

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2536

ข่าวกับ Tariffication

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

Tariffication เป็นศัพท์ใหม่ที่มีอายุประมาณ 5 ปี และเป็นที่ยุ้จักมักคุ้นเฉพาะในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ที่ติดตามข่าวการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย

Tariffication คืออะไร

Tariffication หมายถึง การเลิกใช้มาตรการการควบคุมเชิงปริมาณ (quantitative control) ในด้านการค้าระหว่างประเทศ ทั้งการส่งออกและการนำเข้า โดยหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน หรือกล่าวอย่างสั้น ๆ ก็คือ การควบคุมสินค้าเข้าระบบภาษีศุลกากร

การควบคุมเชิงปริมาณเป็นมาตรการที่ใช้ในการกำหนดกระแสการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศ โดยทั่วไปหมายถึงการกำหนดโควตาการนำเข้า (import quota) หรือโควตาการส่งออก (export quota) การควบคุมเชิงปริมาณขั้นสุดโต่ง ได้แก่ การห้ามนำเข้า (import ban) หรือการห้ามส่งออก (export ban) การห้ามนำเข้าก็คือ การกำหนดโควตาการนำเข้าเท่ากับศูนย์ ส่วนการห้ามส่งออกก็คือ การกำหนดโควตาการส่งออกเท่ากับศูนย์

การใช้มาตรการการควบคุมการค้าเชิงปริมาณปรากฏอย่างแพร่หลายในทศวรรษ 2460 จนก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษ 2470 และเป็นสาเหตุประการหนึ่งของสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติ ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรพยายามจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ความซื่อสัตย์รอบคอบถึงธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

ทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศพยายามผลักดันให้ภาคีสมาชิกเลิกใช้มาตรการการกำหนดโควตา โดยหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน GATT ก็วางขึ้นด้วยหลักการที่คล้ายคลึงกัน GATT ต้องการให้การค้าในสังคมโลกเป็นไปโดยเสรี โดยที่ประเทศต่างๆจำเป็นต้องผลิตสินค้าและบริการที่ตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการที่ตนมิได้มีความถนัดในการผลิต ภายใต้

ระบบการค้าเสรี ประเทศต่างๆจะต้องไม่กีดกันการค้า หากต้องการควบคุมหรือกำกับการค้าระหว่างประเทศ ก็ควรที่จะกำกับและควบคุมด้วยมาตรการภาษีศุลกากร หากควรที่จะใช้มาตรการควบคุมเชิงปริมาณดังเช่นการกำหนดโควตาไม่

แต่ประเทศมหาอำนาจที่ร่วมร่างกฎข้อบังคับของ GATT ต่างต้องการปกป้องกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทของตน จึงเป็นเหตุให้ GATT มีข้อยกเว้นต่างๆอันเบี่ยงเบนจากปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม อาทิเช่น การห้ามการนำเข้า หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การกำหนดโควตาการนำเข้าเท่ากับศูนย์ เป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการค้าเสรี ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ยึดพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมจึงต้องมีบทบัญญัติห้ามมิให้ใช้มาตรการดังกล่าวนี้ GATT ก็วางหลักการในเรื่องนี้ไว้ กล่าวคือ ในกรณีทั่วไป ภาควิชาสมาชิกของ GATT จะใช้มาตรการห้ามการนำเข้ามิได้ แต่มาตรา 11 (2) (C) กำหนดข้อยกเว้นว่า การห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์เกษตรและผลิตภัณฑ์ประมงเป็นเรื่องที่ทำได้

ด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา 11(2) (C) นี้เอง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศด้วยการห้ามนำเข้าข้าว แท้ที่จริงแล้ว ญี่ปุ่นได้ปกป้องการเพาะปลูกข้าวมาตั้งแต่ปี 2486 ทั้งนี้โดยอาศัย Staple Food Control Act of 1943 ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนที่จะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศเสียอีก แม้เมื่อ GATT มีผลบังคับใช้แล้ว ญี่ปุ่นยังคงห้ามนำเข้าข้าว ซึ่งมีได้ละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT ทั้งนี้ด้วยการอ้างอิงมาตรา 11 (2) (C) นั้นเอง

ไม่เพียงแต่ญี่ปุ่นเท่านั้นที่ปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศด้วยการห้ามนำเข้าข้าว เกาหลีใต้ก็ใช้มาตรการเดียวกัน ประเทศทั้งสองมีปัญหาาร่วมกันในข้อที่มีธัญพืชไม่พอเพียงแก่การบริโภค จึงพยายามดำเนินนโยบายการพึ่งตนเองในเรื่องอาหาร แต่น่าประหลาดใจที่ประเทศผู้ส่งออกธัญพืชรายสำคัญดังเช่นไทย ก็ประกาศใช้มาตรการการห้ามนำเข้าข้าวด้วย ทั้งนี้ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 61 (พ.ศ. 2514) ออกตามความในพระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้ามามิในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496 โดยที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกนอกและการนำเข้ามามิในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482

เมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยเริ่มต้นในปี 2529 สหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้ใช้มาตรการการควบคุมสินค้าเกษตรเข้าระบบภาษีศุลกากร หรือ Tariffication โดยให้ภาควิชาสมาชิกของ GATT เลิกใช้มาตรการการกำหนดโควตาและการห้ามการนำเข้า และหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน

เดิมที่รัฐบาลอเมริกันมิได้ให้ความสำคัญแก่ข้าวในการเจรจารอบอุรุกวัย แต่ด้วยแรงกดดันของสมาคมโรงสีอเมริกัน (American Rice Millers' Association) ทั้งรัฐบาลนาย

เรแกนและรัฐบาลนายบุชต่างต้องให้ความสนใจเรื่องนี้ สมาคมโรงสีอเมริกันสามารถเข้าไปรณรงค์ในรัฐสภาอย่างได้ผล ทั้งที่ข้าวมิได้มีความสำคัญในโครงสร้างการผลิตของสหรัฐอเมริกา โดยที่ชาวนาอเมริกันมีอยู่เพียง 11,000 ครอบครัว

ในปี 2529 สมาคมโรงสีอเมริกันได้ยื่นคำร้องภายใต้มาตรา 301 แห่งกฎหมายการค้าปี 2517 (Trade Act of 1974) เพื่อให้รัฐบาลอเมริกันกดดันรัฐบาลญี่ปุ่นให้เลิกนโยบายการให้เงินอุดหนุนในการเพาะปลูกข้าวและการห้ามการนำเข้าข้าว เพราะสร้างความเสียหายแก่ข้าวอเมริกัน นับตั้งแต่นั้นมา ข้าวกลายเป็นประเด็นการเจรจาการค้าทวิภาคีระหว่างสหรัฐกับญี่ปุ่น แต่ญี่ปุ่นก็บ่ายเบี่ยงที่จะเปิดตลาดข้าว โดยให้รอผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย

ในปี 2532 สหรัฐฯเสนอแผนการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรโดยให้นำระบบภาษีศุลกากรมาใช้แทนมาตรการการกำหนดโควตาการนำเข้า ทั้งนี้จะต้องลดอากรขาเข้าตลอดช่วงเวลา 10 ปี และขณะเดียวกันก็ค่อยๆลดและเลิกการให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตร ข้อเสนอดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับประชาคมยุโรป ครั้นในเดือนพฤศจิกายน 2534 สหรัฐฯและประชาคมยุโรปสามารถตกลงกันได้ในเรื่องการผลิตพืชน้ำมันและการให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก ต่อมาในเดือนธันวาคม ศกเดียวกัน นายอาร์เธอร์ ดังเกิล (Arthur Bunkel) เลขาธิการ GATT ได้ร่างข้อตกลงเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการค้าสินค้าเกษตร โดยให้มีการควมสินค้าเกษตรเข้าระบบภาษีศุลกากรโดยปราศจากข้อยกเว้น (tariffication without exception) ภาควิชา GATT จำนวน 108 ประเทศในการประชุมเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2535 มีมติยอมรับร่างข้อตกลงนี้

ตลอดระยะเวลาที่มีการประชุมรอบอุรุกวัย ญี่ปุ่นทำตัวเสมือนหนึ่งเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ ไม่สมกับที่เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของสังคมโลก ครั้นเมื่อภาควิชา GATT ยอมรับมาตรการการควมสินค้าเกษตรเข้าระบบภาษีศุลกากร ญี่ปุ่นก็ตกอยู่ในฐานะเสียลำบากในด้านหนึ่ง หากญี่ปุ่นไม่ยอมรับมาตรการดังกล่าวนี้ ไม่เพียงแต่ญี่ปุ่นจะต้องมีข้อขัดแย้งทั้งกับสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเท่านั้น หากยังต้องถูกประณามจากสังคมโลกว่าเป็นตัวการแห่งความล้มเหลวของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยอีกด้วย แต่ในอีกด้านหนึ่ง หากญี่ปุ่นยอมเปิดตลาดข้าว รัฐบาลญี่ปุ่นก็ต้องเผชิญมรสุมทางการเมืองภายในประเทศ การเดินขบวนของชาวนาเป็นเรื่องที่คาดการณได้ แต่ต้นทุนทางการเมืองที่สำคัญกว่า ก็คือ การสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อเนื่องต่อการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า Zenchu หรือชุมนุมสหกรณ์การเกษตรกลาง (Central Union of Agricultural Cooperatives) ยังคงทรงอิทธิพลทางการเมืองในสังคมชนบทญี่ปุ่นอย่างมาก แม้ว่าอิทธิพลในช่วงหลังๆ นี้จะลดลงไปบ้างแล้วก็ตาม

ด้วยเหตุที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องยืนอยู่บนทางสองแพร่งนี้เอง จุดยืนของรัฐบาลญี่ปุ่นเกี่ยวกับนโยบายข้าวจึงแกว่งไปแกว่งมา เมื่อรัฐบาลอเมริกันกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดข้าวครั้งแรก

นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นตั้งการ์ดต่อต้าน แต่เมื่อประธานาธิบดียอร์จ บุช เยือนญี่ปุ่นในเดือนมกราคม 2535 รัฐบาลญี่ปุ่นแสดงความเอื้อเอียงที่จะเปิดตลาดข้าว ครั้นเมื่อเผชิญกับแรงต่อต้านจากชาวนา รัฐบาลญี่ปุ่นก็ยื่นกรณที่จะปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศต่อไป ข้าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ในช่วงเวลาเกือบสองปีที่ผ่านมาจึงเต็มไปด้วยความสับสน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้ให้ข่าว

นายอาร์เธอร์ ดิงเกล เลขาธิการ GATT ซึ่งเพิ่งพ้นจากตำแหน่งพยายามผลักดันให้ทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ยอมเปิดตลาดข้าว ในกรณีญี่ปุ่น นายดิงเกลเสนอให้ข้าวจากต่างประเทศเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นในขั้นแรก 3-5% ของปริมาณการบริโภค ซึ่งตกประมาณปีละ 300,000-500,000 ตัน โดยรัฐบาลญี่ปุ่นต้องเลิกมาตรการการห้ามนำเข้าข้าว และใช้ภาษีศุลกากรเป็นเครื่องมือในการปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าวแทน เนื่องจากราคาข้าวในญี่ปุ่นสูงกว่าราคาในตลาดโลกประมาณ 6 เท่า ดังนั้นหากจะปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าว ก็ต้องเก็บอากรขาเข้าสูงถึง 700% แต่กำแพงภาษีจะต้องค่อยๆ ทลายลง ทั้งนี้ด้วยการลดอากรขาเข้าปีละ 15% ของอัตราที่จัดเก็บจนถึงปี 2542 ในระหว่างที่กำแพงภาษีกำลังถูกทลายลงนี้ ญี่ปุ่นสามารถใช้มาตรการปกป้องตนเองในกรณีพิเศษ (special safeguards) ภายใต้กฎข้อบังคับของ GATT กล่าวคือ หากการนำเข้าข้าวเพิ่มขึ้นผิดปกติ (import surge) หรือราคาข้าวภายในประเทศตกต่ำผิดปกติ จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อภาคเศรษฐกิจข้าว รัฐบาลญี่ปุ่นก็สามารถเก็บอากรขาเข้าในภาวะฉุกเฉิน (emergency tariff) เพื่อปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าวได้

แม้ว่าทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้จะพยายามแข่งขันมิให้ข้าวถูกควบเข้าสู่ระบบภาษีศุลกากร แต่ในที่สุดแล้ว อากรแข่งขันดังกล่าวนี้จะต้องอ่อนระหอย เมื่อสังคมโลกเพิ่มแรงกดดันในเรื่องนี้ ปัญหาจึงมีอยู่แต่เพียงว่า รัฐบาลประเทศทั้งสองจะเตรียมการปรับตัวปรับนโยบายและปรับโครงสร้างการผลิตอย่างไร