

การศึกษาเรื่อง “ผลกระทบของมาตรการ AD ของไทยที่มีต่ออุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าในประเทศ” มีวัตถุประสงค์หลักที่จะศึกษาถึงผลกระทบจากการใช้มาตรการ AD ของไทยที่มีต่ออุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อน เหล็กแผ่นรีดเย็น และเหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็นในไทย ทั้งทางด้านปริมาณการนำเข้า มูลค่าการนำเข้า ปริมาณการผลิตในประเทศ ราคาในประเทศ และปริมาณการบริโภคในประเทศ ด้วยการคำนวณวัดอัตราการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรดังกล่าว เพื่อเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นใน 3 ช่วงเวลา (ช่วงก่อนเปิดไต่สวน (ถ้ามีการทูลตลาด) ช่วงไต่สวน และช่วงการใช้มาตรการ AD ขั้นสุดท้ายหรือยุติการไต่สวน) กับ ช่วงเวลาที่เปิดการไต่สวน รวมถึงศึกษาผลทางด้านนโยบายการค้าระหว่างประเทศจากการใช้มาตรการ AD ในมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมืองซึ่งเป็นคดีใหม่ที่เกิดขึ้นในทั้ง 3 อุตสาหกรรมด้วย โดยใช้ข้อมูลในช่วงปี 2543 - 2547

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า อุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อน ช่วงก่อนเปิดไต่สวน มีการทูลตลาดจากกลุ่มประเทศที่ถูกใช้มาตรการ AD 14 ประเทศ แต่อัตราการเปลี่ยนแปลงกลับต่ำกว่าที่คาดไว้ เนื่องจากมีการนำมาตราการ Surcharge ของ BOI มาใช้ในช่วงครึ่งแรกของปี 2545 แต่ช่วงไต่สวนจนถึงช่วงการใช้มาตรการ AD ขั้นสุดท้าย การใช้มาตรการ AD ของอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อน ไม่ทำให้ปริมาณการนำเข้าโดยรวมลดลง แต่ก่อให้เกิดการบิดเบือนการนำเข้าทั้งระหว่างกลุ่มประเทศ (กลุ่มประเทศที่ถูกใช้มาตรการ AD 14 ประเทศ กับ กลุ่มประเทศที่ไม่มีชื่อในการยื่นคำร้องให้เปิดไต่สวน) และระหว่างกลุ่มพิกัดอัตราศุลกากรขาเข้า (สินค้าเหล็กในกลุ่มพิกัดที่ถูกใช้มาตรการ AD กับ สินค้าเหล็กในกลุ่มพิกัดที่ไม่ใช้มาตรการ AD) ระดับราคานำเข้าจึงเพิ่มขึ้น เป็นผลจากมาตรการ AD และจากราคาเหล็กในตลาดโลกที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก ความต้องการใช้เหล็กในตลาดโลกจึงเพิ่มขึ้น แต่ปริมาณการผลิตที่ยังไม่สามารถตอบสนองได้ในทันที เนื่องจากที่ผ่านมาอุตสาหกรรมเหล็กได้มีการปิดโรงงาน หรือลดกำลังการผลิตไปบางส่วน ได้ส่งผลให้มูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้น

ส่วนอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดเย็น ช่วงก่อนเปิดไต่สวน มีการทูลตลาดจากกลุ่มประเทศที่ถูกใช้มาตรการ AD อย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากมีอัตราการเปลี่ยนแปลงการนำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่ช่วงไต่สวนจนถึงช่วงการใช้มาตรการ AD ขั้นสุดท้าย การใช้มาตรการ AD ของอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดเย็น มีผลทำให้เกิดการบิดเบือนการนำเข้าระหว่างกลุ่มประเทศ (กลุ่มประเทศที่ถูกใช้มาตรการ AD กับ กลุ่มประเทศที่ไม่มีชื่อในการยื่นคำร้องให้เปิดไต่สวน) เท่านั้น โดยมีการนำเข้าในกลุ่มประเทศที่ไม่มีชื่อในการยื่นคำร้องให้เปิดไต่สวนเพิ่มขึ้นทดแทนกลุ่ม

ประเทศที่ถูกใช้มาตรการ AD โดยไม่มีผลทำให้เกิดการบิดเบือนการนำเข้าในกลุ่มพิกัดอัตราศุลกากรขาเข้า ทั้งนี้ เนื่องจากการนำเข้าโดยส่วนใหญ่มาจากกลุ่มประเทศที่ไม่มีชื่อในการยื่นคำร้องให้เปิดไต่สวนมีสัดส่วนการนำเข้าสูงถึงร้อยละ 96 ของการนำเข้าทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ปริมาณการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นผลจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการขยายตัวของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ส่งผลให้ความต้องการใช้เหล็กแผ่นรีดเย็นเพิ่มขึ้น ขณะที่ปริมาณการผลิตภายในประเทศไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากผู้ผลิตมีการใช้กำลังการผลิตเต็มที่แล้ว ส่วนผลกระทบด้านราคานำเข้า ส่วนใหญ่เป็นผลจากการที่ราคาเหล็กในตลาดโลกปรับตัวเพิ่มขึ้น ตามภาวะตึงตัวในตลาดเหล็กของโลกมากกว่าการใช้มาตรการ AD ส่วนประเทศสาธารณรัฐอาร์เจนตินาที่มีชื่อในการยื่นคำร้องให้เปิดการไต่สวนแต่ได้รับคำตัดสินให้ยุติการไต่สวน มีการนำเข้าน้อยมาก การเปลี่ยนแปลงทั้งช่วงก่อนและหลังเปิดไต่สวนจึงไม่มีนัยสำคัญ

สำหรับอุตสาหกรรมเหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็น ช่วงก่อนเปิดไต่สวน ไม่มีการทุ่มตลาดจากกลุ่มประเทศที่ถูกใช้มาตรการ AD เนื่องจากปริมาณการนำเข้ามีอัตราการเปลี่ยนแปลงติดลบ ขณะที่มูลค่าการนำเข้ากลับเพิ่มขึ้น แต่ช่วงไต่สวนจนถึงช่วงการใช้มาตรการ AD ขั้นสุดท้าย การใช้มาตรการ AD ของอุตสาหกรรมเหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็น พบว่า มาตรการ AD ก่อให้เกิดการบิดเบือนการนำเข้าทั้งระหว่างกลุ่มประเทศ (กลุ่มประเทศที่ถูกใช้มาตรการ AD กับ กลุ่มประเทศที่ไม่มีชื่อในการยื่นคำร้องให้เปิดไต่สวน) และระหว่างกลุ่มพิกัดอัตราศุลกากรขาเข้า (สินค้าเหล็กในกลุ่มพิกัดที่ถูกใช้มาตรการ AD กับ สินค้าเหล็กในกลุ่มพิกัดที่ไม่ใช้มาตรการ AD) ทำให้เมื่อมองภาพรวมแล้ว พบว่า ปริมาณการนำเข้าโดยรวมแล้วไม่ลดลง แต่ระดับราคการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น เป็นผลมาจากทั้งมาตรการ AD และราคาเหล็กในตลาดโลกที่ปรับตัวเพิ่มขึ้น จึงทำให้มูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้น

ทางด้านปริมาณการผลิตในประเทศ และราคา และปริมาณการบริโภคในประเทศ ในทั้ง 3 อุตสาหกรรม ช่วงก่อนเปิดไต่สวน มีอัตราการเปลี่ยนแปลงลดลง โดยผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้ปริมาณการบริโภคลดลง ขณะที่ผู้ผลิตประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน กอปรกับมีความสามารถในการแข่งขันต่ำกว่าผู้ผลิตต่างประเทศ รวมทั้งข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยีที่เข้ามาจึงขาดความชำนาญ ขาดในการวิจัยเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีที่ดี ไม่มีการร่วมมือในการพัฒนาเทคโนโลยีระหว่างกลุ่มผู้ผลิต จึงได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อกระทรวงพาณิชย์ ให้รัฐบาลใช้มาตรการ AD คู่ครองอุตสาหกรรมของตน เพื่อทำให้มีความสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ซึ่งภายหลังเปิดไต่สวนแล้ว ผู้ผลิตสามารถผลิตได้เพิ่มขึ้น ทั้งเนื่องจากผลของมาตรการ AD และ

การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากในช่วงการใช้มาตรการ AD ขั้นสุดท้าย เศรษฐกิจในประเทศมีแนวโน้มที่ดีขึ้น เป็นผลจากโครงการลงทุนต่างๆ ของภาครัฐ เช่น โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ โครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นต้น ทำให้เกิดการขยายตัวในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง รวมทั้งซัพพลายเชนต่าง ๆ เช่น ยกเว้นการนำเข้าเพื่อผลิตใช้ในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ยกเว้นการนำเข้าที่ผลิตเพื่อส่งออก เป็นต้น ดังนั้นจึงมีผลทำให้ทั้งปริมาณการผลิตและการบริโภคในประเทศเพิ่มขึ้นด้วย สุดท้ายแล้วมาตรการ AD ได้ส่งผลทำให้ระดับราคาทั้งราคานำเข้าและราคาในประเทศปรับตัวเพิ่มขึ้น จึงกระทบต่อกลุ่มอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ต้องใช้วัตถุดิบในราคาแพงขึ้น ต้นทุนการผลิตจึงสูงขึ้น และสุดท้ายต้องผลักภาระบางส่วนให้กับกลุ่มผู้บริโภค

นอกจากนี้ รัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายการค้าระหว่างประเทศ จึงเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดในกับอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อนและเหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็น เนื่องจากกลุ่มประเทศที่ถูกใช้มาตรการ AD ของทั้งสองอุตสาหกรรม มีสัดส่วนการนำเข้าที่สูงถึงร้อยละ 90 และร้อยละ 88 ของการนำเข้าทั้งหมด ตามลำดับ และได้สร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจขึ้นและโอนย้ายค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้กับอุตสาหกรรมเหล็กทั้งสอง ส่วนอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดเย็น กลับไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดในอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดเย็น เนื่องจากรัสเซียและคาซัคสถานที่เป็นประเทศที่ถูกใช้มาตรการ AD มีสัดส่วนการนำเข้าที่น้อยมากร้อยละ 3 ของการนำเข้าทั้งหมด ดังนั้นมาตรการ AD จึงกลายเป็นมาตรการที่รัฐบาลนำไปใช้ในการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อนและเหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็นเท่านั้น ภายใต้ข้อตกลงของ WTO. ซึ่งนับจากมีการยื่นขอให้เปิดไต่สวนเป็นต้นมา การดำเนินการแก้ปัญหาในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ผ่านมา มักเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อนและเหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็น และให้น้ำหนักความเชื่อถือเอียงไปทางฐานข้อมูลจากฝั่งกลุ่มผู้ผลิตเหล็กทั้งสองอย่างเห็นได้ชัดหลายครั้ง

ส่วนทางด้านกลุ่มผู้ผลิตในทั้งสามอุตสาหกรรมเป็นกลุ่มที่มีความต้องการให้รัฐบาลนำมาตรการ AD มาใช้ เนื่องจากผู้ผลิตในประเทศไม่มีความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศได้ เป็นผลจากการขาดวัตถุดิบที่มีคุณภาพ ขาดกระบวนการผลิตที่ดี ข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยีและเครื่องจักรที่ซื้อมา ต้นทุนการผลิตจึงอยู่ในระดับสูง ดังนั้นการใช้มาตรการ AD จะทำให้กลุ่มผู้ผลิตมีความสามารถในการแข่งขันได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งได้รับจากผลประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ทั้งในด้านราคาและปริมาณการผลิตในประเทศที่เพิ่มขึ้น และการมีตลาดรองรับสินค้าที่แน่นอน

ขณะที่กลุ่มอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อนและเหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็น เป็นกลุ่มที่ไม่มีความต้องการให้รัฐบาลนำมาตรการ AD มาใช้ เนื่องจากได้รับผลกระทบอย่างมาก จากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ส่งผล

กระทบต่อยอดขายและการส่งออก จนสูญเสียโอกาสในการแข่งขันในตลาดโลก และสุดท้ายต้อง
 ผลักภาระให้กับผู้บริโภคในประเทศที่ต้องร่วมรับภาระซื้อสินค้าแพงขึ้น ส่วนขณะที่กลุ่ม
 อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดเย็นได้รับผลกระทบน้อยมาก

ส่วนกลุ่มประเทศที่ถูกใช้มาตรการ AD ของอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อน เป็นอีก
 กลุ่มที่ไม่มีความต้องการให้รัฐบาลนำมาตรการ AD มาใช้ ประเทศที่ออกมาแสดงบทบาทอย่าง
 ชัดเจน คือ ญี่ปุ่น เนื่องจากญี่ปุ่นมีฐานะเป็นบริษัทแม่ของกลุ่มอุตสาหกรรมต่อเนื่องโดยส่วนใหญ่
 การใช้มาตรการ AD ย่อมส่งผลให้บริษัทลูกในประเทศไทยมีรายได้และกำไรลดลง จากต้นทุนการ
 ผลิตที่สูงขึ้น ขณะที่กลุ่มประเทศที่ถูกใช้มาตรการ AD ของอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อนและ
 เหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็น กลับไม่แสดงบทบาทอย่างชัดเจน อาจเนื่องจากไทยเป็นตลาดส่งออก
 ขนาดเล็ก เมื่อไม่สามารถส่งมาขายได้ ก็หันไปขายที่ตลาดส่งออกอื่นแทน