

อาเซียน+++ : การเมืองเรื่องการค้าเสรี

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 บัญญัติไว้ว่า ก่อนดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ชี้แจงต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบภายใน 60 วัน ผู้เสนอนโยบายจึงจำเป็นต้องเปรียบเทียบผลดี-ผลเสียในภาพกว้างว่า ข้อตกลงดังกล่าวมีผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างไร เพราะปัจจัยทั้งสองมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เนื่องจากฝ่ายการเมืองต้องตอบสนองทั้งประชาชนทั่วไปและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จึงสามารถแบ่งผลกระทบจากการค้าเสรีได้เป็น 2 ระดับ คือ 1) **ระดับระหว่างประเทศ** ต้องอาศัยการวิเคราะห์ว่า การเปิดเสรีในกรอบดังกล่าวกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค ทิศทางการค้าการลงทุน รวมทั้งสถานะของไทยในเวทีการเมืองโลกอย่างไร หากผลกระทบโดยรวมในระดับนี้เป็นบวก ก็แสดงว่าประชาชนส่วนใหญ่จะได้ประโยชน์จากการค้าเสรี แต่ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายการเมืองจะเห็นดีเห็นงามกับการเปิดเสรีเสมอไป เพราะสาขาการผลิตต่างๆ ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีการค้าไม่เท่าเทียมกัน จำต้องพิจารณาผลกระทบใน 2) **ระดับภายในประเทศ** ว่า ข้อตกลง FTA ฉบับนั้นๆ นำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในประเทศอย่างไร โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมหรือประชาชนที่เสียประโยชน์จากการเปิดเสรี

หากกลุ่มผู้เสียประโยชน์เป็นกลุ่มที่มีนัยสำคัญทางการเมือง รัฐบาลอาจปฏิเสธข้อเสนอการเปิดเสรีเพื่อปกป้องกลุ่มดังกล่าวถึงแม้ว่าผลกระทบโดยรวมจากการเปิดเสรีจะเป็นบวกก็ตาม ดังเช่นกรณีที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช ปรับเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรของสินค้าเหล็กจมนอกสหภาพยุโรปนำไปร้องเรียนต่อองค์การการค้าโลก (WTO) เพื่อโยกคะแนนเสียงจากผู้ผลิตเหล็กในสหรัฐฯ ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในรัฐที่ตนมีคะแนนนิยมสูง (Swing States) กับคู่แข่งทางการเมือง ตัวอย่างนี้สะท้อนว่านักการเมืองนิยมเล่น “เกมสองระดับ” (Two-level Game) ซึ่งนำหน้าระหว่างผลประโยชน์ทั่วไป (General Interests) ของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม กับผลประโยชน์พิเศษ (Special Interests) ที่ประชาชนส่วนน้อยเพียงบางกลุ่มแต่มีอิทธิพลทางการเมืองจะได้รับ

ผลกระทบต่อการเมืองและสังคมระหว่างประเทศ

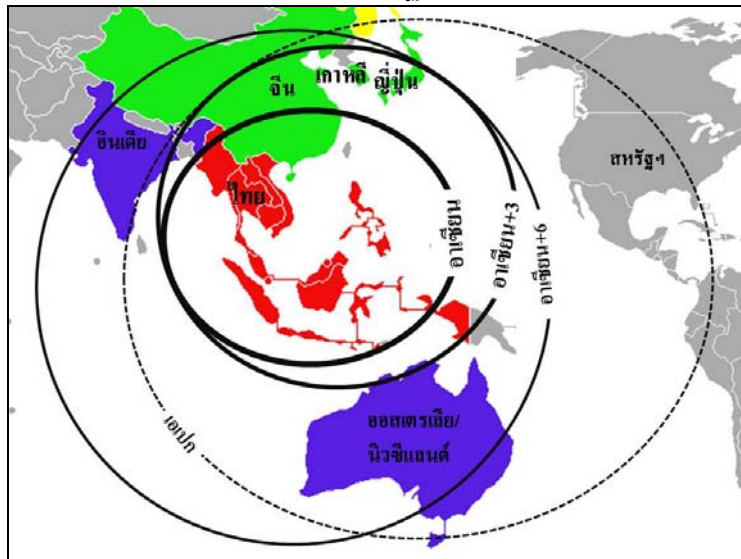
กระแสภูมิภาคนิยมในเอเชียเกิดขึ้นหลังยุคสงครามเย็น เมื่อขั้วการเมืองเดิมสลายและการเจรจาการค้าในระดับพหุภาคีชะงักงัน มหาอำนาจทั้งสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปต่างให้ความสำคัญกับการกระชับสัมพันธ์และแผ่อิทธิพลทางเศรษฐกิจในภูมิภาคของตน เห็นได้จากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) และความพยายามจัดตั้งเขตการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกา (FTAA) หรือการรับอดีตประเทศคอมมิวนิสต์เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปที่ปัจจุบันประกอบด้วย 27 ประเทศ แต่อาจรวมถึงรัฐในวันออกกลาง เช่น ตุรกี หรือแอฟริกา เช่น เคปเวิร์ด ในอนาคต ทั้งหมดเป็นสัญญาณว่าเอเชียจะหวังพึ่งพาทลาดเดิมไม่ได้อีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ไทยในฐานะพันธมิตรยุคสงครามเย็นกลับไม่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ

วิกฤตการณ์ครั้งนั้นผลักดันให้เกิดกลไกความร่วมมือทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ภายในเอเชียมากมาย รวมถึงการขยายกลุ่มอาเซียนเป็นอาเซียน+3 (เพิ่มจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้) และอาเซียน+6 (เพิ่มอินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง ลดความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกตลอดทศวรรษที่ผ่านมา เพราะตัวแปรด้านภูมิรัฐศาสตร์ กล่าวคือ เสถียรภาพของประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน+6 มีผลกระทบ

ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของไทย ในทางกลับกัน ความตกลงการค้าใดๆ ที่เป็นการขยาย การค้าการลงทุนข้ามพรมแดนจะเสริมสร้างสันติภาพในอาเซียน+6 แม้แต่เกาหลีได้ยังได้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจ พิเศษร่วมกับเกาหลีเหนือซึ่งถือเป็นปฏิปักษ์ทางการเมือง ดังนั้น トラบไคที่กระแสมุมิภาคนิยมไม่เป็นอุปสรรคต่อ การเปิดเสรีการค้าการลงทุนในระดับพหุภาคี ทุกประเทศจะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมจากการ รวมกลุ่มกันในภูมิภาค

ทั้งนี้ จีนได้กลายเป็นหัวเรือใหญ่ในการขับเคลื่อนความร่วมมือในกลุ่มอาเซียน+3 เห็นได้จากการจัดทำ ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ACFTA) และการมอบความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนาในอาเซียน นำมาซึ่งผลกระทบเชิงโดมิโน (Domino Effect) กล่าวคือ ทั้งญี่ปุ่น เกาหลี อินเดีย และออสเตรเลียต่างเกรงว่าจะ เสียประโยชน์แก่จีน จึงเริ่มเล่นบทเชิงรุกเพื่อรักษาไว้ซึ่งฐานการผลิตและอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อดีตสนามรบระหว่างค่ายทุนนิยมและสังคมนิยมในสมัยสงครามเย็น ซึ่งปัจจุบันได้ กลายเป็นสนามยุทธศาสตร์ทางการค้าที่นานาประเทศจ้องจับตามอง การแข่งขันระหว่างจีนกับประเทศเหล่านี้ นำไปสู่การเจรจา FTAs ระหว่างสมาชิกอาเซียนกับประเทศที่เป็น “+6” ซึ่งในมุมมองรัฐศาสตร์ นับว่าส่งผลดีต่อ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศนอกกลุ่มอาเซียน+6 เพราะมีนัยว่าสมาชิกอาเซียนต้องการคานอำนาจของ จีน ไม่ต้องการให้เอเชียถูกขับเคลื่อนโดยมหาอำนาจเพียงชาติเดียวเหมือนในอเมริกาเหนือ ดังนั้น สำหรับ อาเซียน การลงนามข้อตกลง เช่น ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจอาเซียน-จีน (AJCEP) และความตกลงการค้าเสรี อาเซียน-เกาหลี (AKFTA) จะเป็นเกมเพื่อรักษาสสมดุลอำนาจในเอเชียระหว่างจีนกับประเทศอื่นๆ ไปพร้อมกับการ เพิ่มอำนาจต่อรองของกลุ่มอาเซียนรวมทั้งไทย

รูปภาพที่ 1: การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก



ที่มา: สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

ตรงกันข้ามกับอเมริกาเหนือที่มีสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจเพียงชาติเดียว หรือยุโรปที่มีสหภาพยุโรปเป็น กลุ่มผู้นำกลุ่มเดียว การรวมกลุ่มกันในเอเชีย-แปซิฟิกมีลักษณะคล้ายวงกลมซ้อนวงกลมในรูปภาพที่ 1 ในชั้นลึก สุดซึ่งก็คืออาเซียน ความสัมพันธ์เป็นไปในลักษณะกลมเกลียวทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง ฯลฯ ส่วนจีน ญี่ปุ่น เกาหลี อินเดีย และออสเตรเลีย เป็นยักษ์ใหญ่ที่อาเซียนตระหนักถึงความสำคัญเชิงเศรษฐกิจ จึงต้องการพัฒนา ให้เป็นเขตการค้าเสรี แต่สถานะของประเทศเหล่านี้เป็นเพียง “+3” หรือ “+6” ไม่ใช่สมาชิกของอาเซียนเพราะไทย

และสมาชิกอื่นๆ ประสงค์วางตัวเป็นกลางในยุคที่ความขัดแย้งเพิ่มขึ้นระหว่างจีนกับโลกตะวันตกซึ่งสนับสนุนชาติประชาธิปไตยอย่างญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย และออสเตรเลีย อย่างไรก็ตาม กรอบอาเซียน+6 ยังขาดชาติมหาอำนาจเศรษฐกิจ คือ สหรัฐฯ ยุโรป และกลุ่มผู้ส่งออกพลังงานในตะวันออกกลาง จึงมีการจัดตั้งเวที APEC ASEM และ AMED ตามลำดับ แต่การประชุมเหล่านี้ยังขาดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม แม้ว่าปฏิญญาโบกอร์จะตั้งเป้าหมายเปิดเสรีการค้าการลงทุนในเอเชีย-แปซิฟิกภายในปี 2563 แต่การรวมกลุ่มในวงกว้างนี้ มีแรงต้านจากจีนหรือมาเลเซียที่เกรงว่าจะเปิดช่องให้สหรัฐฯ ขยายอิทธิพลทางการเมืองในเอเชีย และที่สำคัญกว่านั้น ประเทศในเอเชียรวมทั้งไทยไม่พร้อมที่จะจัดตั้งตลาดร่วม (Common Market) หรือสหภาพศุลกากร (Custom Union) อันนำไปสู่การสูญเสียอธิปไตยทางเศรษฐกิจอย่างในยุโรป เช่น นโยบายการเงินที่ถูกกำหนดโดยธนาคารกลางแห่งยุโรป หรือการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหภาพยุโรปเป็นครั้งแรกในปี 2552 ทั้งที่ยังไม่กระจ่างชัดว่า บทบาทของประธานาธิบดีจะทับซ้อนกับผู้นำของแต่ละประเทศสมาชิกอย่างไร

ความตกลงฯ AJCEP และ AKFTA เป็นส่วนหนึ่งของกลยุทธ์การค้าอันน่าระหวังยักษ์ใหญ่ต่างๆ ด้วยการรวมกลุ่มกันเป็นขั้นๆ แทนที่จะเป็นกลุ่มเดียวภายในสหภาพยุโรป ซึ่งถือว่าเหมาะสมสำหรับไทย เพราะปัจจัยเศรษฐกิจหรือความมั่นคงไม่ถูกผูกติดกับพันธมิตรเดิมอย่างสหรัฐฯ หรือมหาอำนาจใหม่อย่างจีนและอินเดียมากเกินไป โดยสรุปแล้ว ความตกลงดังกล่าวจะช่วยเร่งรัดการเปิดเสรีการค้าในเอเชียแบบเฝ้ามองตามสัญญาสัญญา “Thinking multilateral, talking regional, acting bilateral” โดยไม่ขัดแย้งกับกระบวนการเปิดเสรีในกรอบพหุภาคี

ผลกระทบต่อการเมืองและสังคมภายในประเทศ

กลุ่มอาเซียน+6 ยึดถือธรรมเนียมการทูตแบบอินอ่อนผ่อนปรน ปฏิเสธที่จะก้าวก้าวระบบการเมืองหรือนโยบายสังคมภายในประเทศสมาชิก ต่างจากเม็กซิโกที่ได้ปรับเปลี่ยนมาตรฐานแรงงานและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับ NAFTA หรือตุรกีที่ยกเลิกโทษประหารชีวิตให้ตรงตามความต้องการของสหภาพยุโรป ดังนั้น ความตกลงการค้าเสรีที่ไทยเจรจากับภาคีในอาเซียน+6 เช่น AJCEP และ AKFTA จะไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อการเมืองภายในประเทศ มีแต่จะกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเหล่านั้นซึ่งเป็นนักลงทุนรายใหญ่และคู่ค้าสำคัญอันดับต้นๆ ของไทย

อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพทางการเมืองเชื่อมโยงกับสมรรถนะทางเศรษฐกิจ รัฐบาลอดีตประธานาธิบดีชูฮาร์โตถึงจุดจบไปพร้อมกับซากปรักหักพังทางเศรษฐกิจในปี 2541 ด้วยเหตุนี้ กลุ่มผู้เสียประโยชน์จากการเปิดเสรีการค้า ซึ่งอาจเป็นอุตสาหกรรมที่ด้อยศักยภาพในการแข่งขัน หรือประชาชนที่ไม่พอใจในนโยบายดังกล่าวที่ก่อให้เกิดและ/หรือเพิ่มความเหลื่อมล้ำทางสังคม อาจปลุกกระแสต่อต้านการค้าเสรีซึ่งกระทบต่อคะแนนเสียงของรัฐบาล ดังที่เกิดขึ้นมาแล้วในกรณี FTA ไทย-สหรัฐฯ

อันที่จริงแล้ว การเจรจาเปิดเสรีการค้ากับญี่ปุ่นภายใต้กรอบ AJCEP ไม่ได้สร้างปัญหาสำหรับไทย เนื่องจากไม่ได้เปิดเสรีมากไปกว่าภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ที่ลงนามไปเมื่อปี 2550 ในทางตรงข้าม การเจรจา AKFTA ในระยะแรกเริ่มต้องเผชิญอุปสรรค คือ เกาหลีไม่ยินยอมเปิดเสรีสินค้าข้าว ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกหลักหนึ่งในสิบของไทยและมีนัยสำคัญทางการเมืองเพราะมีเกษตรกรนับล้านราย ฝ้าย

ไทยจึงไม่ยินยอมในข้อตกลงที่จำกัดผลประโยชน์พิเศษของเกษตรกรไทยและรัฐบาลได้ปฏิเสธที่จะลงนามในความตกลงฯ อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ฝ่ายการเมืองตระหนักดีว่า ต้องชั่งน้ำหนักผลประโยชน์ในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศตามความเหมาะสม เสมือนที่กำลังเล่นเกมสองระดับ ไทยและเกาหลีจึงหารือถึงแนวทางบรรลุความตกลงฯ AKFTA ที่ยุติธรรมต่อทั้งสองฝ่าย สุดท้ายแล้ว เกาหลีต้องเสนอข้อแลกเปลี่ยนอนุญาตให้ไทยขยายเวลาการลดภาษีสินค้าอ่อนไหวจำนวน 128 รายการ

เนื่องจากข้อตกลง AJCEP และ AKFTA มีความยืดหยุ่นพอสมควร ไม่ดันทุรังให้ไทยเปิดเสรีการค้าสินค้าหรือบริการในสาขาที่ไทยยังขาดศักยภาพการแข่งขันเหมือนกรณี FTA ไทย-สหรัฐฯ ประกอบกับสินค้าส่งออกหลักของญี่ปุ่นและเกาหลี เช่น ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เป็นวัตถุดิบให้ผู้ประกอบการไทยนำมาต่อ ยอดในการผลิตสินค้าขึ้นปลายน้ำ ภาคการเมืองจึงไม่ต้องวิตกว่า ความตกลงฯดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะสินค้าและบริการของไทยกับญี่ปุ่นและเกาหลีมีความเกื้อหนุน (Complementarity) มากกว่าการทดแทนกัน (Substitution) ผู้เสียประโยชน์จึงมีจำนวนจำกัดและมีเวลาปรับตัวรองรับผลกระทบ

สรุป

การวิเคราะห์ทั้งหมดนี้ บ่งชี้ว่าความตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบอาเซียน+3 ทั้ง AJCEP และ AKFTA มีผลกระทบต่อประชาชนชาวไทยในเชิงบวก ในด้านหนึ่ง ข้อตกลงดังกล่าวเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในภูมิภาค และขยายอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจและภาคส่งออกไทย ไปพร้อมๆ กับการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรในประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง ธรรมเนียมการทูตในกลุ่มอาเซียน+3 ก็ประนีประนอมให้ผู้ผลิตที่ด้อยความสามารถในการแข่งขันได้มีเวลาปรับตัว และอะลุ่มอล่วยให้ประเทศภาคีเปิดเสรีภาคบริการและการลงทุนตามแนวทาง Positive List ผลกระทบต่อภาคการเมือง สังคม และประชาชนจึงมีอยู่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสินค้าและบริการของไทยกับประเทศภาคี ไม่ว่าจะญี่ปุ่น เกาหลีใต้ หรือออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ที่อาเซียนกำลังเจรจาเปิดเสรีการค้าอยู่ สนับสนุนซึ่งกันและกันมากกว่าแข่งขัน/ทดแทนกัน