

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 26 มีนาคม 2536

ประธานาธิบดีคลินตันกับสงครามการค้าระหว่างประเทศ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เสียงถอนหายใจด้วยความโล่งอกปรากฏไปทั่วชุมชนเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เมื่อรัฐบาลอเมริกันประกาศเมื่อวันศุกร์ที่ 19 มีนาคม 2536 ว่า จะผ่อนปรนการตอบโต้ทางการค้า ทั้งกับญี่ปุ่นและประชาคมยุโรปอีกชั่วระยะเวลาหนึ่ง สงครามการค้าระหว่างประเทศซึ่งกำลังรอนวันปะทุ จึงยังไม่ปะทุขึ้น

ในระหว่างการรณรงค์เพื่อรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา นายบิลล์ คลินตัน ได้แสดงจุดยืนที่แข็งกร้าวที่จะปรับฐานะแห่งดุลการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ในช่วงเวลาสองเดือนเศษที่นายคลินตันดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกัน ผู้คนในนานาประเทศจึงเฝ้าจับตาดูว่า นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันจะแปรเปลี่ยนไปในทิศทางใด

การแต่งตั้งนางลอรา ไทสัน (Laura Tyson) ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจ (Council of Economic Advisers) ก็ดี การแต่งตั้งนายโรนัลด์ บราวน์ (Ronald Brown) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ก็ดี และการแต่งตั้งนายมิกกี้ แคนเตอร์ (Mickey Kantor) เป็นผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Trade Representative = USTR) ก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลนายคลินตันมีความโน้มเอียงที่จะยึดถือหลักการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade Doctrine) มากกว่าหลักการค้าเสรี (Free Trade Doctrine) บุคคลสำคัญในรัฐบาลอเมริกันปัจจุบันเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เคยกล่าวต่อสาธารณชนต่างกรรมต่างวาระว่า การค้าเสรีมิได้หมายความว่าแต่การที่สหรัฐฯ เปิดประตูต้อนรับสินค้าจากต่างประเทศเท่านั้น หากยังต้องหมายรวมถึงการที่ประเทศคู่ค้าทั้งปวงยินยอมให้สินค้าอเมริกันเข้าถึงตลาดภายในประเทศเหล่านั้นด้วย

หลักการการค้าเสรีของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกมีอิทธิพลครอบงำวงวิชาการเศรษฐศาสตร์มากกว่าสองศตวรรษ สำนักความคิดดังกล่าวสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ใช้ความชำนาญพิเศษในการผลิตสินค้าและบริการที่ตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการที่ตนไม่มีความถนัดในการผลิต การค้าเสรีตามหลักการดังกล่าวนี้จะช่วยเพิ่มพูนสวัสดิภาพของประเทศคู่ค้าได้

ในขณะที่ลัทธิการค้าเสรีมีพื้นฐานทางทฤษฎีของสำนักคลาสสิกทุนหลัง ลัทธิการค้าที่เป็นธรรมเชื่อว่าจะไปมีพื้นฐานทางทฤษฎีเสียเลย ในช่วงเวลาสองทศวรรษเศษที่ผ่านมา มีพัฒนาการของทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศสำนักใหม่ ซึ่งบุกเบิกโดยศาสตราจารย์พอล ครูกแมน (Paul Krugman) แห่ง M.I.T. ทฤษฎีใหม่นี้ชี้ให้เห็นว่า ในโลกแห่งความเป็นจริงที่การประกอบการในอุตสาหกรรมต่างๆ ล้วนแล้วแต่มีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (imperfect competition) และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีก่อให้เกิดการเพิ่มผลผลิตอันเป็นผลจากการขยายขนาดของการประกอบการ (increasing returns to scale) การค้าเสรีจะไม่ช่วยเพิ่มพูนสวัสดิภาพของประเทศคู่ค้า ภายใต้สภาวะการณดังกล่าวนี้มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลดำเนินนโยบายการค้าเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Trade Policies)

นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันมีแนวโน้มที่จะเป็นนโยบายการค้าเชิงยุทธศาสตร์ มากกว่าที่จะเป็นนโยบายการค้าเสรี

ประธานาธิบดีคลินตันในโอกาสที่รับปริญญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์จากมหาวิทยาลัยอเมริกันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2536 กล่าวยั่วว่า นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลอเมริกันเป็นนโยบายที่มุ่งถาโถมเข้าสู่การแข่งขัน มิใช่ถอยออกจากตลาด (compete, not retreat) ท่านประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาถ้อยยืนยันที่จะผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยสำเร็จลุล่วง อีกทั้งสนับสนุนข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ตลอดจนแสดงความเห็นต่อต้านลัทธิการกีดกันทางการค้า คำยืนยันเหล่านี้ทำให้บรรดาผู้สนับสนุนนโยบายการค้าเสรีพากันโล่งอกในระดับหนึ่ง

ในขณะที่ประธานาธิบดีคลินตันเปล่งมธุรสวาจา ข้อเขียนของนายมิกกี้ แคนเตอร์ ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ซึ่งตีพิมพ์ใน *Los Angeles Times* กลับให้ภาพที่แข็งกร้าว (*The Nation* ฉบับวันที่ 20 มีนาคม 2536) นายแคนเตอร์กล่าวว่า นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันมีพื้นฐานจากหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ

ประการแรก นโยบายการค้าระหว่างประเทศเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลนายคลินตัน ในขณะที่รัฐบาลนายคลินตันมีนโยบายที่จะสร้างงานที่ให้รายได้สูง พร้อมกับปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้สหรัฐฯ สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในตลาดโลกและเพื่อลดการขาดดุลการค้า นโยบายการค้าระหว่างประเทศก็ต้องสนองตอบเป้าหมายเดียวกันนี้

ประการที่สอง นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันยึดถือหลักความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างประเทศคู่ค้า สหรัฐฯ จะไม่โยนความผิดไปให้แก่ประเทศคู่ค้า

ในเรื่องที่เป็นความผิดของรัฐบาลอเมริกันเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขาดดุลงบประมาณ การขาดยุทธศาสตร์การลงทุนระยะยาว และการขาดการลงทุนในด้านการศึกษา แต่ประเทศคู่ค้าจะต้องมีส่วนรับผิดชอบในการผลักดันระบบการค้าพหุภาคีให้เป็นไปโดยราบรื่น หากอุตสาหกรรมใดมีกำลังการผลิตส่วนเกินก็เป็นความรับผิดชอบของประเทศคู่ค้าที่จะต้องลดกำลังการผลิตลง มิใช่ประคับประคองอุตสาหกรรมเหล่านั้นด้วยการให้เงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์พิเศษ ซึ่งกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ

ประการที่สาม นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันต้องการเห็นผลในทางปฏิบัติในการเพิ่มการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม สินค้าอุตสาหกรรม และบริการ ในการนี้ รัฐบาลอเมริกันจักดำเนินการทุกวิถีทางในการขจัดอุปสรรคและทำนบกีดขวางการค้าระหว่างประเทศ

ประการที่สี่ นโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลนายคลินตันเป็นนโยบายที่คำนึงถึงประชาชนเป็นด้านหลัก (people-oriented) ไม่เฉพาะแต่การส่งเสริมชาวอเมริกันให้ได้ประโยชน์จากการค้าต่างประเทศเท่านั้น หากทว่ายังมุ่งช่วยเหลือประชาชนที่พ่ายแพ้เกมการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

ความเป็นไปที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาสองเดือนเศษที่นายบิลล์ คลินตัน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกัน บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลอเมริกันเลือกใช้นโยบายการค้าเชิงรุก (active trade policy) ดังที่ปรากฏในข้อเขียนของนายเคนเตอร์

รัฐบาลนายคลินตันเปิดศึกกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียและกลุ่มประเทศอาเซียน ด้วยการกดดันให้ปฏิบัติตามกฎหมายกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา พร้อมกับกดดันให้มีการค้าบริการโดยเสรี ในการนี้ปรากฏว่ารัฐบาลอเมริกันกดดันได้วันมากเป็นพิเศษ ในกรณีของสาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐบาลนายคลินตันไม่เพียงแต่เรียกร้องให้รัฐบาลจีนลดอากรขาเข้าที่เรียกเก็บจากสินค้าจำนวนมากเท่านั้น หากทว่ายังกดดันให้เคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอีกด้วย ทั้งนี้โดยมีอาวุธสำคัญที่ใช้ในการต่อรอง คือ การต่ออายุข้อตกลงในการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-favored Nation Principle)

รัฐบาลนายคลินตันเปิดศึกกับประเทศญี่ปุ่น เพราะปรากฏว่าสหรัฐขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นในปี 2535 ถึง 43.67 พันล้านเหรียญอเมริกัน เพิ่มขึ้นจากปี 2534 ประมาณ 14.3% ในขณะที่ฝ่ายญี่ปุ่นกล่าวอ้างว่า การขาดดุลการค้าเป็นผลจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลอเมริกันเอง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลนายคลินตันกลับไปรื้อฟื้นข้อตกลงในปี 2532 ที่ญี่ปุ่นตกลงเปิดตลาดให้มีการนำเข้าเซมิคอนดักเตอร์จากต่างประเทศอย่างน้อย 20% ของปริมาณ

ที่ซื้อขายในในญี่ปุ่น ในปี 2535 ข้อมูลในช่วง 3 ไตรมาสแรกของปี 2535 ปรากฏว่า ปริมาณการนำเข้ามีเพียง 15.9% ของปริมาณการใช้ในประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลอเมริกันข่มขู่ว่า หากญี่ปุ่นไม่สามารถทำตามข้อตกลง สหรัฐฯ จำต้องตอบโต้อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่แล้วความตึงเครียดก็ผ่อนคลายลงในสัปดาห์ที่ผ่านมา เมื่อข้อมูลตลอดปี 2535 ปรากฏสู่สาธารณชนว่า การนำเข้าเซมิคอนดักเตอร์ของญี่ปุ่นมีถึง 20.2% ของปริมาณการใช้ ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงที่ญี่ปุ่นให้ไว้แก่สหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า ญี่ปุ่นนำเข้าเซมิคอนดักเตอร์จากสหรัฐฯ มากน้อยเพียงใด แต่เข้าใจกันว่าตกประมาณ 85% ของปริมาณการนำเข้า

สหรัฐฯ กับประชาคมยุโรปเป็นคู่กัดที่สมน้ำสมเนื้อ ทั้งในด้านพหุอนุภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง การดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกของรัฐบาลนายคลินตันในช่วงเวลาสองเดือนที่ผ่านมา ทำให้ประชาคมยุโรปต้องร่นถอย เริ่มด้วยการประกาศเก็บอากรขาเข้าจากเหล็กกล้าที่นำเข้าจากประเทศต่างๆ รวม 19 ประเทศเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2536 ทั้งนี้ด้วยข้อกล่าวหาซึ่งกระทรวงพาณิชย์ได้สวนแล้วพบว่า มีมูลว่า ประเทศเหล่านี้ซึ่งรวมประชาคมยุโรปด้วย ได้ให้เงินอุดหนุนทั้งโดยเปิดเผยและแอบแฝงในการผลิตเหล็กกล้า หลังจากนั้นก็เกิดวิวาทะเมื่อประธานาธิบดีคลินตันกล่าวโจมตีประชาคมยุโรปกรณีการให้เงินอุดหนุนในการผลิตเครื่องบินแอร์บัส และท้ายที่สุด รัฐบาลนายคลินตันขีดเส้นตายให้ประชาคมยุโรปปรับเปลี่ยนกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุภัณฑ์ของรัฐบาลประเทศต่างๆ ในประชาคมยุโรป

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 เป็นต้นมา ประชาคมยุโรปได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้ออุปกรณ์โทรคมนาคม อุปกรณ์การประปา อุปกรณ์พลังงาน และอุปกรณ์ขนส่งว่า สินค้าที่จะเสนอขายให้รัฐบาลในประชาคมยุโรปจะต้องมีองค์ประกอบของวัสดุพื้นเมือง (local content) อย่างน้อย 50% และหากบริษัทในประชาคมยุโรปเสนอขายในราคาสูงกว่าบริษัทนอกประชาคมยุโรปไม่เกิน 3% ให้รัฐบาลในประชาคมยุโรปเลือกซื้อจากบริษัทในประชาคมยุโรป ระเบียบการจัดซื้อดังกล่าวนี้มุ่งให้ประโยชน์แก่อุตสาหกรรมในประชาคมยุโรปเป็นสำคัญ แต่รัฐบาลอเมริกันถือว่าเป็นการปฏิบัติอย่างลำเอียง จึงผลักดันให้ประชาคมยุโรปเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดซื้อ ตั้งแต่ปลายยุครัฐบาลนายยอร์จ บุช ต่อมา นายคลินตันได้ขีดเส้นตายให้ประชาคมยุโรปเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดซื้อดังกล่าวนี้ภายในวันที่ 22 มีนาคม 2536 มิฉะนั้นสหรัฐฯ จะตอบโต้ด้วยการงดซื้อสินค้าประเภทเดียวกันจากประชาคมยุโรป ซึ่งมีมูลค่าการนำเข้าประมาณปีละ 40-50 ล้านดอลลาร์อเมริกา ต่อมาเมื่อวันที่ 19 มีนาคมที่ผ่านมา รัฐบาลนายคลินตันประกาศเลื่อนเส้นตายไปเป็นวันที่ 29 มีนาคม 2536

สงครามการค้าระหว่างประเทศซึ่งกำลังร่อนวันปะทุ คงจะไม่นานเกินรอ