

บทบัญญัติ “Buy American” : การกีดกันทางการค้า

- ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม -

thamavit@econ.tu.ac.th

คอลัมน์ เศรษฐฯ ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2552

ในเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย “การฟื้นฟูและการลงทุนของอเมริกา 2009” เพื่อกระตุ้นหรือฟื้นฟูเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่อยู่ในภาวะหดตัวอันเนื่องจากวิกฤตการณ์หนี้คุณภาพต่ำ (subprime crisis) โดยใช้งบประมาณ 7.87 แสนล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงบใช้จ่ายสำหรับโครงการต่างๆ ของรัฐบาลอันเป็นเรื่องดีสำหรับเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา แต่กลับมีมาตรการที่มีลักษณะกีดกันทางการค้าซึ่งมีผลเสียต่อการค้าโลกแถมมาด้วย

ในกฎหมายฉบับนี้ มาตรา 1605 ซึ่งเรียกว่า บทบัญญัติ “ซื้อของอเมริกัน” (Buy American Provision) ได้กำหนดว่า โครงการก่อสร้างที่ใช้งบประมาณก้อนนี้จะต้องใช้เหล็กและสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตในประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น (โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ถ้าการใช้เหล็กที่ผลิตในสหรัฐอเมริกาทำให้ต้นทุนของโครงการทั้งโครงการเพิ่มขึ้นเกินร้อยละ 25 หรือเหล็กที่ผลิตในสหรัฐมีปริมาณไม่เพียงพอหรือคุณภาพไม่เป็นที่พอใจ ก็จะสามารถใช้เหล็กนำเข้าได้)

บทบัญญัตินี้เสนอโดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเดโมแครตจากรัฐอินเดียนา ชื่อนายปีเตอร์ วิสคอลลอสกี เสนอเมื่อเดือนมกราคม 2552 เพื่อเป็นการช่วยอุตสาหกรรมเหล็กของสหรัฐอเมริกาซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในรัฐอินเดียนาและมิชิแกน อุตสาหกรรมเหล็กเหล่านี้มีการใช้กำลังการผลิตค่อนข้างต่ำประมาณร้อยละ 44 ทำให้รัฐทั้งสองมีอัตราการว่างงานค่อนข้างสูง โดยรัฐอินเดียนามีอัตราการว่างงานร้อยละ 8.1 และรัฐมิชิแกนมีอัตราการว่างงานร้อยละ 10.4

ภายหลังที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งจากในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ เช่น แคนาดา อียู และจีน ในเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาก็ได้แก้ไขบทบัญญัตินี้ให้มีลักษณะกีดกันทางการค้าน้อยลง โดยเพิ่มเติมข้อกำหนดในบทบัญญัตินี้ว่าการดำเนินการตามมาตรานี้ต้องไม่ขัดกับข้อผูกพันของสหรัฐอเมริกาคตามข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น ข้อตกลงองค์การการค้าโลก และเขตเสรีการค้า

ข้อตกลงขององค์การการค้าโลกที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้แก่ ข้อตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล (The Agreement on Government Procurement) ซึ่งกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลในประเทศสมาชิกต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่ผลิตในประเทศกับสินค้านำเข้า ฉะนั้นสหรัฐอเมริกาจึงไม่มีความชอบธรรมที่จะกำหนดว่าโครงการของรัฐต้องใช้เหล็กที่ผลิตในประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศที่เป็นสมาชิกของข้อตกลงจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลมีเพียง 39 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น อียู (27 ประเทศ) เกาหลี และสิงคโปร์ เป็นต้น

ประเทศเหล่านี้จึงได้รับประโยชน์จากการที่วุฒิสภากำหนดว่า การดำเนินตามมาตรา 1605 ต้องไม่ขัดกับข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่สำหรับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของข้อตกลงนี้ เช่น จีน บราซิล อินเดีย รัสเซีย และประเทศไทยก็จะต้องรับผลกระทบในทางลบจากมาตรา 1605 หรือ บทบัญญัติ “ชื่อของอเมริกัน” นี้แบบเต็มๆ

ในสหรัฐอเมริกา อุตสาหกรรมเหล็ก นักวิชาการ และนักการเมืองจำนวนหนึ่ง (เช่น วุฒิสมาชิก Sherrod Brown สังกัดพรรคเดโมแครตจากรัฐโอไฮโอ) สนับสนุนบทบัญญัติ “ชื่อของอเมริกัน” อย่างแข็งขัน แต่ก็มีเสียงคัดค้านมากพอสมควรจากบริษัทยักษ์ใหญ่ของสหรัฐอเมริกาที่ต้องพึ่งพาดตลาดส่งออกค่อนข้างมาก (เช่น บริษัทเจนเนอรัลอิเล็กทริก และบริษัทแคทเทอพิลลาร์) นักการเมือง (เช่น วุฒิสมาชิก John McCain อดีตผู้สมัครประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาสังกัดพรรครีพับลิกัน) และนักวิชาการอีกจำนวนมาก

ศาสตราจารย์ภาคาวตี (Jagdish Bhagwati) แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบียของสหรัฐอเมริกา เชื่อว่า ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากบทบัญญัติ “ชื่อของอเมริกัน” นี้ เช่น บราซิล จีน และอินเดีย จะตอบโต้ทางการค้าต่อสหรัฐอเมริกาโดยการหันไปซื้อเครื่องบินพาณิชย์ เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู และสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงๆ จากยุโรปและญี่ปุ่น แทนที่จะซื้อจากประเทศสหรัฐอเมริกา และต่อจากนั้น สหรัฐอเมริกาก็จะตอบโต้ทางการค้ากลับไป การตอบโต้ทางการค้าเหล่านี้ล้วนไม่ขัดกับข้อผูกพันที่มีต่อองค์การการค้าโลก แต่โลกก็จะเต็มไปด้วยการตอบโต้ทางการค้า

ศาสตราจารย์แอน ครูเกอร์ (Anne Krueger) แห่งมหาวิทยาลัยจอห์นฮอปกินส์เห็นว่า บทบัญญัติ “ชื่อของอเมริกัน” มีผลดีต่อเศรษฐกิจอเมริกาไม่มากนัก เนื่องจากโครงการก่อสร้างของสหรัฐอเมริกามีการใช้เหล็กที่นำเข้าจากต่างประเทศค่อนข้างน้อย แต่บทบัญญัตินี้เป็นสัญญาณแห่งการกีดกันทางการค้าและจะนำไปสู่การตอบโต้ทางการค้า ซึ่งในที่สุดจะมีผลเสียต่อการส่งออกและการจ้างงานของสหรัฐอเมริกาเอง และเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจโลกโดยรวมในระยะยาว และเธอชี้ว่า ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา เมื่อมีการบังคับใช้มาตรการกีดกันทางการค้าแล้วมักจะเป็นเรื่องที่ยากลำบากมากที่จะมีการยกเลิกมาตรการดังกล่าว

เมื่อพิจารณาข้อมูลในปี 2551 จะพบว่า โดยภาพรวมสหรัฐอเมริกานำเข้าสินค้าจากแคนาดา มากที่สุด และนำเข้าสินค้าจากจีนเป็นอันดับสอง สำหรับสินค้าเหล็กนั้น ในปี 2551 สหรัฐอเมริกานำเข้าเหล็กจากแคนาดา 7.6 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา คิดเป็นร้อยละ 80 ของการนำเข้าเหล็กของสหรัฐอเมริกา และสหรัฐอเมริกานำเข้าเหล็กจากจีนเพียง 677 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (4.32 แสนตัน) นักวิจัยคนหนึ่งชื่อ Jeffrey Schott จากสถาบันปีเตอร์สันเพื่อเศรษฐกิจระหว่างประเทศในกรุงวอชิงตันประมาณการว่า บทบัญญัตินี้จะช่วยให้อุตสาหกรรมเหล็กของสหรัฐอเมริกามีการผลิตเหล็กเพิ่มขึ้นประมาณ 5 แสนตัน และเพิ่มการจ้างงานเพียงหนึ่งพันคน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นไม่มากนัก และสอดคล้องกับความเห็นของแอน ครูเกอร์ ขณะเดียวกันจะมีผลเสียตามมาอันเนื่องจากการตอบโต้ทางการค้าจากประเทศคู่ค้าค่อนข้างมาก

เมื่อพูดถึงบทบัญญัติ “ชื่อของอเมริกัน” นักวิชาการมักจะนึกถึงกฎหมาย Smoot-Hawley 1930 ที่ออกในสมัยของประธานาธิบดีเฮอรัลด์ ฮูเวอร์ของสหรัฐอเมริกา เป็นกฎหมายที่ผลักดันโดยพรรครีพับลิกัน (ในขณะที่บทบัญญัติ “ชื่อของอเมริกัน” นำเสนอโดยพรรคเดโมแครต) กฎหมายฉบับนี้ขึ้นภาษ้นำเข้าสินค้าจากร้อยละ 34.6 (โดยเฉลี่ย) เป็นร้อยละ 42.5 ซึ่งเป็นอัตราภาษีที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา กฎหมายนี้ต้องการช่วยเหลือเกษตรกรของอเมริกาที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ พรรครีพับลิกันเริ่มเสนอกฎหมายนี้ตั้งแต่ปี 1928 ก่อนที่จะเกิดเศรษฐกิจถดถอยทั่วโลกในช่วงต้นทศวรรษ 1930 (the Great Depression)

ภายหลังที่สหรัฐอเมริกามีกฎหมาย Smoot-Hawley 1930 ประเทศในยุโรปก็ดำเนินการตอบโต้ทางการค้าต่อสหรัฐอเมริกาทันที ทำให้ปริมาณการค้าของสหรัฐอเมริกาลดลงร้อยละ 40 ภายใน 2 ปี และการขึ้นภาษ้นำเข้าครั้งใหญ่นี้มีส่วนซ้ำเติมเศรษฐกิจโลกที่อยู่ในภาวะถดถอยในขณะนั้นจนกลายเป็น the Great Depression และในช่วงดังกล่าวอุตสาหกรรมรถยนต์ของสหรัฐอเมริกามียอดขายลดลงจากที่เคยขายได้ 5 ล้านคันในปี 1929 เหลือ 1.8 ล้านคันในปี 1933 และทำให้สหรัฐอเมริกามีอัตราการว่างงานสูงถึงร้อยละ 25

อาจกล่าวได้ว่า การกีดกันทางการค้าและลัทธิกีดกันทางการค้ามักจะมีมากขึ้นเมื่อเศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะถดถอย การกีดกันทางการค้าได้อยู่คู่กับการค้าโลกมาโดยตลอด และจะอยู่คู่กันไปอีกยาวนาน ในวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลกปัจจุบัน บทบัญญัติ “ชื่อของอเมริกัน” ได้ส่งสัญญาณว่าการค้าของโลกจะมีการกีดกันทางการค้ามากขึ้น และจะมีการตอบโต้ทางการค้ามากขึ้นตามมา ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการค้าโลกและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกในรอบนี้

กล่าวสำหรับประเทศอาเซียน เนื่องจากประเทศอาเซียนจำเป็นต้องพึ่งพาส่งออกค่อนข้างมาก กระแสการกีดกันทางการค้าที่กำลังก่อตัวและแพร่หลายไปทั่วโลกย่อมไม่เป็นผลดีต่อประเทศในกลุ่มอาเซียน แต่ก็นับว่ายังมีข่าวดีที่ผู้นำอาเซียนได้แถลงร่วมกันเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2552 ในจุดยืนที่จะต่อต้านนโยบายการกีดกันทางการค้า และประเทศอาเซียนจะไม่ใช้มาตรการกีดกันทางการค้าใหม่ๆ

สุดท้าย ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าประเทศอาเซียนจะยึดมั่นและปฏิบัติตามคำแถลงนี้