

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 16 เมษายน 2536

วังวนแห่งการกีดกันการค้า

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

รายงานประจำปีของสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Trade Representative = USTR) ซึ่งเผยแพร่สู่สาธารณชนเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2536 กล่าวหาว่าประเทศที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกามีทั้งสิ้น 44 ประเทศ ในจำนวนนี้มีญี่ปุ่นและประเทศต่างๆในประชาคมยุโรป (12 ประเทศ) ย่อมเป็นเป้าหมายอันดับต้นๆของรัฐบาลอเมริกัน บรรดาประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ทั้งในเอเชีย (อันได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ แต่ยกเว้นฮ่องกง) และในละตินอเมริกา (อันได้แก่ อาร์เจนตินา บราซิล ชิลี และเม็กซิโก) รวมตลอดทั้งประเทศในกลุ่มอาเซียน (ยกเว้นบรูไน) ไม่สามารถรอดตาข่ายอันถี่ของสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาไปได้ ทั้งนี้มีข้อสงสัยเกี่ยวกับว่า ประเทศสังคมนิยมในอดีตและปัจจุบัน ดังเช่น รัสเซีย ฮังการี โปแลนด์ สาธารณรัฐเช็กและสโลวัก และสาธารณรัฐประชาชนจีน ล้วนแล้วแต่ตกอยู่ในสถานการณ์เดียวกันทั้งสิ้น

ภายในเดือนเมษายน 2536 รัฐบาลคลินตันจะต้องจัดทำรายชื่อประเทศ 'ผู้ร้าย' (Priority Foreign Country Watchlist) เพื่อเจาะจงเกี่ยวกับการละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา โดยใช้เวลาประมาณ 9 เดือนในการเจาะจง หากการเจาะจงไร้ผล รัฐบาลอเมริกันจะใช้อำนาจเข้าและมาตรการอื่น ๆ ในการตอบโต้

รัฐบาลคลินตันมีท่าทีในการเจรจาการค้าแข็งกร้าวกว่ารัฐบาลเรแกนและบุช จนผู้คนพากันจับตามองว่า สงครามการค้าระหว่างประเทศจะปะทุขึ้นเมื่อไร สงครามการค้าระหว่างประเทศสามารถหลีกเลี่ยงได้ หากประเทศมหาอำนาจใช้ท่าทีผ่อนปรนในการเจรจา และยินยอมที่จะประนีประนอมผลประโยชน์ แต่เมื่อไรก็ตามที่ประเทศมหาอำนาจเลือกใช้ยุทธศาสตร์ 'ยอมหักแต่ไม่ยอมงอ' ในการเจรจา สงครามการค้าย่อมยากที่จะหลีกเลี่ยงได้

นับตั้งแต่รัฐบาลอเมริกันใช้กฎหมายการค้า (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) นับเป็นเครื่องมือในการกล่าวหาและลงโทษประเทศคู่ค้าในฐานะที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรม บรรดาประเทศคู่ค้าของสหรัฐอเมริกา ล้วนแล้วแต่เลือกใช้กลยุทธ์การเตะถ่วงเวลา (delaying tactic) ในการเจรจา โดยพยายามถ่วงเวลาการหยิบยื่นผลประโยชน์ให้

สหรัฐอเมริกาให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ ต่อเมื่อมีสามารถถ่วงเวลาต่อไปได้จึงจำยอมหยิบยื่นผลประโยชน์ทางการค้าแก่สหรัฐฯ ญี่ปุ่นได้ใช้กลยุทธ์ดังกล่าวนี้มาโดยตลอด ประตุการค้ำระหว่างประเทศของญี่ปุ่นมิได้เปิดอ้ารับสินค้าต่างประเทศโดยปราศจากขอบเขต หากแต่ญี่ปุ่นเพียงแต่แง้มประตูนั้นแต่เพียงเล็กน้อย ต่อเมื่อได้รับแรงกดดันจากรัฐบาลอเมริกัน จนมีอาจทานทนต่อไปได้ ญี่ปุ่นจึงค่อยๆ แแง้มประตูการค้าอีกทีละนิด

กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ทั้งในเอเชียและละตินอเมริกาเจริญรอยตามญี่ปุ่นในการใช้กลยุทธ์การเตะถ่วงเวลา หากแต่ด้วยท่วงทีที่แตกต่างกัน ในกรณีของไทยและประเทศอื่นๆ ในอาเซียน ความสามารถในการเตะถ่วงเวลามีน้อยกว่าญี่ปุ่นเป็นอันมาก ส่วนสำคัญเป็นเพราะเหตุว่า รัฐบาลประเทศเหล่านี้ไม่คิดเตะถ่วงเวลามากนัก หากแต่มีท่วงทีที่จะยอมจำนนต่อข้อเรียกร้องของรัฐบาลอเมริกันมาตั้งแต่ต้น แต่การยอมจำนนมิได้เป็นเหตุให้รัฐบาลอเมริกันยุติการกดดัน ตรงกันข้าม รัฐบาลอเมริกันยังคงกดดันและเรียกร้องผลประโยชน์ทางการค้าสืบต่อมา เมื่อได้ประโยชน์ในเรื่องหนึ่งแล้ว ก็หันไปกดดันเรื่องอื่นต่อไป กว่าที่ประเทศเหล่านี้จะเรียนรู้ว่า กลยุทธ์การยอมจำนนมิใช่กลยุทธ์ที่ดีในการเจรจการค้า ก็ต้องใช้เวลาเกือบทศวรรษในการได้บทเรียนดังกล่าวนี้

ในกรณีของประชาคมยุโรป พลาณภาพทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจที่พอพิอดพอเหวี่ยงกันทำให้ประชาคมยุโรปสามารถใช้กลยุทธ์ 'ตาต่อตา ฟันต่อฟัน' กับสหรัฐฯ ได้บางครั้งก็ได้ผลดี แต่ถ้าทั้งสหรัฐฯ และประชาคมยุโรปต่างเลือกที่จะเดินหน้าชนกัน สงครามการค้าระหว่างประเทศย่อมต้องปะทุขึ้น และโลกจักต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

นับตั้งแต่บิล คลินตัน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกัน สหรัฐฯ ได้กดดันให้ประชาคมยุโรปเลิกกีดกันสินค้าอเมริกัน เลิกทุ่มตลาดและให้เงินอุดหนุนสินค้าที่ส่งไปขายในตลาดอเมริกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งลดการให้เงินอุดหนุนการประกอบการด้านเกษตรกรรม

แต่ดูเหมือนว่า ญี่ปุ่นจะเป็นเป้าใหญ่ที่จัดการได้ง่ายกว่าประชาคมยุโรป ในปี 2535 สหรัฐฯ ขาดดุลการค้าถึง 84.3 พันล้านเหรียญอเมริกัน ในจำนวนนี้เป็นการขาดดุลกับญี่ปุ่นถึง 49.4 พันล้านเหรียญอเมริกัน ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่รัฐบาลคลินตันพุ่งเป้าไปที่ญี่ปุ่น เริ่มต้นด้วยการเก็บอากรขาเข้าเหล็กกล้า ซึ่งกระทบต่อการส่งออกของญี่ปุ่น ตามมาด้วยการกดดันให้ญี่ปุ่นนำเข้าเซมิคอนดักเตอร์ให้ได้ 20% ของปริมาณการใช้ตามสัญญาที่ญี่ปุ่นให้ไว้กับสหรัฐฯ ต่อมาเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2536 นายมิกกี แคนเตอร์ ได้เรียกร้องให้ญี่ปุ่นซื้ออะไหล่รถยนต์จากสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นโดยให้ได้เป้าหมาย 19 พันล้านเหรียญอเมริกันในปี 2537 ขณะเดียวกันก็กดดันให้บริษัท รถยนต์ญี่ปุ่นในสหรัฐฯ ใช้วัตถุดิบและอุปกรณ์อเมริกัน (local content) เพิ่มขึ้นจากระดับ 50% ในปัจจุบันเป็น 70% ในปี 2537 ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันนี้ รัฐบาลคลินตันกำลัง

ไต่สวนข้อร้องเรียนของอุตสาหกรรมรถยนต์อเมริกันที่ว่า ญี่ปุ่นทุ่มงบรบบทุกขนาดเล็กเข้าสู่ตลาดอเมริกัน

ญี่ปุ่นมิได้รับแรงกดดันจากสหรัฐฯเพียงประเทศเดียว หากแต่ยังถูกประชาคมยุโรปกดดันด้วย ประชาคมยุโรปต้องการให้ญี่ปุ่นจำกัดการส่งรถยนต์เข้าไปขายในประชาคมยุโรปให้น้อยกว่าปริมาณในปี 2535 และขณะเดียวกัน ก็กำลังไต่สวนข้อกล่าวหาที่ว่า ญี่ปุ่นทุ่มงบก่อสร้างโทรทัศน์เข้าสู่ตลาดประชาคมยุโรป ประชาคมยุโรปก็เหมือนกับสหรัฐฯที่มีได้เล่นงานเฉพาะแต่ญี่ปุ่นเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งเล่นงานกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ด้วย เกาหลีใต้และไต้หวันกำลังถูกกล่าวหาว่าทุ่มอุปกรณอิเล็กทรอนิกส์เข้าสู่ตลาดประชาคมยุโรป

ฝ่ายญี่ปุ่นเมื่อได้รับแรงกดดันทั้งจากสหรัฐฯและประชาคมยุโรป ก็หันไปไล่บี้ประเทศที่อ่อนแอกว่า ญี่ปุ่นกำลังกล่าวหาว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนทุ่มโลหะผสมแมงกานีส (manganese alloy) เข้าไปขายในตลาดญี่ปุ่น ขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นก็ข่มขู่ที่จะเล่นงานประเทศที่ละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาของญี่ปุ่น พร้อมทั้งกดดันให้ประเทศต่างๆในอาเซียนเปิดตลาดการค้าบริการมากขึ้น

โลกกำลังตกอยู่ในวังวนของการกีดกันการค้า วังวนดังกล่าวนี้นับวันมีแต่จะขยายตัวและมีแรงดึงดูดเพิ่มขึ้น เมื่อแรกเริ่มสหรัฐฯเล่นงานแต่ประชาคมยุโรปและญี่ปุ่น แต่แล้วสินค้าออกจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ทั้งในเอเชียและละตินอเมริกาที่ทะลุทะลวงเข้าไปครอบครองตลาดอเมริกันมากขึ้น ครั้นสหรัฐฯหันมาเล่นงานกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ควบคู่กับประชาคมยุโรปและญี่ปุ่น สินค้าจากประเทศอื่นๆจึงเข้าไปตีตลาดอเมริกันแทน บัดนี้ประเทศที่ถูกสหรัฐฯเล่นงานมิได้มีแต่ญี่ปุ่น ประชาคมยุโรป และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่เท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยลงไปอีกด้วย

ปฏิบัติการด้านการค้าที่ไม่เป็นธรรมมีมูลแห่งความเป็นจริงอยู่บ้าง หากมิใช่ความจริงแท้ทั้งหมด ประเทศคู่ค้าหลายต่อหลายประเทศมิได้เปิดตลาดการค้าให้แก่สินค้าอเมริกันมากเท่าที่สหรัฐฯเปิดตลาดรับสินค้าจากประเทศต่างๆนี้เป็นความจริงโดยแท้ แต่ในช่วงเวลาสองทศวรรษเศษที่ผ่านมา สหรัฐฯได้สร้างงานบิดขวางการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่มีใช้ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers) จนมิอาจกล่าวอ้างต่อไปได้ว่า สหรัฐฯเป็นตลาดการค้าเสรี ความข้อนี้เป็นจริงในประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ด้วย

แต่การกีดกันการค้ามิใช่ปฏิกริยาที่มีต่อการค้าที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น หากยังเป็นผลจากความพยายามในการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศอีกด้วย ทั้งที่หลายต่อหลายอุตสาหกรรมอ่อนแอเกินกว่าที่จะเผชิญกับการแข่งขันในตลาดโลก หากประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ยึดมั่นในปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ก็จำเป็นต้องปรับโครงสร้างการผลิต โดยละทิ้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หมดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ความได้เปรียบเชิง

เปรียบเทียบมิได้คงอยู่ชั่วกาลปาวสาน หากแต่แปรเปลี่ยนไปตามความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และแปรเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงราคาสัมพัทธ์ของสินค้าและราคาสัมพัทธ์ของปัจจัยการผลิต โครงสร้างการผลิตจึงต้องปรับเปลี่ยนไปตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ การปกป้องอุตสาหกรรมที่หมดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบจึงเป็นมาตรการที่ฝืนธรรมชาติ เพราะทำให้กระบวนการปรับโครงสร้างการผลิตเชื่องช้ากว่าที่ควร ความเชื่องช้านี้ หากยังมีมากเพียงพอ ก็ยิ่งสร้างแรงกดดันให้มีการกีดกันการค้าเพิ่มขึ้นเท่านั้น มีหน้าซ้ำ การอ้างไว้ซึ่งอุตสาหกรรมที่หมดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบย่อมเป็นการบ่อนทำลาย ประสิทธิภาพการผลิตของระบบเศรษฐกิจ และทำให้ฐานะการแข่งขันในสังคมโลกต่ำทรามลงไปเรื่อยๆ โดยที่ในขณะเดียวกันนั้น ความเสื่อมถอยของประสิทธิภาพการผลิตจะกลับกลายเป็นแรงกดดันให้มีการกีดกันการค้ามากยิ่งขึ้นไปอีก

รัฐบาลคลินตันกำลังยืนอยู่บนทางสองแพร่ง ทางหนึ่งได้แก่การขยายและการเพิ่มแรงดึงดูดของวงวนแห่งการกีดกันการค้า อีกทางหนึ่งได้แก่ การทำลายวงวนดังกล่าวนี้