

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 9 เมษายน 2536

สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป กับเหล็กกล้า

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สหรัฐอเมริกากำลัง 'คิดบัญชี' กับสินค้าเหล็กกล้าที่นำเข้าจากนานาประเทศ แต่กระบวนการคิดบัญชีดังกล่าวนี้มีอาจหลีกเลี่ยงการส่งผลกระทบต่อประชาคมยุโรปได้ ในเมื่อประชาคมยุโรปเป็นผู้ส่งออกเหล็กกล้ารายสำคัญ

เพียงชั่วระยะเวลาไม่ถึงครึ่งปี รัฐบาลอเมริกันได้ใช้มาตรการเล่นงานสินค้าเหล็กกล้าถึง 3 ระลอกแล้ว

ระลอกแรกเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2535 เมื่อกระทรวงพาณิชย์อเมริกัน ประกาศเรียกเก็บอากรขาเข้าในอัตรา 1-59% จากสินค้าเหล็กกล้าที่นำเข้าจากประเทศต่างๆ รวม 12 ประเทศ โดยอ้างว่า ประเทศเหล่านี้ได้ให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกเหล็กกล้า ซึ่งก่อให้เกิดการค้าที่ไม่เป็นธรรม ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเหล็กกล้าในสหรัฐอเมริกาได้ร้องเรียนต่อกระทรวงพาณิชย์อเมริกันว่า การนำเข้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่การประกอบการภายในประเทศ กระทรวงพาณิชย์อเมริกันได้ดำเนินการไต่สวน และพบว่า ข้อร้องเรียนนั้นมีมูลแห่งความเป็นจริง จึงประกาศใช้มาตรการอากรขาเข้าในการสกัดการนำเข้าดังกล่าวข้างต้นนี้ สินค้าเหล็กกล้าที่โดนรัฐบาลอเมริกันเล่นงานในระลอกแรกนี้ส่วนใหญ่เป็นเหล็กแผ่น และประเทศที่ถูกเล่นงานประกอบด้วยสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนีตะวันตก เบลเยียม อิตาลี สเปน สวีเดน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เม็กซิโก บราซิล และเกาหลีใต้ ทั้งนี้มีข้อน่าสังเกตว่า ประเทศที่ถูกรัฐบาลอเมริกันเล่นงานเป็นประเทศในประชาคมยุโรปถึง 6 ประเทศ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประชาคมยุโรปส่งเหล็กแผ่นขายให้แก่สหรัฐฯประมาณปีละ 1,000 ล้านเหรียญอเมริกัน

อย่างไรก็ตาม ผลการไต่สวนของกระทรวงพาณิชย์ตามกฎหมายการค้าอเมริกัน ยังไม่ถึงว่าสิ้นสุด หากยังต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Commission = ITC) พิจารณา หากผลการพิจารณาพบว่า อุตสาหกรรมเหล็กกล้าอเมริกันได้รับความเสียหายจากการนำเข้า จึงจะมีการเก็บอากรขาเข้าเพื่อลงโทษเป็นการถาวร ทั้งนี้คาดว่า การไต่สวนของคณะกรรมการฯจะเสร็จสิ้นในเดือนเมษายน 2536 แต่ถ้าหากคณะกรรมการฯมีความเห็นแตกต่างจากกระทรวงพาณิชย์ ก็ต้องคืนเงินค้ำประกันการนำเข้า หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ อากรขาเข้าชั่วคราว ในระหว่างที่การพิจารณาของคณะกรรมการฯยัง

ไม่เสร็จสิ้น ประเทศคู่ค้ายังไม่สามารถดำเนินการตอบโต้สหรัฐฯ เพราะตามกฎข้อบังคับของ GATT การตอบโต้จกกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการเก็บอากรขาเข้าเป็นการถาวรแล้ว

การเล่นงานสินค้าเหล็กกล้าระลอกที่สองเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2536 เมื่อกระทรวงพาณิชย์อเมริกันประกาศเรียกเก็บอากรขาเข้าในอัตราตั้งแต่ 13% ถึง 109% จากสินค้าเหล็กกล้าที่นำเข้าจากประเทศต่างๆ รวม 19 ประเทศ ประกอบด้วย บราซิล อังกฤษ สเปน เม็กซิโก โปแลนด์ โรมาเนีย แคนาดา อิตาลี ฟินแลนด์ เกาหลีใต้ เยอรมนี ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส สวีเดน ออสเตรเลีย อาร์เจนตินา ออสเตรีย และเบลเยียม สินค้าเหล็กกล้าที่ถูกเล่นงานในครั้งนี้ ได้แก่ เหล็กอัดด้วยความร้อนและเหล็กอัดด้วยความเย็น เหล็กแผ่น เหล็กกันสนิม เหล็กประกอบรถยนต์และเรือ และเหล็กที่ใช้ในการสร้างบ้านและอาคาร รัฐบาลนายคลินตันกล่าวว่า การเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าเหล็กกล้าครั้งนี้ เป็นการดำเนินการตามกฎหมาย มิใช่นโยบายของรัฐบาลใหม่ เนื่องจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเหล็กกล้าในสหรัฐฯ ร้องเรียนมาตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2535 ว่า ผู้ส่งออกทั้ง 19 ประเทศได้ทุ่มสินค้าเหล็กกล้าเข้าสู่ตลาดอเมริกัน เมื่อกระทรวงพาณิชย์ไต่สวนแล้วพบว่า มีมูล จึงมีการจัดเก็บอากรการป้องกันการทุ่มตลาด (Anti-Dumping Duty = ADD) อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการการค้าระหว่างประเทศ (ITC) จะพิจารณาขั้นสุดท้ายว่า ข้อร้องเรียนดังกล่าวนี้มีมูลหรือไม่ ทั้งนี้คาดว่า การพิจารณาจะแล้วเสร็จในเดือนมิถุนายน 2536

การเล่นงานสินค้าเหล็กกล้าระลอกที่สามปรากฏเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2536 เมื่อคณะกรรมาธิการการค้าระหว่างประเทศมีมติว่า อุตสาหกรรมเหล็กกล้าอเมริกันได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงจากการทุ่มตลาดและการอุดหนุนการส่งออก hot-rolled lead และ bismuth carbon steel ของอังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส และบราซิล จึงให้เก็บอากรขาเข้าทั้งเพื่อป้องกันการทุ่มตลาด (ADD) และหักล้างเงินอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Countervailing Duty = CVD) มติของคณะกรรมาธิการดังกล่าวนี้ตอกย้ำมติในเรื่องเดียวกันนี้ของกระทรวงพาณิชย์ในเดือนกันยายน 2535

อุตสาหกรรมเหล็กกล้าเป็นสัญลักษณ์ของการปฏิบัติอุตสาหกรรม นับตั้งแต่อังกฤษประสบความสำเร็จในการปฏิบัติอุตสาหกรรมเมื่อกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 บรรดาประเทศที่วิ่งไล่กวาดอังกฤษในทางเศรษฐกิจแล้วแต่มุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กกล้าตามอย่างอังกฤษ ไม่ว่าจะเป็นเยอรมนี ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา หรือแม้แต่รัสเซีย ในคู่เศรษฐกิจระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง บรรดาประเทศที่ต้องการไล่กวาดประเทศอุตสาหกรรมเก่า ไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกาหลีใต้ ไต้หวัน

บราซิล และเม็กซิโก ล้วนมีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กกล้าเป็นปฐมฐานด้วยกันทั้งสิ้น จนอาจกล่าวได้ว่า อุตสาหกรรมเหล็กกล้าเป็นสัญลักษณ์ของการเป็นประเทศอุตสาหกรรม

แต่เดิมประเทศที่มีอุตสาหกรรมเหล็กกล้าของตนเองจะต้องมีสินแร่เหล็กภายในประเทศ มิฉะนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ย่อมเป็นไปได้ยาก ทว่าความก้าวหน้าทางด้านการขนส่งทางทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเรือบรรทุกสินค้าขนาดใหญ่ ซึ่งช่วยลดต้นทุนการขนส่งเป็นอันมาก มีส่วนสำคัญในการแปรโฉมอุตสาหกรรมเหล็กกล้า โรงงานถลุงเหล็กกล้าซึ่งแต่เดิมต้องตั้งอยู่ใกล้แหล่งแร่ บัดนี้ย่อมไม่ไกลจากชายขอบทะเล ประเทศที่ไม่มีสินแร่เหล็กของตนเองในปริมาณที่เพียงพอ ดังเช่นญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ก็สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กกล้าจนกลายเป็นผู้ส่งออกรายสำคัญได้ ทั้งนี้ด้วยการนำเข้าสินแร่เหล็กจากต่างประเทศ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ เมื่อญี่ปุ่นมีนโยบายทุ่มทุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กกล้าหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ธนาคารโลกแสดงความเห็นคัดค้าน ด้วยเหตุผลที่ว่า ญี่ปุ่นไม่มีสินแร่เหล็กของตนเอง ข้อคัดค้านด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ปรากฏอีกครั้งหนึ่งเมื่อเกาหลีใต้เจริญรอยตามญี่ปุ่น

แม้ว่ากลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าจะยึดครองตลาดสินค้าเหล็กกล้ามาแต่ดั้งเดิม แต่ญี่ปุ่น กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกก็แผ่ขยายอาณาจักรทางเศรษฐกิจแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดไปจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่มีความได้เปรียบกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าในด้านต้นทุนการผลิต เนื่องจากได้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ในขณะที่โรงงานถลุงเหล็กกล้าในประเทศอุตสาหกรรมเก่ายังคงใช้เทคโนโลยีที่พัฒนาเมื่อกว่าศตวรรษมาแล้ว การปรับเปลี่ยนมาใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นไปอย่างเชื่องช้า มิหนำซ้ำการพึ่งพิงสินแร่เหล็กภายในประเทศทำให้ไม่สามารถจัดซื้อสินแร่ราคาถูกจากต่างประเทศได้ แหล่งแร่ในประเทศอุตสาหกรรมเก่ามีการขุดใช้มานานแล้ว ผลก็คือ ต้นทุนการผลิตนับวันมีแต่จะสูงขึ้น ครั้นจะหันมาพึ่งพิงสินแร่เหล็กจากต่างประเทศเป็นด้านหลัก ก็ต้องย้ายโรงงานมาอยู่บริเวณขอบสมุทรเพื่อลดต้นทุนการขนส่ง วัตถุประสงค์หลายประเทศได้ปรับเปลี่ยนนโยบายมาในแนวทางนี้

กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่ายังถูกซ้ำเติมด้วยปัญหาแรงงานราคาแพง มิหนำซ้ำยังมีสหภาพแรงงานที่เข้มแข็งอีกด้วย ดังเช่น United Steelworkers Union ในสหรัฐอเมริกา การขยายตัวของเทคโนโลยีการผลิตเหล็กกล้าไปสู่ประเทศที่มีค่าจ้างอัตราต่ำ นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ตลาดเหล็กกล้าระหว่างประเทศแปรเปลี่ยนไป

ในขณะที่การผลิตเหล็กกล้ามีปริมาณเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ความต้องการเหล็กกล้ากลับตกต่ำลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรปและสหรัฐอเมริกา โครงสร้างการผลิตของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าแปรเปลี่ยนเป็นสังคมเศรษฐกิจแบบบริการ (service economy)

โดยที่เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) ก้าวล้ำเทคโนโลยีอื่นๆ ผลผลิตของเทคโนโลยีสารสนเทศมีองค์ประกอบของเหล็กกล้าน้อยกว่าผลผลิตของอุตสาหกรรมหนัก ในขณะที่เดียวกัน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีก็ก่อให้เกิดผลผลิตทดแทนเหล็กกล้า ดังเช่น อลูมิเนียม พลาสติก แก้ว และเซรามิก มีหน้าซ้ำความถดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นเป็นช่วงๆ นับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 เป็นต้นมา มีส่วนซ้ำเติมให้ความต้องการเหล็กกล้ายิ่งตกต่ำลงไปอีก

ในสภาวะการณ์ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ โลกจึงมีกำลังการผลิตเหล็กกล้าส่วนเกิน และราคาเหล็กกล้ามีแนวโน้มตกต่ำลง

รัฐบาลอเมริกันเลือกแก้ปัญหาด้วยการปกป้องอุตสาหกรรมเหล็กกล้าภายในประเทศ ทั้งนี้ด้วยแรงกดดันทางการเมืองจากกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมเหล็กกล้านั่นเอง การปกป้องอาศัยอากรขาเข้าและโควตาการนำเข้าเป็นเครื่องมือ ต่อมาก็บีบให้ประเทศคู่ค้าจำกัดการส่งออกด้วยความสมัครใจ (voluntary export restraints = VERs) เป้าหมายหลักอยู่ที่ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น ผลที่ตามมาก็คือ สินค้าเหล็กกล้าเล็ดลอดเข้าสู่สหรัฐฯ จากประเทศอื่นๆ ที่มีใช้ประชาคม ยุโรปและญี่ปุ่น

ในปี 2527 ประธานาธิบดีเรแกนเริ่มบังคับใช้มาตรการการจำกัดการส่งออกกับประเทศผู้ส่งออกทุกประเทศ โดยกำหนดเป้าหมายว่า สัดส่วนการนำเข้าสินค้าเหล็กกล้า (import penetration ratio) จะต้องไม่เกิน 18.5% ของปริมาณเหล็กกล้าที่ใช้ในสหรัฐฯ ต่อมาสัดส่วนนี้เพิ่มเป็น 20.5% สัญญาการจำกัดการส่งออกเหล็กกล้าโดยสมัครใจที่บางประเทศทำกับสหรัฐฯ ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป ส่วนประเทศที่ยังมิได้ทำสัญญาประเภทนี้ก็ต้อจำกัดการส่งออกมิให้เกินโควตาที่ได้รับจัดสรร สหรัฐฯไม่สนใจว่า ประเทศคู่ค้าของตนส่งสินค้าเหล็กกล้าเข้าไปท่วมตลาดในสหรัฐฯหรือไม่ และได้ให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกหรือไม่ สหรัฐฯสนใจแต่เพียงว่าประเทศคู่ค้าจะไม่ขายเหล็กกล้าให้สหรัฐฯเกินกว่าโควตาที่ได้รับจัดสรรเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อตกลงข้างต้นสิ้นสุดอายุลงในเดือนมีนาคม 2535 ผู้ประกอบอุตสาหกรรมเหล็กกล้าอเมริกันพากันร้องเรียนว่า ประเทศคู่ค้ามีปฏิบัติการทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ทั้งด้วยการทุ่มตลาดและด้วยการให้เงินอุดหนุน และนี่เองเป็นจุดปะทุของสงครามการค้าเหล็กกล้ายุคใหม่

การกีดกันการค้าเหล็กกล้า ทั้งด้วยมาตรการภาษีศุลกากร (tariff barriers) และมาตรการอื่น (non-tariff barriers) มีผลให้การกีดกันการค้ายิ่งทวีความรุนแรงและแผ่ขยายอาณาเขตออกไป เมื่อสหรัฐฯกีดกันเหล็กกล้าจากประชาคมยุโรปได้ ประชาคมยุโรปก็หันไป

ไล่เบียดกับญี่ปุ่นและยุโรปตะวันออก ประเทศที่ถูกประชาคมยุโรปเล่นงานก็ต้องระบายเหล็กกล้าไปขายให้แก่ประเทศอื่น บางส่วนส่งไปขายแก่สหรัฐฯ ยังผลให้สหรัฐฯขยายขอบข่ายการกีดกันการค้ามากยิ่งขึ้น นานาประเทศจึงตกอยู่ในวังวนของการกีดกันการค้า ข้อสำคัญก็คือ การกีดกันการค้ามีผลในการทำลายสิ่งจูงใจในการปรับโครงสร้างการผลิต และทำให้การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตต้องชะลอออกไป ซึ่งทำให้ฐานะการแข่งขันในตลาดโลกยิ่งเลวร้ายมากขึ้น

อุตสาหกรรมเหล็กกล้าในสหรัฐฯเป็นอุตสาหกรรมที่อับเฉาและร่วงโรย สิ่งที่รัฐบาลอเมริกันทำอยู่ในขณะนี้ ก็คือ การเพิ่มสิ่งจูงใจแห่งความอับเฉาและร่วงโรยนั้น