

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน โลกได้ก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งข้อมูลข่าวสารสามารถแพร่กระจายได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ส่งผลทำให้ประเทศต่างๆ พยายามที่จะปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสดังกล่าว โดยแนวทางการปรับตัวที่เห็นได้ชัดเจน คือ นโยบายทางด้านต่างประเทศ¹ ซึ่งประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญกับการค้าเสรีที่มีจุดมุ่งหมายให้การแข่งขันทางการค้าของโลกมีความเป็นเสรีมากขึ้น เพิ่มปริมาณการค้าการลงทุน และยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้า ซึ่งจะส่งผลทำให้ปริมาณการค้าการลงทุนระหว่างประเทศที่จัดทำข้อตกลงการค้าเสรีเพิ่มขึ้น และยังเป็นการสร้างพันธมิตร เพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองกับประเทศอื่นๆ ด้วย

การเปิดเสรีทางการค้าอาจกระทำได้ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับพหุภาคี ภูมิภาค หรือทวิภาคี และการรวมกลุ่มทางการค้าที่อยู่ในรูปของเขตการค้าเสรี (Free Trade Area : FTA) แต่เนื่องจากปัจจุบันสถานการณ์การแข่งขันทางการค้าในตลาดโลกทวีความรุนแรงมากขึ้น ประกอบกับการที่องค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการเจรจาแบบพหุภาคี ต้องใช้หลักฉันทามติในการเจรจาข้อตกลงเพื่อให้ประเทศสมาชิกลดภาษีแต่ละครั้ง ทำให้การเปิดเสรีทางการค้าภายใต้กรอบพหุภาคีเป็นไปได้ด้วยความล่าช้าและยุ่งยาก จึงทำให้ประเทศต่างๆ หันมาใช้รูปแบบการเปิดเสรีทางการค้ารูปแบบอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะของเขตการค้าเสรี (FTA) หรือที่เรียกกันว่า Regional Trade Agreement มากขึ้น ซึ่งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในรูปแบบนี้ก็ได้ขีดต่อข้อบังคับของการเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก จากข้อมูลขององค์การการค้าโลกในตารางที่ 1.1 แสดงถึงจำนวนข้อตกลงการเปิดเสรีทางการค้าที่นอกเหนือจากกรอบพหุภาคี ที่ประเทศต่างๆ เจ้างค์การการค้าโลก ณ 1 มีนาคม 2006 จะเห็นได้ชัดเจนว่าการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศต่างๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของเขตการค้าเสรีที่มีจำนวน 124 ข้อตกลงจากจำนวนทั้งหมด 193 ข้อตกลง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในรูปแบบของเขตการค้าเสรี

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 1.1 ความตกลงการค้าเสรีที่รายงานต่อองค์การการค้าโลก

	ลงบัญชี (Accessions)	ความตกลง ระดับภูมิภาค	รวม
ภายใต้ GATT มาตรา 24 (เขตการค้าเสรี)	4	120	124
ภายใต้ GATT มาตรา 24 (สหภาพศุลกากร)	5	6	11
Enabling Clause (ความตกลงระหว่าง ประเทศกำลังพัฒนา)	1	21	22
ภายใต้ GATS มาตรา 5 (การค้าบริการ)	2	34	36
รวม	12	181	193

ที่มา : องค์การการค้าโลก (www.wto.org)

ประเด็นหลักของการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีดังกล่าว โดยทั่วไปคือ การลดภาษีศุลกากรและอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (NTBs) เช่น การจำกัดปริมาณนำเข้า การอุดหนุนการผลิต การอุดหนุนการส่งออกและมาตรฐานค่านสุขอนามัย ทั้งนี้ รูปแบบในการเจรจามักมีความหลากหลาย ทั้งการเร่งเปิดเสรีภาคอุตสาหกรรมบางภาคไปก่อน (Early harvest) การชะลอการเปิดเสรีสำหรับกลุ่มสินค้าที่มีความอ่อนไหว (Sensitive list) การยกเว้นการเปิดเสรีสินค้าบางรายการ (Exclusion list) การเลือกเปิดเสรีแบบระบุรายการที่เปิดเสรี (Positive-list approach) หรือระบุรายการที่ไม่เปิดเสรี (Negative-list approach)

นอกจากนี้ ความตกลงการค้าเสรีในปัจจุบันมักจะมีประเด็นที่นอกเหนือไปจากการลดภาษีสินค้านำเข้าเท่านั้น โดยมีประเด็นใหม่ๆ ในกรอบการเจรจา เช่น การค้าบริการ มาตรการการลงทุน ความโปร่งใสของกฎระเบียบต่างๆ การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา นโยบายการแข่งขันทางการค้า(นโยบายต่อต้านการผูกขาด) พิธีการศุลกากร มาตรฐานสิ่งแวดล้อม มาตรฐานแรงงาน การอำนวยความสะดวกทางการค้า และการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ

เมื่อข้อตกลงเขตการค้าเสรีมีผลบังคับใช้ ย่อมเกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งทางด้านผลดีและผลเสียตามมา โดยในภาพรวมมักถูกมองว่าผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากข้อตกลงเขตการค้าเสรี ได้แก่ ผู้บริโภคจากการที่สามารถซื้อสินค้าได้ในราคาถูกลงและมีสินค้าให้เลือกหลากหลายมากขึ้น ผู้นำเข้าจะได้ประโยชน์จากการนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าในราคาถูกและสามารถนำเข้าจากแหล่งนำเข้าหลายประเทศ ผู้ส่งออกก็จะส่งออกสินค้าและบริการ ได้มากขึ้น เนื่องจากการ

ลดภาษีสินค้าและการขจัดมาตรการที่มีใช้ภาษีให้ลดน้อยลงซึ่งถือเป็นการขยายตลาดและเพิ่มศักยภาพในการส่งออก รวมถึงผู้ผลิตที่จะได้รับประโยชน์จากการนำเข้าวัตถุดิบราคาถูก ทำให้ต้นทุนการผลิตลดลงและช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ผลิตอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งได้แก่ ผู้ผลิตสินค้าเพื่อขายในประเทศ อาจได้รับผลเสียจากการที่จะต้องเผชิญกับการแข่งขันกับสินค้านำเข้าราคาถูก และประสิทธิภาพในการผลิตก็ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าต่างประเทศ จำเป็นจะต้องมีการปรับตัวเพื่อเพิ่มศักยภาพและมาตรฐานการผลิตให้มากขึ้น

นอกจากนี้ ในทางทฤษฎีได้กล่าวถึงผลกระทบโดยทั่วไปของการเปิดเขตการค้าเสรีไว้ว่า การจัดตั้งเขตการค้าเสรีจะทำให้การค้าระหว่างประเทศคู่ค้าขยายตัวมากขึ้น (Trade Creation) อันเนื่องมาจากการลดกำแพงภาษีระหว่างกัน รวมถึงการพยายามขจัดอุปสรรคต่างๆที่ไม่ใช่ภาษี ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อประเทศคู่เจรจา ในทางตรงกันข้าม ประเทศนอกกลุ่มซึ่งไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางศุลกากร แต่มีศักยภาพในการผลิตสินค้าจะไม่สามารถขายสินค้าของตนในเขตการค้าเสรีนั้นได้ ผลของเหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางการค้า (Trade Diversion) กับประเทศอื่นๆ ภายนอกกลุ่ม หากเป็นเช่นนี้เมื่อวิเคราะห์ภาพรวมของการจัดทำเขตการค้าเสรีกับสวัสดิการโดยรวมของโลกยังเป็นที่คลุมเครือว่าจะเกิดผลกระทบทางบวกหรือทางลบมากกว่ากัน

ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งเศรษฐกิจของประเทศยังคงต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศค่อนข้างมาก เพื่อเป็นแหล่งรายได้ในการนำมาพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์และการแข่งขันทางการค้าที่รุนแรงมากขึ้นเช่นกัน ส่งผลให้รัฐบาลไทยหันมาดำเนินการใช้ยุทธศาสตร์การค้าระหว่างประเทศเชิงรุก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายตลาดการค้าและการลงทุน สร้างพันธมิตรด้านเศรษฐกิจและการเมือง เป็นประตูไปสู่ภูมิภาคใกล้เคียง เพิ่มบทบาทและอำนาจต่อรองในเวทีการค้าโลก แก้ไขและลดอุปสรรคการค้าการลงทุน และเพื่อความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีการเน้นใช้นโยบายระบบเศรษฐกิจสองทาง หรือ Dual Track Policy² ซึ่งเป็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศควบคู่ไปกับการสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง

นโยบายการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรี(FTA) จึงนับว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้สามารถบรรลุเป้าหมายทางด้านต่างประเทศได้ โดยรัฐบาลได้เริ่มส่งเสริมแนวทางความ

² เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2548 ของ สศช. ทิศทางที่ท้าทายแห่งการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 : การเชื่อมโยงเศรษฐกิจโลกและภูมิภาค

ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกันก่อน แล้วจึงค่อยขยายวงกว้างออกไปสู่ประเทศต่างๆ ในตลาดโลก ซึ่งเห็นได้จากการที่การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทย เริ่มจากการทำเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) ในปี พ.ศ.2536 ซึ่งเป็นการทำข้อตกลงร่วมกับประเทศในสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN : Association of Southeast Asia Nations) ซึ่งประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ได้ทำการเจรจาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) กับประเทศอื่นๆ อีก โดยให้ความสำคัญกับทั้งประเทศที่เป็นตลาดขนาดใหญ่และมีศักยภาพในการบริโภคสูง เช่น จีน อินเดีย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น และประเทศที่เป็นตลาดใหม่และเป็นแหล่งวัตถุดิบ เช่น ประเทศในทวีปแอฟริกา เป็นต้น

ดังนั้น การศึกษาถึงปัจจัยที่จะมีผลกระทบต่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรี โดยการวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อ โอกาสในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกว่าประเทศที่มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแล้วส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจอย่างไร จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจ เนื่องจากประเทศที่ตัดสินใจในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแล้วต้องเล็งเห็นว่าประเทศตนจะได้รับประโยชน์จากข้อตกลงดังกล่าว การวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจจึงใช้เป็นแนวทางในการช่วยวิเคราะห์ว่าประเทศไทยน่าจะมีโอกาสในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศใดบ้างและประเทศคู่ค้าดังกล่าวเป็นประเทศที่เมื่อมีการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศหรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและเป็นแนวทางที่จะช่วยให้ทราบถึงภาคเศรษฐกิจใดหรือภาคอุตสาหกรรมใดในระบบเศรษฐกิจจะได้รับผลกระทบทั้งทางด้านผลดีและผลเสียจากการดำเนินการเจรจาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศนั้น ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดแนวทางในการส่งเสริมหรือช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ การวิเคราะห์โอกาสในการจัดตั้งเขตการค้าเสรียังเป็นแนวทางในการประเมินยุทธศาสตร์การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศไทยว่าดำเนินมาในทิศทางที่สอดคล้องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและการคาดการณ์โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในวางแผนและปรับเปลี่ยนการดำเนินยุทธศาสตร์ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีของไทย เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและมีเสถียรภาพภายใต้การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและสวัสดิการ โดยรวมสูงสุดแก่ประชาชนในประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจที่จะมีผลกระทบต่อข้อกำหนดโอกาสในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ซึ่งจะช่วยให้สามารถบ่งชี้ถึงโอกาสของการเลือกประเทศที่จะจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีด้วย
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่จะทำให้การจัดตั้งเขตการค้าเสรีมีแนวโน้มที่จะเกิดประโยชน์ และเปรียบเทียบผลการศึกษาที่ได้จากแบบจำลองในข้อ 1 ว่ามีความสอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่
3. เพื่อศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีของประเทศไทยกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. การศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวกำหนดโอกาสในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี จะทำการศึกษาโดยใช้วิธีการทางเศรษฐมิติ ซึ่งครอบคลุมถึงปัจจัย 3 กลุ่ม ได้แก่ ปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ ปัจจัยทางด้าน intra-industry trade และปัจจัยทางด้าน inter-industry trade นอกจากนี้ จะทำการศึกษาปัจจัยทางด้านภาษีและปัจจัยทางด้านสัดส่วนของการนำเข้าของประเทศคู่ค้าเพิ่มเติม เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ในการศึกษาครั้งนี้ประเทศที่จะเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างจะแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างจากประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยทั้งที่มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแล้วและยังไม่มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรี กลุ่มตัวอย่างจากประเทศคู่ค้าในต่างประเทศที่มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแล้ว และกลุ่มตัวอย่างของประเทศคู่ค้าในต่างประเทศที่ยังไม่มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ซึ่งเมื่อทำการพิจารณาทุกโอกาสของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่จะเกิดขึ้นได้ จะทำให้ได้ตัวอย่างทั้งสิ้นจำนวน 84 ตัวอย่าง

2. การศึกษาเงื่อนไขที่จะทำให้การจัดตั้งเขตการค้าเสรีมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการสร้างปริมาณการค้ามากกว่าการเบี่ยงเบนทางการค้า จะทำการศึกษาโดยใช้วิธีการเชิงพรรณนา ซึ่งจะทำให้การประเมินโดยยึดหลักเกณฑ์ตามแนวคิดของ Michael Michaely ประกอบกับข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงของแต่ละคู่ประเทศ รวมถึงผลการศึกษาที่ได้จากแบบจำลองทางเศรษฐมิติ การศึกษาในขั้นตอนนี้ จะให้ความสำคัญกับการประเมินประเทศไทยและประเทศคู่ค้าที่ประเทศไทยมีโอกาสสูงในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีด้วย เพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นในการวิเคราะห์ว่าประเทศไทยมีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใดจากการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศดังกล่าว

3. การศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีของประเทศไทยกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญ โดยจะทำการศึกษาจากผลสรุปของโครงการศึกษาวิจัยผลกระทบจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีของหน่วยงานต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการประเมินผลประโยชน์หรือผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยหากมีการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศคู่ค้านั้น นอกจากนี้ยังเป็นการประเมินยุทธศาสตร์ในการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศไทยว่ามีความสอดคล้องกับแบบจำลองและเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

1. ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อข้อกำหนดโอกาสในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ได้แก่

- ระยะทางระหว่างประเทศคู่ค้า
- ขนาดเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้า
- ความใกล้เคียงกันของขนาดเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้า
- ความแตกต่างของ Factor Endowment ระหว่างประเทศคู่ค้า
- อัตราภาษีของประเทศคู่ค้าก่อนการจัดตั้งเขตการค้าเสรี
- สัดส่วนของมูลค่าการนำเข้าที่นำเข้าจากประเทศคู่ค้า

2. ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะได้รับประโยชน์จากการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ เมื่อประเมินโดยใช้เงื่อนไขตามแนวคิดของ Michael Michaely และจากการศึกษาผลกระทบที่ได้จากแบบจำลอง GTAP

3. การดำเนินยุทธศาสตร์การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับผลที่ได้จากการประเมินโดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ ซึ่งแสดงว่าการดำเนินยุทธศาสตร์ของประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อ โอกาสในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ซึ่งทำให้ทราบถึงคู่ประเทศที่มีโอกาสสูงในการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี
2. ทำให้ทราบว่าประเทศไทยมีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์มากขึ้นเพียงใดจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ
3. ทำให้ทราบถึงผลกระทบจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่มีต่อตัวแปรต่างๆในระบบเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็น ผลกระทบต่อระดับผลผลิต ระดับราคา การส่งออก การนำเข้า และการลงทุน รวมถึงผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมต่างๆ
4. เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลในการเตรียมจัดมาตรการในการส่งเสริมหรือช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบที่แตกต่างกันจากการเปิดเสรีทางการค้า
5. เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลในการประเมินยุทธศาสตร์การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศไทย