

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 4 กันยายน 2539

ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ว่าด้วยประเทศแหล่งผลิตสิ่งทอและเสื้อผ้า

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ในสมัยก่อน สินค้าที่ส่งไปขายยังประเทศต่างๆไม่สู้มีปัญหาในการระบุว่าเป็นสินค้าเหล่านั้นมีต้นกำเนิดการผลิตในประเทศใด ถึงจะมีการส่งผ่านประเทศที่สามก่อนที่จะถึงประเทศปลายทาง (Country of Destination) ก็สามรถติดตามหาข้อมูลได้โดยง่าย เพราะการผลิตและการค้ามีได้มีกระบวนการที่ซับซ้อน แต่ในปัจจุบันหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะกระบวนการผลิตที่สามารถแยกชิ้นส่วนในการผลิตได้ โดยที่ประเทศผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปขั้นสุดท้าย เพียงแต่นำชิ้นส่วนมาประกอบกันเท่านั้น หาได้มีส่วนสร้างมูลค่าเพิ่ม (value added) ขึ้นได้อีกไม่

ข้อมูลเกี่ยวกับ ‘ประเทศแหล่งผลิต’ หรือ ‘ประเทศต้นกำเนิด’ (Country of Origin) มีความสำคัญในการจัดทำสถิติการค้าระหว่างประเทศ และในการคำนวณดุลการค้าระหว่างประเทศต่างๆ ความเที่ยงตรงของข้อมูลมีผลอย่างมากต่อความน่าเชื่อถือของสถิติ ด้วยเหตุที่กระบวนการผลิตมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อันเป็นผลจากการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (International Division of Labour) การระบุ ‘ประเทศแหล่งผลิต’ หรือ ‘ประเทศต้นกำเนิด’ จึงมิใช่เรื่องง่ายและกลายเป็นข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ จนถึงกับต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ภายใต้ GATT และต่อมาภายใต้ WTO

การออกเอกสาร ‘ประเทศแหล่งผลิต’ หรือ ‘ประเทศต้นกำเนิด’ มีความสำคัญยิ่งในการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศ เอกสารเหล่านี้เป็นฐานข้อมูลในการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า ในกรณีที่มีการควบคุมปริมาณการนำเข้า (import control) เอกสารเหล่านี้ช่วยให้ตรวจสอบได้ว่า มีการนำเข้าจาก ‘ประเทศแหล่งผลิต’ แต่ละประเทศเต็มตามโควต้าแล้วหรือไม่ แต่ในโลกที่ระบบการค้าระหว่างประเทศทวีความสลับซับซ้อน ประเทศผู้ส่งออกสามารถแปลง ‘ประเทศแหล่งผลิต’ เพื่อหลบเลี่ยงมาตรการทางนโยบายของ ‘ประเทศปลายทาง’ ได้ด้วยการส่งสินค้าออกผ่านประเทศที่สามก่อนที่จะเข้าสู่ ‘ประเทศปลายทาง’ เพื่อมิให้ปรากฏเป็นโควต้าของ ‘ประเทศแหล่งผลิต’ การส่งออกผ่านประเทศที่สามมักจะปรากฏในกรณีที่ ‘ประเทศแหล่งผลิต’ ใช้มาตรการลงโทษทางการค้า (trade sanction) ‘ประเทศปลายทาง’ ด้วย ยิ่งในกรณีที่

มีการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร (GSP) ด้วยแล้ว ประเทศที่ต้องการสิทธิประโยชน์ทางด้านนี้มักจะหาทางส่งสินค้าผ่านประเทศที่ยังคงได้รับ GSP แต่การใช้กลเม็ดเด็ดพรายเพื่อให้ได้ประโยชน์หรือหลีกเลี่ยงการเสียประโยชน์จากมาตรการทางนโยบายของประเทศคู่ค้าเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป วิธีการทางศุลกากรและการออกเอกสาร 'ประเทศแหล่งผลิต' จึงมีการปรับเปลี่ยนเพื่อป้องกันกลเม็ดเด็ดพรายเหล่านี้

สิ่งทอและเสื้อผ้าเป็นสินค้าที่มีปัญหาในการกำหนด 'ประเทศแหล่งผลิต' หรือ 'ประเทศต้นกำเนิด' อย่างมาก เพราะวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) และสินค้าสำเร็จรูปผลิตในประเทศต่างๆกัน โยสังเคราะห์และเส้นด้ายอาจผลิตในประเทศหนึ่ง ประเทศที่ทอผ้าอาจไม่สามารถผลิตโยสังเคราะห์และเส้นด้ายเองและต้องนำเข้าจากประเทศอื่น แม้แต่เสื้อผ้าที่เป็น สินค้าออกสำคัญของโลกที่สาม ก็ยังมีการแยกส่วนในการผลิต โดยที่มีการตัดผ้าตามแบบกระสวนในประเทศหนึ่ง แล้วส่งไปเย็บยังอีกประเทศหนึ่งที่มีแรงงานราคาถูกจำนวนมาก ภาระ 'ประเทศแหล่งผลิต' หรือ 'ประเทศต้นกำเนิด' จึงมิใช่เรื่องง่าย และกลายมาเป็นข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ

รัฐบาลอเมริกันไม่พอใจระเบียบวิธีการระบุ 'ประเทศแหล่งผลิต' หรือ 'ประเทศต้นกำเนิด' โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้างดงามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงทำตัวเป็นนักเลงโตจัดระเบียบเสียเอง ทั้งนี้ด้วยการตรา Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996

กฎหมายฉบับนี้นำเสนอโดยนายจอห์น บี. โบรด์ (John B. Breaux) วุฒิสมาชิกและนายเบนจามิน แอล. คาร์เดน (Benjamin L. Carden) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดพรรคเดโมแครตทั้งคู่ Breaux-Carden Act นำเสนอต่อรัฐสภาในเดือนมิถุนายน 2537 ในขณะที่มีการพิจารณาให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) โดยที่รัฐบาลคลินตันมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายฉบับนี้ ดูก ซุรุโอกะ (Doug Tsuruoka) แห่งหนังสือพิมพ์ *Asia Times* (July 10, 1996) รายงานว่า นางริต้า เฮย์ส (Rita Hayes) ผู้มีส่วนสำคัญในการร่างกฎหมายฉบับนี้เดิมเป็นประธานคณะกรรมการประสานงานนโยบายสิ่งทอของรัฐบาลคลินตัน ปัจจุบันเป็นหัวหน้าคณะผู้เจรจานโยบายสิ่งทอของสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) คนสำคัญอีกคนหนึ่งก็คือนายเจนนิเฟอร์ ฮิลล์แมน (Jennifer Hillman) ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาทั่วไปของ USTR

ด้วยการผลักดันของรัฐบาลคลินตัน ร่างกฎหมาย Textile and Apparel Global Competitiveness Act ผ่าน Ways and Means Committee ของสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ยาก

ลำบาก แต่ต้องเผชิญอุปสรรคสำคัญในคณะกรรมการการเงินแห่งวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วุฒิสมาชิกบ็อบ แพ็กวูด (Bob Packwood) แห่งพรรครีพับลิกัน ซึ่งต้องการเลื่อนการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ออกไปอีก 5 ปี ในขณะที่รัฐบาลคลินตันต้องการบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2538

ประธานาธิบดีวิลเลียม คลินตันต้องการคะแนนนิยมทางการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่นี้ จึงพยายามผลักดัน Textile and Apparel Global Competitiveness Act อย่างเต็มที่ กฎหมายฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากนายทุนอุตสาหกรรมสิ่งทอ ดังเช่น American Textile Manufacturers Institute และจากสหภาพแรงงาน เพราะการนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าขัดต่อผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมนี้ และทำให้การจ้างงานมีไม่มากเท่าที่ควร ในขณะที่วุฒิสมาชิกแพ็กวูดเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้นำนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าจากต่างประเทศ

เมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับกำหนดการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ รัฐสภาได้ถามความเห็นฝ่ายบริหาร รัฐบาลคลินตันเสนอให้เลื่อนการบังคับใช้กฎหมายนี้ออกไป 18 เดือน โดยเพิ่งสั่งให้รัฐสภาลงมติในเดือนมิถุนายน 2539 ในลักษณะ 'วิถีด่วน' ในการพิจารณา (fast-track option) กล่าวคือ ให้ลงมติรับหรือไม่รับกฎหมาย โดยห้ามแก้ไขบทบัญญัติใดๆในกฎหมายนี้ เพราะต้องการบังคับใช้กฎหมายนี้ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2539 เมื่อรัฐสภาไม่มีมติเห็นชอบ การบังคับใช้กฎหมายจึงเกิดขึ้น

ตามกฎหมายใหม่นี้ สิ่งทอที่เอาประเทศที่ทอผ้าเป็น 'ประเทศแหล่งผลิต' มิใช่ประเทศที่ย้อมหรือพิมพ์ผ้า สิ่งทอดิบที่ส่งออกจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อย้อมและพิมพ์ลายในอิตาลี เมื่อส่งออกจากอิตาลี เดิมถือว่าอิตาลีเป็น 'ประเทศแหล่งผลิต' แต่ตามกฎหมายใหม่นี้ ถือว่าเป็นการส่งออกจากสาธารณรัฐประชาชนจีน สำหรับเครื่องแต่งกายที่เอาประเทศที่เย็บผ้าเป็นเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็น 'ประเทศต้นกำเนิด' มิใช่ประเทศที่ตัดผ้าตามแบบกระสวย ในปัจจุบันฮ่องกงตัดผ้า แล้วส่งไปเย็บในสาธารณรัฐประชาชนจีน เนื่องจากมีแรงงานราคาถูกจำนวนมาก ตามกฎหมายใหม่ เสื้อผ้าเครื่องแต่งกายที่ตัดเย็บและส่งออกจากรัฐประชาชนจีนต้องถือว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็น 'ประเทศแหล่งผลิต' ทั้งๆที่ผ้าและวัตถุดิบส่วนใหญ่มาจากฮ่องกงก็ตาม หากการตัดเย็บกระทำในประเทศต่างๆมากกว่าหนึ่งประเทศ ให้ถือเอาประเทศที่มีส่วนตัดเย็บมากที่สุดเป็น 'ประเทศต้นกำเนิด'

Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 มีผลกระทบต่อบรรดาประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอและเครื่องแต่งกายอย่างถาวรหนา แต่ผลกระทบต่อทกหนักแก่ฮ่องกงและสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะสหรัฐอเมริกาจะวางว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนลอบส่งสิ่งทอ

และเสื้อผ้าผ่านฮ่องกงไปยังสหรัฐอเมริกา เพื่อมิให้ปรากฏอยู่ในโควตาของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยที่การค้าสิ่งทอและเสื้อผ้ามีการจำกัดโควตาตาม Multi-Fibre Arrangement (MFA)

ก่อนที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ การศุลกากรแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Customs Service) ประกาศใช้ระเบียบการศุลกากรเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายอย่างเข้มงวด เมื่อกลางเดือนมิถุนายน 2539 เอกสารการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายต้องมีข้อมูลรายละเอียดและเอกสารประกอบชนิดที่ไม่เคยบังคับใช้มาก่อน การศุลกากรแห่งสหรัฐอเมริกาถึงกับจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบโรงงานและบริษัทผู้ส่งออกในฮ่องกง แต่ฮ่องกงไม่ยินยอมเพราะถือเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน และสหรัฐอเมริกาไม่มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในฮ่องกง

รัฐบาลอเมริกันเลิกเล่นงานสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะสาธารณรัฐประชาชนจีนยังมีได้เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก จึงไม่สามารถร้องเรียนต่อ WTO ได้ แต่ประเทศผู้ส่งออกอื่นๆ ซึ่งเดือดร้อนจากกฎหมายฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกา เริ่มร้องเรียนต่อ WTO เพื่อให้ได้เห็นว่า Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 ขัดต่อกฎข้อบังคับของ WTO หรือไม่

Multi-Fibre Arrangement เป็นระเบียบการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศในปัจจุบัน แยกต่างหากจาก GATT ผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) มีข้อยุติว่า MFA จะค่อยๆ ผนวกเข้าเป็นระเบียบการค้าเดียวกับ WTO ภายในปี 2548 โดยต้องเลิกการกำหนดโควตาคำนำเข้า และหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน นอกจากนี้ ยังมีข้อตกลงอีกด้วยว่า จะมีการปรับกฎว่าด้วยประเทศแหล่งผลิตสิ่งทอและเสื้อผ้า (Country-of-Origin Rule) ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในปี 2541

สหรัฐอเมริกาอ้างความชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงกฎนี้ว่า ในเมื่อบรรดาประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าหาประโยชน์จากการเล็งกฎ สหรัฐฯ ย่อมมีความชอบธรรมที่จะเปลี่ยนแปลงกฎเพื่ออุดช่องโหว่ดังกล่าวนี้ (loophole-closing device) แต่กฎใหม่ที่กำหนดขึ้นหามีความคงเส้นคงวาไม่ ในขณะที่เสื้อผ้าเครื่องแต่งกายถือเอาประเทศที่ทำการผลิตในขั้นตอนสุดท้าย (เย็บ) เป็นประเทศแหล่งผลิต ทั้งๆ ที่มูลค่าเพิ่มที่เกิดจากการเย็บอาจน้อยกว่ามูลค่าเพิ่มที่เกิดจากขั้นตอนการผลิตก่อนหน้านั้น ส่วนผ้าทอกลับมิได้ถือเอาประเทศที่ทำการผลิตในขั้นตอนสุดท้าย (ดังเช่นย้อมสี และพิมพ์ลาย) เป็นประเทศแหล่งผลิต

นอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องมีเอกสารรับรองจากผู้ผลิต โดยผู้ผลิตต้องลงนามรับรองในเอกสารศุลกากรด้วยนั้น นอกจากจะเป็นการสร้างอุปสรรคการค้าที่มีใช้ภาษีศุลกากร (non-tariff barrier) แล้ว ยังขัดต่อระเบียบศุลกากรทั่วไป (General Customs Rule) ของสหรัฐอเมริกาเอง เพราะการนำเข้าสินค้าอื่นๆ ไม่มีข้อกำหนดเช่นนี้ ซึ่งเท่ากับเป็นการปฏิบัติอย่างลำเอียง

Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 กำลังก่อให้เกิดความโกลาหลในการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายระหว่างประเทศอย่างมาก เพราะประเทศผู้ส่งออกไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้มาก่อน จึงตั้งรับไม่ทัน ประเทศเหล่านี้กำลังเจรจากับสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา เพื่อหาทางบรรเทาผลกระทบ นอกจากนี้ ตามข้อตกลง WTO ว่าด้วยสิ่งทอและเครื่องแต่งกาย หากมีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ จะต้องมีการปรับโควตาเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดแก่ประเทศคู่ค้าด้วย

ด้วยเหตุที่การค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายมีการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีการกำหนดโควตาตามข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ในขณะที่ MFA เป็นข้อตกลงพหุภาคี การกำหนดโควตาเป็นข้อตกลงทวิภาคี การเปลี่ยนแปลง Country-of-Origin Rule อันเป็นผลจากการบังคับใช้ Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 จึงทำให้การส่งออกสิ่งทอและเครื่องแต่งกายของผู้ส่งออกบางประเทศไปยังสหรัฐอเมริกาเต็มโควตาหรือเกินเลยกว่าโควตาที่ตกลงกันไว้ นั่นหมายความว่า ประเทศเหล่านี้ไม่สามารถขยายการส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาอีกได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อการผลิตและการจ้างงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องแต่งกายภายในประเทศ

แม้ว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องแต่งกายในสหรัฐอเมริกาได้ประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ แต่ประชาชนผู้บริโภคเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ เพราะต้องซื้อสิ่งทอและเครื่องแต่งกายในราคาแพงขึ้น

สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำเข้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายรายสำคัญของโลก การบังคับใช้ Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 จึงมีผลกระทบต่อระเบียบการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายระหว่างประเทศอย่างสำคัญ