



สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำกรุงวอชิงตัน ดี.ซี.



ไบเดน ลงนามคำสั่งพิเศษ “Made in America” ผลักดันให้รัฐบาลเพิ่มการจัดซื้อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศเพื่อช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา

เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๔ ประธานาธิบดี โจ ไบเดน ได้ลงนามในคำสั่งพิเศษของประธานาธิบดี “Made in America” Executive order โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้รัฐบาลกลางจัดซื้อสินค้าที่ผลิตในสหรัฐอเมริกา โดยนักกฎหมายจะกำหนดนิยามของสินค้าที่ผลิตในอเมริกา (American-made products) ขึ้นมาใหม่ และเพิ่มตำแหน่งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานบริหารจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget) เพื่อกำกับดูแลการจัดซื้อสินค้าภายในประเทศ และจะเพิ่มกฎระเบียบที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐขอเสนอจัดซื้อสินค้าที่ผลิตในประเทศได้มากยิ่งขึ้น ระเบียบใหม่นี้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นไปยังทำเนียบขาว รัฐบาลไบเดนมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการค้าเสรีเป็นการส่งเสริมผู้ผลิตภายในประเทศแทน การระบาดของไวรัส COVID – 19 เมื่อปีที่ผ่านมา ยังตอกย้ำให้สหรัฐฯ จำเป็นต้องเสริมความสามารถการผลิตสินค้าภายในประเทศ จากการที่สหรัฐฯ ประสบปัญหาขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ป้องกันบุคลากรการแพทย์หรือ PPE (Personal Protective Equipment)

ในขณะที่อดีตประธานาธิบดีทรัมป์เองก็มีความพยายามดำเนินนโยบายในลักษณะเดียวกัน โดยเพียง ๑ วันก่อนจะออกจากตำแหน่ง เขาได้ลงนามกฎหมายในการเพิ่มสัดส่วนองค์ประกอบสินค้าที่ต้องผลิตภายในประเทศหากประสงค์จะระบุว่าเป็นสินค้าอเมริกัน โดยเสนอให้ปรับสัดส่วนมูลค่าองค์ประกอบสินค้าในประเทศจากร้อยละ ๕๐ เพิ่มเป็นร้อยละ ๕๕ และกำหนดให้ต้องมีปริมาณเหล็กและเหล็กกล้า (Iron and Steel) ของสหรัฐฯ เองในผลิตภัณฑ์สุดท้าย (End products) ร้อยละ ๙๕

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายรัฐบาลไบเดนกล่าวว่า แนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาลทั้งสองแตกต่างกัน รัฐบาลทรัมป์ได้แต่พูด แต่ไม่มีแนวทางในการดำเนินงานและกรอบเวลาที่ชัดเจน และไม่มีวิธีการปรับลดการอนุโลมหรือข้อยกเว้นที่ไม่จำเป็น ในขณะที่คำสั่งพิเศษของประธานาธิบดีไบเดนมีความชัดเจน โดยจะเพิ่มตำแหน่งผู้อำนวยการด้าน “Made-in-America” ภายในสำนักงานการบริหารจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget) มีการกำกับดูแลกระบวนการขออนุโลมหรือข้อยกเว้นการปฏิบัติตามข้อกำหนด โดยจะจัดทำเว็บไซต์เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่กำลังจะดำเนินการกับบริษัทต่างชาติ เพื่อให้ภาคธุรกิจสหรัฐฯ รับทราบและให้โอกาสในการเข้ามาประมูลเพื่อแข่งขันได้ ไบเดนยังสั่งการให้สภาผู้กำหนดกฎระเบียบด้านการจัดซื้อจัดจ้าง (Federal Acquisition Regulation Council) ประเมินวิธีการคำนวณสัดส่วนองค์ประกอบสินค้าในประเทศ ลักษณะการจัดซื้อที่จะอนุมัติได้ รวมถึงการเพิ่มสัดส่วนสินค้าในประเทศ สภานี้จะเพิ่มความเข้มงวดเกี่ยวกับอัตราส่วนของสินค้าต่างชาติด้วย ในกฎหมายฉบับปัจจุบัน การประเมินว่าเข้าข่ายเป็นสินค้าที่ผลิตในอเมริกาหรือไม่จะต้องประกอบไปด้วย ๒ ขั้นตอน โดยผลิตภัณฑ์สุดท้ายหรือวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างจะต้องผลิตในสหรัฐฯ และกว่าร้อยละ ๕๐ ของชิ้นส่วน (พิจารณาจากมูลค่า) จะต้องได้รับการทำเหมือง ผลิต หรือสร้างขึ้นในสหรัฐฯ นอกจากนี้ สภาจะต้องเพิ่มส่วนต่างให้กับสินค้าที่ไม่จัดเป็นสินค้าของสหรัฐฯ ประกอบการพิจารณา

เปรียบเทียบสินค้าที่ประมูลโดยบริษัทต่างชาติดกับบริษัทอเมริกัน เพื่อให้บริษัทอเมริกันสามารถแข่งขันด้านราคากับบริษัทต่างชาติที่เสนอราคาสินค้าต่ำกว่าได้ และจะพยายามปิดช่องโหว่ต่างๆ เพื่อสร้างโอกาสให้กับผู้ประกอบการและแรงงานสหรัฐฯ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ภาครัฐใช้ประโยชน์จากศูนย์ความร่วมมือด้านการผลิตระหว่างภาครัฐและเอกชน (Manufacturing Extension Partnership) ซึ่งตั้งอยู่ใน ๕๐ รัฐทั่วประเทศรวมถึงเปอร์โตริโก ในการสรรหาวัตถุดิบและสินค้าจากภายในประเทศ ความร่วมมือเน้นการทำงานร่วมกับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก นายกรัฐมนตรีและการประกอบการขนาดย่อม (Small Business & Entrepreneurship Council) เห็นว่า มาตรการนี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อผู้ประกอบการรายย่อย เนื่องจากเดิมการรับงานกับภาครัฐมักมีปัญหาอุปสรรคอย่างมาก จากกระบวนการที่ซับซ้อนและมักไม่โปร่งใส

อย่างไรก็ตาม บางธุรกิจอาจสูญเสียผลประโยชน์จากมาตรการนี้ กฎระเบียบที่เข้มงวดของนโยบาย Buy American อาจสร้างโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อย แต่สร้างความเสียหายให้กับธุรกิจที่ต้องนำเข้าวัตถุดิบหรือสินค้าจากแคนาดาและประเทศอื่น การเพิ่มสัดส่วนสินค้าภายในประเทศจะทำให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กต้องซื้อวัตถุดิบหรือสินค้าภายในประเทศ ทำให้ต้นทุนสูงจนไม่สามารถแข่งขันในการประมูลสัญญากับรัฐบาลได้ นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่า นโยบาย Buy American จะทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ ต้องใช้งบประมาณจัดซื้อจัดจ้างสูงขึ้นมาก รายหนึ่งเห็นว่า นโยบายปกป้องตลาดและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นของรัฐบาลจะไม่ช่วยเร่งให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตเร็วขึ้นแต่อย่างใด องค์กรด้านแรงงานเห็นว่า เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการชุบชีวิตอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในขณะที่หอการค้าสหรัฐฯ เห็นว่า เป็นความคิดริเริ่มที่ดี แต่เป็นไปได้ยากที่จะทำให้อุตสาหกรรมการผลิตในประเทศที่หายไปกลับคืนมา และจะยังทำให้โครงการต่างๆ ของรัฐบาลมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น

นาย Peter Navarro อดีตหัวหน้าทีปรักษาการค้าของรัฐบาลทรัมป์เห็นว่า นโยบายนี้คล้ายคลึงกับสิ่งที่รัฐบาลทรัมป์ได้เคยทำและมักถูกคัดค้านจากหน่วยงานราชการว่า จะถูกมาตรการตอบโต้จากประเทศคู่ค้าและยังจะทำให้สูญเสียงบประมาณจากภาษีของชาวอเมริกันมากขึ้น ในขณะที่ประธานาธิบดีไบเดนหวังจะรื้อฟื้นความสัมพันธ์ด้านการค้ากับประเทศพันธมิตรที่เคยมีมาอย่างยาวนานอย่างเช่น แคนาดาและเม็กซิโก แต่ทว่าคำสั่งพิเศษนี้ อาจก่อให้เกิดมาตรการตอบโต้ทางการค้าได้ จากการสนทนาระหว่างประธานาธิบดีไบเดนและนายกรัฐมนตรี Justin Trudeau ของแคนาดาทางโทรศัพท์ภายหลังการเข้ารับตำแหน่งของไบเดน เห็นได้ชัดว่าแคนาดาไม่เห็นด้วยกับมาตรการปกป้องตลาดนี้ โดยเฉพาะการตัดสินใจยกเลิกใบอนุญาตการก่อสร้างท่อส่งน้ำมันดิบ Keystone XL จากตอนใต้ของแคนาดา หลายฝ่ายเชื่อว่าแคนาดาจะออกมาตรการตอบโต้อย่างแน่นอน นโยบาย Buy American อันก้าวร้าวนี้ ไม่น่าส่งผลดีต่อความพยายามในการหาแนวร่วมพันธมิตรเพื่อต่อกรกับจีนที่โดดเด่นขึ้นทุกที นักวิชาการสหรัฐฯ รายหนึ่งเห็นว่า รัฐบาลไบเดน ไม่ได้นำพาสหรัฐฯ เข้าสู่ยุคสมัยใหม่ของการค้าโลกและความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศแต่อย่างใด นโยบายการค้าของไบเดนมุ่งเน้นการขับเคลื่อนเหนือการให้ความสำคัญเดิมๆ ด้านราคาและประสิทธิภาพการผลิต คำสั่งพิเศษนี้ยังส่งผลให้กฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเพิ่งมีการประกาศใช้ หรืออยู่ระหว่างการพิจารณา ต้องถูกยกเลิกหรือชะลอไว้ก่อนจนกว่าเจ้าหน้าที่ที่รัฐบาลไบเดนกำลังจะแต่งตั้งได้ทบทวนตรวจสอบเสียก่อน

ฝ่ายบริหารของรัฐบาลประธานาธิบดี โจ ไบเดน กล่าวว่า คำสั่งพิเศษดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการรณรงค์ภายใต้แผน “Biden’s Build Back Better” ที่มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างเศรษฐกิจของสหรัฐฯ

ช่วงก่อนวิกฤต COVID และสอดคล้องกับมุมมองของประธานาธิบดีที่ว่า การผลิตได้เองในอเมริกา คือหัวใจของนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศ เป้าหมายหลักคือต้องให้แน่ใจว่า ไม่มีการบิดเบือนกฎระเบียบโดยนำเข้าผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในต่างประเทศแล้วมาปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยให้กลายเป็นสินค้าในประเทศ หรือเป็นเพียงการเพิ่มมูลค่าเล็กน้อยในประเทศโดยใช้แรงงานหรืออุตสาหกรรมของสหรัฐฯ โดยไม่มีการใช้ศักยภาพการผลิตในประเทศอย่างแท้จริง

ในแต่ละปี รัฐบาลสหรัฐฯ มีการจัดทำสัญญาจัดซื้อสินค้ามูลค่ากว่า ๖ แสนล้านเหรียญสหรัฐ แบ่งประมาณส่วนใหญ่เป็นการจัดซื้อสินค้าจากต่างประเทศ แม้ไม่ชัดเจนว่ามีมูลค่าเท่าใด หอการค้าสหรัฐฯ ให้ข้อมูลว่า ร้อยละ ๙๗ เป็นการจัดซื้อจากบริษัทของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ตัวเลขดังกล่าวครอบคลุมบริษัทย่อย ซึ่งหมายถึงการจัดซื้ออาจเป็นการสนับสนุนแรงงานจากโรงงานของเวียดนามหรือเม็กซิโกมากกว่าโรงงานอเมริกัน จากข้อมูลของ WTO รัฐบาลสหรัฐฯ เปิดกว้างในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับบริษัทต่างประเทศมากกว่ารัฐบาลของประเทศอื่นๆ เช่น สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ นอร์เวย์ และแคนาดา โดยในปี ๒๐๑๐ สหรัฐฯ อนุญาตให้บริษัทต่างชาติเข้าร่วมประมูลได้กว่าร้อยละ ๔๘ ของงบจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลมูลค่ากว่า ๑.๗ ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ ในขณะที่ทั้ง ๕ ประเทศให้บริษัทต่างชาติเข้าร่วมประมูลได้กว่าร้อยละ ๑๖ ในสัญญาที่มีมูลค่ารวมกันประมาณ ๒.๗ ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ

ประธานาธิบดีไบเดนกล่าวทิ้งท้ายว่า เขาจะทำงานร่วมกับประเทศคู่ค้าเพื่อสร้างกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ทันสมัย รวมถึงกฎระเบียบด้านการจัดซื้อของรัฐบาลสหรัฐฯ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มั่นใจว่า มีการใช้เงินภาษีจากประชาชนเพื่อกระตุ้นการลงทุน ก่อให้เกิดการเติบโตของเศรษฐกิจและการขยายตัวของห่วงโซ่อุปทานในประเทศ

ข้อคิดเห็นของสำนักงานฯ

คำสั่งพิเศษ Made in America อาจส่งผลกระทบต่อสินค้ากลุ่มเหล็กและอลูมิเนียมที่ส่งออกจากประเทศไทยไปยังสหรัฐฯ ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์หรือยานยนต์ หากมีการย้ายฐานการผลิตหรือการประกอบไปยังสหรัฐฯ จริง ไทยยังคงสามารถส่งออกชิ้นส่วนที่เป็นห่วงโซ่อุปทานให้กับสหรัฐฯ ได้ สำหรับสินค้าเกษตรและอาหาร โดยเฉพาะอาหารสำเร็จรูปที่นำเข้าจากไทยเพื่อใช้ในกองทัพหรือกิจกรรมของรัฐบาลไม่น่าจะส่งผลกระทบมากนัก เนื่องจากเป็นสินค้าจำเป็นและสหรัฐฯ ไม่ใช่ผู้ผลิต หากเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ดีขึ้นตามเป้าหมาย จึงน่าจะส่งผลดีในแง่เพิ่มการบริโภคในประเทศและเพิ่มกำลังซื้อหรือนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศรวมทั้งประเทศไทย

ที่มา: <https://www.inc.com/diana-ransom/buy-american-made-in-america-joe-biden-executive-order.html>
<https://www.washingtonpost.com/us-policy/2021/01/25/biden-buy-american-rules/>
<https://www.rollcall.com/2021/01/25/biden-turns-to-buy-american-law-to-aid-us-manufacturing/>

สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ ประจำกรุงวอชิงตัน ดี.ซี.
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔