

เหลี่ยมหลัง-แลหน้า FTAs

ปูจนา

นับตั้งแต่ปี 2546 ถึงปัจจุบัน มีการกล่าวถึงและวิพากษ์วิจารณ์ถึงผลดี-ผลเสียของการจัดทำ FTAs อย่างกว้างขวาง จวบจนกระทั่ง ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550 ซึ่งในมาตรา 190 ได้ระบุเรื่องการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องมีการศึกษาผลกระทบ และมีมาตรการแก้ไขเยียวยาเพื่อรองรับผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดจากการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น ทำให้ประเด็นเรื่อง FTAs เป็นที่สนใจ และมุ่งไปที่การศึกษาผลกระทบจาก FTAs ว่าจะเกิดขึ้นกับกลุ่มสินค้าใด และเมื่อได้รับผลกระทบแล้ว รัฐมีมาตรการเยียวยาอย่างไร **โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้ให้นำหนักเท่าที่ควรถึงผลดีที่เกิดกับประเทศไทย** จนทำให้คนไทยบางกลุ่มไขว้เขวและมอง FTAs ในแง่ร้าย ทั้งๆที่แง่ดีก็มีอยู่ไม่น้อย ในขณะที่เดียวกัน ผู้ได้รับผลกระทบด้านบวก/ได้ประโยชน์จากการทำ FTAs ก็มักจะ**เก็บเนื้อเก็บตัว** แต่ผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านลบ/เสียประโยชน์ก็จำเป็นต้องปรับตัวซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในโลกของการแข่งขันทางการค้า

ทั้งนี้ หากวิเคราะห์ถึงเบื้องลึกของการจัดทำ FTAs แล้วจะพบว่า เราใช้ **FTAs เป็นกลไกในการสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ เพิ่มโอกาสในการส่งออก/ขยายตลาด ปรับโครงสร้างการผลิตและโครงสร้างทางสถาบันในทุกภาคส่วนของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ภายใต้เงื่อนไขของสภาพการณ์การค้า-การลงทุนของโลกที่แปรเปลี่ยนไป** กรณีของ FTAs ในที่นี้ จะหยิบยกประเด็นการส่งออกมาพิจารณาว่าในช่วงที่เริ่มมีสัญญาณการส่งออกถดถอยนั้น FTAs เป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนการส่งออกได้มากขึ้นแค่ไหน และอย่างไร

เป้าหมายการส่งออก ปี 2551 กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ในปี 2551 กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์ ได้กำหนดเป้าหมายการขยายตัวของมูลค่าการส่งออกไว้ที่ร้อยละ 12.5 คิดเป็นมูลค่า 171,537 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมีข้อสมมติที่สำคัญ 2 ประการ คือ ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพ และมีค่าเฉลี่ยประมาณ 33.50 บาท/เหรียญสหรัฐฯ และราคาน้ำมันดิบดูไบถัวเฉลี่ย ในปี 2551 อยู่ที่ 85.00 เหรียญสหรัฐฯ/บาร์เรล สำหรับสินค้าเกษตร/อุตสาหกรรมเกษตรได้มีการกำหนดเป้าหมายการขยายตัวไว้ที่ร้อยละ 4.1 (สัดส่วนคิดเป็นร้อยละ

13.7 ของมูลค่าส่งออกรวม) และสินค้าอุตสาหกรรมสำคัญ¹ ได้มีการกำหนดเป้าหมายให้ขยายตัวร้อยละ 12.8 (สัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 66.6 ของมูลค่าส่งออกรวม) ส่วนตลาดส่งออก ได้กำหนดเป้าหมายตลาดหลักให้ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.1 (สัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 51.2 ของมูลค่าส่งออกรวม) ได้แก่ สหรัฐฯร้อยละ 2.0 ญี่ปุ่นร้อยละ 10.0 สหภาพยุโรป (15) ร้อยละ 7.0 และ อาเซียน (5) ร้อยละ 8.8 และตลาดใหม่กำหนดเป้าหมายให้ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 18.7 (สัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 48.8 ของมูลค่าส่งออกรวม) เป้าหมายที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูง ได้แก่ ลาตินอเมริกา (ร้อยละ 25.0) ยุโรปตะวันออก (ร้อยละ 25.0) อินโดจีนและพม่า (ร้อยละ 20.0) ตะวันออกกลาง (ร้อยละ 20.0) แอฟริกา (ร้อยละ 20.0) และตลาดที่มีการจัดทำ FTA ได้แก่ อินเดีย (ร้อยละ 40.0) ออสเตรเลีย (ร้อยละ 20.0) และจีน (ร้อยละ 20.0)

วิสัยทัศน์

จากเป้าหมายการส่งออกของกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า นอกเหนือจากตลาดใหม่ที่กระทรวงพาณิชย์มุ่งส่งเสริมแล้ว ตลาดที่มีการจัดทำ FTAs และมีผลในทางปฏิบัติแล้ว เช่น อินเดีย ออสเตรเลีย จีน ได้มีการตั้งเป้าหมายไว้ค่อนข้างสูง และสำหรับตลาดเดิมก็มีการตั้งเป้าหมายสูงที่ญี่ปุ่นซึ่งได้มีการจัดทำ FTA กับไทย และมีผลตั้งแต่วันที่เดือนพฤศจิกายน 2550 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของการส่งออกที่เกิดขึ้นจริงในปี 2551 ที่ผ่านมากับเป้าหมายที่ตั้งไว้ พบว่า มูลค่าการส่งออกในรูปเงินเหรียญสหรัฐฯ ยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยมีมูลค่าที่ 177,841.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพิ่มขึ้นร้อยละ 15.6 แต่หากพิจารณาในรูปเงินบาทอยู่ที่ 5,853,628.5 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2550 ร้อยละ 10.4 ต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ และข้อสมมติค่าเงินบาทอ่อนกว่าค่าที่เกิดขึ้นจริงที่อยู่ที่ 33.38 บาท/ดอลลาร์สหรัฐฯ ขณะที่ราคาน้ำมันดิบดูไบในช่วงปลายปีลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงทำให้ค่าเฉลี่ยทั้งปีสูงกว่าค่าที่ได้สมมติไว้

เมื่อพิจารณาตลาดส่งออกโดยเฉพาะในตลาดที่มีการจัดทำ FTAs พบว่า ตลาดที่มีอัตราการขยายตัวของการส่งออกเกินเป้าหมาย คือ ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ขณะที่ตลาดอินเดีย และจีนต่ำกว่าเป้าหมายค่อนข้างมาก ดังนั้น การจะกล่าวได้ว่า FTAs เป็นกลไกขับเคลื่อนการส่งออก นับถึงขณะนี้ยังไม่มีความชัดเจนนัก เนื่องจากยังคงมีปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมาก เช่น ประเทศ

¹ ได้แก่ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ สิ่งทอ เม็ดพลาสติก วัสดุก่อสร้าง อัญมณี ผลิตภัณฑ์ยาง สิ่งพิมพ์ กระดาษและบรรจุภัณฑ์ เครื่องสำอาง และผลิตภัณฑ์เกษตร/เครื่องมือแพทย์

เหล่านี้ (ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย อินเดีย ฯลฯ) ต่างก็มีการจัดทำ FTAs กับประเทศอื่นๆที่เป็นคู่แข่งของ ไทยในทำนองเดียวกัน² ภาวะเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าเหล่านี้ สิ้นค้าที่ไทยส่งออกไปยังประเทศ

เปรียบเทียบเป้าหมายการส่งออกกับข้อเท็จจริง ในปี 2551

รายการ	เป้าหมาย	ข้อเท็จจริง
ข้อสมมติ		
ค่าเงินบาท	33.50 บาท/เหรียญสหรัฐ	33.38 บาท/เหรียญสหรัฐ
ราคาน้ำมันดิบดูไบ	85 เหรียญสหรัฐ/บาร์เรล	93.5 เหรียญสหรัฐ/บาร์เรล
การส่งออก		
อัตราการขยายตัว	ร้อยละ 12.5 (เหรียญสหรัฐ)	ร้อยละ 15.6 (เหรียญสหรัฐ)
มูลค่าการส่งออก	171.5 แสนล้านเหรียญสหรัฐ	177.8 แสนล้านเหรียญสหรัฐ
อัตราขยายตัวในตลาด FTA		
ญี่ปุ่น	ร้อยละ 10	ร้อยละ 10.9
อินเดีย	ร้อยละ 40	ร้อยละ 27.7
ออสเตรเลีย	ร้อยละ 20	ร้อยละ 34.4
จีน	ร้อยละ 20	ร้อยละ 9.1
อัตราการขยายตัวในตลาดใหม่อื่นๆ		
ลาตินอเมริกา	ร้อยละ 25	ร้อยละ 27.1
ยุโรปตะวันออก	ร้อยละ 25	ร้อยละ 27.5
ตะวันออกกลาง	ร้อยละ 20	ร้อยละ 25.2
แอฟริกา	ร้อยละ 20	ร้อยละ 44.5

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รวบรวมโดย สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

² หากไทยไม่ดำเนินการจัดทำ FTAs กับประเทศที่กล่าวถึงข้างต้น ไทยก็จะเป็นฝ่ายเสียเปรียบประเทศคู่แข่งของไทยในตลาดส่งออก ดังกล่าว ดังนั้น การจัดทำยุทธศาสตร์ FTAs ในกรณีดังกล่าวจึงนี้ เป็นแค่เพียง “ยัน” คู่แข่งไว้เท่านั้น ส่วนภาระที่เหลือเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการไทยที่จำเป็นต้องปรับตัวให้ได้ในท่ามกลางวิกฤตและโอกาส ดังนั้น สรุปได้ว่า **ทำ FTAs ดีกว่า ไม่ทำ FTAs** ประเด็นจึงอยู่ที่ (จะ) **ทำ FTAs** อย่างไร?

เหล่านี้นั้นเป็นสินค้าที่ไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันจริงหรือไม่ ความพร้อมของผู้ประกอบการไทยในการใช้ประโยชน์จาก FTAs และ กฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติอื่นๆ ทั้งที่เข้าข่ายเป็นและไม่เป็น Non-Tariff Barriers เป็นต้น

การวิเคราะห์ผลกระทบจากการทำ FTAs ในเชิงแยกส่วน แบบ หนึ่ง บวก หนึ่ง เป็นสอง คงไม่ได้ธรรมดาอย่างที่ควรจะเป็น เพราะผลกระทบมีการส่งผ่านหลายชั้น หลายขั้นตอน ซึ่งกินระยะเวลาที่ยาวนานแตกต่างกันไป ตัวการส่งออกข้างต้นเป็นเพียงแค่ตัวเลขเร็วในเบื้องต้น (Explicit) แต่ไม่ได้ให้ภาพเบื้องหลังการถ่ายทำ (Behind the Scene) และอาจกล่าวได้ว่า เหมือนมอง/คิดแบบ *สมการชั้นเดียว* อันที่จริงแล้ว จำเป็นต้องคิด/มองในแง่มุมที่เป็น *สมการเชิงซ้อน/หลายชั้น* ถึงผลกระทบที่มีต่อประเทศไทยโดยรวม แม้วิธีการให้ได้มาที่เป็นตัวเลขในด้านอื่นๆ ซึ่งเป็นผลจากการทำ FTAs ไม่ถึงกับชัดเจนมากนัก (Implicit)³

FTAs เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่มุ่งลดอุปสรรคทางการค้าและให้สิทธิประโยชน์พิเศษทางการค้าระหว่างสองฝ่ายภายใต้ข้อตกลง/ผูกพันที่กำหนดไว้แน่นอนว่า ประเทศ/กลุ่มประเทศทั้งสองฝ่ายที่เจรจาจะมีสินค้า/บริการบางกลุ่มที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะต้องรับไปดำเนิน (ส่งเสริม/ปรับปรุง/แก้ไข/เยียวยา) ต่อไป ตามกลไก/กติกาที่สากลยอมรับ อันที่จริงแล้วการจัดทำการเปิดเสรีการค้าแบบทวิภาคี (FTAs) *แตกต่าง* กับจากการจัดทำการเปิดเสรีการค้าแบบพหุภาคี (Multilateral Trade Agreement: MTA) อยู่ตรงที่เงื่อนไขของ*ความเร็ว* (Speed) ที่เร็วขึ้น และ *ขนาด* (Magnitude) ที่แต่ละฝ่ายจะต้อง*ปรับตัวให้สอดคล้องกับความเร็ว* ส่วนทิศทาง (Direction) นั้นเหมือนกัน/ไปในทางเดียวกันทั้ง FTAs และ MTA

บทความ โดย มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง
เสนอกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
โครงการจัดสัมมนาเวทีสาธารณะและการสร้าง Public Awareness

³ อันที่จริงแล้ว การผลิตสินค้า/บริการที่มีการส่งออกจำนวนมากในปัจจุบันมีลักษณะเป็น Regional/Global Value Chain (Production Network) ซึ่งมีการ Outsourcing ให้กับผู้ประกอบการไทยและ/หรือมีการลงทุนจากต่างชาติในสัดส่วนที่สูง และบางรายการก็มี Import Content สูงด้วย ซึ่งมีผลต่อการสร้างงาน การสร้างรายได้ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี ประเด็นเหล่านี้ ไปเกี่ยวข้องกับ กฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า (Rule of Origins) การสร้าง Local Suppliers ในประเทศ การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ และเงื่อนไขการเปิดเสรี 4 Modes ในภาคบริการ และกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว 2542 เป็นต้น