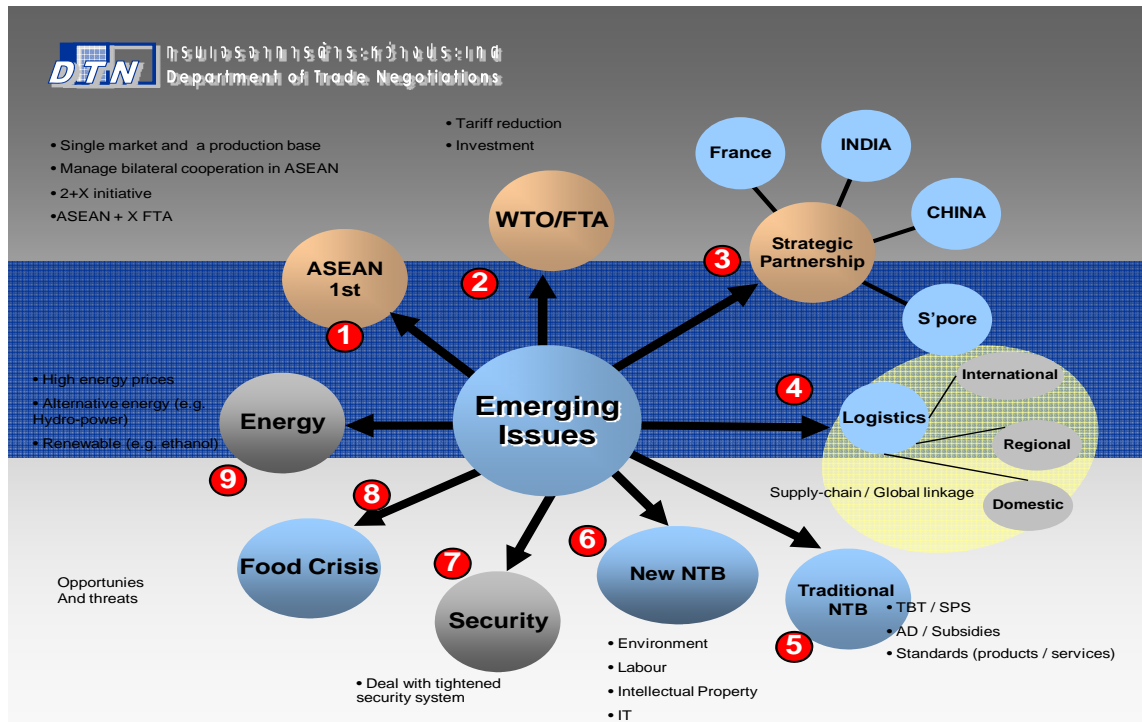


แนวทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย ปี 2552-56

1. สถานะทางเศรษฐกิจการค้าในปัจจุบัน

- วิฤติเศรษฐกิจโลกปัจจุบันกำลังส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ในส่วนของไทย แม้ว่าจะยังไม่กระทบมากนัก แต่ก็มีสัญญาณที่ทำให้ต้องระวังคือ การส่งออกของไทยลดลงอย่างมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจจริงและประชาชนทั่วไปเร็วกว่าที่เคหาคการณ์ไว้
- ประเทศต่าง ๆ มีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจออกมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่เห็นผลที่ชัดเจนนัก ส่วนที่น่ากังวลคือ หลายประเทศมีแนวโน้มที่จะใช้มาตรการกีดกันหรือการส่งเสริมให้ใช้แต่สินค้าในประเทศตนมากขึ้น ซึ่งจะไม่เป็นผลดีกับประเทศที่พึ่งพาการส่งออกมากกว่า 70% เช่น ไทย
- แนวโน้มการค้าของไทยยังพึ่งพาดตลาดหลักเดิม ๆ แม้ว่าสัดส่วนจะลดลงบ้าง โดยมีการส่งออกไปตลาดใหม่มากขึ้น แต่ตลาดหลักยังสำคัญอยู่ ส่วนการนำเข้าเพิ่มขึ้นมากในส่วนพลังงาน แต่ด้านปัจจัยการผลิต เช่น เครื่องจักร ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง
- ช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ราคาสินค้าอาหารเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก แต่ก็ลดลงอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับราคาน้ำมัน ซึ่งความผันผวนทั้งสองประการนี้ ชี้ให้เห็นว่า นโยบายด้านพลังงานจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจการค้าในอนาคต ทั้งนี้ ราคาสินค้าอาหารมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการส่งเสริมการใช้พลังงานทางเลือก (alternative energy) เช่น bio-fuel ที่หลายประเทศใช้อยู่ ซึ่งในประเด็น “อาหาร VS น้ำมัน” นี้ เป็นได้ทั้ง opportunity and threat สำหรับประเทศไทย



รูปที่ 1 : ประเด็นใหม่ๆ ทางการค้า

2. ประเทศไทยกับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

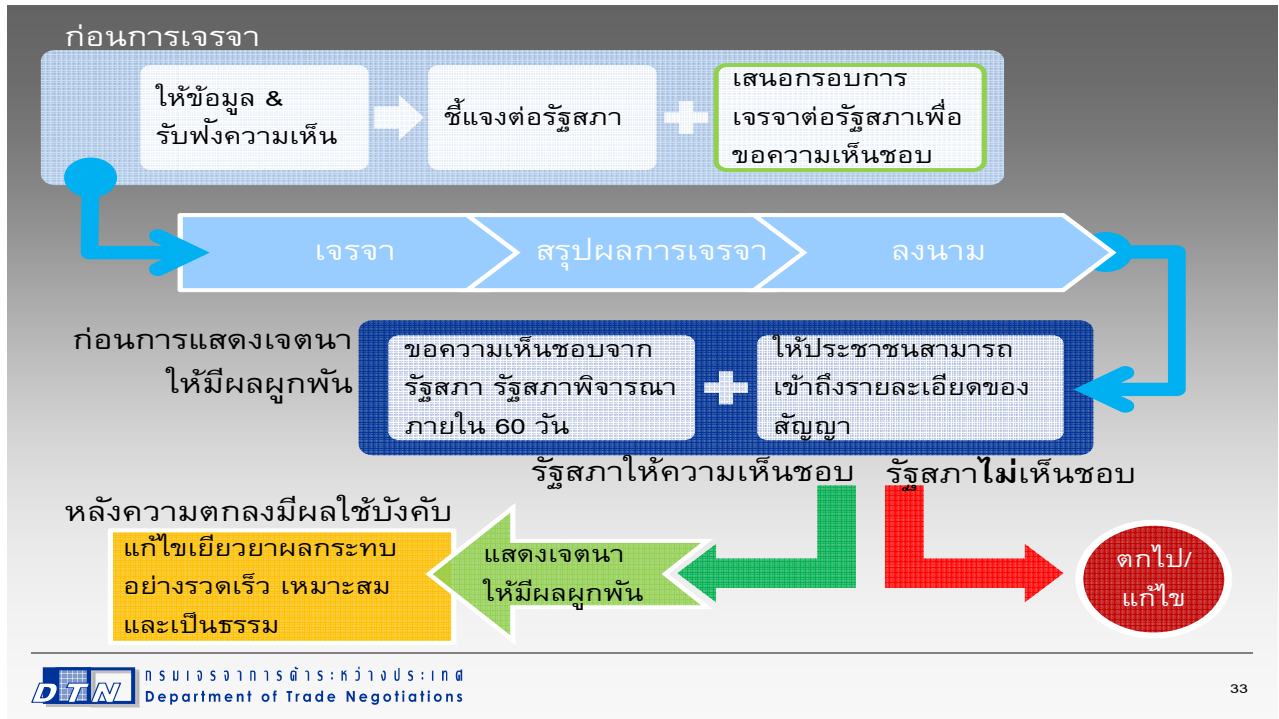
- ไทยเข้าร่วมการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทุกระดับ แต่ในระดับพหุภาคียังไม่มีความคืบหน้า เนื่องจากการเจรจา WTO รอบ โดฮา ยังไม่มีแรงผลักดันที่ชัดเจนจากประเทศสำคัญ โดยเฉพาะสหรัฐฯ และอินเดีย คาดว่า คงจะต้องรอนกว่าสองประเทศนี้จะมึนโยบายที่ชัดเจนออกมา
- สำหรับการเจรจาในระดับภูมิภาค มีจุดเปลี่ยนที่สำคัญของไทย คือ การดำเนินการเพื่อนำไปสู่การเป็น **ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)** ซึ่งจะมีนัยสำคัญต่อไทยหลายด้าน เช่น การเปิดเสรีสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานมีฝีมือ ในระหว่างอาเซียน 10 ประเทศ ไปจนถึงการเจรจาจัดทำ FTA ของอาเซียนกับคู่เจรจาใหญ่ ๆ ที่จะทำให้มีการเปิดเสรีกับประเทศนอกกลุ่ม

แผนงานสำคัญใน AEC Blueprint			
A	B	C	D
ตลาดเดียว/ ฐานการผลิตเดียว	ขีดความสามารถ การแข่งขันสูง	พัฒนาเศรษฐกิจ อย่างเสมอภาค	บูรณาการกับ เศรษฐกิจโลก
<ul style="list-style-type: none"> • เปิดเสรีการค้าสินค้า (AFTA) • เปิดเสรีการค้าบริการ (AFAS) • เปิดเสรีการลงทุน (AIA) • เคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างกันได้ดีขึ้น • เปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือ • รวมกลุ่มสาขาสำคัญ (priority sectors) 	<ul style="list-style-type: none"> • นโยบายการแข่งขัน • การคุ้มครองผู้บริโภค • ทริพเปิ้ลอินทงปัญหา • การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน • ภาษีอากร 	<ul style="list-style-type: none"> • การพัฒนา SMEs • แผนงานการริเริ่มรวมตัวอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) 	<ul style="list-style-type: none"> • ความเป็นหนึ่งเดียวในการตอบสนองต่อเศรษฐกิจภายนอก • การมีส่วนร่วมในเครือข่ายอุปทานโลก

รูปที่ 2 เป้าหมายและแผนงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

- การเจรจา FTA ของไทยมี 2 ระดับ คือ
 - การเจรจาแบบสองฝ่าย (Bilateral FTA) ซึ่งปัจจุบันมีความตกลงลักษณะนี้แล้วกับบางประเทศ คือ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น อินเดีย และที่ค้างอยู่ คือ EFTA (European Free Trade Area) ได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ ลิกเคนสไตน์ นอร์เวย์ และไอซ์แลนด์) ปรู และ BIMSTEC (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation) ได้แก่ บังกลาเทศ ภูฏาน อินเดีย พม่า เนปาล ศรีลังกา และไทย

- การเจรจา ASEAN FTA ซึ่งมีความตกลงที่มีผลใช้บังคับแล้วกับ จีน ญี่ปุ่น เกาหลี และที่กำลังรอลงนาม คือ อินเดีย ส่วนที่กำลังอยู่ระหว่างเจรจาคือ อาเซียน-สหภาพยุโรป
- ความเปลี่ยนแปลงอีกประการที่สำคัญภายในประเทศ คือ ด้านกระบวนการ ซึ่งการเจรจาในอนาคต จะถูกกำหนดโดยเงื่อนไขภายใต้มาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญปี 2550



รูปที่ 3 การดำเนินการตามมาตรา 190

3. เป้าหมายการเจรจาของไทยในช่วงต่อไป

- จากสภาพความเป็นจริงและความเปลี่ยนแปลงข้างต้น ไทยน่าจะปรับเป้าหมายสำหรับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศให้มีความชัดเจนขึ้น (focus)
- กำหนดเป้าหมายหลักในการเจรจา ที่ควรให้ความสำคัญ 5 ประการ คือ
 - เพิ่มการส่งออก (export expansion)
 - หาแหล่งเงินทุน และแหล่งออกไปลงทุน (investment inflow and outflow)
 - หาแหล่งวัตถุดิบ (resource-seeking) เพื่อลดต้นทุน
 - หาแนวทางพัฒนาบุคลากร และเทคโนโลยี (HR & T Development)
 - หาแนวทางการใช้ประโยชน์จากความตกลงต่าง ๆ ให้ได้มากที่สุด ทั้ง WTO, ASEAN, FTA และการเจรจาอนุภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะเวที ASEAN

- กำหนดแนวทางในการใช้ประโยชน์จากเวทีต่างๆ ดังนี้
 - 1) การเจรจาระดับพหุภาคี เช่น WTO – เน้นการสร้างกฎเกณฑ์ทางการค้าที่เป็นธรรม
 - 2) การเจรจาระดับภูมิภาค เช่น อาเซียน – เน้นการขยายตลาดส่งออก ھاวัตดุลิบั และสร้างอำนาจการต่อรอง (bargaining power) กับภูมิภาคอื่น ๆ
 - 3) การเจรจาระดับทวิภาคี เช่น FTA – เน้นการรักษาส่วนแบ่งในตลาดเดิม และขยายตลาดส่งออกไปยังตลาดใหม่ ๆ
- เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหลักเหล่านี้ ไทยควรพัฒนาการเจรจาโดยแบ่งเป็น 2 tracks หลัก คือ
 - การเจรจาร่วมกับอาเซียน : แบ่งได้เป็น 3 ส่วนหลักคือ
 - ASEAN AEC
 - ASEAN FTA กับแต่ละประเทศ
 - ASEAN กับกลุ่มประเทศ
 - การเจรจาของไทย : ได้แก่ การเจรจาของไทยในเวทีระดับ WTO และสองฝ่ายภายใต้ FTA และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
- กำหนดลำดับความสำคัญของการเจรจาในระดับต่าง ๆ ดังนี้
 1. การเจรจาระดับภูมิภาค ให้ความสำคัญกับการเจรจาร่วมกับอาเซียนเป็นลำดับแรก ทั้ง ASEAN AEC (10 ประเทศ), ASEAN FTA (ที่กำลังเจรจาอยู่ คือ อาเซียน-อินเดีย (บริการและการลงทุน) อาเซียน-เกาหลี (การลงทุน) อาเซียน-ญี่ปุ่น (บริการและการลงทุน) อาเซียน-สหภาพยุโรป) และ ASEAN+X
 2. การเจรจาระดับทวิภาคี ให้ความสำคัญกับการเจรจากับประเทศต่าง ๆ ดังนี้
 - 2.1 การเจรจากับประเทศใหม่ที่มีศักยภาพ จากการศึกษาวิเคราะห์เพื่อคัดเลือกประเทศที่คาดว่าจะมีศักยภาพเป็นคู่ค้ากับไทย และสามารถตอบโจทย์เป้าหมายหลักในการเจรจาข้างต้นได้ พบว่ามี 3 ประเทศที่มีศักยภาพสูง ได้แก่ GCC¹ Mercosur² และชิลี ทั้งนี้ ในส่วนของกลุ่ม GCC และ Mercosur นั้นอาเซียนกำลังอยู่ระหว่างการศึกษาผลประโยชน์และผลกระทบ หากมีจัดทำ FTA ซึ่งไทยอาจให้น้ำหนักกับการเพิ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจจัดลักษณะต่าง ๆ ในการเจรจาของอาเซียนกับประเทศเหล่านี้
 - 2.2 การเจรจากับประเทศที่ค้างอยู่ เฉพาะกับประเทศที่ประเมินแล้วว่าไทยได้รับประโยชน์โดยรวมจากการเจรจา คือ BIMSTEC อินเดีย และเปรู ส่วนประเทศอื่นที่ต้องเจรจาต่อ คือ EFTA รวมทั้งออสเตรเลีย

¹ **GCC** (Gulf Cooperation Council) หรือกลุ่มประเทศความร่วมมืออ่าวอาหรับ มีสมาชิกรวม 6 ประเทศ คือ บาห์เรน คูเวต โอมาน กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์

² **Mercosur** (Mercado Comun del Sur) หรือตลาดร่วมแห่งอเมริกาใต้ (Southern Common Market) มีสมาชิก 5 ประเทศ ได้แก่ บราซิล อาร์เจนตินา ปารากวัย อุรุกวัย และเวเนซุเอลา สมาชิกสมทบอีก 5 ประเทศ ได้แก่ โบลิเวีย ชิลี เปรู โคลอมเบีย และเอกวาดอร์

และนิวซีแลนด์ ซึ่งความตกลงเหล่านี้มีผลใช้บังคับแล้ว และตกลงไว้ว่าจะเจรจาต่อหลังจากความตกลงมีผลใช้บังคับแล้ว 3 ปี ควรประเมินประโยชน์และผลกระทบก่อนเสนอให้ กนศ. พิจารณาต่อไป

2.3 การเจรจากับประเทศที่มีศักยภาพแต่อาจยังไม่เหมาะสมที่จะใช้แนวทางการเจรจา FTA ให้นำรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าอื่น ๆ มาใช้ เช่น การทำสัญญาความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้า การเยือนระดับสูง การพบปะของคณะนักธุรกิจ เป็นต้น จากการศึกษาวิเคราะห์ประเทศในกลุ่มนี้ได้แก่ รัสเซีย และแอฟริกาใต้

3. การเจรจาระดับพหุภาคี ควรเร่งผลักดันให้การเจรจารอบ โดฮาสำเร็จ โดยเร็ว และเพิ่มความสนใจการติดตามตรวจสอบไม่ให้ประเทศต่าง ๆ มีการใช้มาตรการกีดกันกับสินค้าและบริการของไทย

- ในการคัดเลือกคู่เจรจา FTA อื่นในอนาคต และประเทศอื่น ๆ ที่มีศักยภาพดังกล่าวข้างต้น กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้ทำการศึกษาวิเคราะห์สถิติและข้อมูลเศรษฐกิจโลก³ และคัดเลือกประเทศที่มีศักยภาพมา 29 ประเทศ และได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของประเทศเหล่านี้กับไทยเพิ่มเติม⁴ ได้ข้อสรุปว่า ประเทศที่มีศักยภาพแต่มีกลไกเชื่อมโยงทางการค้ากับไทยต่ำและน่าจะได้รับการพิจารณาจัดทำความตกลงหรือสร้างความสัมพันธ์เพิ่มเติมในอนาคต คือ รัสเซีย บราซิล ชิลี ซาอุดีอาระเบีย อาร์เจนตินา UAE แอฟริกาใต้ อียิปต์ อัลจีเรีย และปากีสถาน ซึ่งสามารถแบ่งแนวทางการดำเนินงานออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มประเทศที่มีการขยายตัวทางการค้ากับไทยสูง และมีกลไกความสัมพันธ์ทางการค้าอยู่บ้างแล้ว เช่น รัสเซีย และบราซิล ควรเน้นการสานต่อความสัมพันธ์ให้ใกล้ชิดขึ้น เพื่อรักษาระดับการขยายตัวทางการค้าระหว่างกันที่ได้อยู่แล้ว รวมทั้งอาจพิจารณาให้มีกลไกความร่วมมือของภาคเอกชนก่อนในระยะแรก

³ ปัจจัยที่นำมาศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้น มี 5 ปัจจัยหลัก คือ (1) ศักยภาพทางเศรษฐกิจ (2) ศักยภาพด้านการลงทุน (3) การเป็นประตูการค้าของภูมิภาค (4) ศักยภาพด้านการเป็นแหล่งวัตถุดิบ (5) เสถียรภาพทางการเมือง โดยใช้ตัวเลขที่องค์การระหว่างประเทศ เช่น World Bank, ADB, IMF และองค์กรอิสระอื่น ๆ เช่น IMD ทำการศึกษาไว้แล้ว รวมทั้งข้อมูลทางเศรษฐกิจที่เปิดเผยต่อสาธารณะ เช่น Economist Intelligence Unit เป็นต้น

⁴ สำหรับความสัมพันธ์ทางการค้า พิจารณาจากว่า

- 1) ประเทศนั้น ๆ มีความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศไทย คำนวนจากอัตราการขยายตัวของการค้าเฉลี่ย (Average growth of bilateral trade) ในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา (2542-2550) โดยใช้ค่าเฉลี่ยอัตราการขยายตัวทางการค้าของทุกประเทศ เป็นค่ากลาง (Mean) ในการเปรียบเทียบ
- 2) กลไกความสัมพันธ์ที่ประเทศไทยมีกับประเทศเหล่านี้ (Trade relation mechanism) ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐ (JC, JTC) การมีสำนักงานตัวแทนหน่วยงานไทย (สพต., สคต. BOI) การจัดตั้งองค์กรทางการค้าเอกชน เช่น สภาหอการค้าของต่างประเทศในไทย และความร่วมมือของภาคเอกชนในกรอบต่างๆ โดยใช้ค่าเฉลี่ยของกลไกที่มีเป็นเกณฑ์การจำแนก

- กรณีบราซิล หากจะทำในรูป FTA อาจต้องทาบตามเป็น Mercosur อย่างไรก็ตาม **อาเซียนกำลังศึกษาว่า ควรทำ FTA กับ Mercosur (ตลาดร่วมอเมริกาใต้ตอนล่าง) หรือไม่** โดยจะมีข้อตัดสินใจสิงหาคม ศกนี้ ทั้งนี้ บราซิลเคยแจ้งว่า สนใจเจรจาระดับภูมิภาคต่อภูมิภาคเท่านั้น
 - กรณีรัสเซีย นั้น รัสเซียเคยระบุว่า จะรอให้เข้าเป็นสมาชิก WTO ก่อน จึงจะพิจารณาเรื่องการทำ FTA แต่จนถึงขณะนี้ ยังไม่มีแนวโน้มว่าจะเข้าได้ในปี 2552 นี้
2. **กลุ่มประเทศที่มีการขยายตัวทางการค้ากับไทยสูงมาก แต่มีกลไกความสัมพันธ์ทางการค้าปัจจุบันน้อย** ได้แก่ **ซิติ ซาอุดิอาระเบีย อาร์เจนตินา และ UAE** จึงควรเน้นการสร้างความร่วมมือเพื่อขยายตลาดสินค้าไทย รวมทั้งอาจพิจารณาสร้างกลไกเพื่อลดขั้นตอนและอำนวยความสะดวกทางธุรกิจระหว่างกัน
- สำหรับซาอุดิอาระเบีย และ UAE ซึ่งเป็นสมาชิก GCC (Cooperation Council for the Arab States of the Gulf ได้แก่ บาห์เรน การ์ตา คูเวต โอมาน ซาอุดิอาระเบีย และ UAE) โดยไทยเคยเจรจากับบาห์เรนมาก่อน แต่ได้ระงับไปเพราะปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งนี้ อาเซียนกำลังศึกษาว่า จะทำ FTA กับ GCC หรือไม่ ซึ่งจะมีข้อตัดสินใจเดือนสิงหาคม ศกนี้
 - สำหรับอาร์เจนตินา อยู่ในกลุ่ม Mercosur เช่นเดียวกับบราซิลอยู่แล้ว จึงอาจรอดำเนินการเจรจาในเวทีอาเซียน FTA
 - ในจำนวนนี้ ซิติเคยทาบตามจะขอเจรจา FTA กับไทยมาอย่างต่อเนื่อง เพราะซิติเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดคล้ายกับสิงคโปร์ในแถบลาตินอเมริกาซึ่งกรมเจรจา กำลังศึกษาความเป็นไปได้
3. **กลุ่มประเทศที่มีการขยายตัวทางการค้าสูง แต่มีความสัมพันธ์ทางการค้าต่ำ และมีระยะทางห่างไกลจากไทย** เช่น **แอฟริกาใต้ อียิปต์ อัลจีเรีย และ ปากีสถาน** ควรเลือกเฉพาะบางประเทศขึ้นมาพิจารณาสร้างความสัมพันธ์ให้ใกล้ชิดขึ้นก่อน ซึ่งในจำนวนนี้ **แอฟริกาใต้** น่าจะเป็นประเทศเป้าหมายแรก เพราะสามารถช่วยในเรื่องวัตถุดิบได้พร้อมกับเป็นตลาดส่งออกสินค้าไทยด้วย โดยเน้นเรื่องการสร้างกลไกความร่วมมือด้านต่างๆ ให้มากกว่าปัจจุบันก่อน และหาทางกระชับความสัมพันธ์ภาคเอกชน สำหรับประเทศอื่นอาจจะเป็นเป้าหมายในอนาคต
- สำหรับรูปแบบการขยายความสัมพันธ์ทางการค้า อาจไม่จำเป็นต้องใช้การเจรจา FTA แต่เพียงอย่างเดียว เพราะใช้เวลาและทรัพยากรมาก รวมทั้งมีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการภายใต้มาตรา 190 อย่างเคร่งครัด จึงต้องเตรียมการล่วงหน้านาน ดังนั้น ไทยจึงควรพิจารณาการสร้างกลไกต่าง ๆ ทั้งระหว่างรัฐต่อรัฐ และเอกชนกับเอกชน ให้มากขึ้น โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ห่างไกล หรือมีความสัมพันธ์กันน้อย

เช่น ใช้การเยือนระดับสูง และการแลกเปลี่ยนการเยือนของคณะนักธุรกิจเพื่อสร้าง awareness และ ความคุ้นเคยระหว่างกันให้มากขึ้น ก่อนที่จะทำสัญญาที่มีผลทางกฎหมายต่อไป

- เพื่อดำเนินการตามแนวทางการเจรจาข้างต้น กรมเจรจาฯ ได้จัดเตรียมแผนปฏิบัติการเจรจาการค้า ระหว่างประเทศ ปี 2552-56 มาตามเอกสารที่แนบ

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

กระทรวงพาณิชย์

เมษายน 2552