มสลายของโลกคอมมิวนิสต์

การพัฒนาของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายยุโรปประสบภาวะชะงักงันครั้งใหญ่ ใน ค.ศ.๑๙๘๙ เมื่อเกิดการล่มสลายของคอมมิวนิสต์ยุโรปตะวันออก ใน ๖ ประเทศ คือ โปแลนด์ ฮังการี เยอรมนีตะวันออก บัลแกเรีย เชโกสโลวาเกีย และโรมาเนีย ซึ่งกลายเป็นปรากฏการณ์ใหญ่ที่ส่งผลกระทบทั่วโลก โดยเฉพาะพรรคคอมมิวนิสต์โรมาเนีย ซึ่งอยู่ใต้การนำของนิโคไล เซาเซสคู (Nicolae Ceausescu, ๑๙๑๘-๑๙๘๙) ถูกประชาชนปฏิเสธรและล่มสลายลงทั้งพรรค เหตุการณ์ทั้งหมดนี้ นำมาสู่การล่มสลายของคอมมิวนิสต์แอลเบเนียในปี ค.ศ.๑๙๙๐ และในที่สุดคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียตก็ล่มสลายไป ค.ศ.๑๙๙๑ จากนั้น คอมมิวนิสต์ในยูโกสลาเวียก็ล่มสลาย นำมาสู่การแตกแยกของสมาพันธรัฐและสงครามกลางเมืองที่ดุเดือดรุนแรงในอดีตรัฐยูโกสลาเวีย เหตุการณ์ทั้งหมดนี้ กระทบกระเทือนต่อรากฐานทางอุดมการณ์ลัทธิมาร์กซ์-เลนิน ของพรรคฝ่ายซ้ายทั้งหลายอย่างมาก นอกจากพรรคแนวทางทรอตสกีจะได้ผลกระทบค่อนข้างน้อย เพราะได้อธิบายมาก่อนแล้วว่า สหภาพโซเวียต จีน และยุโรปตะวันออก มิได้เป็นสังคมนิยมที่แท้จริง แต่เป็นทุนนิยมโดยรัฐ การล่มสลายของการปกครองในประเทศเหล่านี้ จึงมิใช่เป็นการล่มสลายของขบวนการลัทธิมาร์กซ์ อย่างไรก็ตาม กลุ่มทรอตสกีนั้นเป็นกลุ่มเสี่ยงข้างน้อยถึงน้อยมากในขบวนการฝ่ายซ้ายทั้งหมด และส่วนมากก็ไม่ร่วมในขบวนการเลือกตั้ง แนวคิดของกลุ่มลัทธิทรอตสกีจึงไม่ส่งผลทางด้านแนวคิดกับฝ่ายซ้ายโดยทั่วไป

สำหรับพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายส่วนใหญ่ในยุโรปตะวันตก ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ล่มสลายของโลกคอมมิวนิสต์ค่อนข้างมาก นำมาซึ่งการปรับตัวหลายประการ พรรคคอมมิวนิสต์หลายพรรคยุบตัวลง ส่วนอีกหลายพรรคที่ไม่ได้ยุบเลิก ก็พยายามที่จะลดภาพลักษณ์ที่สุดขั้วทางอุดมการณ์ เช่น ไม่โฆษณาถึงการใช้ความรุนแรงในการจับอาวุธเพื่อการปฏิวัติ หรือการไม่แสดงท่าทีสนับสนุนการก่อการร้าย เป็นต้น นอกจากนี้ ในส่วนพรรคที่ยังคงรับหลักการ

ปฏิกิริยาของชนชั้นกรรมาชีพ ก็นิยามชนชั้นกรรมาชีพเสียใหม่ ให้รวมถึงกรรมกรฝีมือ พนักงานคอปกขาว และพนักงานเงินเดือน ทั้งหลายด้วย เพื่อสร้างแนวร่วมใหม่ให้กว้างขวางขึ้น พรรคส่วนหนึ่งยังแสดงตัวเป็นพรรคกรรมาชีพที่ประกาศเป็นพรรคกรรมาชีพแห่งชาติ ยอมรับในแนวทางชาตินิยม เพื่อลบภาพในอดีตที่เคยถูกโจมตีว่าเป็นเพียงกลุ่มสนับสนุนนโยบายสหภาพโซเวียต กล่าวโดยสรุป พรรคฝ่ายซ้ายในยุโรปปรับตัวที่และแนวคิด ซึ่งจะมี ๕ ลักษณะดังนี้

๑. พรรคคอมมิวนิสต์จำนวนหนึ่งสละอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ โดยยอมรับว่าแนวคิดลัทธิคอมมิวนิสต์มีความผิดพลาด และไม่ใช่วางออกของสังคมอีกต่อไป ดังนั้นจึงมีการปลดป้ายคอมมิวนิสต์ทิ้ง เช่น พรรคคอมมิวนิสต์สวีเดน ซึ่งเปลี่ยนเป็นพรรคโซลิดาริตี (Solidaritietd Partiets) ใน ค.ศ. ๑๙๘๖^๘ และยุบตัวลงใน ค.ศ. ๑๙๙๐ ส่วนในเยอรมนี พรรคเอกภาพสังคมนิยม (Sozialistische Einheitspartei - SED) ซึ่งเคยเป็นพรรคคอมมิวนิสต์ที่ปกครองในเยอรมนีตะวันออก ได้ปรับเปลี่ยนเป็นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Party of Democratic Socialism - PDS) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ ต่อมาแพ้เลือกตั้งต่อฝ่ายพรรคประชาธิปไตยคริสเตียน ใน ค.ศ. ๑๙๙๐ อันนำมาสู่การรวมประเทศกับเยอรมนีตะวันตก แต่กระนั้น เมื่อมีการรวมประเทศเป็นประเทศเยอรมนีเดียวแล้ว พรรคยังคงอยู่และยังคงรักษาอิทธิพลในบางเขตเลือกในเยอรมนีตะวันออก จนถึง ค.ศ. ๒๐๐๗ จึงได้รวมกับพรรคกรรมกร และพรรคยุติธรรมสังคม เป็นพรรคใหม่ที่เรียกชื่อว่า พรรคฝ่ายซ้าย (Die Linke) ซึ่งทำให้ยอมรับได้มากขึ้นสำหรับพรรคคอมมิวนิสต์อังกฤษ นำโดย นีนา เทมเปิล (Nina Temple, ๑๙๕๖-) ก็ได้ยุบตนเองลงใน ค.ศ. ๑๙๙๑ และเปลี่ยนเป็นกลุ่มประชาธิปไตยฝ่ายซ้าย (Democratic Left) ซึ่งกลายเป็นกลุ่มทางวิชาการมากกว่าที่จะเป็นพรรคการเมืองปฏิกิริยา

^๘ การเปลี่ยนชื่อจากพรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคโซลิดาริตี มาจากอิทธิพลของขบวนการโซลิดาริตี (Solidarność) โปแลนด์

๒. พรรคคอมมิวนิสต์อีกกลุ่มหนึ่ง จะปฏิรูปตนเองกลายเป็นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย คือการเลิกแนวทางสังคมนิยมแบบฉบับ แล้วรับเอานโยบายสังคมนิยมประชาธิปไตยมาใช้ เช่น กลุ่มลัทธิมาร์กซ์-เลนิน/บูรพาแดง ของเนเธอร์แลนด์ ได้สละแนวทางเหมาเจ๋อตง และปรับตัวไปสู่พรรคแนวทางสังคมนิยมประชาธิปไตย สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์อิตาลี อาคิลเล โอเกตโต (Achille Occhetto, ๑๙๓๖-) เลขาธิการพรรคได้ประกาศเปลี่ยนเป็น พรรคประชาธิปไตยฝ่ายซ้าย (Democratic Party of the Left - PDS) และใช้แนวทางสังคมนิยมประชาธิปไตย แต่ปีกซ้ายของพรรคนำโดยอาร์มานโด คอสซุตตา (Armando Cossutta, ๑๙๓๖-) ได้ไปจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ขึ้นใหม่ในชื่อว่า พรรคคอมมิวนิสต์ฐานใหม่ (Partito della Rifondazione Comunista - PRC) ในกรณีของพรรคคอมมิวนิสต์บัลแกเรีย สละแนวทางลัทธิมาร์กซ์-เลนิน ค.ศ.๑๙๙๐ เปลี่ยนชื่อเป็น พรรคสังคมนิยมบัลแกเรีย (BSP) แต่ยังมีกลุ่มฝ่ายซ้ายภายในพรรคที่ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ จึงแยกตัวและจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ขึ้นใหม่ ในชื่อว่า พรรคคอมมิวนิสต์แห่งบัลแกเรีย (Komunisticheska Partija na Balgarija) ปัจจุบัน คือ อเล็กซานดรู เปานอฟ (Alexander Paunov, ๑๙๔๙-)

๓. ยุบเลิกสถานะของการเป็นพรรคการเมืองอิสระ และกลายเป็นส่วนหนึ่งของแนวร่วม เช่น

พรรคคอมมิวนิสต์สเปน (PCE) ซึ่งเคยเป็นพรรคใหญ่อันดับสามในรัฐสภา และยังมีบทบาทนำในสภาแรงงานแห่งชาติของสเปน เป็นเจ้าของนิตยสารรายเดือน มุนโดโอเบรโร (Mundo Obrero - โลกกรรมกร) หลัง ค.ศ.๑๙๘๙ พรรคประกาศยุบเลิกแนวทางยูโรคอมมิวนิสต์ และสลายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแนวร่วมฝ่ายซ้ายสเปน (Izquierda Unida - IU) แต่พรรคคอมมิวนิสต์สาขาคาตาลัน (Partit Socialista Unificat de Catalunya - PSUC) ไม่ยอมยุบตัวลง และในที่สุดก็แยกตัวเป็นพรรคใหม่ที่ยังคงยึดแนวลัทธิมาร์กซ์แบบเดิม

สถานะของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในยุโรปปัจจุบัน

สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์ฟินแลนด์ (Suomen kommunistinen puolue - SKP) ได้ยุบรวมกับพรรคฝ่ายซ้ายอื่นอีก ๓ พรรค คือ สันนิบาตประชาธิปไตยประชาชน พรรคประชาธิปไตยทางเลือก (คอมมิวนิสต์แนวทางโซเวียต) และ สันนิบาตประชาธิปไตยสตรี (พรรคสิทธิสตรี) รวมกันเป็นพรรคใหม่ เรียกว่า นานามิตรฝ่ายซ้าย (Vasemmistolitto) ได้มีการประกาศการรวมกันอย่างเป็นทางการในวันที่ ๑ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๐

พรรคคอมมิวนิสต์เดนมาร์ก ร่วมกับพรรคสังคมนิยมแรงงาน และ พรรคกรีน ตั้งเป็นแนวร่วมแดง-เขียว (Enhedslisten [ตามตัวอักษร คือ Unity List]) ต่อมายุบรวมเป็นพรรคการเมืองเดียว

ในกรณีของพรรคคอมมิวนิสต์เนเธอร์แลนด์ ตัดสินใจยุบตัวลงกลายเป็นส่วนหนึ่งของพรรคโกรนลิงก์ (Groenlinks - พรรคกรีนฝ่ายซ้าย)

ส่วนพรรคคอมมิวนิสต์กรีซร่วมด้วยองค์กรฝ่ายซ้ายอื่น ตั้งเป็นแนวร่วม เรียกว่า กลุ่มแนวร่วมกำลังฝ่ายซ้ายและก้าวหน้า (Synaspismos) ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๘๘

อย่างไรก็ดี สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์แรงงานนอร์เวย์ (Arbeiderne Kommunistparti - AKP) ต้องคอยมาจนถึง ค.ศ. ๒๐๐๓ คณะผู้นำพรรคได้ออกมาขอโทษต่อประชาชนถึงแนวทางที่ผิดพลาด ที่ไปสนับสนุนลัทธิเหมาเจอตง และเผด็จการชนชั้นกรรมาชีพ และยืนยันจะต่อสู้ต่อไปตามแนวทางประชาธิปไตย ต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๗ พรรคนี้ก็ยุบตนเองรวมกับพรรคฝ่ายซ้ายอื่น เปลี่ยนชื่อเป็นพรรคแดง (Rødt)

๔. คงชื่อและเอกลักษณ์คอมมิวนิสต์ในลักษณะเดิม และพยายามปรับตัวกลายเป็นพรรคในรัฐสภาสมบูรณ์แบบ เช่น

พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศส ซึ่งแม้ว่าจะได้รับความกระทบกระเทือนจากสถานการณ์ แต่ไม่ถึงขนาดยุบพรรคหรือเปลี่ยนแปลงชื่อ จนกระทั่ง ค.ศ. ๑๙๙๑ พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสนำโดยโรแบร์ต ฮิว (Robert Hue, ๑๙๔๖-) ได้

ประกาศใช้นโยบาย 'ผ่าเหล่า' (La mutation) โดยการปรับโครงสร้างพรรค โดยมีการสละทั้งแนวคิดลัทธิเลนิน รับหลักการแบบซ้ายใหม่มากขึ้น และให้ความร่วมมือกับพรรคสังคมนิยมฝรั่งเศส

ส่วนที่ไม่เปลี่ยนแปลงเลยคือ พรรคคอมมิวนิสต์โปรตุเกส (Partido Comunista Português - PCP) ซึ่งเป็นเจ้าของนิตยสารรายสัปดาห์ชื่อ *Avante !* (ดูหน้า !) ยังอ้างว่า รักษาหลักการของลัทธิมาร์กซ์-เลนิน และการปฏิวัติขั้นก้าวหน้า ในปีเดือนพฤษภาคม ค.ศ.๑๙๙๐ พรรคคอมมิวนิสต์โปรตุเกส นอกจากจะไม่ยุบพรรคแล้ว ยังเปิดประชุมสมัชชาและลงมติว่า พรรคจะต้องรักษาเส้นทางปฏิวัติสู่สังคมนิยม และกลับคืนสู่แนวทางลัทธิเลนิน สมัชชาพรรคอธิบายว่า แม้ว่าสังคมนิยมโซเวียตจะประสบความสำเร็จล้มเหลว แต่ก็ได้สร้างคุณสมบัติจำนวนมากให้แก่ขบวนการกรรมกรของโลก และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมในทางที่เป็นประโยชน์ ดังนั้น พรรคคอมมิวนิสต์โปรตุเกสจะต้องดำเนินต่อไป

๕. ทิ้งไปสู่พรรคแนวทางชาตินิยม เช่นพรรคสังคมนิยมเซอร์เบีย (Socijalistička partija Srbije) ซึ่งแตกมาจากสันนิบาตคอมมิวนิสต์ยูโกสลาเวีย เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.๑๙๙๐ โดยมีสโลโบดัน มีโลเชวิช (Slobodan Milošević, ๑๙๔๑-๒๐๐๖) เป็นผู้นำ ได้หันไปรณรงค์ชาตินิยมเชิร์บ ซึ่งกลายเป็นสาเหตุของสงครามกลางเมืองยูโกสลาเวียที่ยืดเยื้ออีกนับสิบปี นอกจากนี้ คือ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยโรมาเนีย (Partidul Social Democrat - PSD) ซึ่งเป็นพรรคที่ตั้งขึ้นใหม่หลังจากพรรคคอมมิวนิสต์โรมาเนียล่มสลาย ก็รณรงค์หาคะแนนเสียงด้วยนโยบายชาตินิยม และพรรคขบวนการประชาธิปไตยสโลวาเกีย (Ludová strana ě Hnutie za demokratické Slovensko) ที่ก่อตั้งใน ค.ศ.๑๙๙๒ โดยอดีตผู้นำคอมมิวนิสต์สโลวาเกีย ก็รณรงค์ชาตินิยมสโลวัก เพื่อนำมาสู่การแยกประเทศเชโกสโลวาเกีย เป็นต้น

๔. สถานะของพรรคฝ่ายซ้ายปัจจุบัน

ในขณะนี้ เมื่อผ่านเหตุการณ์ล่มสลายของโลกคอมมิวนิสต์มาแล้ว ๒๐ ปี พรรคฝ่ายซ้ายผ่านกระบวนการปรับตัวและดำรงอยู่เป็น ๔ กลุ่มดังนี้

๑. พรรคคอมมิวนิสต์แบบดั้งเดิม (Orthodox Communist) หมายถึง กลุ่มที่ยังแสดงตัวว่า ยังยึดมั่นอุดมการณ์คอมมิวนิสต์แบบดั้งเดิม ตามแนวทางของลัทธิมาร์กซ์ และลัทธิเลนิน และมักจะใช้สัญลักษณ์คอมมิวนิสต์แบบดั้งเดิม เช่น ค้อนกับเคียว ธงแดง ดาวแดง เป็นต้น นอกจากนี้ พรรคในกลุ่มนี้บางส่วน ก็ยังมีได้แสดงการปฏิเสชนโยบายโซเวียตดั้งเดิมอย่างจริงจัง โดยมักจะอธิบายว่า โซเวียตและยุโรปตะวันออกล่มสลาย เพราะความผิดพลาดของมิกฮาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev, ๑๙๓๑-) อดีตผู้นำโซเวียตคนสุดท้าย และการทรยศของบอริส เยลต์ซิน (Boris Yeltsin, ๑๙๓๑-๒๐๐๗)^๙ มิได้เป็นเพราะแนวทางลัทธิมาร์กซ์-เลนินมีความผิดพลาด ดังนั้น แนวทางลัทธิมาร์กซ์-เลนินยังถูกต้องเสมอ เพียงแต่ต้องปฏิรูปหลักการบางประการ ก็จะสามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้ได้ ตามแนวทางของพรรคคอมมิวนิสต์เหล่านี้ ยังเห็นว่าศัตรูหลักของประชาชนทั่วโลกคือ จักรวรรดินิยม ในฐานะที่เป็นทุนนิยมผูกขาด และชุดรีดทรัพยากรจากชนชั้นกรรมกร และประชาชนในประเทศโลกที่สาม การต่อต้านจักรวรรดินิยมอเมริกา จึงยังคงเป็นภาระหน้าที่หลักของพรรคคอมมิวนิสต์เหล่านี้

ตัวอย่างที่ชัดเจนของพรรคคอมมิวนิสต์แนวทางนี้ ก็คือพรรคคอมมิวนิสต์โปรตุเกส ซึ่งยังประกาศตนเองเป็นพรรคลัทธิมาร์กซ์-เลนิน และเป็นแนวทางของชนชั้นกรรมาชีพโปรตุเกส จึงมีนโยบายสามัคคีกับประชาชนทั่วโลกที่

^๙ มิกฮาอิล กอร์บาชอฟ เป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์โซเวียตคนสุดท้าย ดำรงตำแหน่งใน ค.ศ. ๑๙๘๕ จากนั้น ได้เริ่มหันนโยบายปฏิรูปพรรค และเปิดกว้างทางความคิด ทำให้เกิดการฟื้นฟูอำนาจชนชั้นนายทุน ต่อมา กอร์บาชอฟยังเฝ้าเฉยต่อการที่คอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกล่มสลาย ในที่สุด กลุ่มลัทธิมาร์กซ์ตามแบบฉบับเดิมได้พยายามก่อรัฐประหารในโซเวียต เพื่อรักษาระบอบคอมมิวนิสต์ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ แต่ บอริส เยลต์ซินระดมกำลังมวลชนต่อต้าน อันเป็นเหตุให้โซเวียตต้องล่มสลาย

ต่อต้านจักรพรรดินิยมอเมริกา พันธมิตรของพรรค จึงได้แก่ประชาชนอิรัก อัฟกานิสถาน ปาเลสไตน์ คิวบา เกาหลีเหนือ นโยบายภายในก็ยังคงเน้นการเพิ่มสวัสดิการแก่ชนชั้นกรรมกร โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและในด้านการประกันสุขภาพ และเพิ่มบ้านอาศัยและเงินชดเชยการว่างงาน นอกจากนี้ก็คือการสนับสนุนสตรีในการทำแท้ง ซึ่งเป็นประเด็นของฝ่ายสตรีนิยม

๒. พรรคคอมมิวนิสต์แบบปฏิรูป (Reformed Communist) ยังเป็นพรรคแบบคอมมิวนิสต์ แต่ปฏิเสธแนวทางแบบโซเวียตดั้งเดิม โดยไม่ยอมรับแนวทางลัทธิเลนินและประชาธิปไตยรวมศูนย์ แต่หันมาต่อสู้แนวทางรัฐสภา และได้อำนาจโดยผ่านการเลือกตั้ง และส่วนมากจะรับเอาแนวทางรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย และกลายเป็นกลุ่มที่คล้ายพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยมากที่สุด ตัวอย่างของพรรคเหล่านี้ คือ อดีตพรรคคอมมิวนิสต์หลายพรรคในยุโรปตะวันออก

๓. พรรคแบบขบวนการซ้ายใหม่ (new left) พรรคกลุ่มนี้จะแสดงนโยบายที่คัดค้านทั้งลัทธิเผด็จการเบ็ดเสร็จแบบพรรคคอมมิวนิสต์ และต่อต้านแนวทางที่เสรีนิยมของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย โดยรับเอาอุดมการณ์แบบซ้ายใหม่อย่างเต็มที่ และถือว่าการต่อสู้ของตนเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการสังคมใหม่ (new social movement) พรรคเหล่านี้ จึงจะแสดงตัวเป็นแนวหน้าในการรณรงค์เรื่องสิทธิสตรี การต่อสู้เรื่องสภาพแวดล้อม สิทธิของชนกลุ่มน้อย และผู้ด้อยโอกาส และยอมรับประชาธิปไตยแบบกระจายอำนาจที่จะทำให้ผู้คนในห้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น พรรคที่แสดงบทบาทในลักษณะนี้ คือ พวกพรรคกรีนฝ่ายซ้ายในประเทศสแกนดิเนเวีย คือ นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์ และ ไอร์แลนด์ ซึ่งเน้นการนำเสนอแนวทางนิเวศสังคมนิยม โดยวิพากษ์ลักษณะการดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่ล้างผลาญทรัพยากรและทำลายสภาพแวดล้อม

๔. พรรคสังคมนิยม (social populism) เป็นพรรคที่มีอุดมการณ์แบบสังคมนิยมประชาชน และเป็นแนวคิดหลักขององค์กรพัฒนาเอกชน หรือเอ็น

จีโอฝ่ายซ้าย¹⁰ แนวความคิดหลักของพรรคเหล่านี้ เน้นการต่อต้านชนชั้นนำ (elite) และต่อต้านสถาบันหลัก (establishment) เพียงแต่เน้นการต่อสู้เชิงเอกลักษณ์ของกลุ่มชนมากกว่าการต่อสู้ทางชนชั้น โดยแนวทางของพรรคจะเป็นแบบประชานิยม (populism) คือถือตนเองว่า เป็นพรรคของประชาชนคนสามัญอย่างแท้จริง ในการวิเคราะห์ลักษณะสังคมของพรรคเหล่านี้ จะมีการแบ่งกลุ่มในสังคมออกเป็น ๒ ส่วนที่เป็นปฏิปักษ์กัน คือ ชนชั้นนำที่ชั่วร้ายและกดขี่ กับประชาชนสามัญที่บริสุทธิ์ ชนชั้นนำก็จะต่อสู้เพื่อรักษาสถาบันหลัก รักษาผลประโยชน์ของชนชั้นสูง โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์แห่งประชาชน โดยชนชั้นนำอาจจะใช้วิธีการหลอกลวงได้สารพัด ประชาชนสามัญจึงต้องมีพรรคการเมืองมาต่อสู้พิทักษ์ประโยชน์ของตน และให้รู้เท่าทันชนชั้นนำ

๕. พรรคฝ่ายซ้ายกับการสนับสนุนของประชาชน

คะแนนเสียงที่ได้รับของกลุ่มพรรคฝ่ายซ้าย ในการเลือกตั้งทั่วทั้งยุโรป ชี้ให้เห็นภาพอันน่าสนใจ กลุ่มที่ประสบความสำเร็จในการสร้างคะแนนนิยมในหมู่ประชาชนได้น้อยที่สุด คือ กลุ่มพรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันตก ซึ่งคะแนนนิยมตกลงจากช่วงก่อนโซเวียตล่มสลายอย่างมาก กลุ่มพรรคขบวนการซ้ายใหม่ในสแกนดิเนเวียจะมีคะแนนนิยมค่อนข้างคงที่ ส่วนพรรคฝ่ายซ้ายของเยอรมนี และเนเธอร์แลนด์ จะมีคะแนนนิยมที่ไหวตัวค่อนข้างมาก

¹⁰ เอ็นจีโอ (Non-governmental organization - NGO) หรือองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นคำที่ใช้กันทั่วไปเมื่อกล่าวถึงกลุ่มนักเคลื่อนไหว หรือนักพัฒนาที่ไม่ได้สังกัดองค์กรภาครัฐ แม้ว่าในบางครั้งจะได้เงินอุดหนุนจากภาครัฐก็ตาม เอ็นจีโอ ขยายตัวอย่างมากในยุโรปในระบอบหลัง ค.ศ. ๑๙๖๐ ซึ่งเป็นผลจากกระแสการต่อต้านจักรวรรดินิยมอเมริกาในยุโรปรุนแรงขึ้น แต่ขณะที่การยอมรับในพรรคคอมมิวนิสต์กลับเสื่อมลง ปัญญาชนจำนวนมากจึงหาทางออกใหม่แก่สังคม โดยตั้งองค์กรพัฒนาขึ้นมาเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาเฉพาะประเด็น

กลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงเลือกพรรคฝ่ายซ้ายเหล่านี้ อาจจะแยกได้เป็น ๓ กลุ่มหลัก คือ

๑. กลุ่มมวลชนฝ่ายซ้ายดั้งเดิม กลุ่มมวลชนฝ่ายซ้ายจะเป็นกลุ่มหลักที่สนับสนุนพรรคฝ่ายซ้าย กลุ่มมวลชนฝ่ายซ้ายนี้จะประกอบด้วย นักศึกษาฝ่ายซ้าย กลุ่มสหภาพแรงงานฝ่ายซ้าย กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และบางครั้งต้องอาศัยผู้นำที่มีคุณลักษณะที่เป็นที่นิยมของประชาชน เช่น ยาน มารีจนิสเซน (Jan Marijnissen, ๑๙๕๒-) แห่งเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทเด่นในรัฐสภา และเป็นหัวหน้าพรรคสังคมนิยมมาตั้งแต่ ค.ศ.๑๙๘๘ เขาเป็นผู้ที่ได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างมาก จนทำให้พรรคสังคมนิยมมีคะแนนเสียงมากขึ้น และกลายเป็นพรรคอันดับสามในสภาเมื่อ ค.ศ.๒๐๐๖ ส่วนและ กูดริน ชิมาน (Gudrun Schyman, ๑๙๔๘-) แห่งสวีเดน ซึ่งเคยเป็น ส.ส.หญิงสังกัดพรรคคอมมิวนิสต์ลัทธิเหมาเจอตุง ต่อมาเป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายซ้ายของสวีเดนตั้งแต่ ค.ศ.๑๙๙๓ จนถึง ค.ศ.๒๐๐๔ จึงลาออกเพื่อไปรณรงค์เรื่องสิทธิสตรี นอกจากนี้ จะมีเมืองหรือชุมชนบางแห่งที่จะเป็นฐานเสียงของฝ่ายคอมมิวนิสต์เสมอ เช่น ตำบลคอร์แรซ (Corrèze) ในฝรั่งเศส เมืองเซตูบาล (Setubal) ในโปรตุเกส เมืองออส (Oss) ในเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

๒. กลุ่มปีกซ้ายของสังคมนิยมประชาธิปไตยและพรรคกรีน การขยายตัวของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกพรรคฝ่ายซ้ายในระยะไม่นานมานี้คือ กลุ่มที่เปลี่ยนมาจากกลุ่มที่เคยเลือกพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และโดยเฉพาะกลุ่มพรรคกรีนที่รณรงค์ในเรื่องการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม มีส่วนสำคัญในการสร้างมวลชนใหม่ที่สนับสนุนนโยบายของฝ่ายซ้ายจำนวนมาก โดยเฉพาะในเขตสแกนดิเนเวียและเยอรมนี

๓. กลุ่มต่อต้านสถาบันหลักของสังคม ผู้สนับสนุนพรรคการฝ่ายซ้ายกลุ่มสำคัญ คือ กลุ่มต่อต้านชนชั้นนำหรือต่อต้านสถาบันหลัก ซึ่งส่วนมากจะนำโดยปัญญาชนที่ไม่เห็นด้วยกับระเบียบเก่า เช่น กลุ่มที่คัดค้านการรวมยุโรป หรือต่อต้านสหภาพยุโรป เช่นในกรีซ กลุ่มที่คัดค้านมิให้กรีซเข้าร่วมสหภาพยุโรป

สถานะของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในยุโรปปัจจุบัน

จำนวนมากจะมีแนวโน้มสนับสนุนกลุ่มฝ่ายซ้าย ในฝรั่งเศสกลุ่มฝ่ายซ้ายที่ต่อต้านสหภาพยุโรปเสนอหลักการว่า การรวมเป็นสหภาพยุโรปนั้น เป็นเพียงการรวมตัวของกลุ่มชนชั้นนายทุน ที่จะเพิ่มศักยภาพในการกดขี่ขูดรีดประชาชน และเอารัดเอาเปรียบประเทศโลกที่สาม ดังนั้น จึงตั้งกลุ่มขึ้นต่อต้านสหภาพยุโรป

พรรคคอมมิวนิสต์ที่ประสบความสำเร็จในการรักษาคะแนนนิยมอย่างสม่ำเสมอพรรคหนึ่ง คือ พรรคอาเคล (Anorthotikó Kómma Ergazómenou Laoú - AKEL) ของไซปรัส ซึ่งมีชื่อเป็นทางการว่า พรรคก้าวหน้าแห่งประชาชน ผู้ใช้แรงงาน พรรคอาเคลก่อตั้งเมื่อ ค.ศ.๑๙๒๖ ในนามพรรคคอมมิวนิสต์ไซปรัส โดยมีเป้าหมายที่จะต่อสู้เพื่อเอกราชจากอังกฤษ และต่อมาได้กลายเป็นพรรคการเมืองสำคัญพรรคหนึ่งในระบบการเมืองไซปรัส พรรคอาเคลสนับสนุนการแก้ปัญหาไซปรัสโดยสันติวิธี โดยการจัดตั้งสมาพันธ์รัฐระหว่างไซปรัสกรีกและไซปรัสตุรกี ต่อมา หลังจากโลกคอมมิวนิสต์ล่มสลาย พรรคอาเคลปรับนโยบายโดยยืนมั่นในอุดมการณ์ลัทธิมาร์กซ์-เลนิน แต่ใช้นโยบายเศรษฐกิจคือสังคมนิยมแบบตลาด ในการเลือกตั้ง วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ค.ศ.๒๐๐๑ พรรคอาเคลได้คะแนนเสียงถึงร้อยละ ๓๔.๗ และได้ที่นั่งในสภา ๒๐ จาก ๕๖ ที่นั่ง ซึ่งกลายเป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในรัฐสภา ดังนั้น ดิมิทริส คริสโตฟีอัส (Dimitris Christofias, ๑๙๔๖-) เลขาธิการพรรค ได้รับเลือกเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร จากนั้น พรรคอาเคลได้สร้างแนวร่วมกับพรรคประชาธิปไตยในการรณรงค์ชิงตำแหน่งประธานาธิบดี เมื่อ ค.ศ.๒๐๐๓ ซึ่งแนวร่วมชนะการเลือกตั้ง ทำให้หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย ได้รับตำแหน่งประธานาธิบดีไซปรัส และพรรคอาเคลได้เข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมฝ่ายซ้าย ต่อมา ในการเลือกตั้งประธานาธิบดี วันที่ ๒๔ กันยายน ค.ศ.๒๐๐๘ คริสโตฟีอัสสมัครประธานาธิบดีด้วยตนเอง และชนะเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงร้อยละ ๕๓.๓๖ และยังคงดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีมาถึงปัจจุบัน

กลุ่มพรรคฝ่ายซ้ายในยุโรปตะวันตกที่มีอิทธิพลมากที่สุด เช่น พรรคประชาธิปไตยฝ่ายซ้ายอิตาลี ที่เป็นพรรคนำในแนวร่วมเรียกว่า ดันมะกอก

(L'Ulivo) ได้รับชัยชนะและได้จัดตั้งรัฐบาลใน ค.ศ.๑๙๙๖ ทำให้โรมาโน ปลอดดี (Romano Prodi, ๑๙๓๔-) ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นครั้งแรกที่อดีตพรรคคอมมิวนิสต์ได้ร่วมรัฐบาลในยุโรปตะวันตก แต่ที่น่าสนใจคือ กลุ่มอดีตพรรคคอมมิวนิสต์ยุโรปตะวันออก ที่เปลี่ยนแปลงแนวทางเป็นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งต่อมาหลายพรรคจะชนะเลือกตั้งได้เป็นรัฐบาลในบางสมัย เช่น พรรคประชาธิปไตยฝ่ายซ้าย (Sojuzs Lewicy Demokratycznej - SDL) โปแลนด์ ซึ่งพัฒนามาจากพรรคคอมมิวนิสต์ ชนะการเลือกตั้งกลับมาเป็นรัฐบาลบริหารตั้งแต่ ค.ศ.๑๙๙๓ และอเล็กซานเดอร์ ควาสนีฟสกี (Aleksandre Kwasniewski, ๑๙๕๔-) หัวหน้าพรรคชนะการเลือกตั้งได้เป็นประธานาธิบดีใน ค.ศ.๑๙๙๕ ปัจจุบัน พรรคประชาธิปไตยฝ่ายซ้ายกลายเป็นพรรคอันดับที่สามในสภา รองจากพรรคชีวิตพลพอร์ม (Platforma Obywatelska) และพรรคกฎหมายและความยุติธรรม (prawo i Sprawiedwosc)

พรรคสังคมนิยมฮังการี (Magyar Szocialista Párt - MSZP) ซึ่งเป็นอดีตพรรคคอมมิวนิสต์ ชนะการเลือกตั้งใน ค.ศ.๑๙๙๔ ทำให้เกียลลา ฮอร์น (Kyuła Horn, ๑๙๓๒-) หัวหน้าพรรคได้เป็นนายกรัฐมนตรี และต่อมา ชนะเลือกตั้งอีกสมัยใน ค.ศ.๒๐๐๒ และในการเลือกตั้ง ค.ศ.๒๐๐๖ พรรคสังคมนิยมยังได้คะแนนเสียงถึงร้อยละ ๔๓.๒ ซึ่งเป็นพรรคที่ได้เสียงมากที่สุด คือ ๑๙๐ ที่นั่งจาก ๓๘๖ ที่นั่ง และขณะนี้ ก็ยังเป็นพรรคแกนหลักของรัฐบาลผสมของฮังการี

พรรคสังคมนิยมบัลแกเรีย ซึ่งเป็นอดีตพรรคคอมมิวนิสต์ ชนะการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม ค.ศ.๑๙๙๔ ซาน วิเดนอฟ (Zhan Videnov, ๑๙๕๙-) หัวหน้าพรรค ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และดำรงตำแหน่งมาจนถึง ค.ศ.๑๙๙๗ ปัจจุบันนี้ พรรคสังคมนิยมได้สร้างแนวร่วมกับกลุ่มพรรคฝ่ายซ้ายบัลแกเรียทั้งหมด ทำให้ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งถึงร้อยละ ๓๔.๒ ทำให้ได้ที่นั่งในสภา ๘๒ จาก ๒๔๐ ที่นั่ง ใน ค.ศ.๒๐๐๕ ต่อมา ในการเลือกตั้ง ค.ศ.๒๐๐๙ แนวร่วมฝ่ายซ้ายคะแนนนิยมลดลงเหลือคะแนนร้อยละ ๑๗.๑

สถานะของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในยุโรปปัจจุบัน

พรรคสังคมนิยมแอลเบเนีย (Partia Socialiste e Shqipërisë) ซึ่งเป็นอดีตพรรคคอมมิวนิสต์ นำโดยฟาโตส นาโน (Fatos Nano, ๑๙๕๒-) ชนะการเลือกตั้งใน ค.ศ.๑๙๙๗ และได้เป็นรัฐบาลบริหารประเทศ และยังเป็นรัฐบาลต่อมาจนถึง ค.ศ.๒๐๐๕ จึงแพ้เลือกตั้งแก่พรรคประชาธิปไตย และขณะนี้ พรรคสังคมนิยมก็ยังเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุด

ในโรมาเนีย แนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติ (Frontul Salvării Naționale - FSN) ที่นำโดยยอน อิลีเยสคู (Ion Iliescu, ๑๙๓๐-) ซึ่งแตกมาจากพรรคคอมมิวนิสต์ ยังคงบริหารประเทศมาจนถึง ค.ศ.๑๙๙๕ ต่อมา ได้เปลี่ยนเป็นพรรคการเมืองชื่อ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และชนะเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.๒๐๐๐ ทำให้อิลีเยสคูได้กลับมาเป็นประธานาธิบดีอีกครั้งสมัยหนึ่ง ในปัจจุบัน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยก็อยู่ในฐานะพรรคฝ่ายค้านที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดทั้งในวุฒิสภาและสภาผู้แทน

พรรคคอมมิวนิสต์แห่งโบฮีเมียและโมราเวีย (Komunistická Strana Čech a Moravy - KSCM) พัฒนามาจากพรรคคอมมิวนิสต์เชโกสโลวาเกีย จึงเป็นพรรคเดียวในยุโรปตะวันออกที่ไม่ได้สละชื่อ คอมมิวนิสต์ แต่ก็มี การปรับเปลี่ยนนโยบาย ในการเลือกตั้ง ค.ศ.๒๐๐๒ พรรคได้รับคะแนนเสียงร้อยละ ๑๘.๕ ซึ่งเท่ากับเป็นพรรคใหญ่อันดับสามในสภาผู้แทน แต่พอถึงการเลือกตั้ง ค.ศ.๒๐๐๖ คะแนนนิยมของพรรคลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๑๒.๘ และได้ที่นั่งในสภา ๒๖ ที่นั่ง

พรรคคอมมิวนิสต์สโลวาเกีย (Komunistická Strana Slovenska - KSS) เป็นพรรคก่อตั้งใหม่ใน ค.ศ.๑๙๙๒ ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ไม่ได้รับเลือก จนกระทั่งในการเลือกตั้ง ค.ศ.๒๐๐๒ ซึ่งได้คะแนนเสียงร้อยละ ๖ ทำให้ได้ที่นั่งในสภา ๑๑ ที่นั่ง แต่มาถึงการเลือกตั้งใน ค.ศ.๒๐๐๖ คะแนนนิยมลดลงเหลือร้อยละ ๓.๘๘ ทำให้เสียที่นั่งในสภาทั้งหมด

๖.อนาคตของพรรคฝ่ายซ้าย

ที่น่าสนใจคือ ในกรณีของยุโรปตะวันตก กลุ่มพรรคฝ่ายซ้ายยังคงมีคะแนนนิยมในหมู่กรรมกรอุตสาหกรรม และกลุ่มปัญญาชน มากกว่าในกลุ่มพนักงานบริษัทห้างร้าน และเป็นทางเลือกของคนสูงอายุมากกว่าคนหนุ่มสาว อดีตพรรคคอมมิวนิสต์หลายพรรคในยุโรปยังคงมีสายสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับกลุ่มสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะพรรคคอมมิวนิสต์โปรตุเกสยังมีสหภาพแรงงานสนับสนุนมากที่สุด นอกจากนี้ ในกรณีของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มพรรคฝ่ายซ้ายก็ยังคงมีสายสัมพันธ์อันดี และมีประเด็นการรณรงค์ร่วมกัน เช่น การต่อต้านโลกาภิวัตน์ การอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อม คัดค้านสิทธิมนุษยชนในประเทศด้อยพัฒนา การคัดค้านสิทธิสัตว์ เป็นต้น สายสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพรรคฝ่ายซ้ายและเอ็นจีโอยุโรปมีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๐๒ เมื่อมีการจัดตั้งฟอรัมทางสังคมของยุโรป (European Social Forum - ESF) ซึ่งจะจัดเป็นการประชุม สัมมนา และเวิร์กชอป ในประเด็นปัญหาทางสังคม รายสองปีต่อครั้ง และครั้งล่าสุดจัดที่เมืองมัลโมในสวีเดน เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๐๘ ฟอรัมนี้จะเป็นการประชุมใหญ่ร่วมกันระหว่างกลุ่มเอ็นจีโอ สหภาพแรงงาน ปัญญาชนก้าวหน้า และ พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย และนำมาซึ่งการรณรงค์ทางการเมืองร่วมกันหลายเรื่อง เช่น การต่อต้านการประชุม G-8 ของกลุ่มผู้นำมหาอำนาจทุนนิยม การรณรงค์ต่อต้านการที่อดีตประธานาธิบดีจอร์จ บุช นำมิตรประเทศยุโรปไปก่อสงครามในอิรัก เป็นต้น

นอกจากนี้ กลุ่มพรรคฝ่ายซ้ายได้พยายามเสนอนโยบายใหม่ เพื่อสร้างคะแนนเสียงในหมู่ประชาชน เช่น พรรคฝ่ายซ้ายสวีเดน (Vänsterpartiet-V) เสนอนโยบายต่อต้านการแปรรูปวิสาหกิจ ต่อต้านการเข้าร่วมสหภาพยุโรป และเพิ่มรายจ่ายภาครัฐ ในการเลือกตั้งเดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ที่ผ่านมา พรรคฝ่ายซ้ายยังคงได้คะแนนเสียงร้อยละ ๕.๘ และได้ ๒๒ ที่นั่งในรัฐสภา สำหรับนานา มิตรฝ่ายซ้ายของฟินแลนด์ได้ปรับนโยบายจาก “แดงสังคมนิยม” เป็น “แดงเขียว”

สถานะของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในยุโรปปัจจุบัน

(punavihreä) คือ เอาแนวคิดสังคมนิยมเพื่อสร้างสวัสดิการประชาชน ประสานกับนโยบายสภาพแวดล้อมแบบกลุ่มพรรคกรีน

ในฝรั่งเศส เกิดปรากฏการณ์พิเศษ เพราะความนิยมในบุคคลที่เป็นผู้นำพรรค คือ โอลิวิเยร์ เบอซองเซโนต์ (Olivier Besancenot, ๑๙๗๔-) ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายซ้ายที่โดดเด่นมากของฝรั่งเศสในขณะนี้ เขาเป็นหัวหน้าพรรคสันนิบาตคอมมิวนิสต์ปฏิวัติ (Ligue Communiste Révolutionnaire - LCR) ซึ่งเป็นพรรคแนวทางทروتสกี ในอดีตเขาจบการศึกษาด้านประวัติศาสตร์ และเคยประกอบอาชีพเป็นนักรบไพร่ชนีย์ ในการแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดีฝรั่งเศสครั้งที่ผ่านมาใน ค.ศ.๒๐๐๗ เบอซองเซโนต์ได้คะแนนมากถึง ๑.๒ ล้านเสียง หรือร้อยละ ๔.๐๘ และขณะนี้ คะแนนนิยมของเขากียังคงเพิ่มขึ้น



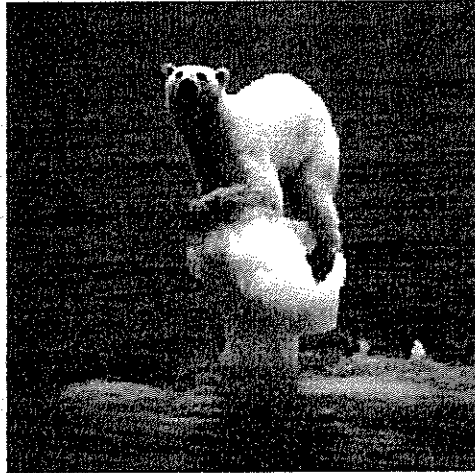
โอลิวิเยร์ เบอซองเซโนต์ (Olivier Besancenot, ๑๙๗๔-)

ดังนั้น เมื่อสำรวจจากหลายประเทศในยุโรป กระแสนิยมพรรคฝ่ายซ้ายในหมู่ประชาชนมีมากยิ่งขึ้น เพราะปัญหาทางการเมืองและสังคมหลายประการ เช่น การปฏิเสธรสถาบันหลักที่รุนแรงมากขึ้นในหมู่คนรุ่นใหม่ การที่ปัญหาสภาพแวดล้อมของโลกรุนแรงมากขึ้น การว่างงานที่ทวีความรุนแรงขึ้น กระแสการต่อต้านจักรวรรดินิยมอเมริกาที่รุนแรงมากขึ้นในหมู่มวลชนยุโรป กลายเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้คะแนนนิยมของกลุ่มพรรคฝ่ายซ้ายสูงขึ้นได้

สำหรับกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก เช่น บัลแกเรีย โรมาเนีย โปแลนด์ ฮังการี จะมีลักษณะพิเศษ เพราะอดีตพรรคคอมมิวนิสต์ที่เคยเป็นพรรคปกครอง กลายเป็นพรรคแนวทางสังคมประชาธิปไตย ทำให้กลุ่มพรรคซ้ายสุดไม่สามารถ

สร้างความนิยมได้ เพราะประชาชนมีความรู้สึกด้านลบกับแนวทางแบบคอมมิวนิสต์ สำหรับกลุ่มสหภาพแรงงานและผู้ที่เคยนิยมพรรคคอมมิวนิสต์ก็จะผูกติดกับอดีตพรรคคอมมิวนิสต์ที่กลายเป็นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย

ดังนั้น พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายก็ยังคงเป็นทางเลือกสำคัญของหลายประเทศในยุโรป และยังมีแนวโน้มที่จะมีความสำคัญมากขึ้น เมื่อพรรคการเมืองแบบทุนนิยมเสรี หรือฝ่ายอนุรักษนิยม ไม่อาจแก้ปัญหาได้ หรือเมื่อมหาอำนาจจักรพรรดินิยม เช่น สหรัฐอเมริกา ดำเนินนโยบายก้าวร้าวเกินไป แต่กระนั้น ก็เป็นที่วิพากษ์ว่า แม้อิทธิพลฝ่ายซ้ายจะมากขึ้น แต่คงจะไม่ส่งผลกระทบต่อขนาดที่จะก่อให้เกิดปัญหาในสหภาพยุโรป ตราบเท่าที่ประชาชนในประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วมสหภาพยุโรปยังเห็นประโยชน์ของการบูรณาการ และเห็นว่าเอกภาพของสหภาพยุโรปจะเป็นหลักประกันสันติภาพถาวรในทวีปแห่งนี้



“...แต่ละรัฐมองว่าความรับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อม
เป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
จึงทำให้หลายๆ ประเทศละความสนใจไปจากข้อตกลงพหุสารเกียวโต...”

ABSTRACT

European Union's Role on Climate Change Issue

Siya Uthai

The impact of climate change becomes a severe threat toward the environmental issue. It is a global crisis that challenged all of us to find the way to solve the problem at this moment. European Union acts as a main actor to urge the international society for seeking the solution of climate change issue. In 1992, the Earth summit conducted an international agreement in "The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)" for reduction of greenhouse gases, which is the effect of "Global Warming." UNFCCC annual meeting led to find out a management and control system under "Kyoto Protocol", an international legally binding agreement against climate change. European Union also plays a significant role in both bilateral negotiations and multilateral forum to convince other countries by ratification to the Kyoto protocol until it could be forced in 2005. Although the rejection of United State to ratify in the protocol would be an obstacle, European Union still insists to be a leader for action against "Global Warming" in Kyoto Protocol that valid until 2012 and post-2012 as well.

Keywords: Climate Change, Global Warming, Kyoto Protocol

บทบาทของสหภาพยุโรป ต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

ลัญญา อุทัย

หลังการสิ้นสุดสงครามเย็น สถานะการณ์ของโลกเปลี่ยนไป โดยประเด็นทางเศรษฐกิจและประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อโลกได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้น แทนที่การต่อสู้ทางอุดมการณ์ หนึ่งในปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อนานาชาติประเทศทั่วโลกและได้รับความสำคัญอย่างยิ่งจากนักวิทยาศาสตร์ นักวิเคราะห์ นักวางแผนนโยบาย ผู้นำทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศต่างๆ ในศตวรรษที่ 21 คือ “ปัญหาสิ่งแวดล้อม” (Environmental Issues) ความตระหนักถึงอันตรายและความเกี่ยวพันกันของปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา เช่น การพบว่าพื้นที่ป่าดิบในเขตร้อนย์สูญตรลดลงมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1950¹ ปัญหาการทิ้งสารอันตรายและสารเคมีที่เป็นพิษในปลายทศวรรษ 1970 เรื่อยมาจนถึงปัญหาความหลากหลายทางชีวภาพที่ลดลงและปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ภาวะโลกร้อน”(Global Warming)² ที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม เมื่อ 200 ปีที่ผ่านมา ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากการใช้แรงงานคน สัตว์ มาสู่การใช้

¹ John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, (New York: Oxford University Press, 2006), p.452.

² Michael E. Kraft, *Environmental Policy and Politics*, Third Edition (United States of America: Pearson Education, 2004), p.15.

แรงงานเครื่องจักรกล และปรับเปลี่ยนลักษณะทางการผลิตจากระบบการผลิตในครอบครัวมาสู่ระบบการผลิตแบบโรงงานอุตสาหกรรม

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกลายเป็นภัยคุกคามต่อสภาพแวดล้อมที่ร้ายแรงที่สุดและเป็นเรื่องท้าทายเรื่องใหญ่ที่โลกของเรากำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน นับตั้งแต่โลกเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดผลกระทบในระดับโลกและระดับภูมิภาคทั้งทางกายภาพและชีวภาพ เช่น

1. ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นสูง หากอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มสูงขึ้น 1.4 – 5.8 องศาเซลเซียส จะส่งผลให้น้ำแข็งที่ขั้วโลกละลายและระดับน้ำทะเลเฉลี่ยสูงขึ้นอีก 14 - 90 เซนติเมตร ซึ่งจะส่งผลกระทบ ได้แก่ การสูญเสียที่ดินการกักตุนและการพังทลายของชายฝั่ง นอกจากนี้ ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศชายฝั่ง เช่น การสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำนานาชนิด การรุกล้ำของน้ำเค็มเข้าสู่แหล่งน้ำจืดที่จะส่งผลเสียต่อการเกษตร

2. สภาพอากาศรุนแรง เมื่ออุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มสูงขึ้น ภัยธรรมชาติต่างๆ มีแนวโน้มว่าจะเกิดบ่อยครั้ง และรุนแรงมากยิ่งขึ้น เช่น ภัยแล้ง ไฟป่า พายุไต้ฝุ่นโซนร้อน น้ำท่วม และการพังทลายของชั้นดิน เป็นต้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของปรากฏการณ์เหล่านี้ ได้แก่ พายุไซโคลนที่เข้าถล่มรัฐโอริสสา ในประเทศอินเดีย และคร่าชีวิตผู้คนนับหมื่นในเดือนพฤศจิกายน 1999 สภาวะคลื่นความร้อน (Heat Wave) ในเดือนสิงหาคม 1999 ที่ทำลายพืชผลการเกษตรในแถบตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกา และทำให้มีผู้เสียชีวิต 140 คน รวมทั้งปรากฏการณ์น้ำท่วมใหญ่ในจีน ความแห้งแล้งรุนแรงในซูดาน และเอธิโอเปีย ตลอดช่วงปี 1999 - 2000 เป็นต้น

การตระหนักถึงปัญหานี้ร่วมกันได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตั้งแต่การประชุมของสหประชาชาติที่กรุงสต็อกโฮล์มในปี 1972 ที่ทำให้ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นระดับโลกขึ้นมา นำไปสู่การจัดตั้งองค์การสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อม (United Nation Environment Programme: UNEP) ซึ่งต่อมาได้มีการประชุมเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศโลกเป็นครั้งแรกในปี

1979 เป็นการประชุมในกลุ่มนักวิทยาศาสตร์เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศว่าจะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์อย่างไรเท่านั้น หลังจากนั้นมีการจัดการประชุมระหว่างประเทศในเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลกอีกหลายครั้ง จนในที่สุดก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ในปี 1988 เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงด้านสภาพภูมิอากาศ ผลกระทบและการตอบสนองต่อปัญหา

สำหรับประเด็นสิ่งแวดล้อมในสหภาพยุโรปนั้น เริ่มขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุโรปมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทว่า นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมถูกละเลยไปในการทำสนธิสัญญาในการจัดตั้งประชาคมยุโรปในปี 1957 ที่เป็นการเริ่มต้นของยุคน้ำมัน พลังงานนิวเคลียร์ และการเมืองบนรากฐานของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งมาในช่วงทศวรรษที่ 1970 ความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมต่างๆ ในยุโรปได้สร้างปัญหามลภาวะต่างๆ ให้กับยุโรป จากการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติครั้งแรกที่สต็อกโฮล์มในปี 1972 ทำให้เกิดโครงการ European Environmental Action Programme ในปีต่อมาเพื่อแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับมลพิษที่เกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาสำคัญในระดับท้องถิ่น ซึ่งขณะนั้นมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นกับภาคอุตสาหกรรมใหญ่ๆ ที่สร้างความตื่นตระหนกให้กับสาธารณชนในการนำไปสู่การออกกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การระเบิดของโรงงานนิวเคลียร์ในเมือง Chernobyl อดีตสหภาพโซเวียตได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในภูมิภาคยุโรปจากการแพร่กระจายของสารกัมมันตภาพรังสีที่เกิดจากการระเบิด ซึ่งเป็นการเปลี่ยนมุมมองของนิวเคลียร์ในหมู่สาธารณชนให้เกิดความรู้สึกหวาดกลัวต่อภัยและความเสี่ยงจากโรงงานนิวเคลียร์ และในช่วงนี้เองที่เริ่มมีการพูดถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นทางการเพื่อเข้าสู่วาระของโลก สหภาพยุโรปมีการตอบสนองโดยการเพิ่มประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปอยู่ในบทเฉพาะของสนธิสัญญายุโรปหนึ่งเดียว (The Single European Act) ค.ศ.1986

องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development) หรือที่รู้จักกันในนามการประชุมสุดยอดเรื่องของโลก (Earth Summit) ในปี 1992 ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล การประชุมครั้งนี้ก่อให้เกิดข้อตกลงที่มีความสำคัญในระบบระหว่างประเทศที่มีชื่อว่า “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (The United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) เป็นข้อตกลงที่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วสมัครใจร่วมกันที่จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงให้อยู่ในระดับที่เกิดขึ้นในปี 1990 จนกระทั่งถึงปี 2000 ส่วนประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหมดไม่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจก สามารถดำเนินการตามขีดความสามารถที่พึงมีของตน เนื่องจากสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว นอกจากนี้อนุสัญญายังกำหนดให้มีการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญา (The Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change: COP) ในแต่ละปีเพื่อติดตาม ตรวจสอบความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามข้อตกลง ตลอดจนหาแนวทางเพื่อให้การปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นบรรลุผลเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง โดยครั้งแรกจัดขึ้นที่กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนีในปี 1995 อนุสัญญานี้มีรัฐบาลประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนา ร่วมลงนามเป็นภาคีและให้สัตยาบัน (Ratification) กว่า 165 ประเทศ รวมทั้งสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปมีบทบาทสำคัญในการผลักดันและเจรจากับภาคีในอนุสัญญา และในที่สุดที่ประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาก็ให้การรับรอง “ระบบจัดการและควบคุม” ที่สำคัญยิ่งภายใต้ “พิธีสารเกียวโต” (Kyoto Protocol) ในวันที่ 11 ธันวาคม 1997 ถือเป็นกลไกที่เป็นรูปธรรมในการลดก๊าซเรือนกระจกของโลก มีการขอบเขตและเป้าหมายในเชิงปริมาณการลดการปลดปล่อยที่ชัดเจน โดยอาศัยกลไกทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมหลายรูปแบบเป็นเครื่องมือในการ

สร้างแรงจูงใจ³ และเพื่อเพิ่มความเข้มข้นของพิธีสารเกียวโต ยังได้มีการกำหนดให้มีข้อผูกพันทางกฎหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยกำหนดให้ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว ลดปริมาณการปล่อยก๊าซที่ทำลายชั้นบรรยากาศลงในปริมาณอย่างน้อยร้อยละ 5 ของระดับปริมาณที่อ้างอิงจากปี 1990 ในระหว่างปี 2008-2012 ในขณะที่ประเทศนอกกลุ่มภาคผนวกที่ 1 หรือประเทศด้อยพัฒนาต้องปฏิบัติตามแผน "กลไกการพัฒนาที่สะอาด" (Clean Development Mechanism)

การบูรณาการประเด็นสิ่งแวดล้อม

สื่อบุญบารร่วมด้านการต่างประเทศของสหภาพยุโรป

สำหรับสหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับการรักษาสังแวดล้อมและมีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมายและมาตรการบังคับใช้ รวมทั้งกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนด้วย ซึ่งในสหภาพยุโรปเอง ผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่าประชาชนจำนวนมากคาดหวังให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมมากพอๆกับด้านเศรษฐกิจและสังคม

ในประชาคมโลก สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นกลุ่มการค้าและเป็นผู้บริจาคเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ใหญ่ที่สุดในโลก จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญโดยได้ร่วมลงนามในโครงการและอนุสัญญาระดับนานาชาติในหลายๆด้าน เช่น ภาวะฝนกรด ความหลากหลายทางชีวภาพ ก๊าซเรือนกระจก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มลพิษ การอนุรักษ์แม่น้ำ ทะเลและป่าเขตร้อนสำคัญต่างๆ นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีเป้าหมายเพื่อประสานแนวทางการจัดความยากจนเข้ากับการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างยั่งยืน และเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตามที่ได้ประกาศเจตนารมณ์

³ วงกต วงศ์ภักดิ์, "พิธีสารเกียวโต: สิ่งให้เห็นและเป็นอยู่ (1)," มติชนรายสัปดาห์ 1283 (18 มีนาคม 2548): น. 30.

ไว้ในการประชุมสุดยอดระดับโลกด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่กรุงโยฮันเนสเบิร์ก ในปี 2002

ปัญหาสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงถือเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรงที่สุดในปัจจุบัน เพราะได้ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาด้วย การที่อุณหภูมิโลกสูงขึ้น การละลายของธารน้ำแข็ง ภัยแล้งและน้ำท่วมที่เพิ่มขึ้นตลอดจากรายงานของ UNFCCC ระบุไว้ว่าถ้าอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มขึ้นจากปัจจุบัน 2 องศาเซลเซียส จะเกิดความเสียหายที่ไม่สามารถเรียกกลับคืนมาได้และเปลี่ยนไปสู่ความหายนะที่จะเกิดขึ้นบนโลก สหภาพยุโรปตระหนักถึงปัญหาภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นสิ่งที่ท้าทายที่สุดของมนุษยชาติในตอนนี้ สหภาพยุโรปจึงได้กำหนดให้ประเด็นนี้เป็นหนึ่งในสี่เรื่องสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ต้องดำเนินการเป็นอันดับแรก ซึ่งสหภาพยุโรปได้มีการแนวทางทั้งภายในและระดับโลกเป็นนโยบายของสหภาพยุโรปและพยายามลดกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก สร้างความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแข็งขัน เพื่อให้การใช้พื้นที่ในกิจกรรมต่างๆ เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

จากหลักฐานที่ชัดเจนว่าปัญหาโลกร้อนขึ้น เป็นผลมาจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยเกิดจากก๊าซเรือนกระจกที่ถูกปล่อยออกมา โดยเฉพาะการเผาผลาญเชื้อเพลิง เช่น ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ สหภาพยุโรปซึ่งมีระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอยู่ที่ประมาณร้อยละ 14 เป็นผู้ริเริ่มให้มีความพยายามในระดับชาติเพื่อรับมือกับปัญหาสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเริ่มต้นตั้งแต่ปี 1990 สหภาพยุโรปมีความตั้งใจที่จะคงระดับการปล่อยก๊าซให้อยู่ในระดับเดิมจนถึงปี 2000 ซึ่งก็ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ยังให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกเพื่อรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ โดยเฉพาะจีนและอินเดีย เพื่อร่วมกันหาหนทางนำไปสู่การใช้พลังงานทดแทน

การดำเนินการภายในสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปได้มีข้อริเริ่มให้มีการควบคุมสภาพภูมิอากาศทั้งในระดับภายในเองและระดับโลก กระทั่งนำไปสู่ข้อกำหนดในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในรูปแบบของพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และภายในสหภาพยุโรปเองก็ได้มีการจัดตั้งโครงการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศยุโรป (European Climate Change Programme: ECCP) ขึ้นในเดือนมีนาคม 2000 เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะตามแนวคิดการพึ่งพากันอย่างสลับซับซ้อนที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมีลักษณะคล้ายกับการเมืองภายในประเทศ คือ จะมีการรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งโครงการเฉพาะเพื่อทำงานภายในรัฐบาลหรือระหว่างรัฐบาลในการดูแลแต่ละประเด็นปัญหาร่วมกัน ECCP จะอยู่ภายใต้กรอบการทำงานร่วมกับภาคอุตสาหกรรม องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ในการสร้างมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่า 30 มาตรการที่เกิดขึ้น คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีการตรวจสอบและประเมินผลในแต่ละรัฐสมาชิกเพื่อสร้างความมั่นใจว่ามาตรการที่นำมาใช้ถูกนำไปปฏิบัติจริง

ในปัจจุบันสหภาพยุโรปมีระดับการเพิ่มขึ้นของการพึ่งพาด้านพลังงานจากภายนอก ดังนั้นประเด็นความมั่นคงต่อปัจจัยด้านพลังงานจึงมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ขณะที่สหภาพยุโรปมีการนำเข้าด้านพลังงานถึง 50 เปอร์เซนต์ ในขณะนี้โดยส่วนใหญ่มาจากตะวันออกกลางและรัสเซีย แต่อาจจะเพิ่มขึ้นไปถึง 65 เปอร์เซนต์ ได้ในปี 2030 อาจส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปในการแข่งขันบนเวทีโลก การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยการใช้พลังงานหมุนเวียนที่ไม่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก จะส่งผลดีต่อสหภาพยุโรปในการลดการนำเข้าพลังงานจากภายนอกซึ่งในอนาคตทรัพยากรพลังงานในรูปแบบเดิมนี้อาจมีความเสี่ยงด้านราคาและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น การดำเนินการในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายในสหภาพยุโรปสามารถอธิบายได้จาก

ปัจจัยพื้นฐานของแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ โดยเป็นเป้าหมายในระยะยาวเพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยของสหภาพยุโรปเอง

มาตรการหลักของสหภาพยุโรปในการดำเนินนโยบายต่อปัญหานี้คือการใช้กรอบ EU's Emission Trading Scheme (EU ETS) ซึ่งมีการนำมาใช้เมื่อเดือนมกราคม 2005 ในการจำกัดปริมาณการปล่อยก๊าซของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีสัดส่วนในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่า 50 เปอร์เซนต์

1. EU's Emission Trading Scheme

มาตรการนี้ถือเป็นเสาหลักสำคัญภายในสหภาพยุโรปในการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีแนวทางในการให้โควตาในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโรงงานต่างๆ โรงงานที่มีการปล่อยก๊าซน้อยกว่าโควตาที่ได้รับสามารถขายโควตาที่เหลืออยู่ให้กับโรงงานที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเกินโควตา ซึ่งเป็นภาระความรับผิดชอบของโรงงานเหล่านั้นที่จะต้องจ่ายให้กับปริมาณมลพิษที่ได้โรงงานเหล่านั้นได้สร้างขึ้น โดยใช้แนวคิดเดียวกับ การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม "Polluter Pays Principle" ที่ผู้ก่อต้องเป็นผู้จ่าย มาตรการนี้จะทำให้บริษัทมีทางเลือกระหว่างการลงทุนค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดหาเทคโนโลยีในการลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือการใช้จ่ายเพื่อซื้อโควตาถือเป็นการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชนในการแก้ปัญหาตามแนวคิดการพึ่งพากันอย่างสลับซับซ้อน ที่ตัวแสดงอื่นๆ จะมีบทบาทเพิ่มขึ้นในประเด็นต่างๆ นอกเหนือไปจากรัฐ

2. การเพิ่มปริมาณการใช้พลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy Sources)

การใช้พลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานลม พลังงานน้ำ พลังงานแสงอาทิตย์ ทดแทนพลังงานในรูปแบบเดิมที่มาจากเชื้อเพลิงถ่านหิน น้ำมันดิบจะเป็นการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นตัวสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะเรือนกระจก ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงได้มีการรวมเอานโยบายด้านการใช้พลังงานรวมเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้ระบบพลังงานในสหภาพยุโรปมีการใช้อย่างมี

ประสิทธิภาพที่สุด ในปัจจุบันสหภาพยุโรปมีสัดส่วนการใช้พลังงานจากน้ำมันปิโตรเลียม 41 เปอร์เซ็นต์ ก๊าซ 22 เปอร์เซ็นต์ ถ่านหิน 16 เปอร์เซ็นต์ พลังงานนิวเคลียร์ 15 เปอร์เซ็นต์ และพลังงานหมุนเวียน 6 เปอร์เซ็นต์ ถ้าไม่มีการดำเนินการใดๆ เกิดขึ้นในปี 2030 การใช้พลังงานส่วนใหญ่ยังคงมาจากการนำเข้าน้ำมัน 38 เปอร์เซ็นต์ ส่วนพลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้นในอัตราเพียง 8 เปอร์เซ็นต์ เป้าหมายของแผนปฏิบัติงานด้านพลังงานที่มุ่งจะเพิ่มการใช้พลังงานหมุนเวียนและลดการใช้น้ำมัน (EU Action Plan on Energy) จึงได้รับการยอมรับจากผู้นำรัฐสมาชิกในเดือนมีนาคม 2007 เพื่อสร้างระบบพลังงานที่ปลอดภัย ยั่งยืนและสามารถแข่งขันได้โดยเน้นที่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในปี 2020

3. ลดการปล่อยก๊าซจากการคมนาคมทางอากาศ

การคมนาคม โดยเฉพาะทางการบินยังคงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการเพิ่มความเข้มงวดโดยนำการปล่อยก๊าซที่มาจากการบินเข้าร่วมอยู่ใน EU ETS ในปี 2011 ที่ทุกสายการบินที่มีเส้นทางบินเข้าและออกจากสหภาพยุโรปต้องปฏิบัติตามภายในปี 2012 ซึ่งอาจส่งผลกระทบกับสายการบินต่างๆ นอกสหภาพยุโรปที่จะต้องมีการปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกันนี้ด้วย ซึ่งสามารถมองจากแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติได้ว่า การที่สหภาพยุโรปได้นำมาตรการนี้มาใช้กับทุกสายการบินเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการปกป้องสายการบินในสหภาพยุโรปที่จะมีต้นทุนที่สูงขึ้นในการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการใช้พลังงาน ทำให้เกิดความเสียเปรียบในการแข่งขัน รวมทั้งยังป้องกันสายการบินอื่นๆ นอกสหภาพยุโรปไม่ให้มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากเกินไปจนก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศในสหภาพยุโรปนอกจากนั้นคณะกรรมาธิการยุโรปยังได้มีการพิจารณาถึงการนำด้านการขนส่งระหว่างประเทศเข้ามาร่วมในมาตรการ EU ETS ด้วย

4. มาตรการที่เกี่ยวข้องทางการค้า

การรวมมาตรการที่เกี่ยวข้องด้านการค้าเข้ามาสู่นโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหภาพยุโรปจะทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วและ

ประเทศในส่วนอื่นๆ มีการดำเนินการที่มีประสิทธิผลเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก เช่น การสร้างมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของสินค้าที่มีการนำเข้าสหภาพยุโรป โดยจะต้องมีระดับการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมของโรงงานอย่างปลอดภัยไม่สร้างมลภาวะ โดยเฉพาะระดับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ อีกอย่างหนึ่งคือการติดเครื่องหมาย Eco-Label ที่ฉลากสินค้าที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการทำธุรกิจสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สัญลักษณ์ดอกไม้ทำให้ผู้บริโภคทราบว่าสินค้าและบริการดังกล่าวเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและเป็นอีกทางเลือกสำหรับการจับจ่าย การติดเครื่องหมายสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นมาตรการบังคับในการเข้าสู่ตลาดของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของเครื่องหมายนี้จะช่วยให้สินค้าต่างๆ โตเด่นขึ้นในสายตาของผู้บริโภคชาวยุโรปที่มีความสนใจในสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันมีบริษัทกว่า 300 แห่งทั่วยุโรป และสินค้านอกสหภาพยุโรปที่นำมาขายภายในก็สามารถได้รับตราสัญลักษณ์นี้หลังจากผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการยุโรป

5. การรณรงค์เพื่อการรับผิดชอบต่อสาธารณะชน

ในการจัดกิจกรรมการประชาสัมพันธ์นั้นรัฐต้องอาศัยเครือข่าย NGO มาทำงานร่วมกันเพื่อการเข้าถึงในทุกระดับในวงกว้าง เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินนโยบายให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีส่วนช่วยในการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่มาจากภาคประชาชนด้วย โปรแกรม Green10 ของสหภาพยุโรปได้เชื่อมโยงเครือข่าย 10 องค์กรหลักในภูมิภาคเพื่อมาทำงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องภาวะโลกร้อนที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ Birdlife International, CEE Bankwatch Network, Climate Action Network Europe (CAN-E), European Environment Bureau (EEB), Transport and Environment (T&E), Health and Environment Alliance, Friends of the Earth Europe (FoEE), Greenpeace, International Friends of Nature (IFN) และ WWF ด้วยความตระหนักดีว่าสิ่งที่เป็นปัญหาที่โลกเผชิญขณะนี้ไม่สามารถแก้ไขได้โดยรัฐเพียงอย่างเดียว บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ และเครือข่ายระหว่างประเทศที่มีการเชื่อมโยง

กันจึงมีความสำคัญที่ทำให้เกิดการพึ่งพากันอย่างสลับซับซ้อนในการดำเนินนโยบายให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

การดำเนินการของสหภาพยุโรปในระดับโลก

สหภาพยุโรปได้พยายามที่จะเป็นผู้นำในการแสดงบทบาทสำคัญในเวทีโลกต่อประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบให้เกิดภาวะโลกร้อนและปัญหาต่างๆ ที่ตามมา โดยมาจากแนวคิดที่ว่าผลกระทบที่เกิดต่อดินแดนทะเล แม่น้ำและอากาศของรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรปมาจากปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องของพรมแดนระหว่างประเทศ สหภาพยุโรปจึงต้องการให้มีการเจรจาประเด็นนี้ในบริบทของคู่เจรจนอกสหภาพยุโรป เพื่อที่จะพัฒนาประเด็นไปสู่ระดับโลก ด้วยตระหนักดีว่าการเผชิญกับปัญหานี้ไม่สามารถทำได้โดยลำพัง ดังนั้นจึงต้องหาความร่วมมือในระดับโลกเพื่อทำงานร่วมกันให้บรรลุตามเป้าหมายของสหภาพยุโรป คือการลดระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงทั่วโลกเพื่อไม่ให้อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มขึ้นเกิน 2 องศาเซลเซียสซึ่งจะมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของโลกให้เกิดความเสียหายจนไม่สามารถแก้ไขกลับคืนมาได้

สหภาพยุโรปซึ่งมีสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกประมาณ 14 เปอร์เซ็นต์ จากสัดส่วนทั้งหมดของโลกนั้น ได้มีความพยายามในการที่จะทำให้ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกตัวหลักๆ ของโลกได้มีการจัดการต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบัน การใช้กำลังทหารไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการแก้ไขประเด็นปัญหาเฉพาะเรื่องได้ โดยเฉพาะประเด็นนี้ การเจรจาทางการทูตทั้งในกรอบพหุภาคีและทวิภาคีจึงเป็นวิธีที่เป็นไปได้มากที่สุด ดังนั้นสหภาพยุโรปจึงได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการเจรจาในรูปแบบความร่วมมือต่างๆ ทั้งองค์การระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี และประเทศหลักๆ ที่มีปริมาณการปล่อยก๊าซในระดับที่เพิ่มสูงขึ้นในรูปแบบทวิภาคี เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในระดับโลก

ความร่วมมือแบบพหุภาคีในองค์การระหว่างประเทศ

1. พิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol)

เป็นรูปแบบข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่มีข้อตกลงให้มีการลดปริมาณการใช้สาร CFC (Chlorofluorocarbons) ซึ่งเป็นสารที่ทำให้เกิดการสลายตัวของชั้นโอโซนในบรรยากาศ ส่งผลต่อสภาพอากาศและสภาพแวดล้อมของโลกให้เกิดความเสียหาย พิธีสารฉบับนี้มีการลงนามที่ เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ในปี 1987 และมีผลบังคับใช้ในปี 1989 ซึ่งขณะนั้นมีภาคีสมาชิกทั้งหมด 191 ประเทศรวมทั้งสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมดที่มีการลงนามและให้สัตยาบันร่วมกันในนามของประชาคมยุโรปในปี 1987 พิธีสารมอนทรีออลนี้ถือเป็นสนธิสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในการดำเนินการ จากผลของสนธิสัญญานี้ทำให้โลกมีการลดการผลิตและบริโภคสาร CFC ลดลงถึง 95 เปอร์เซ็นต์ ทำให้ระดับการสลายตัวของชั้นโอโซนอยู่ในปริมาณคงที่ ซึ่งถือเป็นต้นแบบในการเจรจาข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอื่นๆ ตามมาและทำให้ทั่วโลกตระหนักถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศที่ต้องการความร่วมมือกันอย่างจริงจังในการแก้ไข

2. คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)

IPCC เป็นความร่วมมือในการจัดตั้งระหว่างองค์การสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อม (United Nations Environment Programme: UNEP) และองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization: WMO) ตั้งขึ้นในปี 1988 ซึ่งประกอบด้วยคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์ร่วมกันรวบรวมงานวิจัยและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก สหภาพยุโรปเองก็ได้มีการสนับสนุนในส่วนนี้

โดยเป็นผู้จัดหาทุนในการศึกษาวิจัยประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีส่วนสำคัญต่อรายงานของ IPCC

3. กรอบเจรจาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งสหประชาชาติ

(United Framework Conference on Climate Change: UNFCCC)

UNFCCC เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศร่วมกันที่จัดตั้งขึ้นโดย United Nation Conference on Environment and Development (UNCED) โดยมีพื้นฐานมาจากรายงานของ IPCC การประชุมครั้งแรกเกิดขึ้นในปี 1992 ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิลหรือที่รู้จักกันว่าการประชุมสุดยอดเรื่องโลก (Earth Summit) ซึ่งมีข้อตกลงร่วมกันในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มีเป้าหมายอยู่ที่ประเทศอุตสาหกรรมเป็นอันดับแรก มีภาคีสมาชิกทั้งหมด 154 ประเทศร่วมลงนามหลังจากการให้สัตยาบันเกิน 50 ประเทศ ข้อตกลงใน UNFCCC จึงมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 1994 และมีการจัดการประชุมอย่างต่อเนื่องทุกปีในกรอบ Conference of the Party (COP) เพื่อติดตามความก้าวหน้าในการจัดการต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศร่วมกัน

จากคำกล่าวที่ว่า “มลภาวะที่เกิดขึ้นไม่สามารถหยุดยั้งได้ภายในขอบเขตของพรมแดนประเทศ” การประชุมที่ผ่านมา ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปพยายามที่จะดำเนินบทบาทเป็นผู้นำและประสานงานร่วมกันในการผลักดันมาตรการและกระตุ้นเตือนประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ เพื่อการจัดการต่อประเด็นภาวะโลกร้อนอย่างจริงจังและเร่งด่วน จากการเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุม UNFCCC ที่ผ่านมาโดยการประชุมครั้งแรกเริ่มขึ้นในปี 1995 ที่ประเทศเยอรมนีมีการประกาศวาระเพื่อการตอบสนองต่อปัญหาร่วมกัน จนกระทั่งในการประชุมครั้งที่ 3 ที่เกียวโต ประเทศญี่ปุ่นในปี 1997 จึงได้เกิดข้อตกลงพิธีสารเกียวโต ที่ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรับมือกับภาวะโลกร้อน โดยสหภาพยุโรปเสนอให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจกลงที่ 15 เปอร์เซ็นต์ เพื่อแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนอย่างจริงจัง แต่จากการเจรจาระหว่างภาคี สหรัฐอเมริกาเสนอเพียง

แค่การคงระดับไว้ที่เดิมคือมีการลดปริมาณเป็น 0 เปอร์เซนต์ จึงได้เกิดความเห็นที่ขัดแย้งกัน ในที่สุดก็ได้ข้อตกลงที่มีปริมาณการลดลงของก๊าซเรือนกระจกที่ร้อยละ 6-8 เปอร์เซนต์ (สหภาพยุโรปร้อยละ 8, สหรัฐอเมริการ้อยละ 7, ญี่ปุ่นร้อยละ 6) ในการประชุมครั้งที่ 15 ที่จะจัดขึ้นที่เมืองโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์กเดือนธันวาคม 2009 รัฐบาลเดนมาร์กและสหภาพยุโรปก็จะพยายามกระตุ้นให้ประเทศที่มีระดับการปล่อยก๊าซในระดับสูงอย่างจีนและสหรัฐให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาด้วย โดยจะเน้นไปที่การหาข้อตกลงร่วมกันหลังจากการสิ้นอายุทางกฎหมายของพิธีสารเกียวโตในปี 2012

4. พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

พิธีสารเกียวโตคือความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมหรือมาตรการทางกฎหมาย ที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรับมือกับภาวะโลกร้อนและลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยประกาศในข้อตกลงครั้งประวัติศาสตร์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) มีผลบังคับใช้เมื่อประเทศภาคีสมาชิกได้ลงนามและให้สัตยาบันเกินกว่า 55 ประเทศ พิธีสารนี้ผ่านความเห็นชอบในปี 1997 ที่เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่นและเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2005 สหภาพยุโรปในฐานะเป็นผู้ที่มีบทบาทเป็นผู้นำในการทำให้พิธีสารมีผลบังคับใช้ได้ในปี 2005 หลังการให้สัตยาบันของประเทศไทยเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2004 ซึ่งมาจากความสำเร็จในการเจรจาของสหภาพยุโรปในการโน้มน้าวโดยการเสนอความร่วมมือต่อกันทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและในด้านอื่นๆ ต่อกัน สหภาพยุโรปใช้วิธีการเจรจาในระดับพหุภาคีและทวิภาคีเพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกให้สัตยาบันครบ 55 ประเทศหลังจากที่สหรัฐอเมริกาไม่รับรองการให้สัตยาบันในปี 2001 พิธีสารเกียวโตเป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศนานาชาติเพียงฉบับเดียวที่มีจุดประสงค์เพื่อหยุดยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งถือเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

ในเดือนมกราคม 2007 สหภาพยุโรปได้มีการเสนอร่างและข้อเสนอต่อการจัดการภายใต้การรณรงค์ 'Limiting Global Climate Change to 2° Celsius: The Way ahead for 2020 and beyond' โดยเน้นความร่วมมือกันมากขึ้นจากประเทศกำลังพัฒนาเพื่อต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเสนอการทำงานในรูปแบบของ Troika ต่อการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ที่กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา ในการประชุมสุดยอดสหภาพยุโรปในเดือนมีนาคม 2007 ก็ได้มีการประกาศปฏิญญาร่วมกันเพื่อให้มีการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงให้ได้ 60-80 เปอร์เซ็นต์ จากระดับที่เกิดขึ้นในปี 1990 ให้บรรลุภายในปี 2050 สหภาพยุโรปเสนอมาตรการในแบบเดียวกับ EU ETS ที่ใช้ในสหภาพยุโรปเป็นมาตรการที่ใช้ในข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศหลังการหมดอายุของข้อตกลงฟิสิกส์เกียวโตในปี 2012

มาตรการที่ใช้ในการเจรจาแบบทวิภาคีกับประเทศคู่เจรจา

รัสเซีย หลังการประชุมสุดยอดรัสเซีย-สหภาพยุโรปในเดือนตุลาคม 2001 ที่กรุงบรัสเซล ประเทศเบลเยียมผู้นำทั้งสองฝ่ายได้มีการออกแถลงการณ์ร่วมกันในการพึงพาระหว่างกันโดยมีโครงการความร่วมมือต่อกันหลายด้าน อาทิ กระบวนการการปฏิรูปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในรัสเซีย ความร่วมมือด้านพลังงานระหว่างกัน เพื่อจัดอุปสรรคด้านการค้า การลงทุนและการเคลื่อนย้ายระหว่างกันนำไปสู่การเจรจาเข้าเป็นภาคีใน WTO ซึ่งสหภาพยุโรปยืนยันความสนใจที่ต้องการให้รัสเซียเข้าสู่ WTO พร้อมทั้งให้ความเห็นพ้องร่วมกันว่าประเด็นสิ่งแวดล้อมยังคงอยู่ในประเด็นหลักในความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับรัสเซีย โดยเฉพาะการเข้าเป็นภาคีของรัสเซียในฟิสิกส์เกียวโตที่มีการประชุมร่วมกันใน UNFCCC: COP7 ในเดือนพฤศจิกายน 2001 ซึ่งสหภาพยุโรปจะให้ความร่วมมือช่วยเหลือในด้านการลงทุนในภาคพลังงานในรัสเซียด้วยเพื่อที่รัสเซีย

จะได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพและมีศักยภาพในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจควบคู่ไปด้วยตามมาตรการปฏิบัติการร่วม (Joint Implementation) ซึ่งเป็นกลไกของพิธีสารเกียวโต นอกจากนี้ สหภาพยุโรปได้มีความพยายามในการทำงานค้นคว้าวิจัยร่วมอย่างใกล้ชิดกับผู้เชี่ยวชาญและนักวิทยาศาสตร์ของรัสเซีย เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการสู่ประชาชนของรัสเซีย ให้มีความเข้าใจต่อปัญหาภาวะโลกร้อนมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นส่วนในการตัดสินใจกำหนดนโยบายระดับประเทศของรัสเซียในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สหรัฐอเมริกา ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับหนึ่งของโลกและ เป็นประเทศที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นสาเหตุหลักก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก และมีบทบาทร่วมกันกับสหภาพยุโรปในการริเริ่มพิธีสารเกียวโต แต่การไม่รับรองการให้สัตยาบันของสหรัฐอเมริกาในข้อตกลงพิธีสารเกียวโตเมื่อปี 2001 ส่งผลให้หลายๆ ประเทศเริ่มมีท่าทีไปในทางเดียวกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจจะทำให้พิธีสารเกียวโตไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ สหภาพยุโรปจึงต้องดำเนินบทบาทผู้นำโดยลำพังในการพยายามให้ประเทศต่างๆ ยังคงให้การรับรองสัตยาบัน แม้ว่าปัจจุบันพิธีสารเกียวโตจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2005 แล้ว สหภาพยุโรปเองก็ยังต้องการให้สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมในข้อตกลงพิธีสารเกียวโต เพราะสหรัฐอเมริกา ยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจดำเนินนโยบายของประเทศอื่นๆ ในระดับโลกด้วย

สิ่งจำเป็นในการบรรลุเป้าหมายต้องมีการพึ่งพาระหว่างกัน การร่วมมือกันในการต่อสู้กับปัญหาจากทั่วโลกเท่านั้นที่จะทำให้บรรลุผลได้ในที่สุด สหภาพยุโรปจึงต้องมีการเจรจากับสหรัฐอเมริกาในรูปแบบ Troika เมื่อเดือนตุลาคม 2006 ที่กรุงเฮลซิงกิ ประเทศฟินแลนด์ ซึ่งมีการพูดถึงการใช้นโยบายและมาตรการในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การใช้พลังงานหมุนเวียน เทคโนโลยีการตรวจจับคาร์บอนไดออกไซด์ก่อนปล่อยสู่อากาศ ความหลากหลายทางชีวภาพ ที่เป็นผลมาจากการความเห็นพ้องร่วมกัน ประธานาธิบดีบุชเคยให้

ความเห็นว่าการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกควรใช้มาตรการโดยความสมัครใจ ดังเช่นข้อริเริ่มสหรัฐอเมริกาและเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีจีน ญี่ปุ่น ออสเตรเลียและอินเดียเข้าร่วมด้วย ซึ่งทางสหภาพยุโรปให้ความเห็นว่ามาตรการโดยความสมัครใจที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้นใช้ไม่ได้ผล อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปยังคงพยายามหาแนวทางอื่นๆ ในการเจรจาระหว่างกันเพื่อให้สหรัฐอเมริกามีความร่วมมือต่อกันในข้อตกลงเป้าหมายระยะยาวหลัง 2012 โดยประธานาธิบดีบารัค โอบามาของสหรัฐอเมริกาได้ประกาศระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายน 2008 ว่าจะให้ความสำคัญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และยืนยันว่าสหรัฐอเมริกาส่งเสริมการเจรจาข้อตกลงหลังปี 2012 เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก⁴

จีนและอินเดีย ทั้งสองเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสูงและเป็นประเทศที่มีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นในปริมาณที่สูงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง สหภาพยุโรปมีการเจรจาความร่วมมือกับทั้งสองประเทศซึ่งถือว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่อยู่ในประเทศที่กำหนดบังคับใช้ข้อตกลงในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่มีการคาดการณ์ว่าถ้าประเทศจีน อินเดียและประเทศกำลังพัฒนาที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จนกระทั่งเทียบเท่าระดับเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วในปี 1990 จะทำให้ทั่วโลกมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนมากกว่าระดับที่เกิดขึ้นในปี 1990 ถึงเกือบสองเท่าในปี 2020 ซึ่งจะทำให้ปัญหาอุณหภูมิและร้ายแรงมากขึ้น

การประชุมสุดยอดสหภาพยุโรปกับจีนในปี 2005 ได้มีการออกแถลงการณ์ร่วมต่อประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อยืนยันความเห็นที่หุ้นส่วนร่วมกันในประเด็นนี้ โดยมีความร่วมมือต่อกันในด้านการผลิตพลังงานที่

⁴<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=556&ArticleID=6044&i=en>

สะอาดและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการจำกัดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากพลังงานถ่านหินด้วย Carbon capture and storage ในกรอบความร่วมมือ "Near Zero Emissions Coal Initiative" ซึ่งจีนมีโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินอยู่ในประเทศจำนวนมาก สหภาพยุโรปต้องการให้จีนมีการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์โดยเสนอการถ่ายทอดและการลงทุนด้านเทคโนโลยีในสร้างพลังงานที่สะอาด แม้จีนจะยังคงมีอัตราการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นแต่ก็มีแนวโน้มที่ดีขึ้นจากการที่จีนได้ให้ความร่วมมืออย่างสมัครใจ (Voluntary) ในการใช้มาตรการในแนวทางของตนเองต่อการจัดการในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งจีนมีการระเบิดโรงงานถ่านหินที่เป็นสาเหตุหลักทำให้เกิดก๊าซเรือนกระจกอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ต้นปี 2007

สำหรับอินเดียสหภาพยุโรปได้มีการเข้าร่วมการประชุมที่กรุงเดลี ประเทศอินเดียร่วมกับสมาชิก 185 ประเทศทั่วโลกและมีการออก "ปฏิญญาเดลี" ร่วมกันต่อประเด็นภาวะโลกร้อน แต่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังไม่ต้องการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งประเทศอย่างจีนและอินเดียยังคงเห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ แม้ว่าสหภาพยุโรปจะประสบความสำเร็จจากความล้มเหลวจากการเจรจาที่อินเดีย แต่ก็ยังคงดำเนินการเจรจาต่อไปในระดับต่างๆ เพื่อให้อินเดียเข้าร่วมข้อตกลงในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หลังปี 2012 เช่น การเสนอมาตรการทั้งการลงทุนและการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะภาคพลังงาน อุตสาหกรรม เกษตรกรรมและการจัดการด้านขยะแก่ประเทศกำลังพัฒนา

ประเทศกำลังพัฒนา ผลกระทบที่เกิดจากภาวะโลกร้อนจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบแอฟริกากลางได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากขาดเทคโนโลยีและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพต่อการป้องกัน สหภาพยุโรปมีเป้าหมายเพื่อช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาค้นเคยกับการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมควบคู่กับการรักษาสีงแวดล้อมและมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

และพลังงานอย่างยั่งยืน ในหลายๆประเทศที่ยังมีความอ่อนแอในมาตรการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยสหภาพยุโรปจะเข้าช่วยปรับเปลี่ยนมาตรการที่เป็นอยู่ให้มีประสิทธิภาพ เช่น การให้ความช่วยเหลือในโครงการด้านเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมในแอฟริกาและพื้นที่ยากจนอื่นๆ

สหภาพยุโรปได้มีการเจรจากับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศในกลุ่ม G-77 เพื่อให้เกิดพิธีสารเกียวโตโดยในช่วงแรก ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยต่อข้อตกลงในพิธีสารที่จะให้มีการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยถือว่าทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและความเสียเปรียบในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ในที่สุดจากการเจรจาของสหภาพยุโรปอย่างต่อเนื่อง กระทั่งสามารถประนีประนอมและให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วมเป็นภาคีในพิธีสารเกียวโตได้ โดยการแบ่งหมวดหมู่ประเทศที่พัฒนาแล้วไว้ในภาคผนวก 1 ที่ต้องมีการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธะในพิธีสารและประเทศที่กำลังพัฒนาที่ไม่ได้อยู่ในภาคผนวก 1 ยังไม่ต้องลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกแต่ต้องมีมาตรการในการนำเทคโนโลยีการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพและการใช้พลังงานหมุนเวียนอื่นๆ เข้ามาใช้ทดแทนและต้องมีการรายงานผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

สหภาพยุโรปได้ใช้การเจรจาเป็นเครื่องมือสำหรับการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากในสภาวะการถดถอยปัจจุบันปัญหาในหลายๆ ประเด็นไม่สามารถแก้ไขได้โดยวิธีการใช้ความรุนแรงหรือการใช้มาตรการที่เป็นการบีบบังคับ ดังนั้น การหารือกันในที่ประชุมเพื่อหาความเห็นพ้องต่อแนวทางการดำเนินการเพื่อจัดการกับปัญหาจึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดในเวลานี้ ทั้งในการประชุมร่วมกันระดับพหุภาคีในองค์การระหว่างประเทศที่ การทำงานในรูปแบบเฉพาะกิจที่จะทำให้เกิดข้อคิดเห็นที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายร่วมกันที่หลากหลาย หรือการเจรจาในระดับพหุภาคีสำหรับความร่วมมือกันระหว่างรัฐที่มี การพึ่งพากันให้สามารถแลกเปลี่ยนข้อตกลงให้เป็นไปตามเป้าหมายของแต่ละฝ่าย เพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายในการแก้ปัญหาตามที่สหภาพยุโรปวางไว้ในประเด็นนี้ จึงต้องมีการพึ่งพาซึ่งกันและกันในระดับโลกในการพยายามให้ประเทศต่างๆ หัน

มาร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเช่นเดียวกับที่สหภาพยุโรปมีการดำเนินการ ประเด็นหลักที่หลายๆ ประเทศยังคงมีความขัดแย้งต่อแนวทางการจัดการปัญหาคือ อุปสรรคที่จะเกิดขึ้นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกที่การลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม หรือการแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะภาคพลังงานและอุตสาหกรรมจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศที่จะเป็นปัญหาสำคัญต่อความร่วมมือในการแก้ปัญหาระดับโลก

บทสรุป

จากบทบาทของการดำเนินการเป็นผู้นำในการแสวงหาความร่วมมือในระดับโลกจากนานาชาติต่อการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ได้ส่งผลกระทบต่อทั่วโลกและรุนแรงขึ้นทุกขณะ สหภาพยุโรปจึงต้องพยายามอย่างหนักในการเจรจาโน้มน้าวนานาประเทศให้หันมาร่วมมือกันเพื่อต่อสู้อย่างจริงจัง ซึ่งความสำเร็จอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นคือการผลักดันจากสหภาพยุโรปที่มีบทบาทสำคัญทั้งการดำเนินการเจรจาอย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่การเกิดขึ้นของพิธีสารเกียวโตในปี 1997 และเป็นผู้ที่พยายามจะรักษาพิธีสารเกียวโตให้คงอยู่ได้ต่อไปจากการให้สัตยาบันของภาคีเกินกว่า 55 ประเทศ ที่ให้พิธีสารเกียวโตมีผลบังคับใช้สำเร็จในปี 2005 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการปฏิเสธการให้สัตยาบันของสหรัฐอเมริกา

อุปสรรคสำคัญที่สุดในการเจรจาของสหภาพยุโรปคือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศที่ต้องการแข่งขันในเวทีโลกและสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐตนตามแนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่อยู่ตรงกันข้ามกัน หรืออีกนัยหนึ่งแต่ละรัฐมองว่าความรับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงทำให้หลายๆ ประเทศละความสนใจไปจากข้อตกลงพิธีสารเกียวโต โดยมีการคาดการณ์ว่า ข้อบังคับในพิธีสารเกียวโตอาจจะไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ภายใน

ปี 2012 และก็มีแนวโน้มว่าหลังปี 2012 ช้อตกลงถึงแผนระยะยาวที่เสนอโดยสหภาพยุโรปอาจจะล้มเหลวในที่สุด

สิ่งสำคัญที่สหภาพยุโรปต้องทำเพื่อให้บทบาทในการเป็นผู้นำของยุโรปมีน้ำหนักมากขึ้นในการเจรจา คือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกในการดำเนินแนวทางตามนโยบายของสหภาพยุโรป ยังมีความแตกต่างในการพัฒนาเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมอยู่ภายในสหภาพยุโรประหว่างสมาชิกใหม่และเก่า ดังนั้นการดำเนินการภายในจึงต้องเกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการเจรจาระหว่างประเทศด้วย รวมทั้งจะต้องมีการสร้างวาระร่วมกันและยอมรับเป็นฉันทามติภายใน โดยต้องสามารถประสานผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกกับนโยบายสหภาพยุโรปให้ไปด้วยกันได้ เพื่อที่จะทำให้รัฐสมาชิกสามารถยอมรับปฏิบัติตามได้อย่างจริงจังจึงจะสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายตามพันธะที่สหภาพยุโรปมีต่อพิธีสารเกียวโตได้คือการลดปริมาณของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง 8 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งจะสร้างความเชื่อมั่นต่อนานาประเทศในแนวนโยบายของสหภาพยุโรป และยังเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์เกียรติภูมิของสหภาพยุโรปในเวทีโลกต่อการเป็นผู้นำที่มีอิทธิพลสำคัญระดับโลก.

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

วงกต วงศ์อภัย, "พิธีสารเกียวโต : สิ่งให้เห็นและเป็นอยู่ (1)," มติชนรายสัปดาห์, 18 มีนาคม 2548.
อภิเชษฐ์ พงษ์ไพบูลย์, มาตราการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกกับพิธีสารเกียวโต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ: 2549.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Baylis, John and Smith, Steve, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press: 2006.
- Kegley, Charles and Wittkopf, Eugene, *The Global Agenda-Issue and Perspectives*, McGraw Hill, Boston: 1992.
- Keohane, Robert and Ostrom, Elinor, *Local Commons and Global Interdependence-Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*, SAGE, London: 1995.
- Lee, Maria, *EU environmental Law: Challenge, Change and Decision Making*, Oxford: 2005.
- Little, Richard and Smith, Michael, *Issues in World Politics*, Palgrave, New York: 2001.
- Maxwell, John Trade, and Environment: Theory and Policy in the context of EU enlargement and economic transition, Cheltenham, UK: 2005.
- Paskal, Cleo, *How Climate Change is Pushing the Boundaries of Security and Foreign Policy*, Chatham House, London: 2007.
- Paterson, Matthew, *Global Warming and Global Politics*, Routledge, New York: 1996.
- Schjolset, Stig, *Explaining EU climate unity: actors, interests and institutions*, Denmark: 1999.
- Spiegel, Steven L., *World Politics in a New Era*, Thomson Wadworth, Australia: 2004.
- Subedi, Surya P., *Environmental Policy from regulation to economic instruments: Legal aspect of Eco-label*, Institute of Social Studies, Hague: 1995.
- Vogler, John and Imber, Mark F., *The Environment and International Relations*, Routledge, New York: 1996.
- _____. *Greenhouse gas emission trend and projection in Europe 2003: tracking progress by EU and acceding and candidate countries toward achieving their Kyoto Protocol target*, European Environmental Agency: 2004.
- _____. *EU action against climate change: Leading global action to 2020 and beyond*, European Commission, Belgium: 2007.
- _____. *The European Union and The Environment*, European Communities, Luxembourg: 1997.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

www.greenpeace.org
www.europa.eu
www.euractiv.com
www.wwf.org
www.unep.org

ABSTRACT

Thai Vegetable and Fruits Export to EU

Vichitra Yongyuth-ampai

Thailand exports mainly an amount of vegetables and tropical fruits to European markets and its quality of products are very good. Also, Thai fruits are very well known in the European markets such as Longan and Mango. Therefore, the purposes of this essay are (1) to estimate Thailand could export more or less agricultural products as fruit and vegetables to European Markets after there was new EU legislation on pesticide residues on fruit and vegetables and (2) to study the export problems between Thailand and the EU market after the new EU legislation on Maximum Residue Levels (MRLs) launched. The author analyze Thai exporting fruit and vegetables to the EU market in particular five countries which consist of the Netherlands, Germany, the United Kingdom, France and Italy.

The procedure employed an action research after the author joined the Workshop on EU legislation on Pesticide Residues in Fruit and Vegetables at Bangkok. Some European experts who were charged in pesticide residues or European MRLs were interviewed, for example, the expert from Department of Agriculture who is responsible for Food Safety of Plant Products Group Plant Standard and Certificate Office and the author asks for more information from the participants who came from Southeast Asians Countries.

After the interview, the findings revealed that the new EU legislation could not affect the exporting on fruit and vegetables between Thailand and the EU markets. Thailand might have the internal problems with Thai farmers, traders or factories who have not known enough information about the new EU rules. Even though, Thailand have the competitors such as China or Vietnam in export of those agricultural products, the export of Thai fruit and vegetables to the European Union is still in progress and becomes more important market for the European Union.

Keywords: Thai vegetable and fruit, Thai export to EU

การส่งออกผักและผลไม้ของประเทศไทย ไปสู่สหภาพยุโรป

วิจิตรา ยงยุทธอำไพ

ประเทศไทยนับได้ว่าเป็นประเทศผู้ส่งออกผักและผลไม้เขตร้อนที่สำคัญไปสู่ตลาดสหภาพยุโรป (อียู) นอกจากนั้นผักและผลไม้ของไทยยังเป็นที่รู้จักด้วยคุณภาพและรสชาติของผลผลิต เนื่องด้วยประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อนและเหมาะสมสำหรับการปลูกพืชเมืองร้อน จึงเรียกได้ว่าประเทศไทยมีบทบาทในการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมสู่ทั่วโลก บางประเทศนั้นภูมิอากาศไม่เหมาะสมที่จะปลูกพืชเมืองร้อน ความเหมาะสมทางภูมิอากาศและที่ตั้งจึงทำให้ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งส่งออกผักและผลไม้ไปทั่วโลกรวมถึงตลาดอียู ประเทศไทยได้เปรียบประเทศคู่แข่งอย่างมากในการส่งออกผักและผลไม้ไปยังตลาดอียูที่ซึ่งกำลังขยายตัว ผู้นำเข้าอีกมากมายยังคงต้องการนำเข้าผักและผลไม้จากประเทศไทย

ปริมาณผลผลิตเกษตรกรรมมากมายที่นำเข้าจากประเทศไทยทำให้คณะกรรมการการสหภาพยุโรปได้ร่างกฎหมายใหม่ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคภายในอียู กฎหมายใหม่นี้ว่าด้วยการใช้ผลิตภัณฑ์ป้องกันโรคแมลงและศัตรูพืชและสารตกค้างจากยาฆ่าแมลงในผักและผลไม้ซึ่งประกอบด้วยค่าสาร (Maximum Residue Levels - MRLs) ระดับตกค้างที่ต่างกัน กฎระเบียบใหม่นี้พยายามปรับค่าระดับสารตกค้างสูงสุดให้ใกล้เคียงกันมากที่สุด เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ค้า

ผู้นำเข้าส่งออกและผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยของอาหารและยังช่วยให้การค้าเป็นไปอย่างราบรื่นอีกด้วย

การศึกษาชิ้นนี้ศึกษาเกี่ยวข้องกับจำนวนของผักและผลไม้ที่ประเทศไทยส่งออกไปยังประเทศในอียู เช่น เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศสและอิตาลีตั้งแต่ปี 2545 ถึง 2551 และจุดมุ่งหมายของการศึกษานี้เพื่อต้องการประเมินว่าหลังจากที่ระเบียบใหม่ของอียูว่าด้วยการกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดในผักและผลไม้ซึ่งกำหนดใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2551 ได้ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกผักและผลไม้ของประเทศไทยหรือไม่ นอกจากนี้ยังศึกษาเกี่ยวกับปัญหาระหว่างการส่งออกผักและผลไม้ไปยังอียูภายใต้มาตรการใหม่อีกด้วย

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีบทบาทสำคัญของโลก โดยเฉพาะการส่งออกผักและผลไม้เขตร้อนออกสู่ตลาดโลก การส่งออกของประเทศไทยจัดได้ว่าอยู่ในลำดับต้นๆ ของโลก ประเทศคู่ค้าที่สำคัญของโลกอย่างสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและยุโรปเป็นตลาดที่นำเข้าผักและผลไม้เขตร้อนจากประเทศไทยเรียงตามลำดับความสำคัญ แม้ว่าทวีปยุโรปจะไม่ใช้ตลาดนำเข้าหลักของประเทศไทยแต่แนวโน้มการส่งออกไปยังทวีปยุโรปก็ยังคงแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

สารตกค้างจากยาฆ่าแมลงในผักและผลไม้และมาตรการการกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุด

อียูให้ความสนใจเป็นอย่างมากเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารและสุขภาพของผู้บริโภค ตั้งแต่การกีดกันทางการค้าถูกยกเลิกไปและตลาดเดียว (The Single Market) ก่อตั้งขึ้น ประชากรทั่วทั้งอียูสามารถเดินทางข้ามจากประเทศสมาชิกหนึ่งไปยังประเทศสมาชิกอื่นได้อย่างง่ายดาย ในขณะเดียวกัน ผู้บริโภคจากประเทศสมาชิกทั้ง 27 ประเทศต้องได้รับการคุ้มครองด้านความปลอดภัยของอาหารในระดับที่เท่ากัน อียูได้ตอบสนองการคุ้มครองผู้บริโภคใน

เรื่องความปลอดภัยของอาหารโดยการวางกลยุทธ์จากวัตถุดิบถึงมือผู้บริโภค
(From farm to the fork) กลยุทธ์นี้ตั้งอยู่บนปัจจัยดังต่อไปนี้

1. กฎระเบียบใหม่ว่าด้วยความปลอดภัยของอาหารมนุษย์และอาหารสัตว์
2. ระดับความปลอดภัยของอาหารต้องได้รับคำแนะนำและการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์
3. ระบบการแจ้งเตือนเร่งด่วนด้านความปลอดภัยสำหรับอาหารมนุษย์และอาหารสัตว์ (A rapid alert system for food and feed)

เนื่องจากประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตร้อน ผักและผลไม้ที่รอการส่งออก หรืออยู่ระหว่างการส่งออกมักจะเน่าเสียง่าย ชาวไร่ชาวสวนจำเป็นต้องใช้ยาฆ่าแมลงในผักและผลไม้เพื่อยืดอายุของผลผลิตก่อนการส่งออก อย่างไรก็ตามประเทศไทยจำเป็นต้องเคารพกฎระเบียบของอียูว่าด้วยการกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดให้ปลอดภัยแก่ผู้บริโภค อียูให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับสุขภาพของประชากรรวมถึงสภาพแวดล้อม ดังนั้นคณะกรรมการการสหภาพยุโรปได้กำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดใหม่เพื่อให้สอดคล้องกันทั่วทั้ง 27 ประเทศสมาชิก ค่าระดับสารตกค้างสูงสุดคือ ค่าระดับสารตกค้างสูงสุดที่ถูกกำหนดอย่างถูกต้องตามกฎหมายและสามารถใช้ในอาหารมนุษย์และอาหารสัตว์ได้โดยไม่เป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์และชีวิตสัตว์ ระเบียบว่าด้วยการกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดหมายเลข 396/2005 ของอียูนี้กำหนดใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2551 คณะกรรมการการสหภาพยุโรปตระหนักว่าค่าระดับสารตกค้างสูงสุดต้องปลอดภัยสำหรับผู้บริโภคและต้องอยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ ระเบียบใหม่นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สอดคล้องกันและทำให้เข้าใจง่ายขึ้นเกี่ยวกับการกำหนดระดับสารตกค้างยาฆ่าแมลงในผักและผลไม้เพื่อความปลอดภัยของประชากรในอียู โดยค่าระดับสารตกค้างสูงสุดต้องได้รับการพิสูจน์ความปลอดภัยจาก

นักวิทยาศาสตร์และได้รับอนุญาตจากหน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหารของอียู (European Food Safety Authority - EFSA) ก่อน เนื่องด้วยเหตุผลบางประการก่อนหน้านี้

ระเบียบใหม่ว่าด้วยการกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดจะกำหนดใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2551 กฎหมายเกี่ยวกับสารตกค้างจากยาฆ่าแมลงมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก เนื่องจากค่าระดับสารตกค้างสูงสุดของประเทศสมาชิกทั้ง 27 ประเทศมีความแตกต่างกัน สร้างความสับสนแก่ผู้ส่งออกชาวไทย ผู้ประกอบการค้าและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่เกิดความมั่นใจว่าค่าระดับสารตกค้างสูงสุดของประเทศสมาชิกประเทศใดควรยึดถือ นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางการค้าระหว่างประเทศไทยและประเทศสมาชิกอียูที่กำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดไว้สูงกว่าประเทศสมาชิกอื่น รวมถึงความไม่เท่าเทียมกันของค่าระดับสารตกค้างนี้สร้างความวิตกกังวลในความปลอดภัยด้านอาหารแก่ผู้บริโภค โดยเฉพาะผู้บริโภคในประเทศสมาชิกที่มีการกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงกว่าประเทศสมาชิกอื่น

คณะกรรมการสุขภาพยุโรปกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดที่ปลอดภัยสำหรับอาหารมนุษย์และอาหารสัตว์ไว้ โดยคณะกรรมการได้จัดทำฐานข้อมูลการกำหนดค่าระดับสารตกค้างสำหรับทั้งพืชผลผักและผลไม้และยาฆ่าแมลงชนิดต่างๆ โดยสามารถเข้าไปเยี่ยมชมฐานข้อมูลการกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดที่เว็บไซต์

(http://ec.europa.eu/sanco_pesticide/public/index.cfm)

การส่งออกผักและผลไม้ของประเทศไทยไปสู่สหภาพยุโรป

ตัวอย่างรายชื่อผักและผลไม้ที่มักถูกเจือปนจากสิ่งปลอมแปลง

รายชื่อผักและผลไม้ที่ถูกเจือปนจากสิ่งปลอมแปลง	
12 ชนิดที่ถูกเจือปนมากที่สุดแนะนำให้บริโภคมผลผลิตเหล่านี้ที่ปลูกโดยวิธีธรรมชาติ(Organic) แอปเปิล พริกหยวก ขึ้นฉ่าย เชอร์รี่ องุ่นนอก ผลเนคทารีน พีช แพร์ มันฝรั่ง ราสเบอร์รี่แดง ผักโขม สตอเบอรี่	12 ชนิดที่ถูกเจือปนน้อยที่สุดสามารถบริโภคผลผลิตทั้งที่ปลูกโดยวิธีธรรมชาติและโดยวิธีธรรมชาติ หน่อไม้ฝรั่ง อะโวคาโด กล้วย บรอกโคลี กะหล่ำดอก ข้าวโพด กีวี มะม่วง หัวหอม มะละกอ สับปะรด ถั่ว

แหล่งที่มา: www.diseaseproof.com

จากตารางรายชื่อผักและผลไม้ที่ถูกเจือปนจากสิ่งปลอมแปลงจะเห็นว่าทางด้านซ้ายประกอบไปด้วยผักและผลไม้ 12 ชนิดที่ง่ายต่อการเจือปนด้วยสิ่งสกปรก ยาฆ่าแมลงมักถูกใช้เพื่อปกป้องผลผลิตไม่ให้เน่าเสียและอาจมีสารตกค้างยาฆ่าแมลงในผลผลิตนั้นๆ ซึ่งอาจไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้บริโภค จากตารางแนะนำว่าหากต้องการจะบริโภคผักและผลไม้ดังนั้นควรบริโภคผลผลิตที่ปลูกโดยวิธีธรรมชาติจะดีกว่า เช่นกันกับทางด้านขวาผักและผลไม้เหล่านี้มีการปลอมแปลงจากสิ่งสกปรกน้อยจึงสามารถบริโภคผลผลิตจากการปลูกโดยวิธีธรรมชาติหรือโดยวิธีธรรมชาติก็ได้

ผักและผลไม้

ผลไม้สดเขตร้อน

ผลไม้สดเขตร้อนประกอบไปด้วยหลากหลายชนิดและมีหลายชนิดเป็นที่รู้จักของตลาดผลไม้ไทยเช่น กัลลวย อินทผลัม มะเดื่อ สับปะรด อโวคาโด ฝรั่ง มะม่วง มังคุด เมล่อน มะละกอ และอีกมากมายเช่น เงาะ ลิ้นจี่ ลำไย มะขาม น้อยหน่า ขนุนและทุเรียน ผลไม้เขตร้อนบางชนิดเป็นที่นิยมอย่างมากของผู้บริโภคไทยเช่น สับปะรดและบางชนิดอาจยังไม่เป็นที่รู้จักมากเท่าที่ควรเช่น ทุเรียน มังคุดและลิ้นจี่อย่างไรก็ตามผู้บริโภคไทยจำนวนมากยังคงชื่นชอบบริโภคผลไม้เขตร้อนเป็นประจำ

ผักสด

ผักสดประกอบด้วย มะเขือเทศ หัวหอม ต้นกระเทียม แดงกวา กระเทียมและผักจำพวกมีหัวเช่น กะหล่ำปลี กะหล่ำดอก ผักกาดหอม ผักชีโครี ผักจำพวกมีรากเช่น แครอท หัวผักกาด บีทรูท หัวไชเท้า และผักอื่นๆ เช่น หน่อไม้ฝรั่ง มะเขือยาว ขึ้นฉ่าย เห็ด ผักโขม พริก ยี่หระ ข้าวโพดหวานและผักสลัด

พืชผลส่วนใหญ่รวมถึงผักและผลไม้สดจะปลูกมากในพื้นที่นอกกรุงเทพมหานคร ในจังหวัดต่างๆ ของประเทศไทยเช่น ระยอง ชลบุรี จันทบุรี เชียงใหม่และ ลำพูนที่มีภูมิอากาศเหมาะสมกับพืชนั้นๆ

การส่งออกผักและผลไม้ของประเทศไทยไปสู่สหภาพยุโรป

รายชื่อผักและผลไม้ที่ใช้ยาฆ่าแมลงมากที่สุดและน้อยที่สุด

	ระดับการใช้ยาฆ่าแมลงสูง		ระดับการใช้ยาฆ่าแมลงต่ำ
ผลไม้	พีช สตอเบอรี่ เชอร์รี่ แคนดราอุป แอปเปิ้ล แอปเปิ้ลคอก ผลเนคทารีน ลูกแพร์ ราสเบอร์รี่แดง องุ่นนอก	ผลไม้	สับปะรด กล้วย แตงโม ลูกพลัม เกรปฟรุต มะม่วง
ผัก	ผักโขม พริกหยวก ขึ้นฉ่าย ถั่วเขียว มันฝรั่ง เห็ด แครอท	ผัก	อโวคาโด กะหล่ำดอก หน่อไม้ฝรั่ง บรอกโคลี หัวหอม กะหล่ำปลี มะเขือยาว

จากตารางคือตัวอย่างรายชื่อผักและผลไม้ที่ใช้ยาฆ่าแมลงมากที่สุดและน้อยที่สุด ช่องสี่เหลี่ยมด้านซ้ายผักและผลไม้จำพวกนี้ง่ายต่อการเจือปนด้วยสิ่งแปลกปลอมซึ่งจำเป็นต้องใช้ยาฆ่าแมลงในจำนวนสูงเพื่อปกป้องพืชผลนั้นเป็นเพราะว่าผักและผลไม้ในช่องแรกง่ายต่อการถูกทำลายจากการรบกวนของพวกแมลง โรคและศัตรูพืช อย่างไรก็ตามสารตกค้างจากยาฆ่าแมลงยังคงหลงเหลือ

อยู่ไม่มากก็น้อยในผักและผลไม้จำพวกนี้ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคได้หากไม่มีการควบคุมระดับการใช้สารเคมีที่ถูกต้อง แหล่งที่มาของข้อมูลเกี่ยวกับการส่งออกผักและผลไม้ไปยังอียูและการส่งออกภายใต้กฎระเบียบว่าด้วยการใช้สารยาฆ่าแมลงในผักและผลไม้มาจากสองแหล่งที่สำคัญได้แก่ กรมการส่งเสริมการส่งออกและกรมวิชาการเกษตรและข้อมูลอื่นๆ จากเอกสารความปลอดภัยด้านอาหารของอียู

ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในด้านการส่งออกผักไปยังตลาดอียูโดยอิงจากสถิติของกรมส่งเสริมการส่งออกจะเห็นได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศอันดับต้นๆ ที่อียูนำเข้าผัก

หากเช่นเดียวกันประเทศไทยจัดอยู่ในลำดับที่ 23 ที่อียูนำเข้าผลไม้คิดเป็นร้อยละ 7.2 จากการนำเข้าผลไม้จากประเทศทั่วโลก นอกจากนั้นการศึกษาชิ้นนี้ยังรวมไปถึงการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่รับผิดชอบในด้านความปลอดภัยมาตรฐานพืชกลุ่มผลิตภัณฑ์พืชและการออกไปรับรองสุขอนามัยพืชจากกรมวิชาการเกษตร หลังจากการสอบถามและศึกษาเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารในด้านการปลูกผักและผลไม้และการใช้ผลิตภัณฑ์ปกป้องพืช นักวิจัยได้เรียนรู้ถึงปัญหาต่างๆ ของการส่งออกผลิตผักและผลไม้จากประเทศไทยไปอียู ตามที่บทความนี้ได้กล่าวไว้ว่าอียูต้องการที่จะปรับค่าระดับสารตกค้างสูงสุดให้มีคุณสมบัติกันทั้งทั้งประเทศสมาชิกโดยการกำหนดกฎหมายใหม่ด้วยการออกระเบียบมาตรการใหม่หมายเลข 396/2005 เพื่อคุ้มครองชีวิตมนุษย์สัตว์และสิ่งแวดล้อม ค่าระดับสารตกค้างสูงสุดต้องต่ำที่สุดเท่าที่จะกำหนดได้และต้องปลอดภัยสำหรับผู้บริโภค จากการศึกษาประเทศไทยเห็นว่าการปรับค่าระดับสารตกค้างสูงสุดให้สอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกันในอียูนับว่าเป็นสิ่งที่ดี ประเทศไทยยอมรับและถือปฏิบัติตามระเบียบใหม่นี้ นอกจากนั้นระเบียบใหม่นี้ไม่ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกผักและผลไม้ไทยไปยังอียูแต่อย่างใดในปีที่ผ่านมา หากเปรียบเทียบกับปี 2550 แม้ว่าการส่งออกผักและผลไม้จะลดลงในปี 2551 แต่นั่นไม่ใช่ประเด็นของการที่อียูกำหนดใช้ระเบียบการใหม่ในการควบคุมสารตกค้างสูงสุดหากแต่เป็นเพราะวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลกระทบแก่การนำเข้า

และส่งออกของประเทศทั่วโลก ถึงอย่างไรก็ตามประเทศไทยเองประสบปัญหาภายในยกตัวอย่างเช่นเกษตรกรไทยเคยใช้ยาฆ่าแมลงที่ไม่ถูกห้ามใช้ในผักและผลไม้และส่งออกไปยังอียูได้แต่ยาฆ่าแมลงชนิดนั้นๆ ไม่เคยถูกกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุด MRLs มาก่อนดังนั้นหลังจากมาตรการว่าด้วยการกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดใหม่กำหนดให้ยาฆ่าแมลงทั่วไปชนิดใดที่ยังไม่เคยถูกกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดมาก่อนจะต้องถูกกำหนดไว้ที่ 0.01 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัมโดยสอดคล้องกับเนื้อความในระเบียบการหมายเลข 396/2005 กล่าวไว้ว่ายาฆ่าแมลงชนิดใดที่ใช้ในการเกษตรกรรมทั้งในและนอกสหภาพยุโรปประมาณ 1100 ชนิดที่ยังไม่ถูกกำหนดค่ามาก่อนจะต้องถูกกำหนดค่าไว้ที่ 0.01 มิลลิกรัมต่อกิโลกรัมเช่นกัน นอกจากนี้ปัญหาที่พบมากอีกอย่างหนึ่งคือเกษตรกร ผู้ผลิต ผู้ส่งออก รวมไปถึงผู้ค้าชาวไทยบางกลุ่มยังไม่ทราบถึงกฎหมายใหม่ของอียูฉบับนี้และยังไม่ได้รับการประกาศที่ชัดเจนเกี่ยวกับมาตรการใหม่นี้จึงเกิดปัญหาล้ายกับปัญหาที่พบในครั้งแรกกล่าวคือยาฆ่าแมลงที่เกษตรกรชาวไทยใช้ผลผลิตผักและผลไม้อย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่เดิมเมื่อมาตรการใหม่นี้ออกมาฆ่าแมลงบางชนิดถูกห้ามใช้ในผลผลิตทางการเกษตรอีกต่อไป ยกตัวอย่างกรณีที่ประเทศไทยส่งออกผลผลิตผักและผลไม้ไปยังเนเธอร์แลนด์ถ้าหากเจ้าหน้าที่ด่านตรวจการนำเข้าของท่าอากาศยานในด้านความปลอดภัยอาหารสุ่มตรวจและพบว่าผลผลิตทางการเกษตรที่นำเข้าจากประเทศไทยมีการใช้ยาฆ่าแมลงสูงเกินกว่าค่าระดับสารตกค้างสูงสุดที่ได้กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ผู้นำเข้าทราบถึงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดค่าสารตกค้างสูงสุดและผู้นำเข้าจะต้องเสียค่าปรับเป็นเงินจำนวนมากถึง 14000-160,000 บาทเลยทีเดียวและผลผลิตทางเกษตรกรรมนั้นๆ จะถูกทำลายไปอีกด้วย

นักวิจัยหยิบยกตัวอย่างประเทศเนเธอร์แลนด์ขึ้นมาอ้างอิงนั้นเป็นเพราะว่าเนเธอร์แลนด์เป็นตลาดใหญ่ที่สุดในอียูที่นำเข้าผลิตภัณฑ์มากมายจากประเทศไทย นอกจากนั้นยังมีผู้ประกอบการชาวต่างชาติจำนวนมากร่วมมือกับผู้ส่งออกชาวไทยจัดตั้งระบบการตรวจสอบถึงแหล่งที่มาหรือ 'Traceability System' ขึ้น ระบบการตรวจสอบถึงแหล่งที่มาเป็นการตรวจสอบที่มาของ

ผลิตภัณฑ์อื่นๆ เช่น การตรวจสอบกลับไปถึงการเลี้ยงสัตว์ การเพาะปลูกพืชผล เป็นต้น เพื่อการส่งออกสินค้าต่างๆ รวมถึงผลผลิตทางการเกษตรจากประเทศไทยไปอยู่เป็นไปอย่างราบรื่น ประเทศไทยสามารถถามถึงค่าระดับสารตกค้างสูงสุดของผักและผลไม้ที่ยังไม่ถูกกำหนดค่าจากหน่วยงานความปลอดภัยด้านอาหารของอียู กรมวิชาการเกษตรจะเป็นผู้ดูแลการประเมินความเสี่ยงของยาฆ่าแมลงแต่ละชนิดและเสนอไปยังสำนักงานสุขภาพและผู้บริโภค (Directorate-General for Health and Consumers - DG-SANCO) เพื่อกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดสำหรับผักและผลไม้ไทย

ในกรณีที่มีสารตกค้างสูงเกินมาตรฐานที่กำหนดระบบการเตือนภัยเร่งด่วนสำหรับอาหารมนุษย์และอาหารสัตว์หรือ Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) จะแจ้งให้ทราบทั่วกันถึงข้อมูลและมาตรการต่างๆ ที่กำหนดใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ในปี 2551 ระบบการเตือนภัยเร่งด่วนประกาศว่าพบพืชผักของประเทศไทยมีสารยาฆ่าแมลงตกค้างเกินมาตรฐานกำหนด ได้แก่ ไทโพรพา กระดิน กะหล่ำปลี ถั่ว มะเขือยาวและผักชี ตัวอย่างรายชื่อยาฆ่าแมลงที่พบในพืชผักเหล่านี้ได้แก่ *Carbendazim*, *Cypermethrin*, *Chlorpyrifos*, *Ethion* and *Metalazyl* นอกจากนี้ยาฆ่าแมลงที่พบบ่อยในผักและผลไม้แต่อียูไม่อนุญาตให้ใช้ได้แก่ *Dicofol* and *EPN*

ตัวอย่างรายชื่อยาฆ่าแมลงที่อียูอนุญาตให้ใช้และไม่อนุญาตให้ใช้ในผักและผลไม้

ยาฆ่าแมลงที่ไม่อนุญาตให้ใช้ในตลาดอียูนั้นมีหลายตัว ได้แก่ EPN, Entomopathogenic nematodes, *Dicofol*, *Omethoate* และที่สามารถใช้ได้แต่ต้องอยู่ในปริมาณที่เหมาะสมก็มีจำพวก *Cypermethrin*, *Carbofuran*, *Carbendazim*, *Chlorpyrifos*, *Ethion*, *Metalazyl* ถึงแม้ว่ายาฆ่าแมลงเหล่านี้จะได้รับอนุญาตให้ใช้ได้ในประเทศไทยแต่บางชนิดก็ไม่อนุญาตให้ใช้ในตลาดอียู

การส่งออกผักและผลไม้ของประเทศไทยไปสู่สหภาพยุโรป

กรมวิชาการเกษตรแห่งประเทศไทยจึงมีหน้าที่เผยแพร่ความรู้แก่เกษตรกร ชาวนา ชาวไร่ของไทยให้ทราบเกี่ยวกับการใช้สารเคมีในผักและผลไม้อย่างถูกต้องและปลอดภัยแก่ผู้บริโภค รวมถึงผู้ส่งออกและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดทราบถึงกฎระเบียบต่างๆ ของตลาดผู้นำเข้าเช่นเรื่องการกำหนดค่าระดับสารตกค้างสูงสุดใหม่ของ สหภาพยุโรปและสารเคมียาฆ่าแมลงบางชนิดที่ห้ามใช้ในตลาดอียูและบางชนิดที่ได้กำหนดค่าไว้แล้ว

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับยาฆ่าแมลงที่สามารถใช้ในตลาดอียูและระบบการเตือนภัยเร่งด่วนสำหรับอาหารมนุษย์และอาหารสัตว์สามารถเข้าดูได้ที่

<https://secure.pesticides.gov.uk/MRLs/search.asp>

และ https://ec.europa.eu/food/rapidalert/index_en.print.html

รายชื่อประเทศต่างๆ ในอียูที่ประเทศไทยส่งออกผักและผลไม้พร้อมกับใบรับรอง สุขอนามัยพืชมากที่สุดในปี 2551

ใบรับรอง สุขอนามัยพืช (Phytosanitary Certificate) นั้น คือ ประกาศนียบัตร ที่ทางกรมวิชาการเกษตรแห่งประเทศไทยสามารถรับรองให้แก่ผลิตภัณฑ์พืชของผู้ส่งออกที่มีคุณภาพและปลอดภัยต่อผู้บริโภคโดยคำนึงถึงกฎระเบียบของประเทศผู้นำเข้านั้นๆ ผู้ประกอบการที่ต้องการใบประกาศนียบัตรนี้ จำต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผลิตภัณฑ์พืชนั้นๆ ถูกสุขลักษณะปราศจากแมลงและโรคพืช ณ สถานีบริการตรวจโรคพืชหากพิสูจน์ได้ว่าผลิตภัณฑ์นั้นๆ ถูกสุขลักษณะ เจ้าหน้าที่จะรับรองและออกประกาศนียบัตรให้แก่ผู้ร้องขอและจะต้องแสดงแก่เจ้าหน้าที่ ณ จุดนำเข้า

ผักสดที่ส่งไปสหภาพยุโรป ตามปริมาณการส่งออก ปี 2551

เฉพาะที่มีใบรับรองสุขอนามัยพืช

ที่	ประเทศปลายทาง	ปริมาณ (กก.)	มูลค่า (บาท)
1	สหราชอาณาจักร	7,141,967	227,151,990
2	เนเธอร์แลนด์	4,144,376	102,045,096
3	ฝรั่งเศส	2,315,893	68,786,777
4	เยอรมนี	1,771,733	59,578,475
5	อิตาลี	849,732	15,619,676
6	อื่น ๆ	1,794,338	55,178,404
รวม		18,018,040	528,360,419

ผลไม้สดที่ส่งไปสหภาพยุโรป ตามปริมาณการส่งออก ปี 2551

เฉพาะที่มีใบรับรองสุขอนามัยพืช

ที่	ประเทศปลายทาง	ปริมาณ (กก.)	มูลค่า (บาท)
1	ฝรั่งเศส	2,530,945	77,454,772
2	เนเธอร์แลนด์	2,291,201	64,165,506
3	สหราชอาณาจักร	1,502,474	79,738,896
4	เยอรมนี	847,039	30,886,038
5	อิตาลี	261,864	8,299,938
6	อื่น ๆ	540,377	19,284,535
รวม		7,973,900	279,829,684

การส่งออกผักและผลไม้ของประเทศไทยไปสู่สหภาพยุโรป

ชนิดผักสดที่ส่งไปสหภาพยุโรป ตามปริมาณการส่งออก ปี 2551

เฉพาะที่มีใบรับรองสุขอนามัยพืช

ที่	ประเทศปลายทาง	ปริมาณ (กก.)	มูลค่า (บาท)
1	GINGER ชิง	5,336,419	118,550,137
2	BABY CORN	4,233,644	136,476,205
3	ASPARAGUS หน่อไม้ฝรั่ง	788,718	31,927,604
4	CHINESE CONVULVULUS	651,462	17,356,204
5	LEMON GRASS ตะไคร้	640,786	17,483,727
6	อื่น ๆ	6,367,010	206,566,542
รวม		18,018,040	528,360,419

ชนิดผลไม้สดที่ส่งไปสหภาพยุโรป ตามปริมาณการส่งออก ปี 2551

เฉพาะที่มีใบรับรองสุขอนามัยพืช

ที่	ประเทศปลายทาง	ปริมาณ (กก.)	มูลค่า (บาท)
1	ลำไย	2,285,802	76,575,476
2	มะพร้าวอ่อน	1,292,432	18,241,051
3	มะม่วง	742,316	29,209,863
4	มะขาม (หวาน)	581,038	32,211,782
5	ส้มโอ	499,326	16,542,912
6	อื่น ๆ	2,572,986	107,048,600
รวม		7,973,900	279,829,684

แหล่งที่มา: กรมวิชาการเกษตร

หลังจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการใช้สารเคมีฆ่าแมลงในผักและผลไม้และการออกประกาศนียบัตรรับรองสุขอนามัยพืชจากกรมวิชาการเกษตรได้พบว่า กฎระเบียบใหม่เรื่องการป้องกันผลิตภัณฑ์พืชและระดับสารตกค้างยาฆ่าแมลงของอียูที่กำหนดใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2551 นี้ไม่ส่งผลกระทบต่อการส่งออกผักและผลไม้ของไทยแต่อย่างใดเพียงแต่ทางกรมวิชาการเกษตรจะต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆ ของอียูแก่เกษตรกร ผู้ส่งออกและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งด้านการผลิตโรงงานผลิตและแปรรูปรวมถึงการส่งออกผลผลิตทางการเกษตรให้ทราบทั่วถึงกันเนื่องจากอียูเคร่งครัดและให้ความสำคัญต่อความปลอดภัยด้านอาหารเป็นอย่างมากดังนั้นกรมวิชาการเกษตรจึงเป็นผู้ดูแลและควบคุมให้ผู้ผลิตและผู้ส่งออกชาวไทยถือปฏิบัติตามกฎหมายการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมของประเทศนั้นๆ โดยการแนบเอกสารต่างๆ อธิบายถึงผลิตภัณฑ์ป้องกันพืชชนิดใดและอัตราส่วนใดที่ได้รับการอนุญาตให้ใช้ในอียูภายใต้การผลิตที่ถูกต้องในฟาร์ม หรือ Good Agricultural Practice (GAP) โดยพิจารณาตั้งแต่พื้นที่การปลูก การดูแลรักษา การเก็บเกี่ยว และการจัดการหลังเก็บเกี่ยว เพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ มีลักษณะตรงตามความต้องการ และมีความปลอดภัยต่อการบริโภค

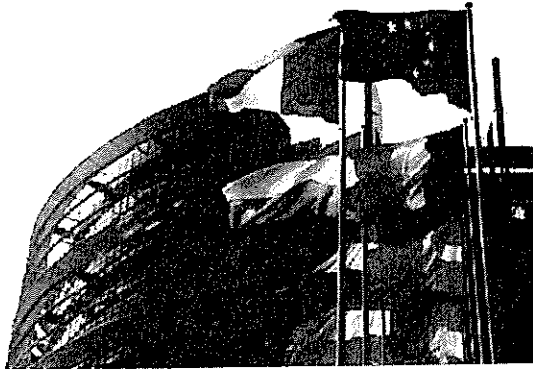
ปัจจุบันนี้การส่งออกผักและผลไม้ของไทยไปสู่ตลาดอียูยังคงมีทิศทางดีและยังคงดำเนินไปด้วยดีแม้ว่าในขณะนี้ประเทศทั่วโลกจะประสบกับปัญหาเศรษฐกิจถดถอย แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยก็ไม่อาจปฏิเสธประเทศคู่แข่งที่สำคัญอย่างจีนหรือประเทศคู่แข่งเกิดใหม่อย่างเวียดนามในแง่ของค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่าหรือค่าขนส่งที่ต่ำกว่าได้ ตลาดผักและผลไม้ของอียูเป็นตลาดที่ใหญ่และสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับผักและผลไม้ไทย ผักและผลไม้ส่วนใหญ่ที่นำเข้าจากประเทศไทยนั้นล้วนมาจากความนิยมชื่นชอบการบริโภคผักและผลไม้เขตร้อนของชุมชนคนเอเชียที่อาศัยอยู่ในประเทศสมาชิกต่างๆ ในอียูนั่นเอง

สุดท้ายนี้หากประเทศไทยยังคงเห็นความสำคัญในความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างอียูและยังคงปรารถนาให้เป็นไปอย่างราบรื่นและยาวนานนั้น หาก

การส่งออกผักและผลไม้ของประเทศไทยไปสู่สหภาพยุโรป

เพียงแต่ประเทศไทยเคารพกฎระเบียบ การดำเนินการต่างๆ และถือปฏิบัติตาม
ระเบียบของอียูโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความปลอดภัยของอาหาร ประเทศไทย
สามารถพัฒนาปรับปรุงมาตรฐานของผลผลิตและให้ความสนใจในการใช้สารเคมี
ยาฆ่าแมลงมากขึ้นจะนำมาซึ่งการยอมรับจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกถึงคุณภาพ
รสชาติความสะอาดและปลอดภัยของผลผลิตไทย

วารสารยุโรปศึกษา



“...กระแสนการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในยุโรป
เมื่อคนเข้าใจและตระหนักในความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น...”

ABSTRACT

EU Integration: From Regional to Local - form Local to Regional

Napoo Wongpan

This article aims at presenting core reasons to boost potentialities of local governments so that European Union can thoroughly work at local level and illustrating missions including policies and programs of international organisations or associations beside of European Union with an eye to efficiently and effectively creating the European integration. The author assume that to foster the strength of local governments by promoting decentralisation and civil participation will significantly settle the national democracy and sustainable development, thereby bringing about the consolidation of European integration. Moreover, in addition to European Union, The Council of Europe and Council of European Municipalities and Regions also precede programs as well as policies in the way of supporting the hypothesis.

Keywords: European Integration, European Union

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

ณฐ วงศ์พันธ์

บทนำ

เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2007 สหภาพยุโรป (European Union: EU) ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือการเปิดรับสมาชิกใหม่อย่างเป็นทางการเพิ่มอีก 2 ประเทศ คือ บัลแกเรีย และ โรมาเนีย ส่งผลให้สหภาพยุโรปมีจำนวนประเทศสมาชิกเพิ่มเป็น 27 ประเทศ จากเดิม 25 ประเทศ คือ ออสเตรีย เบลเยียม ไชปรัส เช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร ยิ่งไปกว่านั้นการต่อรองและเจรจาให้ประเทศอื่นๆ เข้าเป็นสมาชิกยังคงดำเนินอย่างไม่หยุดยั้ง

สำหรับขั้นตอนของการขยายสหภาพยุโรปหรือการรวมกลุ่มยุโรปนั้นมีหลักการว่า ก่อนที่จะเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้ ประเทศนั้นจะต้องผ่านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เรียกว่า 'เกณฑ์โคเปนเฮเกน' ซึ่งกำหนดไว้ว่าประเทศที่มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกจะต้องเป็นรัฐอธิปไตย ซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีองค์กรที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและเคารพต่อกฎหมาย ภายใต้สนธิสัญญาสหภาพยุโรป นอกจากนั้นแล้วการขยายสหภาพยุโรปยังต้องขึ้นอยู่กับข้อตกลงของแต่ละรัฐสมาชิกและต้องผ่านการรับรองจากสภายุโรปอีกด้วย

การเพิ่มบทบาทของสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งเป็นองค์การเหนือรัฐส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดโครงสร้างองค์การทางการเมือง และการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ และบรรทัดฐานของสหภาพยุโรปมากขึ้นตาม สภาวะการณ์ดังกล่าวเรียกว่า "กระบวนการของการกลายเป็นยุโรป" (Europeanization) อันหมายถึงการที่แบบแผนในการประพฤติปฏิบัติในการบริหารภาครัฐมีแนวโน้มที่จะดำเนินตามแบบแผนซึ่งกำหนดโดยสำนักงานของสหภาพยุโรปที่บรัสเซลส์ (Brussels) มากกว่าที่จะดำเนินการโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป¹

ในสมุดปกขาว (White Paper) ของคณะกรรมการการยุโรปที่จัดทำขึ้นเพื่อรายงานเกี่ยวกับการปกครองในกลุ่มประเทศยุโรปได้เสนอไว้อย่างชัดเจนว่า

"ความชอบธรรมของสหภาพยุโรปในปัจจุบันขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการมีส่วนร่วม นั่นหมายความว่านโยบายแนวราบที่สั่งการจากเบื้องบนต้องถูกเปลี่ยนเป็นระบบที่ชอบธรรมมากขึ้น มีการแสดงผลตอบรับ เครือข่ายและการร่วมมือ ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายจนถึงการลงมือปฏิบัติในทุกระดับ"

นอกจากนี้แล้วรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองที่ปรากฏในรายงานของสมุดปกขาวเล่มเดียวกันนั้น คณะกรรมาธิการได้ยืนยันชัดเจนว่า ตั้งแต่ปีค.ศ. 2002 เป็นต้นไป จะจัดให้มีการเจรจาสองฝ่ายที่เป็นระบบมากขึ้นกับสมาคมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในยุโรป โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยคณะกรรมการการยุโรป (European Commission) จะได้มีการเจรจากับประเทศที่มีความพร้อม และหารือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม

¹ Alistair Cole, "From Territorial Administration to Local Governance? Sub-national Politics and Policy-making in France", Paper presented at the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference, London, 10 - 13 April 2000. อ้างในรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ โดยรองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา - กันยายน 2545)

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

จูป แวน เดน เบิร์ก (Joop van den Berg) ประธานบริหารสมาคมเทศบาลแห่งเนเธอร์แลนด์ (Managing Director of The Association of Netherlands Municipalities) ได้กล่าวว่า พลังของกลุ่มชุมชนยุโรป ขั้นตอนการรวมกลุ่มที่กำลังคืบหน้าและความเป็นไปได้ในการขยายสมาชิกภาพนั้นเป็นสิ่งที่หลายคนตั้งคำถาม และหลายคนก็เริ่มตั้งคำถามกับโครงสร้างการปกครองแบบรวมอำนาจและแบบแนวดิ่ง การเปลี่ยนแปลงไปในทางบวกสู่การรวมกลุ่มยุโรป และศักยภาพในการขยายสมาชิกภาพนั้นเริ่มสั่นคลอนวิธีการทำงานที่เน้นการปกครองแนวดิ่งของยุโรป การโต้แย้งจากกลุ่มรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางมีจุดอ่อนหลายประการ ซึ่งจุดอ่อนเหล่านั้นสำคัญมากต่อความสำเร็จของการรวมกลุ่มในขั้นแรกๆ กล่าวคือ ผู้คนเริ่มรู้สึกว่าองค์กรปกครองที่มีอยู่และวิธีการทำงานขององค์กรนั้นเป็นเครื่องมือที่ไม่อาจจะนำมาสู่ประชาธิปไตยอันแท้จริงและยังขาดโครงสร้างการตัดสินใจต่างๆที่เหมาะสมสำหรับการเป็นกลุ่มประเทศที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น แรงกดดันให้มีการกระจายอำนาจจึงเริ่มต้นขึ้นและนั่นก็เพื่อการสร้างสหภาพยุโรป การมีตัวแทนตามวิถีประชาธิปไตยเมื่อต้องตัดสินใจร่วมกันอย่างเป็นทางการนั้นยังถือว่าไม่เพียงพอ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์คือ 1) นำเสนอเหตุผลของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการทำงานของสหภาพยุโรปในระดับท้องถิ่น

2) นำเสนอภารกิจขององค์กรหรือสมาคมระหว่างประเทศอื่นๆ นอกเหนือไปจากสหภาพยุโรปซึ่งดำเนินงานในระดับท้องถิ่นโดยหวังผลให้การรวมกลุ่มยุโรปเป็นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ผู้เขียนยอมรับว่า บทความนี้ยังไม่สมบูรณ์ตามที่ปรารถนา เพราะเป็นการสรุปและการเรียบเรียงจากคำกล่าวหรือคำบรรยายของบุคคลสำคัญในสหภาพยุโรปและสหภาพยุโรปและภาคีส่วนใหญ่ หากแต่หวังผลเบื้องต้นให้ประชาคมวิชาการเมืองไทยตระหนักว่าในท่ามกลางการเรียกร้องให้มีการรื้อหรือปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองระดับประเทศกันบ่อยครั้งนั้น ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันสมัยองค์กรเหนือรัฐอย่างสหภาพยุโรปและองค์กรรวมทั้งสมาคมระหว่างประเทศเช่นสหภาพยุโรป

และสหภาพยุโรปและภาคใต้รณรงค์ ส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างแข็งขันและต่อเนื่อง ซึ่งมีได้คาดหวังเพียงให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับการบริการภาครัฐในทุกระดับลดลงและวางรากฐานของประชาธิปไตยที่ระดับท้องถิ่นเท่านั้น หากยังเอื้ออำนวยให้การรวมกลุ่มยุโรปซึ่งดำเนินการภายใต้ร่มของสหภาพยุโรปเป็นไปโดยไม่เน้นซ้ำและมีสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นที่น่ากังขาว่า แม้แต่ประชาคมวิชาการเมืองไทยเองก็ยังไม่ได้มีการถกเถียงหรือการนำเสนอรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลาย หรือลักษณะของการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรจะเป็นในท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่รุดคืบไปทุกปริมณฑลไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมหรือแม้กระทั่งชาติพันธุ์

เริ่มต้นที่ท้องถิ่น ปลายทางที่ภูมิภาค

เบร์กได้ยกเหตุผลอย่างน้อยสามข้อที่ควรตระหนักถึงการส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นรวมทั้งการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของภูมิภาคยุโรปและอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย

เหตุผลข้อแรก สถานภาพของสหภาพยุโรปจึงขึ้นอยู่กับรัฐบาลของแต่ละประเทศ ลำพังแต่การดำเนินงานของรัฐบาลกลางไม่เพียงพอที่จะรับมือกับสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจโดยบริบูรณ์เท่านั้นที่จะส่งเสริมการปกครองที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความซับซ้อนของบริบททางสังคมรวมถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่อาจจะยากต่อการคาดคะเน ด้วยเหตุผลดังกล่าวการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นแหล่งเรียนรู้อันสำคัญของการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งและหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไข

ทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น เมื่อพิจารณา
ดังนี้แล้วในระดับของรัฐบาลกลางและกลไกของสหภาพยุโรปจึงตอบสนองต่อการ
เปลี่ยนแปลงอาจจะทำได้ช้าและไม่คล่องตัวเนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
นั้นเรียนรู้และตอบสนองได้เร็วกว่า ซึ่งนั่นก็เป็นเพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
มีความใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด และอีกนัยหนึ่ง ประชาชนในท้องถิ่นเองก็ทำให้
เกิดการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น

เหตุผลข้อที่สอง การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับ
ประชาชนนั้นยังหมายถึงการที่สามารถจัดสรรทรัพยากรใดๆก็ตามที่เป็นไปได้เพื่อ
สร้างการมีส่วนร่วม มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนกระบวนการทางการเมืองให้เป็น
ขั้นตอนที่กลุ่มองค์กรการเมืองมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งภายในสหภาพยุโรป การเมือง
ระดับชาติและระดับท้องถิ่น บ่อยครั้งที่การหาหรือไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นนี้
จึงความล้มเหลวระหว่างหน่วยการปกครองในแต่ละระดับกับประชาชนนั้นหมดไป
และกลายเป็นอุปสรรคต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง (แต่ประชาธิปไตยจะตั้งอยู่ได้หรือหังลงนั้น
ก็ขึ้นอยู่กับประชาชนที่รับผิดชอบ) ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยที่
สร้างปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเมือง และด้วยวิธีนี้เองที่ทำให้
ให้การรวมกลุ่มและการผสมผสานเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์เฉพาะของยุโรปและ
สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองก้าวหน้าไปได้

เหตุผลข้อที่สาม ประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมที่ซับซ้อนที่ทุกประเทศ
เผชิญอยู่ต้องได้รับการแก้ไขจากองค์การปกครองทุกระดับ ปัญหาเหล่านั้นต้อง
อาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับความทุ่มเทและการลงมือทำจาก
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับปัญหา เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ชัดว่า
หน้าที่หรืองานของรัฐบาลที่มีมากขึ้นเรื่อยๆนั้นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากหลาย
ฝ่าย ดังนั้นกระบวนการกำหนดนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปสู่การ
ปฏิบัติจึงควรดำเนินการด้วยวิธีที่ยืดหยุ่นและเน้นการมีส่วนร่วม

ในปัจจุบัน การถกเถียงในกลุ่มประเทศยุโรปเกี่ยวกับรูปแบบการ
ปกครองนั้นถือเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่แนวคิดหลักเกี่ยวกับการเมืองในลักษณะที่
รัฐไม่ได้เป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมือง โดยมีแนวคิดเบื้องต้นคือ ศูนย์กลาง

อำนาจการเมืองนั้นไม่จำเป็นต้องมีเขตแดนเช่น เขตแดนระหว่างประเทศและระดับขององค์กรการเมือง เพราะนั่นจะเป็นการเปิดโอกาสให้เราได้คิดหาวิธีการอำนาจการเมืองข้ามพรมแดนพร้อมกับองค์กรในระดับต่างๆที่ร่วมกันรับผิดชอบชุมชนทางการเมืองอาจมีการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะและทำให้เครือข่ายในการถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นการปกครองนั้นมีความคล่องตัว ยืดหยุ่นและเปลี่ยนตำแหน่งได้

อย่างไรก็ดี แนวคิดการปกครองที่ให้โอกาสแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนนี้อาจประสบปัญหาบางประการเช่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายแต่ละขั้นตอน ใครควรจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้อง จะใช้ปัจจัยใดในการตัดสินใจจึงเป็นเรื่องยาก และเสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า “ใช้หลายมาตรฐาน”

นอกจากนี้แล้ว ยังพบปัญหาในการหาจุดสมดุลระหว่างประสิทธิภาพของระบบและการเปิดโอกาสให้คนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในระดับที่พึงประสงค์ แม้ประสิทธิภาพของนโยบายจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยความเห็นของผู้มีส่วนร่วมที่มากขึ้น แต่ความเด็ดเดี่ยวในขั้นตอนการกำหนดนโยบายอาจหมดไปหากมีคนมากเกินไปเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอน รวมถึงประเด็นเรื่องกฎหมายที่ซับซ้อน ผลเมืองทั้งภายในเขตเทศบาล ภายในประเทศหรือภายในกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งต่างก็ต้องการขั้นตอนในการกระบวนการกำหนดนโยบายที่ยืดหยุ่นมากขึ้นอาจนำไปสู่ความเสี่ยงที่จะเกิดผลอันตรงต่อความมั่นคงและความเท่าเทียมทางกฎหมาย เนื่องจากนโยบายถูกกำหนดขึ้นในบริบทที่เครือข่ายการหารือมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

สรุปแล้ว ในกระแสถกเถียงกันเกี่ยวกับการปกครองนั้นยังละเลยที่พูดถึงอำนาจทางการเมืองและยังมองว่าการกำหนดนโยบายนั้นเป็นวิธีทางเทคนิคที่ไม่จำเป็นต้องระบุให้ชัดเจนว่าใครควรได้รับอะไร ที่ไหนและอย่างไร แต่เนื่องจากอำนาจทางการเมืองนั้นจะเริ่มมีบทบาทสำคัญที่ทำให้ผู้คนตระหนักถึงแนวคิดในการปกครอง เราจึงพอสันนิษฐานได้ว่าการมีศูนย์รวมอำนาจที่หลากหลาย ไม่ขึ้นอยู่กับระดับชั้นของอำนาจ และนอกเขตอำนาจ(แทรกแซงหรือควบคุม)ของรัฐ

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

จะสร้างการเปลี่ยนแปลงต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยมากกว่า แต่ในขณะเดียวกัน “ความยืดหยุ่นและความหลากหลาย” นั้นอาจกลายเป็นอุปสรรคหนึ่งในการสร้างประชาธิปไตยด้วยเหตุที่อาจสร้างความสับสน ความขัดแย้งและสภาวะที่ไม่สามารถกำหนด “มาตรฐาน” ที่ทำให้หลายภาคส่วนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ พึงพอใจได้²

สภายุโรป (The Council of Europe) และสภาเทศบาลยุโรปและภาค (Council of European Municipalities and Regions) กับการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทของสภายุโรป

สภายุโรปเป็นองค์กรที่แยกจากสหภาพยุโรป ตั้งอยู่ที่เมืองสตราสบูร์ก Strasbourg แห่งประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ครอบคลุมประเทศสมาชิกทั้งหมดทวีปยุโรป ควรด้วยทราบว่า ไม่มีประเทศใดซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปนั้นเข้าร่วมโดยปราศจากการเข้าร่วมกับสภายุโรป องค์กรนี้ก่อตั้งเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 ซึ่ง ณ ขณะนั้นมีประเทศสมาชิกเพียง 10 ประเทศ มีความมุ่งหมายที่จะแสวงหาหนทางในการพัฒนาประชากรยุโรปและหลักประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญายุโรป (European Convention) ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและข้อตกลงอื่นๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล

การปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นที่สภายุโรปได้ให้ความสนใจมาเป็นเวลานานแล้ว สภายุโรปมองว่าประเด็นดังกล่าวเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของประชาธิปไตย และเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้บรรลุเป้าหมายอันคือการเสริมความแข็งแกร่งของการรวมกลุ่มประเทศสมาชิก รวมทั้งการกำหนดและการสร้างกรอบมาตรฐานในการบริหารประเทศและโครงสร้างประกอบอื่นๆ ดังนั้นสภา

² สรุปรจากการบรรยายของ Joop von den berg เรื่อง The future of local governments in EU-are we watching a movie or we in it? (Available at www.im.dk)

ยุโรปจึงสนับสนุนให้มีการแบ่งปันประสบการณ์และวิธีที่ดีที่สุดเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในกลุ่มประเทศสมาชิกใหม่ตั้งแต่ปีค.ศ. 2000 ซึ่งมาตรการสำคัญนั้นก็คือการกระจายอำนาจ

มาตรการในการกระจายอำนาจของสภายุโรปนั้นย่อมไม่ใช่หลักการที่เห็นชอบกันทั้งหมดเพียงหนึ่งเดียว สภายุโรปเป็นองค์กรที่ความหลากหลาย ไม่เพียงแต่เปิดรับหน่วยงานรัฐบาลระหว่างประเทศ แต่ยังเป็นสมาชิกแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคยุโรป (Congress of Local and Regional Authorities of Europe)³ ด้วย หากแต่ทั้งสองฝ่ายนั้นไม่เคยเผชิญหน้ากัน เนื่องด้วยมักจะดำเนินการในระดับประเทศมากกว่า อย่างไรก็ตามก็ยังมีความเป็นไปได้ที่จะสรุปมาตรการที่ใช้ร่วมกันได้

ประเด็นสำคัญของการกระจายอำนาจคือการจัดสรรบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีการคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะด้านของท้องถิ่นเอง ในบางกรณีการถ่ายโอนอำนาจถือว่าเป็นวิธีในการเข้าใจความรู้สึกของความเป็นเอกลักษณ์ในท้องถิ่น หรือคนกลุ่มน้อยของประเทศ โดยไม่ทำให้เกิดการแบ่งกลุ่มออกจากกันอย่างชัดเจน โดยทั่วไปแล้ว สภายุโรปมุ่งไปที่การเสริมสร้างประชาธิปไตย ความมีเสถียรภาพและรัฐบาลที่ดี สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดีอยู่แล้วและยังเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน การกระจายอำนาจดูจะเป็นหนทางไปสู่เป้าหมายเหล่านี้ในยุโรปตะวันตก ในขณะที่ระบบการปกครองที่การรวมศูนย์นั้นมักปรากฏว่าขาดประสิทธิภาพ ไม่เฉพาะในยุโรปตะวันออกเท่านั้น แต่ยังมีในแถบละตินอเมริกาด้วย

สำหรับภูมิภาคยุโรปการกระจายอำนาจนั้นเป็นขั้นตอนที่ไม่หยุดนิ่ง ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้เกิดขึ้นอยู่ทั่วไป อาทิ ในปี ค.ศ. 1998 โปแลนด์ได้มีการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นและมีการกระจาย

³ คณะกรรมาธิการปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคยุโรปจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1994 ประกอบด้วยตัวแทนทางการเมืองจากส่วนการปกครองท้องถิ่นและภูมิภาค เครื่องมือที่สำคัญที่สุดของสภายุโรปในการส่งเสริมการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคคือ กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปีค.ศ. 1985) และอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการร่วมมือข้ามเขตแดนระหว่างเขตชุมชนหรือเขตการปกครอง

ความรับผิดชอบและทรัพยากรสู่ท้องถิ่น ในปี ค.ศ.2000 สาธารณรัฐเช็กประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาบังคับใช้กฎหมายระดับท้องถิ่น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงยังเกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรโดยมีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่สกอตแลนด์ เวลส์และเขตลอนดอนในอิตาลีได้ปรับเปลี่ยน “โครงสร้างภูมิภาคเข้มแข็ง” (the very strong regional structure) เป็นระบบสมาพันธรัฐ (federal system) ในขณะที่รัฐบาลเสนอให้มีการปฏิรูตรัฐธรรมนูญ เพื่อประกาศในบทบัญญัติแรกของรัฐธรรมนูญว่า องค์การของสาธารณรัฐมีการกระจายอำนาจ ให้แต่ละท้องถิ่นมีสิทธิในรัฐธรรมนูญ ให้เกิดองค์การระดับท้องถิ่นที่มีสถานภาพพิเศษ และเสริมสร้างอำนาจบริหารตนเองในหน่วยงานอื่นนอกเหนือรัฐบาล

ความหมายในเชิงรูปธรรมของคำว่า “การกระจายอำนาจ” นั้นต่างกันออกไปตามแต่ละประเทศ แม้หลายประเทศจะเห็นด้วยในหลักการกว้างๆของการกระจายอำนาจ แต่การตีความและการนำไปปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ซึ่งแต่ละประเทศก็ต่างกันออกไป นั่นจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดตัวแบบ (Model) การกระจายอำนาจที่หลากหลายในทุกวันนี้ จริงอยู่ที่หลักการและหลักเกณฑ์ที่สำคัญ และสิ่งเหล่านี้ก็ปรากฏอยู่ในกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยองค์การปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self Government)⁴ ซึ่งทำขึ้นเป็นอนุสัญญาโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีในปี ค.ศ.1985 และได้รับการรับรองโดยประเทศสมาชิก 38 ประเทศจาก 44 ประเทศ แต่การนำหลักการและหลักเกณฑ์เหล่านี้มาปฏิบัตินั้นต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศด้วย ในบางประเทศหน่วยงานท้องถิ่นสามารถบริหารกิจการสาธารณะและมีงบประมาณที่มาก

⁴ กฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยองค์การปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self Government) ได้รับการปฏิบัติในวาระที่มีการลงนามของประเทศสมาชิกในการเปิดคองเกรสแห่งสภายุโรป วันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ.1985 ประเทศสมาชิกเกือบทั้งหมดที่พันธสัญญากับกฎบัตรดังกล่าวยกเว้นรัฐเล็กๆ 3 รัฐคือ Monaco, Andorra และ San Marino. แม้ประเทศสมาชิกใหม่ของสภายุโรปที่เพิ่งก้าวเข้ามา ก็ได้รับการเชิญให้ลงนามเพื่อยอมรับกฎบัตรนี้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของกฎบัตรคือประเทศสมาชิกจะต้องมีหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการเมือง การบริหารและการเงิน นอกจากนี้ยังต้องรับรองสถานะทางกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย

พอในการดำเนินการ แต่ในบางประเทศนั้นขั้นตอนการกระจายอำนาจเพียงไปกระทบพื้นผิวเท่านั้น สถานการณ์อย่างหลังนี้อาจจะไม่ใช่เรื่องการเลือกตัวแบบ (Model) มาปฏิบัติใช้ แต่เป็นการขาดความมุ่งมั่นตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขเบื้องต้นในการปกครองโดยท้องถิ่นอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามการประชุมสมัชชาแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคยุโรป (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) ของสภายุโรปก็ยังคงติดตามประเมินพัฒนาการต่างๆในประเทศแถบยุโรป แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีความจำเป็น และลักษณะที่ต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ก็ตาม

ในบริบทของการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากจะมีการกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในยุโรปทั้งในรูปแบบของกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยองค์การปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self Government) และในรูปแบบของการเสนอแนะของคณะกรรมการรัฐมนตรีที่มีต่อประเทศสมาชิกแล้ว สภายุโรปยังมุ่งหาวิธีพัฒนาสถาบันระดับท้องถิ่นอย่างกลมกลืน เพื่อให้เกิดความร่วมมือและการเจรจาที่เป็นประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง เพื่อเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของพลเมืองในท้องถิ่นในการตัดสินใจ ซึ่งนั่นเป็นเงื่อนไขที่ต้องเกิดขึ้นก่อนที่มีการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้แล้วในกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยองค์การปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self Government) มาตรา 9.3 ได้บัญญัติไว้ว่า “ทรัพยากรทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้มาจากภาษีในท้องถิ่นหรือค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดอัตราได้” ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของกฎบัตรด้าน “การกระจายอำนาจทางงบประมาณ” ซึ่งไม่ใช่แค่คำถามเกี่ยวกับรายได้ทั้งหมดในท้องถิ่น แต่ยังเป็นเรื่องของการตัดสินใจว่าจะกำหนดระดับของรายได้ได้อย่างไรภายใต้ขีดจำกัดที่เหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ฟิลิป แบลร์ (Philip Blair) ประธานความร่วมมือเพื่อประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและภาค (Director of Co-operation for Local and Regional Democracy) แห่งสภายุโรปเสนอว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายของตนเองและควรมีความสามารถในการระดมการเงินเพิ่มในรูปแบบของภาษีซึ่งเป็นภาษีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีเหล่านั้น เพื่อรองรับกับค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรพึงพิงเงินอุดหนุนให้น้อยที่สุด

แบลร์ยังกล่าวเสริมอีกว่าภาษีท้องถิ่นมีความจำเป็นต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายคุณภาพและปริมาณของบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เนื่องจากจะทำให้หนักการเมืองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่และผู้ลงคะแนนเสียงต้องรอบคอบเรื่องเงินที่มีการเรียไรในท้องถิ่นมากกว่าเงินที่ได้รับจากรัฐบาลกลาง หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ผู้ตัดสินใจในท้องถิ่นอาจใช้เงินนั้นอย่างไม่มีประสิทธิภาพและตำหนิบริการที่ตกต่ำอันเป็นผลมาจากงบประมาณที่ขาดแคลนก็เป็นได้

ควรทราบด้วยว่า ในตอนที่เริ่มใช้กฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยองค์การปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self Government) ในตอนต้นช่วงปีทศวรรษ 1980 นั้น สภายุโรปตระหนักดีว่าการขยายสิ่งที่เป็นมาตรฐานของยุโรปจะช่วยป้องกันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจากการเสนอความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาโดยการขยายอำนาจควบคุมของรัฐบาลกลาง ดังนั้นเมื่อสภายุโรปสร้างเครื่องมือทางกฎหมายใหม่ขึ้นมาได้โดยผ่านขั้นตอนการตัดสินใจในรูปแบบอนุสัญญา แม้จะมีการคัดค้านจากประเทศสมาชิกบางประเทศ แต่ก็มีประเทศสมาชิกที่สนับสนุนซึ่งก็คือประเทศแถบยุโรปตะวันตก

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1989 เป็นต้นมา สภายุโรปสามารถใช้กฎบัตรเพื่อเป็นหลักเกณฑ์และตัววัดประเทศต่างๆ ที่พยายามสร้างระบบปกครองส่วนท้องถิ่นแบบใหม่ กฎบัตรกลายเป็นพื้นฐานในการเจรจาหรือเรื่องกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศยุโรปตอนกลางและยุโรปตะวันออก กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับยังได้อ้างถึงกฎบัตร เช่นในกรณีของประเทศฮังการีในปี

ค.ศ.1990 และคองเกรสแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคยุโรป(Congress of Local and Regional Authorities of Europe)ใช้กฎบัตรนี้อย่างสม่ำเสมอ และยังมีสมัชชารัฐสภา(Parlimentary Assembly)ของสภายุโรปอีกด้วยที่ใช้กฎบัตรนี้เพื่อประเมินความก้าวหน้าในการส่งเสริมประชาธิปไตย แม้สภายุโรปจะทำหน้าที่ช่วยเหลือประเทศที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโดยการประเมินว่าตัวแบบใดที่เหมาะสมก็ตาม แต่ละประเทศต้องเลือกวิธีที่เหมาะสมด้วยตนเองโดยการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศอื่นๆ⁵

บทบาทของสภาเทศบาลยุโรปและภาค (Council of European Municipalities and Regions)

สภาเทศบาลยุโรปและภูมิภาคก่อตั้งขึ้นเมื่อเจนีวาใน ค.ศ.1954 โดยกลุ่มของนายกเทศมนตรีในยุโรป องค์กรนี้เป็นองค์กรด้านการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับภาคที่ยิ่งที่สุดในยุโรป ประกอบด้วยสมาชิกจากกว่า 37 ประเทศทั้งในระดับเมือง (town) ระดับเทศบาล (municipality) และระดับภาค (regions) ซึ่งเป็นตัวแทนของภาคการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 100,000 องค์กร ปัจจุบันมีประธานสภาคือ Michael Häupl

เจเรมี สมิธ (Jeremy Smith) ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะมนตรีแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคของยุโรป (Secretary General of Council of European Municipalities and Regions - CEMR) ในปี ค.ศ.2002 ได้กล่าวสุนทรพจน์ว่า การจัดการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยภายในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปนั้นเป็นสิ่งรัฐบาลของประเทศนั้นต้องตัดสินใจ และการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีบทบาทสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆภายในสหภาพยุโรป และสหภาพยุโรป

⁵ สรุปลงคำบรรยายของ Philip Blair เรื่อง The Council of Europe and Decentralization (Available at www.im.dk)

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

ควรตระหนักเช่นนั้น การปกครองของประเทศยุโรป (ขณะนั้นสหภาพยุโรปมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 12 ประเทศ) ไม่อาจจะถูกจำกัดอยู่แค่ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับรัฐบาลกลางของประเทศ การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับพลเมืองยุโรปนั้นอาศัยความร่วมมืออย่างแข็งขันจากการปกครองทุกระดับ

ในการกล่าวสุนทรพจน์เมื่อปี ค.ศ.2002 นั้น สมิธบรรยายว่า CEMR ได้ทำงานร่วมกับสมาคมยุโรปอื่นๆ และพยายามกำหนดบทบาทและเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับได้ตีพิมพ์ รายงานเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาท (Position Paper) เพื่อนำไปประกอบกับอนุสัญญายุโรปและนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นดังนี้

- I. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นหน่วยงานของราชการ ไม่ใช่ของเอกชน และต้องเข้าใจบทบาทเฉพาะด้านในการปกครองทั้งระบบ โดย CEMR จะทำงานเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นร่วมกับประเทศที่มีความพร้อม
- II. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพยุโรปในเนื้อหาร้อยละ 60-70 ดังนั้นทุกฝ่ายควรตระหนักว่า CEMR นั้นเป็นพันธมิตรสำคัญในยุโรปที่ทำงาน (ดังคำที่ปรากฏในมาตรา 1 ของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป “ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดเท่าที่เป็นไปได้”)
- III. ในบรรดาหลักการทั้งหลายที่กำหนดขึ้นในยุโรป ต้องรวมเอาหลักประชาธิปไตยในท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย และปฏิบัติอย่างเคร่งครัดตามหลักเกณฑ์ของกฎบัตรของยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (European Charter of Local Self-Government)
- IV. หลักการอีกอันหนึ่งที่ต้องเราเข้าไปคือหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความโปร่งใส การร่วมมือ การมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือกัน

- V. ในด้านการปฏิรูประบบนั้น ควรมีการปรึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเป็นเรื่องนโยบายหรือข้อเสนอทางกฎหมายทั้งหมดที่จะมีผลกระทบต่อ CEMR
- VI. หลักการกระจายอำนาจควรกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยมีการอ้างถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- VII. ในขณะที่สหภาพยุโรปออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น รัฐบาลกลางต้องประเมินต้นทุนในการบริหารและการเงิน และระบุทรัพยากรที่จำเป็นตั้งแต่ตอนต้น
- VIII. หากเป็นไปได้ สหภาพยุโรปควรใช้กรอบของกฎหมาย ไม่ใช่กฎระเบียบที่เป็นรายละเอียด และเปิดโอกาสให้องค์กรระดับประเทศหรือองค์กรที่มีระดับเหนือกว่าได้ใช้ดุลยพินิจในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว
- IX. คณะกรรมการประจำแต่ละภูมิภาคควรกำหนดให้เป็นสถาบัน สมาชิกของคณะกรรมการควรมีหน้าที่เท่าเทียมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแต่งตั้งคณะกรรมการนั้นต้องปรึกษากับสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศ
- X. สหภาพยุโรปควรพิจารณาความจำเป็นในการดูแลและรักษาสภาพการบริการสาธารณะที่สำคัญ (การบริการเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม) ให้เป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์
- XI. วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาควรพิจารณาการรวมดินแดนและการร่วมมือทางสังคมและเศรษฐกิจ
- XII. ในวัตถุประสงค์ ควรมีการส่งเสริมความร่วมมือข้ามชาติ ข้ามพรมแดน หรือความสัมพันธ์คู่ขนาน และให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในทุกระดับ⁶

⁶ สรุปจากรายการของ Jeremy Smith เรื่อง The future of local government in EU-perspectives and issues (Available at www.im.dk)

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

แทบไม่ต้องสงสัยเลยว่า การกระจายอำนาจนั้นจะยังคงดำเนินอยู่ต่อไป ทั้งภายในและภายนอกสหภาพยุโรป กระแสการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในยุโรป เมื่อคนเข้าใจและตระหนักในความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น และในความจริงที่ว่าบริการทั้งหลายนั้นจะทั่วถึงหากมีการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นที่ดี เหตุผลทั้งสองประการนี้มีความสำคัญยิ่ง และในยุโรปเองก็เกิดความรู้สึกในวงกว้างว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องได้รับการเสริมสร้างศักยภาพมากขึ้น บางคนเน้นย้ำว่าการรวมตัวหรือรวมกลุ่มในยุโรปนั้นต้องมีการกระจายหน้าที่ออกไปให้ใกล้ชิดกับพลเมืองมากขึ้น เช่นในระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาค ปรากฏการณ์นี้ยืนยันว่าสหภาพยุโรปเองยอมรับและส่งเสริมสังคมที่ความหลากหลายซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สุดของประชาธิปไตยในการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทสรุป

เส้นทางการเติบโตของอาเซียน (ASEAN) ซึ่ง (อาจจะ) หมายถึงการรวมกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำเป็นต้องศึกษาวิธีการของยุโรปในการเริ่มต้นที่การพัฒนาการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตย ด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุว่า แม้การร่วมมือระหว่างประเทศจะขึ้นอยู่กับสถานะและการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง แต่เสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงของรัฐใดๆ ต้องอาศัยความเข้มแข็งและความไว้วางใจของแต่ละท้องถิ่นด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว เราจึงเห็นภาพความเคลื่อนไหวในยุโรปในลักษณะที่องค์เหนือรัฐร่วมกับองค์กรระดับรัฐรวมถึงองค์กรหรือสมาคมระหว่างประเทศเข้ามา "ร่วมด้วยช่วยกัน" ในการพัฒนาองค์กรระดับท้องถิ่น

ข้อคิดประการหนึ่งที่ได้จากการเขียนบทความนี้คือ หากอาเซียนไม่สามารถเล่นบทบาทนำในการรวมกลุ่มประเทศอย่างเป็นทางการเนื่องจากประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ โดยพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ที่ขัดแย้งกันในระหว่างประเทศสมาชิก ก็น่าจะมีองค์กรหรือสมาคมระหว่างประเทศที่เป็นพันธมิตรหรือ

แนวร่วมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แสดงบทบาทอย่างแข็งขันในการส่งเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาธิปไตยท้องถิ่นตามเยี่ยงในยุโรป อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อแสดงความมุ่งมั่นและความจริงใจในการก้าวไปสู่บูรณาภาพแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในอนาคต (ถ้าต้องการเช่นนั้น)



“...Decentralisation in the delivery of public services is a necessary process, in the education and training areas as in other sectors, such as Public Health....”

ABSTRACT

การกระจายอำนาจในบริบทของระบบการอบรม และการศึกษาสายวิชาชีพในตุรกี

โอคุซ โบราต

บี. กุลเตคิน เซตินอร์

ตุรกี ในฐานะประเทศผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union) ได้ทำการปฏิรูปประเทศเพื่อให้ผ่านกฎระเบียบข้อบังคับของสหภาพยุโรป รวมถึงการเริ่มเจรจาเพื่อหาข้อตกลง ในการนี้ การพัฒนาคุณภาพของการศึกษาและระบบการสอนให้ทันสมัยนับเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งเพื่อให้ประเทศสามารถรับมือกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังท้าทายอยู่ กระบวนการกระจายอำนาจ (Decentralisation) ในบริบทของการอบรมและการศึกษาสายวิชาชีพ (Vocational Education and Training-VET) ก็นับว่ามีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปการเมืองในตุรกีและโครงการร่วมระหว่างรัฐบาลตุรกีกับคณะกรรมการการยุโรป เช่น โครงการ SVET (Strengthening VET)

สุดท้ายอาจสรุปจากกรณีของ VET นี้ได้ว่า ตุรกีได้พัฒนาระบบที่มีทั้งการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจในลักษณะเฉพาะของตัวเอง ประจักษ์พยานที่สำคัญก็คือ กฎระเบียบต่างๆ ที่มีขึ้นหลัง ค.ศ.2002

Keywords: Decentralisation in Turkey, SVET Project, Turkish Accession to European Union, VET system in Turkey,

Decentralisation in the Context of Vocational Education and Training (VET) System in Turkey

B. Gültekin Çetiner
Oğuz Borat

Introduction

Since the establishment of the Republic in 1923, Turkey has always had a relatively centralised government. By the years of centralised implementations, there were decentralised approaches to find immediate solutions to bureaucratic difficulties (Heper M, 2005).

That is why today in some areas centralised and in other decentralised structures can be observed. Decentralisation process in Turkey cannot be compared with the new member states of the EU, which used to be under soviet regime (Wollmann H, 1997); Turkish citizens have been satisfied and enjoyed the democratic approach of market economy and social partners' involvement in both centralised and decentralised manner.

Turkey passed the crossroad in December 2004, since the agreement between EU and Turkey reached in Brussels to open in a few months the negotiations with the EU. In addition, the negotiations initiated. In this perspective, strengthening the effectiveness and the

efficiency of its education and training system is crucial for the country to enable it to meet the economic and social challenges the country is facing.

Decentralisation in the delivery of public services is a necessary process, in the education and training areas as in other sectors, such as Public Health. This has been recognised by the Turkish Government, which is now undertaking significant changes in the management of the Public administration. Of course, the reform has to be progressive, carefully designed, implemented and monitored with the objective of ensuring the necessary conditions for enabling these changes to develop in a coherent and socially acceptable way.

Decentralisation is a process. It is not an end in itself. As a process, it involves a multiplicity of actors and their willingness to examine together how the delivery of services can be improved by modifying the ways decisions are being made, at which level, by whom, how and in which areas. It is furthermore a complex process, which evolves overtime and requires a careful and continuous assessment.

Decentralisation, whatever form it takes, involves the application of subsidiary, which is the principle of assigning functions to the lowest level of authority that can perform them the most efficiently. If it is properly designed, managed and monitored it can contribute improving the potential of the public service concerned to develop a more customer-oriented and a more transparent approach; thus making the system more accountable face to face with its clients.

Decentralisation is not just about transferring some specific power and authority in very specific and well defined management and process areas to lower stages of the administration structure. It may also

take different forms and involves other external actors, such, as in the case of Vocational Education and Training (VET), the social partners and the business community. Indeed, one of the products of VET is that of delivering to the Labour market the skills, it requires and, to that end, it is necessary that these partners are closely associated with the delivery of vocational education and training services.

It should be further stressed that decentralisation is not a one-way road. In fact, it is a two-way process leading to a rebalancing of responsibilities: the central authorities, under conditions to be carefully identified, withdraw from service delivery focuses its role on setting standards and in regulation – including monitoring and inspection, while the lower level(s) and/or the external bodies are empowered, within precise limit, to carry maximum possible authority and accountability for actual service delivery.

Although there are potential significant benefits to draw from decentralisation since it makes the public service concerned more flexible and capable of satisfying the existing and forthcoming needs and meeting the challenges it faces now and in the next future, decentralisation has also its risks and one has to be very careful in deciding any step forward.

A decentralisation strategy, especially in an area as sensitive as education and training, cannot take place without carefully weighing up the risks that it may entail if it is designed and implemented regardless of the specific features and the general cultural and historical environment of the systems it intends to reform (Hanson E. M., 1998). Decentralisation, for example, unless properly regulated, may lead to spending drifts at lower levels and thus result in a weakening of the budget constraints.

Alternatively, institutional change introduced via decentralisation clear guidelines and regulations as well as proper management training may result over time in increased discrepancies between VET schools performance. On the other hand, equity problem could emerge or be reinforced through decentralisation since experience has shown that schools in wealthy communities are frequently the ones which benefit most from any additional flexibility. Therefore, it is quite clear that the approach regarding decentralisation has to be both progressive and carefully designed.

Decentralised Approaches in VET System

One of the important decentralised approaches in Turkey is in vocational education and training (VET) system. General high schools and VET schools in formal education are inside the centralised structure of the Ministry of National Education (MoNE), which has been partially decentralised since 2002. Whereas, vocational training centres inside the non-formal education, in which dual system has been applied, are directed by decisions of SME's at local level. For instance, the personnel recruited in an SME are mainly the apprentices of the SME. In addition, activities in public training centres are designated by requirement of local work force.

One of the important prerequisites for any decentralisation strategy to succeed is that it should be based on existing provisions and regulations governing the functioning of the system. In this sense, the July 2002 existing Regulation (Official Gazette, 2002) governing

vocational education and training offer a good framework for bringing closer VET services to their end-users, namely the business community and the society. With its Articles concerning, for example, the setting up of VET Provincial Advisory Committees or those covering the internal management of VET schools, curriculum content, inspection and assessment, these Regulations offer the basis for strengthening a customer-oriented approach. In other words, the decentralisation strategy regarding the VET system in Turkey has to be based on the existing Regulation, whatever specific adjustments may have to be made – instead of considering a new Law right from the beginning, a new Law.

When considering decentralisation of VET, a number of priorities issues have to be addressed – each of them representing a key area of concern and development.

1) The need to reinforce the interactions between the VET system at all levels down to the School and Training centre with the social partners and the business community as well as with the territorial entities: In this respect, the July 2002 Regulation on VET, through the establishment of the National and Provincial VET Advisory Councils offers already a springboard for mobilizing the social partners and the business community around the functioning of the system. Their role in guiding MoNE and the Provincial Directorate for Education is important and is strengthened, especially in relation of providing the authorities concerned with a longer-term view of the required skills and competencies. Such an analysis will help then the same authorities to better adjust the supply of VET resources. This is especially expected.

2) The need to improve the internal functioning of the VET school with the objective of enabling more flexibility in its management, more

transparency and a more cohesive development: In this respect, the provisions contained in the July 2002 Regulation on VET, for example by establishing in each VET school an "institutional development team" next to other committees and commissions, offers a positive start for reconciling increased School autonomy with proper, budget, financial and pedagogical management, respecting the guidelines laid down by MoNE. This approach, already in place in all EU Member States with the setting up of "Schools' Governing Boards" of various types, requires reflecting further about the legal status of the school that may be required to enable the VET institution to become more performing and better related to its environment.

3) The need to ensure a balance between the delivery of high quality standards teaching materials according to guidelines decided at national level and the necessary flexibility the VET institution must have to adapt the curriculum to the local conditions: In this respect, the July 2002 Regulation on VET emphasises the importance of curriculum development and as key cornerstone for modernizing the VET system. This is even reinforced if and when VET institutions become more enable to adjust their teaching process. A dynamic balance has to be searched in relation to Curriculum guidelines. This is especially important for the VET institutions to enable them to deliver the relevant skills and competence needed by the business community while, nevertheless maintaining overall coherency across VET institutions with the general objective of promoting high quality teaching. Decentralisation in this key area will have to be combined with, and accompanied by the necessary development of more diversified in-service training provisions to be

implemented more closely at the level of VET institutions in close coordination with MoNE.

4) The need to strengthen the pro-active dimension of inspection and assessment as an instrument for helping the VET institutions and their staff to better contribute to improving the quality and the relevance of their teaching: In this respect, the July 2002 Regulation on VET underlines the contribution inspection and assessment, as central regulating functions, can make to improving the effectiveness and efficiency of service delivery. Such functions, when rendering through decentralisation the VET system more flexible, are becoming even more important. In this respect, inspection and assessment at all level becomes a tool for increasing the motivation of VET institutions and for advising them and their staff to develop a more participatory approach. In conjunction with the other areas just evoked, implementing a decentralisation strategy for the VET system may require further thinking about the way inspection and assessment could be a significant lever for ensuring internal coherency and cohesion throughout the system at national level.

Training centres of big enterprises such as IGDAS (Istanbul Natural Gas Distribution Corporation), THY (Turkish Airlines), MAN Turkey (Maschinenfabrik Augsburg-Nürnberg), TOFAŞ (Turkish Automotive Manufacturing Corporation), and etc. train students detached from central education system but some still voluntarily are using the MoNE's approach. Most of the enterprises sign protocols with training institutions/schools of cooperation to work together. Such as Municipality of Istanbul made agreement with MoNE and train students to recruit them straight ahead.

In addition, private sector has different approach of VET education, they establish specific training centres of their interest and they are not part of the centralised formal education system.

In terms of the decision mechanisms in VET system at local and national level, there are 3 main bodies:

The first is Central VET Council, whose decisions can not even be changed by the Minister as the Central Government cannot intervene to the decision making process.

Second type of body is at local levels and they are called Provincial VET Councils. Social partners are involved and they give decisions at local level and put in implementation through the governor of the province.

Likewise, there is Council of Employment at local level and they function in the same way with the VET Provincial Councils.

Since 2006, the unification of these two councils was under discussion and the related law was under preparation (amendment to law number 3308 and 4904). This work was carried out by MoNE, TISK, TURK-IS, Ministry of Labour and Social Security with the support of SVET¹ project. Such unification was one of the issues that was advised by European Training Foundation (ETF) to most of the EU states and finally has been realised in Turkey. This initiative of unification will be

¹ SVET (Strengthening the Vocational Education and Training System in Turkey) is a five-year project resulting from an agreement signed between the European Commission and the Government of Turkey, and has a total budget of € 58.2M. The project which started on 30th September 2002 aimed at strengthening Turkey 's VET system rather than imposing an alien structure.

supported by the implementation of a project named Capacity Building of MoNE².

Now both Provincial VET Council and Provincial Council of Employment are merged and have been converted into a unified Provincial VET and Employment Council to increase the communication and linkages between representatives of economic sector, VET system and local government.

Therefore, here it can be easily recognised that there are decentralised structures and mechanisms in Turkey.

All these happen to show that the system in Turkey indicates that there is decentralised and centralised mix system or partially decentralised system.

In this regard, one of the purposes of SVET is to contribute to reinforce the governance and the capacity building of managers of VET schools and training centres which is a key issue in the context of VET Reform. This issue – which relates closely to existing provisions contained in the July 2002 Regulation on Vocational and Technical Education (Official Gazette, 2002) and echoes those developed by Educational Research and Development Agency (EARGED /METARGEM) under MoNE in 2001 (School Development Model for Vocational Technical Education) concerns all aspects of VET Management, from strategic planning and need analysis to the definition of a school development plan with the objective of making the school/training centre more responsive to the skill needs of its territorial and sector environment and,

² This is a two-year project and has a total budget of € 3.7M. The project aims at the strengthening the organisational effectiveness and efficiency of MoNE.

thus, ensuring the professional insertion of the students/trainees. In this context, one of the main sub-issues is that of financial and human resources management, including for the provisions of training services by the school or training centre to companies, professional organisations, etc.

On the basis of the existing regulations governing VET in Turkey and through discussions with the main stakeholders (managers of VET Schools/Training centres, MoNE, social partners, the business community, etc.) an analysis of the training needs of selected pilot institutions regarding financial and human resources management, and corporate governance of pilot institutions and training centres will be developed. On the basis of the findings, the Task Force selected from the members of the Policy and Strategy Groups in the related projects will develop some examples to implement in some pilot School/Training centres on corporate governance, decentralisation and National Qualifications System (NQS) issues. It will provide institutions with the necessary knowledge and skills for ensuring efficient and cost-effective approaches – taking also into account the related experience concerning financial and human resources management in EU member states.

National Qualifications Framework (NQF), NQS and National Qualifications Authority (NQA) are strongly advised by EQF which is accepted by European Parliament in April 23, 2008 (European Communities, 2008). NQA in Turkey is one of the VET reform bodies established by means of the NQA law No. 5544 passed through parliament in October 7, 2006 which states a good example of decentralised system with its autonomous and social partner involvement oriented governance (Official Gazette, 2006).

In the existing education and training system in Turkey, monitor and evaluator roles of the central bodies are being strengthened. In this regards, both institutional and individual performance evaluations have been initiated. For this purpose, ILSIS network is being used. Within two years this system of performance evaluation are disseminated to all of the education institutions, and the output of the evaluations is transparent.

According to the performance evaluation outputs, some parts of the in service training programmes are being prepared by central bodies and some by provincial bodies.

In this framework, responsibilities are allocated to provincial bodies. For selection of school books, among the ones which are approved by Board of Education, and for learning materials school boards have been authorised.

Some of the articles of Public Reform Act was rejected by the former President A. Necdet Sezer in 4 August 2004; but the parliament continued to accept same articles and sent second time to this President. According to recent Law of Municipalities (law number: 5215, date: 09.07.2004) and Law of Local Administration (law number: 5215, date: 26.05.2005), which are parts of Public Reform Act related institutions will support the local education and training institutions with land provision, renovation services, and compensating some of their expenditures.

Consequently, it has to be mentioned that, short-term analysis and observations of Turkish administrative system would not be sufficient to understand and diagnose above mentioned mix system-centralised and decentralised. There are many other issues that need to be considered when reflecting about the necessary decentralisation – again, not as an end in it self or a ready-made solution, but as an evolutionary

and progressive process. What is important to underline is that such a process has to be geared, designed and implemented with great care, possibly by encouraging a voluntary approach and by associating all the actors concerned. All this by exploiting all the potentialities offered already by the existing Regulations. By encouraging also the exchange of experience and practices. By, also, keeping an open mind.

Conclusion

It may be concluded in this paper that there are decentralised structures and mechanisms in Turkey in the context of VET. Regulations regarding the VET system in Turkey show that the system in Turkey indicates the decentralised and centralised nature of mix system or partially decentralised system. It is also concluded that decentralisation trends may not be well understood by short-term analysis and observation of only one area. Therefore, further analysis should be done in other areas such as Health sector in order to investigate the decentralisation trends.

References

- European Communities (2008), *The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF)*, European Communities, European Commission Education and Culture Lifelong Learning: Education and Training policies, Coordination of Lifelong Learning Policies, ISBN 978-92-79-08474-4, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, April 23, 2008
- Hanson E. M. (1998) '*Strategies of educational decentralisation: key questions and core issues*', *Journal of Educational Administration*, 36(2) 111 – 128
- Heper M. (2005) '*Motherland Party Governments and Bureaucracy in Turkey, 1983–1988*', *Governance*, 2 (4) 460 – 471
- Official Gazette of the Republic of Turkey (2002), '*Vocational Education and Training Regulations*', No: 24804, July 3, 2002
- Official Gazette of the Republic of Turkey (2006), '*Occupational Qualifications Authority Law*', No. 5544 , October 7, 2006.
- Wollmann H. (1997) '*Institution building and decentralisation in formerly socialist countries: the cases of Poland, Hungary, and East Germany*', *Environment and Planning C: Government and Policy* 15(4) 463 – 480

วารสารยุโรปศึกษา



André Malraux

“...ความผิดพลาดครั้งแรกของอ็องเดร มาลโรซ์
ในอินโดจีน คือการโขมยโบราณวัตถุสถานของกัมพูชา
แต่การสร้างภาพชนเผ่าเสียดียงเช่นนี้
คือความผิดพลาดครั้งที่สองของเขา...”

ABSTRACT

'French Indochina' from the Memoir of André Malraux in *La Vole Royale*

Napoo Wongpan

La Vole Role written by André Malraux is his only novel set in Indochina. André Malraux is a French thinker, writer and politician. His *La Vole Role* was successful in terms of eloquently presenting the philosophical idea relating to live and death. However, the author arguably has left his personal bias against a small group of indigenous people in the novel.

Keywords: *Andre Malraux, La Vole Royale*

“อินโดจีนฝรั่งเศส” จากห้วงคำนึงของ อ็องเดร มอลโรซ์ ในนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา

“อินโดจีนฝรั่งเศส” จากห้วงคำนึงของ อ็องเดร มอลโรซ์ ในนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา

บาหยัน อิ่มสำราญ

อ็องเดร มอลโรซ์ (André Malraux) เป็นนักคิด นักเขียนคนสำคัญของฝรั่งเศสคนหนึ่งในศตวรรษที่ ๒๐ เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมคนแรกของฝรั่งเศสในสมัยประธานาธิบดีชาร์ล เดอโกลล์ เขาไม่เชื่อในพระเจ้าและอำนาจไว้ตัวตนทั้งหลาย ดังจะเห็นได้จากชีวิตและงานของเขาที่แสดงให้เห็นถึงการแสวงหาคคุณค่าใหม่ของมนุษย์ด้วยการกระทำของตนเอง ตลอดอายุขัย (พ.ศ. ๒๔๔๔- ๒๕๑๙) มอลโรซ์ผ่านชีวิตหลายรูปแบบ เป็นนักผจญภัย นักต่อต้านจักรวรรดินิยม นักต่อสู้ด้วยอุดมการณ์และด้วยอาวุธเพื่อปฏิวัติไปสู่สังคมที่ดีกว่า นักพูดต่อต้านคอมมิวนิสต์ นักชาตินิยม และนักนิยมศิลปะ (จินตนา ดำรงค์เลิศ ๒๕๒๖ : คำนำ)

ความยิ่งใหญ่และความสำคัญของนักเขียนผู้นี้ทำให้กระทรวงต่างประเทศและกระทรวงวัฒนธรรมฝรั่งเศส จัดงานรำลึกและยกย่องไปทั่วโลก เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องในวาระครบรอบ ๒๐ ปีแห่งการอสัญกรรม ในประเทศไทย ก็จัดงานเชิดชูเกียรติครั้งนี้เช่นกัน โดยสำนักวัฒนธรรมแห่งสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศส ณ กรุงเทพฯ ฯ จัดงานทั้งในรูปของการบรรยาย จัดงานยกย่อง (ราชมรรคา ๒๕๓๙ : คำนำสำนักพิมพ์) และการนำผลงานของนักเขียนผู้นี้มาแปลเป็นภาษาไทยแล้วจัดพิมพ์เผยแพร่ และเมื่อคราวครบรอบ ๑๐๐ ปี ของมอลโรซ์

(๒๕๕๔) ก็สนับสนุนให้ภาควิชาภาษาตะวันตก คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร จัดสัมมนา “๑๐๐ ปีชาตกาลของอ็องเดร มาลโรซ์” เมื่อวันที่ ๒๗ - ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๔

อาจกล่าวได้ว่ามาลโรซ์เป็นนักคิดนักเขียนชาวฝรั่งเศส ที่มีผู้นำผลงานมาถ่ายทอดเป็นภาษาไทยมากที่สุดคนหนึ่ง ทั้งที่เป็นผลงานแปลวรรณกรรมของมาลโรซ์โดยตรง ผลงานวิจัยเกี่ยวกับชีวิตและงานของมาลโรซ์ บทความวิจารณ์ผลงานของมาลโรซ์ด้วยมุมมองต่างๆ และบทความแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลงานของมาลโรซ์ ผลงานทั้งหมดล้วนชี้ให้เห็นอัจฉริยภาพของนักเขียนผู้นี้ และไม่น่าจะมีข้อกังขาใดๆ ต่อความยิ่งใหญ่ของ ‘อ็องเดร มาลโรซ์’ แต่ภายใต้ความยิ่งใหญ่ ใครจะรู้บ้างว่ามาลโรซ์เคยใช้วรรณศิลป์ก่อกรรมแก่ชนเผ่ามาแล้วครั้งหนึ่ง ในนวนิยายที่ใช้ฉากอินโดจีนเรื่องเดียวของเขาคือ *ราชมรรคา* ทั้งนี้ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือไม่ก็ตาม บทความนี้จึงขอนำนวนิยายเรื่องดังกล่าวมาอ่านอีกครั้ง เพื่อตั้งข้อสังเกตเชิงวิพากษ์ให้เห็นว่าในท่ามกลางความสำเร็จของวีรบุรุษนั้นมีต้นหญ้าไต่บ้างที่ถูกเหยียบย่ำ

ราชมรรคา เป็นนวนิยายที่แปลจากต้นฉบับภาษาฝรั่งเศสเรื่อง *La Voie Royale* มาลโรซ์เขียนและตีพิมพ์เผยแพร่นวนิยายเรื่องนี้ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ ขณะมีอายุได้ ๒๙ ปี วลัยยา วิวัฒน์ศร เป็นผู้แปลเป็นภาษาไทย สำนักพิมพ์ผีเสื้อตีพิมพ์เผยแพร่เมื่อ พ.ศ.๒๕๓๔ ตามการมอบหมายของสำนักวัฒนธรรมแห่งสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศส ณ กรุงเทพฯ

วลัยยา วิวัฒน์ศร (๒๕๔๕ : ๑๓๔) ได้แปลนวนิยายเรื่องนี้อย่างพิถีพิถัน เริ่มต้นด้วยการใช้เวลา ๑ ปีในการค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับมาลโรซ์ ทั้งในด้านชีวประวัติ ผลงาน และวัตถุดิบในการเขียนนวนิยายเรื่อง *ราชมรรคา* ใช้เวลาอีก ๖ เดือนในการแปลและตรวจสอบฉบับแปลนวนิยายเรื่องนี้ โดยอ่านต้นฉบับภาษาฝรั่งเศสมากกว่า ๑๐ รอบ ทำงานร่วมกับเจ้าของภาษาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อช่วยตีความประโยคยากในนวนิยาย และความพยายามทำความเข้าใจจนสามารถเข้าถึงกลวิธีและลีลาการเขียนของนักเขียนผู้นี้ได้ด้วยตนเอง ด้วยการทำงานอย่าง

“อินโดจีนฝรั่งเศส” จากห้วงคำนึงของ อ็องเดร มาลโรซ์ ในนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา

หนังสือเรื่องนี้ ราชมรรคา ก็น่าจะเป็นตัวแทนของ *La Voie Royale* พากย์ไทยได้เป็นอย่างดี

เนื้อเรื่อง ราชมรรคา แบ่งออกเป็น ๔ ตอน ตอนแรก เป็นฉากในเรือเดินสมุทร นำตัวละครสำคัญ ๒ ตัว คือ โกลิตและเพร์เค่น มาพบกัน โกลิตเป็นนักโบราณคดีหนุ่มมุ่งหน้าจะไปเขมรเพื่อสำรวจเส้นทางสายราชมรรคาซึ่งมีปราสาทหินตลอดเส้นทางอันปกคลุมไปด้วยป่าทึบ ด้วยความหวังว่าจะพบศิลปะวัตถุที่สำรวจแล้วนำไปขายนำ ส่วนเพร์เค่น นักผจญภัยวัย ๕๐ เศษ ซึ่งโกลิตขัดและทำงานให้แก่สยาม ในขณะเดียวกัน ก็มีความตั้งใจที่จะมีชนเผ่าเป็นของตนเองและสถาปนาตนเองเป็นกษัตริย์ของชนเผ่า ชายทั้งสองสนทนากันอย่างถูกอรรถาธิบาย จึงตกลงช่วยกันกระทำการกิจของกันและกันในเขมร ทั้งสองจะร่วมกันสำรวจปราสาทหินและนำวัตถุโบราณไปขาย โดยตกลงกันว่าหากขายได้ เงินครึ่งหนึ่งเป็นของโกลิต อีกครึ่งหนึ่งเพร์เค่นจะไปซื้อปืนกลมาปกป้องชนเผ่าที่เขาสถาปนาตนเองเป็นเจ้าของ จากนั้นทั้งสองก็จะร่วมกันไปตามหากราบ็อดต์ชายชาวฝรั่งเศสที่ทำงานให้ทางการสยาม และหายสาบสูญไปแถบเทือกพนมดงรัก ตามการมอบหมายที่ทางการสยามขอให้เพร์เค่นทำ

ตอนที่สอง โกลิตและเพร์เค่นเดินทางรอนแรมเข้าไปในป่าทึบตามเส้นทางสายราชมรรคา พร้อมกับคนขับรถชาวเขมรชื่อซา โดยมีคนเขมรพื้นเมืองเป็นคนนำทางและผู้ติดตามเพื่อค้นหาวัตถุโบราณ ขบวนการสำรวจประสบความสำเร็จในการนำศิลาแลงสลักรูปนางอัปสรออกมาจากตัวปราสาทหิน และนำขึ้นเกวียนเตรียมลำเลียงออกจากป่าทึบ แต่คนนำทางหนีไปพร้อมทั้งพาคนในหมู่บ้านรู้จักเส้นทางผ่านช่องเขาใหญ่ไปทั้งหมด โกลิตและเพร์เค่นจึงตัดสินใจเดินทางเข้าสู่ดินแดนของชนเผ่าโดยตรงเพื่อเข้าสู่เขตแดนสยาม โดยหวังว่าทางการฝรั่งเศสจะจัดการกับชนเผ่าเหล่านั้นให้สิ้นตรงต่อทางการไปแล้ว หรือไม่ก็จะใช้เหล่าและลูกบิดเพื่อแลกเปลี่ยนในการผ่านทาง และที่สำคัญเพร์เค่นได้ข่าวว่า กราบ็อดต์คนสำคัญที่กำลังตามหานั้นก็อยู่ในเขตของชนเผ่าเสียซึ่งที่พวกเขากำลังจะผ่านเข้าไปเหมือนกัน

ตอนที่สาม โกลด์และเพร์เค้นมาถึงดินแดนของชนเผ่าสะเตียง เพร์เค้นถามหากราไบต์แต่ได้รับการปฏิเสธจากหัวหน้าเผ่า เพร์เค้นมั่นใจว่ากราไบต์ต้องอยู่ที่นั่นเพราะเห็นเสื้อนอกสีขาวยุโรป แขนงอยู่เหนือศีรษะของหัวหน้าเผ่า เพร์เค้นเจรจากับหัวหน้าว่าจะนำขี้ผึ้งและไหมซึ่งเป็นสิ่งที่ชนเผ่าสะเตียงชอบมาให้อต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันว่าชนเผ่าจะให้ผ่านทางอย่างปลอดภัย และยอมร่วมกันดื่มสาโทจากไหเดียวกันกับหัวหน้าเผ่าเพื่อสาบานว่าจะสัตย์ซื่อ แต่สิ่งผิดปกติกเกิดขึ้นก็คือ เขาเห็นชาวเขมรตาบอดที่ถูกจับมาทำหน้าที่รับใช้เยี่ยงทาส ทำให้เพร์เค้นคิดว่า กราไบต์น่าจะตกอยู่ในอันตรายเยี่ยงเดียวกับทาสเขมรเหล่านี้ จึงพยายามค้นหา ในที่สุดก็พบว่า กราไบต์ถูกควักลูกตาและล่ามด้วยสายหนังไว้ในกระท่อมใกล้ดงกล้วย ในสภาพที่ทรุดโทรมที่สุด ยังไม่ทันคิดหาทางหนี ชนเผ่าสะเตียงมากมายพร้อมอาวุธคือหอกล้อมกระท่อมเตรียมเผาโกลด์ เพร์เค้น และกราไบต์ทั้งเป็น เพื่อให้ชายผิวขาวทั้งสามหนีความร้อนจากไฟออกมาเผชิญกับชาวที่ปักเอาไว้โดยรอบ เพร์เค้นตัดสินใจออกจากกระท่อมเจรจากับหัวหน้าเผ่าอีกครั้งด้วยความกล้าหาญ และคิดว่าเป็นทางเดียวที่จะรักษาชีวิตของทุกคนเอาไว้ โดยเสนอจำนวน “ไหม” ที่เพิ่มมากขึ้นแก่ชนเผ่าทุกคนเป็นของตอบแทน เพื่อแลกกับอิสรภาพของเขาทั้งสาม ในระหว่างการเจรจานั้นเพร์เค้นต้องทนทุกข์ทรมานกับความเจ็บปวดจากบาดแผลที่เข้าข้างหนึ่งเนื่องจากหกล้มถูกขวากของพวกสะเตียงแต่ก็ต้องอดทน เมื่อการเจรจาเป็นผล โกลด์และเพร์เค้นเดินทางออกจากดินแดนชนเผ่าสะเตียง ทั้งกราไบต์เป็นตัวประกันเพื่อรอ “ไหม” มาไถ่ตัวตามสัญญา

ตอนที่สี่ เพร์เค้นต้องทนทุกข์ทรมานกับบาดแผล แม้ว่าไม่ใช่ขวากอาบยาพิษ แต่เนื่องจากไม่ได้รับการรักษาที่ดีตั้งแต่แรก แผลจึงติดเชื้ออักเสบอย่างรุนแรงจนไม่อาจเยียวยาได้ นอกจากจะต้องเสพฝันเพื่อบรรเทาอาการปวดตามคำแนะนำของหมอ จนกว่าจะเจ็บปวดเกิดอาการแทรกซ้อนจนทนไม่ได้และจะต้องเสียชีวิตในที่สุด แต่เพร์เค้นก็ไม่ได้ยี่หระต่อความตาย เมื่อได้ข่าวว่าชนเผ่าที่เขาสถาปนาตนเองเป็นเจ้าของกำลังตกอยู่ในอันตรายจากการที่ทางการสยามส่งกองกำลังเข้ากวาดล้างชนเผ่าสะเตียงจนแตกกระเจิงเข้าป่าลึก และพวกสะเตียงก็ดูร้าย จูโจมหมู่บ้านของชนเผ่าอื่นที่ผ่านไป และจากการที่ทางการสยามใช้กำลังอาวุธและ

“อินโดจีนฝรั่งเศส” จากห้วงคำนึงของ อ็องเดร มอลโรซ์ ในนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา

การสร้างทางรถไฟรุกเข้าไปในอาณาบริเวณของชนเผ่าต่างๆ เขาและโกลิตจึงเดินทางเข้าไปในเขตปฏิบัติการกวาดล้างเพื่อช่วยเหลือปกป้องชนเผ่าของพวกเขาแม้ว่าจะอยู่ในอาการของคนบาดเจ็บสาหัส แต่เพร์เค้นก็ไม่อาจบรรลุมารกิจอันยิ่งใหญ่ในชีวิตเขาได้ เพราะการอักเสบจากบาดแผลที่รุนแรงจนเขาไม่อาจทนความเจ็บปวดได้และถึงแก่ความตายในอ้อมแขนของโกลิต

มอลโรซ์เขียนนวนิยายเรื่องนี้โดยใช้วัตถุดิบจากหลายแหล่ง แหล่งแรกมาจากประสบการณ์ตรง จากการเดินทางมาอินโดจีนเป็นครั้งแรกพร้อมกับภรรยา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๖ การเดินทางครั้งดังกล่าว จุดมุ่งหมายหลักก็คือมาสำรวจโบราณสถานในเขมร ในครั้งนั้นมอลโรซ์ได้ถอดภาพแกะสลักที่สมบูรณ์และสวยงามจากบันทึหายสรีกลับมามีหลายชิ้น เพื่อลักลอบนำกลับไปฝรั่งเศส แต่ก็ถูกจับกุมในข้อหาขโมยศิลปวัตถุในเขตสำรวจของสถาบันฝรั่งเศสแห่งปลายบูรพทิศ และถูกตัดสินให้จำคุก ๑ ปี โดยให้รอลงอาญา เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้นับเป็นรอยต่างพร้อยในประวัติชีวิตของมอลโรซ์ (จินตนา ดำรงค์เลิศ ๒๕๒๖ : ๑๒) นอกจากนี้ข้อมูลที่เป็นประวัติชีวิตส่วนตัวแล้ว เขายังใช้ข้อมูลจากชีวประวัตินักเผชิญโชค ๓ คน ในอินโดจีน ได้แก่ ชาร์ลส ดาวิด เมเรน่า (Charles David Mayrena) โปรสเปร์ โอแต็งดาล (Prosper Odend'hal) และอ็องรี แมตร์ (Henri Maitre) (วัลยา วิวัฒน์ศร ๒๕๓๙ : ๒๖๒) แล้วนำข้อมูลจากแหล่งต่างๆ มาผนวกกับจินตนาการของตนเอง นำมาสร้างเป็นตัวละคร เหตุการณ์ ฉากและบรรยายภาคในเรื่อง เพื่อมุ่งเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับชะตากรรมของมนุษย์ที่ว่า แม้เจตจำนงในการมีชีวิตอยู่ของมนุษย์นั้น จะไปถึงได้ด้วยความอดทน กล้าหาญไม่หวาดกลัวอันตราย แต่ความเจ็บป่วยและความตายนั้นก็ยังคงตรึงอยู่ยิ่งใหญ่จะพรากมนุษย์ให้หลุดลอยออกไปจากความใฝ่ฝันที่ตั้งไว้ และมนุษย์ก็ไม่อาจที่จะเอาชนะได้เลย

มอลโรซ์นำเสนอแนวความคิดผ่านตัวละครสำคัญคือ เพร์เค้น วาดภาพตัวละครนี้ให้เป็นตัวแทนของมนุษย์ผู้ใช้ชีวิตแบบนักเผชิญโชค และมีความใฝ่ฝันที่จะสร้างอาณาจักรเล็กๆ ของตนเอง ท่ามกลางธรรมชาติในป่าลึก โดยมีตนเองเป็นหัวหน้าชนเผ่า การเล่าเรื่องผ่านทางตัวละครอีกตัวหนึ่งซึ่งร่วมเดินทางไปด้วยคือโกลิต ซึ่งรู้เห็นความเป็นไปตลอดเวลาที่เรื่องราวดำเนินไป จวบจนลมหายใจ

สุดท้ายของเพอร์เคน เพื่อใช้วรรณศิลป์พิสูจน์ความเชื่อของผู้แต่งว่า แม้มนุษย์จะมีความใฝ่ฝัน มุ่งมั่นและทะยานอยากสักเพียงใดก็ตาม แต่ทว่าไม่มีมนุษย์ผู้ใดเอาชนะความเจ็บป่วยและความตายได้

กล่าวในเชิงวรรณกรรมแล้ว นวนิยายเรื่อง *ราชมรรคา* นี้ ประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง ในการถ่ายทอดความคิดเชิงปรัชญาของผู้แต่งด้วยกลวิธีการประพันธ์อันมีเอกลักษณ์ มีข้อเขียนทั้งของไทยและต่างประเทศสนับสนุนข้อเท็จจริงประเด็นนี้ เช่น

- ผู้ประพันธ์ใช้รูปแบบประโยคแหวกโครงสร้างไวยากรณ์ มีกลวิธีการเขียนที่แปลกไปจากวรรณกรรมร่วมสมัย ด้วยการใช้มุมมองแบบกล้องถ่ายรูป ทั้งยังมองโลกตะวันออกด้วยสายตาทะวันตกแบบเฉพาะตน นอกจากนี้ เขายังมีโลกทัศน์ส่วนตนในด้านคุณค่าและความหมายของชีวิต ตลอดจนชะตากรรมของมนุษย์ (วัลยา วิวัฒน์ศร ๒๕๓๙ : บันทึกผู้แปล)

- ผู้ประพันธ์ชี้ให้เห็นธรรมชาติแห่งปรัชญาในแง่ที่ว่านักผจญภัยและนักแสวงโชคจากตะวันตกพยายามฝ่าฝืนและทำลายความสมดุลแห่งมนุษย์ในดินแดนตะวันออก เพื่อตอบสนองตัณหาของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องทรัพย์สินเงินทอง เรื่องเพศ หรือเรื่องอำนาจ แต่ในที่สุดก็ถูกรัศมีชาติลงโทษอย่างสาสม (เหรียญ ทล่อวิมิงคล ๒๕๓๙ : ๑๔๓)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว นวนิยายเรื่องนี้จึงได้รับรางวัลแองต์เตราลีเย่ (Prix Interallié) เป็นเรื่องแรก ในปี พ.ศ.๒๔๗๓ รางวัลดังกล่าวเป็นของนิตยสารรายเดือนชื่อ *La Nouvelle Revue Francaise* (วัลยา วิวัฒน์ศร ๒๕๓๙ : ๒๕๓) นอกจากนี้ยังถือว่าเป็นวรรณกรรมที่เขียนถึงอินโดจีนในช่วง พ.ศ.๒๔๖๘ - ๒๔๗๓ ที่เด่นและมีชื่อเสียงที่สุด (ธีรา สุขสวัสดิ์ ณ อยุธยา ๒๕๕๒ : ๑๕๑)

ความยิ่งใหญ่ของมัลโรธในฐานะนักคิด นักเขียนคนสำคัญของฝรั่งเศส และความสำเร็จของนวนิยายเรื่อง *ราชมรรคา* ทั้งด้านปรัชญาความคิด ตลอดจนด้านวรรณศิลป์ ได้ก่อกำแพงแห่งอคติเข้าบดบังสายตาของผู้อ่านทั้งโลกมานานเกือบก่อนศตวรรษ ทำให้มองไม่เห็นตัวตนละครที่เป็นชนพื้นเมือง โลกตะวันออกในนวนิยายนี้ ถูกบิดเบือนว่าเป็นแดนป่าเถื่อน ทั้งที่ไม่เป็นจริง นอกจากนี้ชนเผ่า

“อินโดจีนฝรั่งเศส” จากห้วงคำนึงของ อ็องเดร มาลโรซ์ ในนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา

ในนวนิยายยังได้รับการกล่าวถึงอย่างไม่ถูกต้องและอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะชนเผ่าสะเตียงซึ่งเปรียบเสมือนตัวผู้ร้ายที่ทำให้ตัวเอกของเรื่องก้าวไปไม่ถึงฝั่งฝันของตนนั้น ถูกวาดภาพให้เป็นคนดูร้ายราวกับเป็นพวกนักล่าหัวมนุษย์ในป่าป่วนิวกินี

ชนชาติพื้นเมืองอินโดจีนที่กล่าวถึงในเรื่องนี้มีอยู่ ๒ กลุ่ม คือ ชาวเขมรและชาวสยาม ภาพของชาวเขมรปรากฏผ่านมุมมองของโกลัดเมื่อเขามาถึงพนมเปญก็คือ ภาพวณิพกชราตาบอดกำลังตีตีพิณพื้นเมืองและร้ายโคลกรัมเกียรติที่ท่ามกลางฝูงชอทานและหญิงรับใช้ชาวเขมร เขมรในมุมมองของโกลัดก็คือประเทศที่กำลังผุพัง บ้านเมืองว่างเปล่า วัดวาอารามทรุดโทรม เมืองเขมรหมดอนาคตและกำลังจะตาย เช่นเดียวกับชายชราตาบอดที่กำลังตีตีพิณขับโคลกรัม ในขณะที่ป่าเขมรยังมีความลึกลับน่าพิศวงและเป็นคู่ต่อสู้ที่น่าประหลาดกำลัง “เบี่ยงหน้าเขาเคือผืนป่าซึ่งมีต่างจากศัตรูที่กำหดเกร็งแน่น” (น. ๖๖)

คนพื้นเมืองเขมรคนต่อมาคือ “ซา” อดีตนักโทษขอทานพนันและลักเล็กขโมยน้อย บทบาทในเรื่องก็คือคนขับรถของโกลัดและเพร์เค้น ซาติดตามคนทั้งสองไปตั้งแต่เริ่มออกเดินทางสู่เส้นทางสายราชมรรคากระทั่งจบเรื่อง นอกจากนั้นยังมีชนพื้นเมืองที่รับจ้างเป็นคนนำทางและเป็นคนงานสกัดศิลาจำหลักและชักลากออกจากป่าลึก คนพื้นเมืองเขมรกลุ่มสุดท้ายก็คือ ทาสเขมรที่ชนเผ่าสะเตียงจับไปเป็นคนรับใช้ ทาสเหล่านั้นจะถูกนายทาสชาวสะเตียงทรมานควักลูกตาออกและให้ทำงานหนัก

ชนพื้นเมืองอีกรุ่นที่กล่าวถึงก็คือชาวสยาม แต่เป็นชาวสยามที่อยู่ในฐานะผู้ปกครอง เป็นตัวละครที่ถูกพาดพิงถึงในลักษณะนักล่าอาณานิคมท้องถิ่นที่พยายามจะรุกรานชนเผ่าต่างๆ ในอินโดจีนด้วยยุทธวิธีต่างๆ อันได้แก่ การสร้างทางรถไฟตัดเข้าไปในบริเวณที่ตั้งของชนเผ่ากลางดงลึก โดยใช้กำลังทหารพร้อมอาวุธคือปืนใหญ่เป็นหน่วยบุกเบิกเส้นทาง เพื่อหวังที่ผนวกเอาดินแดนของชนเผ่าเหล่านั้นเป็นของตน และนำเอาอารยธรรมสยามเข้าสู่ดินแดนต่างๆ ที่อำนาจรัฐตนเองแผ่ขยายไปถึง

การเสนอชนพื้นเมืองเขมรอย่างกระจัดย่อยดังกล่าว สะท้อนทัศนคติของมัลโรธต่อชาวเขมรว่า เป็นชนชาติที่น่าสงสาร ไร้เซลา อ่อนแอ และยากไร้ อันเป็นผลจากการถูกยึดครอง (แต่ไม่ได้ระบุว่าถูกใครยึดครอง) ในขณะที่มัลโรธให้ภาพสยามโดยเสนอให้มองจากมุมมองของผู้ปกครอง และใช้ความคิดแบบเจ้าอาณานิคมเข้าไปกำหนดการกระทำของชนชั้นนำสยาม ที่ดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศไม่ต่างจากจักรวรรดินิยมสากล จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์สยามไม่เคยปฏิบัติกรรณการรุกรานชนเผ่าโดยใช้ทรัพยากรทางการทหารจำนวนมาก หากแต่ด้วยเจตจำนงที่จะผนวกดินแดนของชนเผ่าเป็นของตน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งชนเผ่าเหล่านี้ไม่เคยอยู่ในสายตาของชนชั้นนำสยามด้วยซ้ำไป สงครามในประวัติศาสตร์ระหว่างสยามกับอาณาจักรต่างๆ ในอินโดจีนเป็นสงครามแบบจารีต กล่าวคือผู้ปกครองจะกรีธาทัพเข้าไปทำสงคราม ณ ศูนย์กลางอำนาจของอาณาจักร ดังเช่น ในสมัยอยุธยาเจ้าสามพระยาและสมเด็จพระนเรศวร เคยยกทัพไปตีอาณาจักรเขมร กวาดต้อนผู้คน ทรัพย์สิน และเผาทำลายโบราณสถานต่างๆ ของเขมร แม้แต่ในสมัยรัตนโกสินทร์แผ่นดินสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ยังใช้ยุทธวิธีเดียวกันในการทำสงครามกับเพื่อนบ้าน ดังนั้นการแบบบุกรุกไล่ชนเผ่าเพื่อขยายดินแดน น่าจะไกลเกินกว่าข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์

แต่ที่กล่าวมาแล้วไม่ได้มีความสำคัญมากไปกว่าการให้บทบาทเชิงลบต่อชนเผ่าเสเตียง นวนิยายเรื่องนี้วาดภาพชนเผ่าเสเตียงว่าเป็นนักรบที่ดุร้าย และเชื่อในไสยศาสตร์มนต์ดำ หมู่บ้านเสเตียงที่มัลโรธวาดภาพไว้ในเรื่องนั้นเป็นหมู่บ้านของนักรบ มีเชิงหินสูงสร้างด้วยซุงทั้งต้นเรียงกันจนมองไม่เห็นผืนป่าเหนือเชิงหินมีโลงศพตกแต่งด้วยรูปบูชาประดับขนนกและกะโหลกวัวป่าขนาดมหึมา ผู้นำเผ่าเป็นชายชราผอมแห้ง มีแต่กระดูกโอบลาร้าและซี่โครงเห็นชัดลึกพ้นกายด้วยโครงกระดูกเดี่ยว มีนักรบ ๑๐ คน ถืออาวุธขนาดสั้นลักษณะกึ่งดาบกึ่งเคียวคอยคุ้มครองอยู่ข้างๆ นักรบเหล่านี้บางคนเป็นโรคผิวหนัง มักแสดงอาการเกากลากเกลื่อนตามร่างกาย

ความคิดความเชื่อของคนเผ่าในนิมโนทัศน์ของมัลโรธนั้นก็คือ ความเชื่อในลัทธิสาบานด้วยการดื่มสาโทจากไหและปล้องอ้อเดียวกัน ผู้ที่จะต้องถูก

“อินโดจีนฝรั่งเศส” จากห้วงคำนึงของ อังเดร มาลโรซ์ ในนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา

ลงโทษก็คือผู้ที่ไม่ยอมตีมสาโทความหมายก็คือการปฏิเสธความเป็นมิตร ส่วนผู้ที่ตีมสาโทแล้วทรยศหักหลัง ก็จะถูกลงโทษเช่นเดียวกัน สมบัติที่ชนเผ่านี้ปรารถนาเป็นเจ้าของก็คือไท่ อีกทั้งยังนิยมจับคนต่างเผ่าพันธุ์มาทรมานและนำมาเป็นทาสรับใช้ ทาสแต่ละคนจะเป็นสมบัติของนายทาสชาวสะเตียง ดังเช่นทาสชาวเขมรตาบอดที่ถูกจับมาใช้งาน กราโบต์ฝรั่งเศสผิวขาวที่ถูกควักลูกตาโยนให้สุนัขกินและถูกนำมากักขังทรมานเยี่ยงทาส

การลงโทษผู้ที่ทำผิดคำสาบานก็คือการใช้กำลังเข้าจับกุมเช่นฆ่า ดังเช่นกรณีของโกลิตและเพร์เคนที่ตีมสาโทสาบานแล้ว กลับทรยศต่อคำสาบานด้วยการลักลอบช่วยเหลือกราโบต์ซึ่งเป็นทาสสมบัติของชาวสะเตียง มาลโรซ์บรรยายภาพนักรบชาวสะเตียงจำนวนมากมายพร้อมอาวุธคือแหลนหลาวและหน้าไม้ กรูกันเข้ามาดูจั่วตัวแมลงรายล้อมกระท่อมเตรียมเผาโกลิต เพร์เคน และกราโบต์ทั้งเป็น หลังจากพระอาทิตย์ตกดิน แต่มาลโรซ์ก็แสดงให้เห็นว่า ชนผิวขาวนั้นฉลาดกว่าเหนือกว่าชนเผ่าสะเตียง แม้ในสถานการณ์ที่คับขัน ชนผิวขาวก็ฉลาดในการใช้ความเชื่อของชาวสะเตียงเพื่อเอาตัวรอด ด้วยการที่เพร์เคนเจรจาเสนอให้แลกกับชีวิต และการตีมเลือดสาบานกับหัวหน้าเผ่า โดยหลอกให้เข้าใจว่าเลือดที่ตีมมาจากเขาวัวศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวสะเตียงนับถือ

ความดูร้ายของชาวสะเตียงยังถูกเน้นย้ำในตอนท้าย เมื่อสยามรุกไล่เข้าไปในดินแดนของชนเผ่าชาวสะเตียง ทำให้ชาวสะเตียงต้องหนีกระเจิดกระเจิง แต่ก็ยังมีวาทะลายชนเผ่าอื่นๆ ในพื้นที่ที่ตนเองผ่านไปให้ยอเย็บตามไปด้วย

ชนเผ่าสะเตียงนั้นเมื่ออยู่จริงในดินแดนแถบอินโดจีนนี้ คำว่า “สะเตียง” เป็นภาษาเขมร แปลว่าคนป่า เป็นคำที่ใช้เรียกชนเผ่าหนึ่ง รูปร่างต่ำ ผิวคล้ำดำแดง และเป็นชนเผ่าที่ใช้ภาษาในตระกูลภาษามอญ-เขมร มีชื่อเรียกในภาษาเขมรอีกชื่อหนึ่งคือ “พนอง” ชาวเวียดนามเรียกว่า “มอย” แปลว่าคนป่าเช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในประเทศลาว คนลาวเรียกว่า “ซ่า” และคนไทยเรียกชนเผ่านี้ว่า “ส่วย” คำว่า “ซ่า” นั้นสันนิษฐานว่ามาจากคำว่า “ข้า” หมายถึงเป็นข้าทาสทำนองเดียวกับคำว่า “ส่วย” ชนเผ่านี้จึงอยู่ในฐานะข้า ต้องทำหน้าที่รับใช้ หรือทำงานหนักเพื่อส่งส่วยให้แก่นายทาสซึ่งอาจเป็นไทยหรือลาว



ภาพทหารฝรั่งเศสจับเชลยพื้นเมืองชาวข่าที่ต่อต้านอาณานิคม จากปกหนังสือ *Rebellion in Laos* (โดยการแนะนำจาก ก้าวพล จ้าปาพันธ์)

ความเชื่อในตำนานก็คือ “ข่า” เป็นชนชาติที่มีวีรบุรุษคือท้าวฮุ่งหรือขุนเจือง เคยทำสงครามเอาชนะพวกเกวที่เมืองปะกัน แถบลาวตอนเหนือ และจัดให้มีการทำเหล้าไหเลี้ยงฉลองชัยแก่บรรดาไพร่พลที่เมืองนี้ ต่อมาเจ้าขุนลอแห่งนครกาหลงยกทัพมารบกับขุนเจืองและสังหารขุนเจืองตาย พวกลาวจึงได้อพยพเข้ามาอยู่บริเวณล้านช้าง ส่วนพวกข่าก็ถูกขับไล่ให้ไปเป็นข้าทาส ต้องส่งส่วยพืชไร่ ข้าวไร่และแรงงานให้แก่ท้าวพญาเมืองลาวเป็นประจำ เมื่อทางการลาวมีงานพิธีก็จะเกณฑ์พวกข่ามาใช้งาน เมื่อกษัตริย์ลาวจะเสด็จประพาส ณ ที่ใด จะมีข่าคอยตีกลองประโคม พวกท้าวพญาทั้งหลายก็นำพวกข่ามาใช้สอยเป็นข้าทาสในบ้านเรือน นอกจากนั้นบรรดาเจ้าเมืองต่างๆ ในภาคอีสาน เช่น เจ้าเมืองนครราชสีมา เป็นต้น ก็นิยมยกพวกออกไป “ตีข่า” คือออกไปกวาดจับชาวข่า เพื่อนำมาขายเป็นทาสรับใช้

ในยุคจักรวรรดินิยม ฝรั่งเศสเข้าครอบครองลาวในฐานะอาณานิคม ข่าเป็นชนชาติสำคัญที่ก่อกบฏต่อต้านฝรั่งเศส ได้แก่ ขบวนการต่อต้านฝรั่งเศสกลุ่มพ่อกะดวด (พ.ศ. ๒๔๔๓-๒๔๔๖) ที่ถูกฝรั่งเศสปราบปรามอย่างโหดเหี้ยมแถบสุวรรณเขต ขบวนการต่อต้านฝรั่งเศสกลุ่มองค์แก้วและองค์มมะด้า (พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๗๙) ถือเป็นขบวนการที่ใหญ่ที่สุดในภาคใต้ของลาว และต่อต้านฝรั่งเศสหนักที่สุดมากกว่ากลุ่มใดๆ ในประเทศลาว จนฝรั่งเศสต้องขอเจรจาสงบ

“อินโดจีนฝรั่งเศส” จากห้วงคำนึงของ อ็องเดร มาลโรซ์ ในนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา

ศึก ในวันที่เจรจามีข้อตกลงว่าทั้งสองฝ่ายจะไม่พกพาอาวุธใด แต่ฝรั่งเศสกลับไม่
ซื่อสัตย์แอบซ่อนปืนไว้ในหมวก สังหารองค์แก้วผู้นำฝ่ายกบฏชาวซาเสียชีวิต และ
การต่อสู้เพื่อต่อต้านฝรั่งเศสของกลุ่มนี้ยังดำเนินต่อมาอีกหลายปีและสลายไปใน
ที่สุด

บทบาทของชาวสะเตียงหรือชาวซาในนวนิยายเรื่อง ราชมรรคา นั้น เรา
ไม่อาจทราบได้ว่าเป็นเรื่องที่มาลโรซ์คิดฝันเอาเอง หรือจากการรับรู้การต่อสู้เพื่อ
ต่อต้านฝรั่งเศสของกบฏชาวซาด้วยมุมมองของนักล่าอาณานิคม แต่ที่แน่ชัดก็คือ
มาลโรซ์ได้ใช้วรรณศิลป์ลดทอนภาพของชาวสะเตียงให้ตกต่ำอย่างน่าเศร้า สิ่งที่
ชาวสะเตียงถูกกระทำจากชนชาติอื่นตลอดมา ก็กลับตาลปัตรไปว่าชาวสะเตียงได้
กระทำการชั่วร้ายนั้นเสียเอง ทั้งนี้เพียงเพื่อให้ผู้เขียนนำไปเป็นวัตถุดิบสร้างเรื่อง
พิสุจน์แนวความคิดความเชื่อเกี่ยวกับชีวิต ความใฝ่ฝัน และความตายโดยผ่านวิถี
แห่งวรรณกรรม

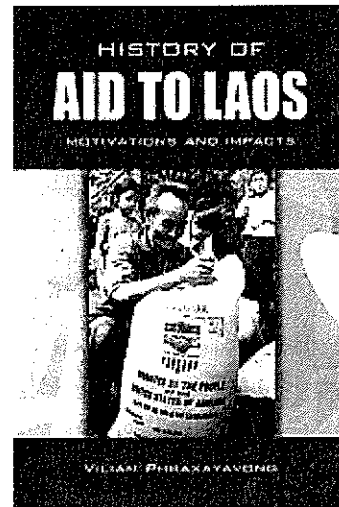
จวบจนทุกวันนี้ มาลโรซ์อยู่ในสถานะนักคิดนักเขียนคนสำคัญของ
ฝรั่งเศส ได้รับการยกย่องสรรเสริญแม้ว่าจะจากโลกนี้ไปหลายปีแล้ว นวนิยาย
เรื่อง ราชมรรคา ก็เป็นส่วนหนึ่งในความสำเร็จดังกล่าว แต่ท่ามกลางความสำเร็จ
นั้น อดีตอาณานิกรักัมพูชาถูกมองว่าเป็นบ้านป่าเมืองเถื่อนและชาวสะเตียงหรือ
ชาวซาได้ตกเป็นจำเลยของชาวโลกไปเรียบร้อยแล้ว เป็นชนชาติที่โหดเหี้ยม
ทารุณ ไร้อารยธรรมในอินโดจีน โดยไม่มีใครลุกขึ้นมาโต้แย้งหรือแม้จะเอ่ยอ้าง
ถึง ความผิดพลาดครั้งแรกของอ็องเดร มาลโรซ์ ในอินโดจีน คือการโฆษณา
โบราณวัตถุสถานของกัมพูชา แต่การสร้างภาพชนเผ่าสะเตียงเช่นนี้คือความ
ผิดพลาดครั้งที่สองของเขา

บรรณานุกรม

- จินตนา ดำรงค์เลิศ. ชีวิตและงานของอ็องเดร มาลโรซ์. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๒๖.
- ธีรา สุขสวัสดิ์ ณ อยุธยา. "ตะวันตก – ตะวันออก ในเส้นที่ตะวันออก". ใน เส้นที่ตะวันออก ๒๓๕-๒๖๕. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผีเสื้อ, ๒๕๔๐.
- , "มองอินโดจีน จากหนังสือสองเล่ม ของ มาร์เกอริต ดูราส". ศิลปวัฒนธรรม. ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒.
- บุญช่วย ศรีสวัสดิ์. ชาวเขาในเมืองไทย. โอเดียนสโตร์, ๒๕๐๖.
- วัลยา วิวัฒน์ศร. "ปัญหาการแปลราชมรรคากับการตรวจแก้ต้นฉบับ" ใน รายงานการสัมมนา: ๑๐๐ ปี ชาตกาลของอ็องเดร มาลโรซ์. สาขาวิชาภาษาฝรั่งเศส ภาควิชาภาษาตะวันตก คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร ๒๕๔๔, ๑๓๔-๑๔๔.
- , "อ็องเดร มาลโรซ์กับราชมรรคา" ใน ราชมรรคา. ๒๕๓-๒๕๕. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผีเสื้อ, ๒๕๓๙.
- ลีลา วีระวงศ์. ประวัติศาสตร์ลาว. กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๐.
- สุวิทย์ ธีรศาศวัต. ประวัติศาสตร์ลาว ๑๗๗๙ - ๑๙๗๕. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, ๒๕๔๓.
- เหรียญ หล่อวิมจล. "สัญลักษณ์ของโรคภัยในงานของมาลโรซ์". ใน จำลึงถึงอ็องเดร มาลโรซ์. ๑๓๖-๑๕๙. สุภาภรณ์ อภาวัชรุตม์ บรรณาธิการ, เชียงใหม่ : โรงพิมพ์มิ่งเมือง, ๒๕๓๙.
- อ็องเดร มาลโรซ์. ราชมรรคา. แปลโดย วัลยา วิวัฒน์ศร. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผีเสื้อ, ๒๕๓๙.

หนังสือเล่มนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์ในการให้ข้อมูล
ประวัติศาสตร์ความช่วยเหลือ
ที่ลาวได้จากประเทศและองค์การต่างๆ ได้อย่างดี...

...หนังสือเล่มนี้มีคุณประโยชน์ในการให้ข้อมูล
ประวัติศาสตร์ความช่วยเหลือ
ที่ลาวได้จากประเทศและองค์การต่างๆ ได้อย่างดี...



“...หนังสือเล่มนี้มีคุณประโยชน์ในการให้ข้อมูล
ประวัติศาสตร์ความช่วยเหลือ
ที่ลาวได้จากประเทศและองค์การต่างๆ ได้อย่างดี...”

ปริทัศน์หนังสือ

History of Aid to Laos: Motivations and Impacts

(ประวัติศาสตร์ว่าด้วยความช่วยเหลือต่อลาว: แรงจูงใจและผลกระทบ)

โดย Viliam Phraxayavong

นฤตม์ เจริญศรี

ความพยายามของผู้ศึกษาการระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ประสบกับปัญหาใหม่ๆ ขึ้นมาอย่างต่อเนื่องอันเป็นผลมาจากความสลับซับซ้อนของสังคมโลก และเทคโนโลยีที่เป็นปัจจัยเสริมให้ความสลับซับซ้อนทั้งหลายปรากฏตัวเร็วยิ่งขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเทคโนโลยีกลายเป็นปัจจัยเร่งที่สำคัญ นอกจากนี้ปัญหาหรือประเด็นทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยี และการพัฒนาของเศรษฐกิจที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็วนั้นก็นำไปสู่มาตรการที่จะหาหนทางเพื่อรับมือหรือวางแผนนโยบายที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ

มิติหนึ่งที่เกิดการเปลี่ยนแปลง คือ มิติเศรษฐกิจ ที่รัฐต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเด็นการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ทั้งนั้นแล้วเป้าหมายที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เกิดขึ้นด้วยตัวของมันเอง หากแต่เกิดจากการผลักดันและการเห็นผลลัพธ์ของความพยายามที่เกิดขึ้นจาก

มุมอื่นของโลก คือ สหภาพยุโรป กระนั้นก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าอาเซียนนั้นพยายามที่จะพัฒนาตนเองให้เหมือนสหภาพยุโรป ดังที่ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ เลขาธิการอาเซียนคนปัจจุบันได้กล่าวไว้ว่า “สหภาพยุโรปเป็น แรบบิ้นดาลใจ ไม่ได้เป็น ตัวแบบ ของอาเซียน” (ขจิต, 2552: 4-5)

ความพยายามรวมตัวกันทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนหนึ่งก็เพื่อเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจ แต่ความแตกต่างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ ที่บางประเทศร่ำรวย และบางประเทศยากจนกว่านั้น ส่วนหนึ่งไม่ได้เป็นเพราะปัจจัยทางภูมิศาสตร์เพียงอย่างเดียว เพราะปัจจัยทางภูมิศาสตร์ไม่ได้เป็นปัจจัยชี้ขาดว่าภูมิศาสตร์ที่รัฐนั้นตั้งอยู่หรือทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในรัฐใดรัฐหนึ่งนั้นจะช่วยส่งเสริมให้รัฐรัฐนั้นมีสามารถในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างดีและมีเสถียรภาพ หากแต่มีปัจจัยอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องและเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้พัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเปลี่ยนแปลงไป ปัจจัยที่ว่า คือ ปฏิสัมพันธ์ที่รัฐมีต่อรัฐอื่นๆ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ด้วย ด้วยเหตุที่ว่า ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐนั้นจะดำเนินผ่านมิติการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งล้วนมีเป้าหมายแอบแฝงอยู่ในการดำเนินนโยบาย และมีปัจจัยที่ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างกัน กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลหนึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาลอีกรัฐหนึ่ง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจึงไม่เพียงแต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นสันทวมมิตร (Goodwill) ระหว่างกัน (หรือในบางลักษณะอาจเป็นความสัมพันธ์ที่บาดหมาง) แต่หากรวมไปถึงเบื้องหลังของความสัมพันธ์ที่แอบแฝงซ่อนเร้นบางอย่างไว้

รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงครามโลกครั้งที่สองก็พัฒนารูปแบบความสัมพันธ์กับรัฐและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกิดขึ้นมาแต่ละช่วงเวลาตามลำดับ แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวตั้งอยู่ในโครงสร้างบางอย่างที่กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ หรืออาจกล่าวในอีกทางหนึ่ง คือ รูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างความที่สหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลางและเป็นมหาอำนาจ

ของโลก ซึ่งมีเป้าหมายในการดำรงระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย และระบบเศรษฐกิจแบบเสรีไว้ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มทุนและระบบทุนนิยมให้สามารถดำรงอยู่ได้ รูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีระหว่างกันและมีต่อรัฐนอกภูมิภาคจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงโครงสร้างดังกล่าวได้ เพราะไม่เพียงแต่รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีความใกล้ชิดกับกลุ่มการเมืองที่สหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นปฏิปักษ์ทางการเมืองแล้ว ยังรวมไปถึงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่จะช่วยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมให้แก่ประเทศผู้ผลิตได้

ลาวก็เป็นหนึ่งในประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นเบื้องหลังเวทีของสงครามเวียดนามที่สหรัฐอเมริกามีบทบาทและให้ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ยิ่ง การพัฒนาของเศรษฐกิจและการเมืองลาวก็ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง มีการรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ แต่การเมืองลาวก็คงจะเป็นเรื่องที่น่าจับจ้องหากการศึกษาวิจัยสมัยใหม่ไม่สามารถตอบโจทย์บางอย่างได้ว่า อะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ประเทศอื่นๆ และองค์การระหว่างประเทศ ให้ความช่วยเหลือ (Aid) แก่ลาวตั้งแต่ลาวได้รับเอกราชจากฝรั่งเศส สาเหตุที่กล่าวดังนั้นก็เพราะว่า หากไม่สามารถตอบได้ว่า อะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่ลาวได้ เราก็คงมีความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของลาวอย่างไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

หนังสือเรื่อง *History of Aid to Laos: Motivations and Impacts* โดย Viliam Phraxayavong นั้นพัฒนามาจากวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนที่ใช้เวลาเขียนกว่า 8 ปี ยื่นเสนอต่อ School of Goscience at the University of Sydney โดยมีคำถามหลักของการศึกษาที่ว่า ทำไมลาวถึงรับการช่วยเหลือเป็นระยะเวลานาน อะไรเป็นแรงผลักดันให้ประเทศผู้ให้ทุนอยากให้ความช่วยเหลือ และอะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้ลาวยอมรับความช่วยเหลือ

การตอบคำถามของหนังสือ เริ่มประเด็นไว้ด้วย ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency) โดยให้คำจำกัดความไว้ว่าเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง

ระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคที่พัฒนาแล้วกับกำลังพัฒนา ทฤษฎีดังกล่าวมองว่า “ความด้อยพัฒนา” (Underdevelopment) นั้นเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศร่ำรวยที่พัฒนาแล้วกับประเทศยากจนที่ยังไม่พัฒนา ทฤษฎีการพึ่งพานั้นแม้จะถูกคิดในช่วงทศวรรษ 1960 เริ่มโดย อังเดร กุนเดอร์ ฟรังก์ (Andre Gunder Frank) นำเสนอ แต่ทฤษฎีดังกล่าวก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานทฤษฎีสายลัทธิมาร์กซ์ (Marxist) ทั้งโดยจากคาร์ล มาร์กซ์ (Carl Marx) และจาก วลาดีมีร์ เลนิน (Vladimir Lenin) (หน้า 16-17)

คำถามที่หนังสือเล่มนี้ยกขึ้นมา คือ ความช่วยเหลือมีความเกี่ยวข้องกับ การพึ่งพาอย่างไร (หน้า 18) ผู้เขียนได้ยกเหตุผลของ โซตาลี (Zotalis, 1995) ว่า “ความช่วยเหลือที่มาในรูปของการให้กู้เงินนั้น ก่อให้เกิดการพึ่งพา เพราะการให้กู้ นั้นต้องจ่ายคืนด้วยดอกเบี้ยและสกุลเงินต่างประเทศ รูปแบบความช่วยเหลือแบบนี้ นั้นจะเป็นการเพิ่มภาระต้นทุนให้แก่ประเทศที่ด้อยพัฒนามากกว่า (Less Developed Countries – LDCs) อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มปัญหาอีกด้วย” กล่าวคือ เมื่อประเทศที่ด้อยพัฒนามากกว่าต้องดำเนินนโยบายอยู่บนพื้นที่ฐานที่รองรับความช่วยเหลือมากเกินไปก็จะส่งผลให้ไม่มีการวางแผนเศรษฐกิจ ไม่มีการใช้ทรัพยากร อย่างคุ้มค่า และจะเกิดการคอร์รัปชัน (Corruption) ดังนั้นเรื่องการพึ่งพาทาง ความช่วยเหลือ (Aid Dependency) นั้น จึงเป็นเรื่องที่ควรเข้าใจว่าเป็น ความสัมพันธ์กับเป้าหมายของการพัฒนา (หน้า 19)

ในกรณีของประเทศไทยที่เป็นเป้าหมายหลักของการศึกษานี้ ผู้เขียนได้ แบ่งช่วงระยะเวลาออกเป็นสี่ช่วง คือ ช่วงที่หนึ่ง ค.ศ.1950-1954 ช่วงที่สอง ค.ศ. 1955-1975 ช่วงที่สาม ค.ศ.1976-1985 และช่วงสุดท้าย คือ ค.ศ.1986-2005 การแบ่งช่วงการศึกษาออกเป็นสี่ช่วงนั้น ผู้เขียนได้ใช้เกณฑ์ที่ว่า ในช่วงแรกเป็น ช่วงที่ได้รับเอกราชจากฝรั่งเศสแต่ยังอยู่ภายใต้ สหภาพฝรั่งเศส (French Union) ลาวได้รับการช่วยเหลือจากฝรั่งเศสในด้านกลาโหม การต่างประเทศ และการคลัง ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวฝรั่งเศสก็ต้องการให้สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือด้วยเพื่อป้องกันลาวจากกองกำลังติดอาวุธพื้นเมือง (Local Insurgents) การให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาจึงนำมาสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี จนใน

ปี ค.ศ.1954 ที่ฝรั่งเศสแพ้ในสงครามเดียน เบียน ฟู (Dien Bien Phu) จึงต้องถอนกำลังออกไปจากกัมพูชา ลาว และเวียดนาม และให้เอกราชกับประเทศต่างๆ ในอินโดจีน อย่างไรก็ตามตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 50 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาส่วนเกี่ยวข้องกับภูมิภาคนี้มากแล้ว ลาวประสงค์ให้สหรัฐอเมริกามีบทบาทในการช่วยสร้างประเทศขึ้นมาใหม่ สหรัฐอเมริกาจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่ลาวตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ช่วงที่สอง คือ ระหว่างปี ค.ศ.1955-1975 เป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือลาวโดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะกันป้องกันคอมมิวนิสต์ “ปะเทดลาว” (Pathet Lao) ในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่เพียงแต่สหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางด้านทหาร โครงการต่างๆ เช่น การสร้างเขื่อนให้แก่อลาว แต่ยังรวมไปถึงญี่ปุ่น ที่ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ (Economic Relief) การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) ออสเตรเลีย ที่ให้ความช่วยเหลือทางการศึกษาและการเกษตร รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียต ที่ให้ผ่านการศึกษา

ช่วงที่สาม คือ ระหว่างปี ค.ศ.1976-1985 ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นศึกษาการรับความช่วยเหลือของลาวหลังจากที่มีการก่อตั้งรัฐบาลของลาวอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี ค.ศ.1975 ซึ่งสงครามที่ดำเนินมานานนั้นได้สิ้นสุดลง ประชาชนที่เคยพลัดถิ่นจากสภาพสงครามจึงอยู่ในช่วงที่ยกย้ายกลับถิ่นฐานบ้านเกิด มีความจำเป็นต้องฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจ ลาวซึ่งอยู่ในสภาพที่ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจึงร้องขอความช่วยเหลือไปยัง สภาเพื่อความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจร่วมกัน (Council of Mutual Economic Assistance – CMEA) ของฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนการรับความช่วยเหลือจากโลกเสรีมายังโลกคอมมิวนิสต์ การศึกษาช่วงดังกล่าวสิ้นสุดลงในปี ค.ศ.1986 อันเป็นปีที่ลาวประกาศเปลี่ยนแผนนโยบายเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง (Centralized Market) ไปเป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นตลาด (Market-Oriented Economy)

ช่วงสุดท้ายที่ผู้เขียนทำการศึกษา คือ ช่วง ค.ศ.1986-2005 โดยตั้งแต่ปี ค.ศ.1986 เป็นต้นมา ลาวก็ได้เริ่มได้รับความช่วยเหลือจากหลายฝ่าย ทั้งนี้มีปัจจัยหลายอย่าง คือ หลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตนั้น นายกรัฐมนตรีของไทย คือ ชชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ริเริ่มนโยบายต่างประเทศที่ใช้กับอินโดจีน คือ นโยบาย “แปลงสนามรบเป็นสนามการค้า” (From a Battlefield to Marketplace) การเกิดขึ้นของ สมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of South-East Asian Nations – ASEAN) การก่อตั้งโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (the Greater Mekong Subregional Economic Cooperation Program) ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) การก่อตั้ง คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission – MRC) เป็นต้น นอกจากนี้ความช่วยเหลือแบบพหุภาคี (Multilateralism) ในข้างต้นแล้ว ยังรวมถึงการได้รับความช่วยเหลือแบบทวิภาคี (Bilateralism) จากประเทศต่างๆโดยตรง เช่น จีน ไทย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากนี้สหภาพยุโรปเริ่มเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่มีบทบาทที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่ลาวในช่วงเวลานี้ โดยทัศนคติของผู้เขียนถือได้ว่าเป็นประเทศที่เห็นแก่ประโยชน์ผู้อื่นมาก (truly altruistic) (หน้า 250) โดยความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปที่เริ่มมีต่อลาวมาตั้งแต่ ค.ศ.1997 และพัฒนากระชับแน่นจากการที่สหภาพยุโรปมาตั้ง European Commission Delegation ณ นครเวียงจันทน์ ในปี ค.ศ.2003 และต่อมาในปี ค.ศ.2004 สหภาพยุโรปก็ตั้งเป้าหมายให้ความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยในลาว ทั้งใน หลวงพระบาง หลวงน้ำทา และพงสาส์ ด้วยการให้ความช่วยเหลือหลายโครงการ อาทิ โครงการควบคุมมาลาเรีย การบริการด้านปศุสัตว์ การอนุรักษ์ป่า หรือการพัฒนาชนบท เป็นต้น

บทที่ 7 ตอบคำถามหลักของหนังสือที่ว่า เป้าหมายของผู้ให้ความช่วยเหลือคืออะไร และทำไมลาวจึงได้รับความช่วยเหลือ ผู้เขียนแบ่งมูลเหตุของการให้ความช่วยเหลือออกเป็นสามมิติ คือ มิติทางการเมือง มิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางมนุษยธรรม และให้เหตุผลสาเหตุที่ลาวได้รับความช่วยเหลือไว้สามมิติ คือ มิติ

การเมือง มิติการพัฒนาเศรษฐกิจ และมิติทางการเงิน (ซึ่งในส่วนนี้จะไม่ลงรายละเอียดถึงข้อสรุปของผู้เขียน แต่สามารถหาอ่านได้จากหนังสือ)

ดังที่ได้กล่าวมาถึงภาพรวมของหนังสือเล่มนี้ จะเห็นได้ว่าหนังสือเล่มนี้มุ่งเน้นทำความเข้าใจมูลเหตุที่ประเทศหรือองค์กรต่างๆ ให้ความช่วยเหลือแก่ลาว รวมไปถึงเหตุผลของลาวในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งเป็นหนังสือที่ทำหน้าที่ในการเสนอปฏิสัมพันธ์ที่ลาวมีต่อประเทศหรือองค์กรอื่นๆ ได้เห็นภาพกว้าง นอกจากนี้ คุณูปการที่สำคัญของหนังสือเล่มนี้อีกประการหนึ่ง คือ การที่ผู้เขียนมีการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในช่วงเวลาต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งทำให้ข้อมูลที่ใช้นับสนุนในหนังสือนั้นมีความน่าเชื่อถือ และมีรายละเอียด การแบ่งเวลาเป็นช่วงๆ พร้อมทั้งชี้ตัวแสดงที่มีบทบาทในแต่ละช่วงก็เป็นสิ่งหนึ่งที่เป็นคุณประโยชน์จากการศึกษาดังกล่าว รวมไปถึงการอธิบายด้วยว่า ผลที่เกิดขึ้นจากการได้รับความช่วยเหลือในแต่ละช่วงเวลานั้นมีผลอย่างไรในมิติการเมืองและเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดีข้อจำกัดของหนังสือนี้มีอยู่ที่ว่า ผู้เขียนไม่สามารถชี้ให้เห็นปฏิสัมพันธ์ในโครงสร้างระดับโลกได้ว่า ในโครงสร้างระดับโลกนั้น อะไรเป็นแรงผลักดันที่แท้จริงที่ผลักดันให้สหรัฐอเมริกาหันมาให้ความช่วยเหลือแก่ลาวหลังการได้รับเอกราช และภายใต้เงื่อนไขใดที่ทำให้ลาวยอมได้รับความช่วยเหลือแต่ละประเทศ

แม้ข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นต่อประเด็นที่ว่า แรงผลักดันที่แท้จริงของสหรัฐอเมริกา และเงื่อนไขที่ส่งผลต่อลาวนั้นถูกอธิบายโดยผู้เขียนผ่านการให้คำอธิบายในช่วงบทที่สองที่ว่าด้วยเครื่องกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความช่วยเหลือแล้วนั้น แต่กรอบแนวคิดดังกล่าวก็ไม่อาจก้าวผ่านพ้นแนวคิดแบบยึดรัฐเป็นศูนย์กลาง (State Centric) โดยไม่พิจารณาว่าโครงสร้างโลกในแต่ละช่วงนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไป และตัวแสดงแต่ละตัวก็มีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไปตามแต่ละช่วงเวลา ดังนั้นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างสหรัฐอเมริกาต่อลาวในช่วงเวลาหนึ่งก็ย่อมแตกต่างไปกับความสัมพันธ์แบบดังกล่าวในอีกห้วงเวลาหนึ่ง และเป็นไป

ในทางเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับตัวแสดงอื่นๆ เช่น ญี่ปุ่น หรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ

สิ่งที่สำคัญเหนืออื่นใดและถูกละไว้ในหนังสือ คือ การให้คำอธิบายตรรกะของทุนนิยมโลก (Global Capitalism) ที่เกิดขึ้นอย่างเด่นชัดหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็นดินแดนที่ถูกมุ่งหมายให้สนับสนุนระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่เพิ่งล่มสลายไปหลังการสิ้นสุดของสงคราม การไม่กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวก่อให้เกิดข้อคำถามหลายประการ เช่น หลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้นสาเหตุใดที่ทำให้สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนจากการลงโทษทางการเมืองกับญี่ปุ่นมาเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อบูรณะระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่น แทน บัณฑิตที่ส่งผลให้ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ สภาวะแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศแบบใดที่ส่งผลให้รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รับเอาความช่วยเหลือต่างๆ เข้ามาสู่ประเทศของตนเอง โครงสร้างการเมืองและเศรษฐกิจระดับโลกส่งผลหรือไม่และอย่างไรต่อการตัดสินใจของสหรัฐอเมริกาในการให้ความช่วยเหลือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

กล่าวคือ หากการศึกษาพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปราศจากซึ่งการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่างๆ คือ กับสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางของทุนนิยมโลกที่สำคัญหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และกับญี่ปุ่นในฐานะที่สหรัฐอเมริกาต้องการให้ญี่ปุ่นเป็น “ป้อมปราการแห่งทุนนิยม” (Fortress of Capitalism) (Kullada, 2003: 16) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้วนั้น เราก็คงไม่สามารถเข้าใจได้อย่างแจ่มชัดว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรัฐที่ทำการศึกษานั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร ด้วยเหตุที่ว่าปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับสหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น เกิดขึ้นบนฐานของมิติทางการเมืองและเศรษฐกิจไปควบคู่กัน ในมิติการเมือง สหรัฐอเมริกาต้องการให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ในขณะที่มิติทางเศรษฐกิจที่ดำเนินควบคู่ไปด้วยกันนั้น คือ การที่สหรัฐอเมริกาคาดหวังให้พื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่ที่จะก่อให้เกิดผลดีกับระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่น โดยต้องการให้

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นตลาดและแหล่งทรัพยากรธรรมชาติให้กับระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่น นอกจากนี้โครงการความร่วมมือที่เกิดขึ้นตามลำดับ อาทิ “คณะกรรมการการเศรษฐกิจเพื่อเอเชียและตะวันออกไกลแห่งสหประชาชาติ” (Economic Commission for Asia and the Far East – ECAFE) ที่ต่อมาได้ใช้ “แนวคิดเรื่องการพัฒนา” พัฒนาความร่วมมือให้เป็น “ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย” (Asian Development Bank – ADB) ซึ่งมีบทบาทในการดูแลประเทศต่างๆในลุ่มแม่น้ำโขง ทั้งการจัดการแม่น้ำโขงที่ประกอบไปด้วยการสร้างเขื่อนต่างๆในลาว การควบคุมน้ำท่วม การจัดการการเดินเรือในแม่น้ำโขง ล้วนแต่เพื่อเอื้ออำนวยต่อประโยชน์ของระบบทุนนิยมของญี่ปุ่น ยิ่งไปกว่านั้น ADB เองก็ได้กลายเป็นเครื่องมือในการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ระบบอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น ดังที่วุฒิสมาชิกดาเนียล อินูเอ (Daniel Inouye) แห่งมลรัฐฮาวาย ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียนั้นให้เงินกู้เพื่อเอื้อประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมญี่ปุ่นประเทศเดียวหรือไม่” (Wilson, 1987: 67)

กล่าวโดยสรุป หากเราศึกษาประวัติศาสตร์ลาวโดยใช้รัฐเป็นแกนหลักของการศึกษา (State-Centric) แล้ว เราก็จะไม่เห็นโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ครอบงำภูมิภาคอยู่ เพราะโครงสร้างทางการเมืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้นไม่ได้เกิดขึ้นเป็นโครงสร้างที่เป็นผลลัพธ์ระหว่างรัฐเองโดยสมบูรณ์ หากแต่เป็นโครงสร้างที่เกิดบนพื้นฐานที่รัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐภายในภูมิภาค และรัฐมีปฏิสัมพันธ์ต่อรัฐอื่นๆ รวมไปถึงองค์การระหว่างประเทศอื่นๆที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งมีบทบาทสำคัญในการทำให้ระบบทุนนิยมสามารถดำเนินงานต่อไปได้ การศึกษาความช่วยเหลือที่ลาวได้จากรัฐอื่นๆหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆจึงต้องศึกษาผ่านการมองโครงสร้าง ซึ่งเป็นการมองที่ใหญ่กว่าการมองความช่วยเหลือเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น หากแต่เมื่อดูบริบททางประวัติศาสตร์แล้วจะเห็นว่าปฏิสัมพันธ์และตรรกะของทุนนิยมระดับโลกนั้นได้ก่อให้เกิดโครงสร้างความสัมพันธ์ที่อธิบายได้ครอบคลุมและมีตรรกะในการอธิบายได้มากกว่า

หนังสือเล่มนี้มีคุณประโยชน์ในการให้ข้อมูลประวัติศาสตร์ความช่วยเหลือที่ลาวได้จากประเทศและองค์กรต่างๆ ได้อย่างดี ทั้งนี้การนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งตัวเลข จำนวนเงินจากที่ต่างๆ นั้นสามารถนำเสนอได้อย่างชัดเจน แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการอธิบายโครงสร้างโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สองว่า โครงสร้างในช่วงเวลาใดส่งผลอย่างไรต่อรัฐต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือ แต่ก็มีความพยายามในการนำเสนองานที่มีประเด็นใหญ่และมีกรอบเวลาการศึกษาที่นานได้อย่างครอบคลุม

เอกสารอ้างอิง

- ขจิต จิตตเสวี. 2552. องค์การระหว่างประเทศ: องค์การระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์ และภูมิภาคอาเซียน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Kullada Kesboonchoo-Mead. 2003. "A Revisionist history of Thai-US Relations", *Asian Review* 16.
- Viliam Phraxayavong. 2009. *History of Aid to Laos: Motivations and Impacts*. Chiang Mai: Silkworms.
- Wilson, Dick. 1987. *A Bank for Half the World: The Story of the Asian Development Bank 1966-1986*. Manila: Asian Development Bank

การส่งบทความหรืองานวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารยุโรปศึกษา

ท่านที่ประสงค์จะส่งบทความหรืองานวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารยุโรปศึกษา สามารถส่งต้นฉบับบทความเกี่ยวกับยุโรปในสาขาประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ความยาว 10-20 หน้ากระดาษ A4 และบทคัดย่อความยาวไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ A4 ทั้งภาษาไทย (Cordia New ขนาด 16 point) หรือภาษาอังกฤษ (Times New Roman ขนาด 12 point) ส่งผ่านไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์มาที่ publication@ces.in.th พร้อมทั้งส่งประวัติการศึกษา การทำงานและตำแหน่งหน้าที่ในปัจจุบันมา หรือส่งทางไปรษณีย์มาที่

รองผู้อำนวยการฝ่ายสิ่งพิมพ์

ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชั้น 3 อาคารวิทยพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์ 0-2218-3922-3 โทรสาร 0-2215-3580 หรือ ces@chula.ac.th

ARTICLE TO BE PUBLISHED IN THE JOURNAL OF EUROPEAN STUDIES

Should you be interested in having your article or research paper focusing on European Studies in the field of History, Culture, Economics, Law, and Political Science, published in Journal of European Studies, Chulalongkorn University, please send your work and CV via e-mail address (publication@ces.in.th) in Microsoft Word, or to the address given below. Please make sure that your article or research paper, including its one-page-long abstract, lasts approximately 10-20 A4 pages, using Cordia New 16 point in Thai and Times News Roman 12 point in English.

Deputy Director of Publication Affairs

Centre for European Studies, Chulalongkorn University

3rd Floor, Vidyabadhna Building, Chulalongkorn University,

Phya Thai Road, Bangkok, 10330, Thailand

Tel: +662-218-3922-3 Fax: +662-215-3580 or ces@chula.ac.th

Subscription Form for Journal of European Studies
Centre for European Studies at Chulalongkorn University

Name (Mr./Mrs./Ms.) _____

Company Name _____

Address _____

Tel. No. _____ Fax No. _____

I subscribe to the Journal of European Studies for

() 1 year 180 baht for 2 Issues (bi-annually)

() 2 years 340 baht for 4 Issues

Cost of Postage* excluded (Asia: 4\$, Europe: 5\$, America: 7\$, Australia: 5\$)

Payment

() I would like to pay by cash in person.

() I enclose a money order for 180 Baht (Hundred and Eighty).

() I enclose a money order for 340 Baht (Three Hundred and Forty)

pay to the order of "*Centre for European Studies at Chulalongkorn University*
via Chulalongkorn University Post Office

Signature _____

Date ____/____/____

