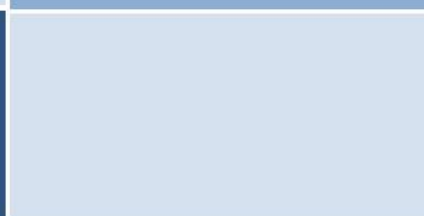
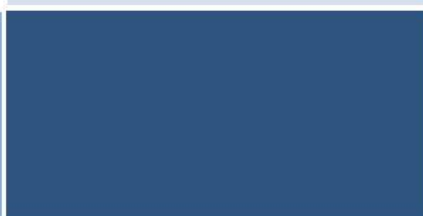
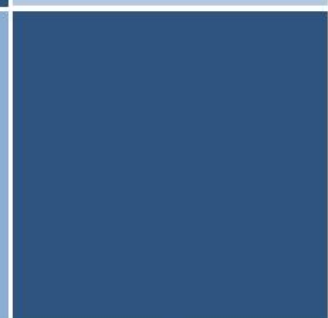
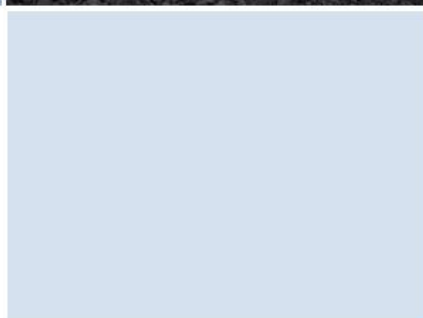
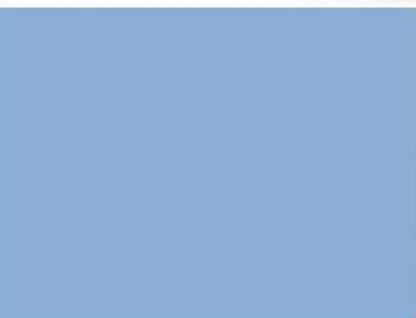


4 คำถาม ข้อตกลง TPP กับประเทศไทย



4 คำถาม ข้อตกลง TPP กับประเทศไทย



“It [TPP] is the right thing to do. It’s good for the country, it’s good for America, ... it’s good for the world.”

“TPP เป็นสิ่งที่ควรทำ ซึ่งดีสำหรับประเทศ สำหรับสหรัฐฯ ... และสำหรับโลก”

-Barack Obama-¹

“I oppose the TPP agreement -- and that means before and after the election.”

“ขอค้านข้อตกลง TPP ทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดี”

- Hillary Clinton -²



“The Trans-Pacific Partnership is another disaster done and pushed by special interests who want to rape our country.”

“TPP เป็นหายนะอย่างหนึ่งที่เกิดจากจุดประสงค์พิเศษของผู้ที่ต้องการทำลายสหรัฐฯ”

- Donald Trump -³

TPP คืออะไร ทำไมประธานาธิบดีโอบามา และผู้ชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ทั้งคลินตันและทรัมป์ถึงมีท่าทีต่อ TPP ต่างกันอย่างชัดเจน แล้วสำหรับไทย TPP มีความสำคัญต่อเรามากน้อยแค่ไหน บทนำในส่วนแรกนี้จะพาทุกท่านไปทำความรู้จักกับ TPP

TPP (Trans-Pacific Partnership) หรือข้อตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก คือข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 12 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ แคนาดา เม็กซิโก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เปรู ชิลี ญี่ปุ่น สิงคโปร์ มาเลเซีย เวียดนาม และบรูไน ซึ่งเศรษฐกิจประเทศเหล่านี้มี GDP รวมกันสูงถึง 40% ของโลก เกี่ยวข้องกับประชากรเกือบ 1 พันล้านคน เนื้อหาของ TPP มีทั้งเรื่องการค้าและการลงทุน รวมถึงการปรับกฎระเบียบให้มีเกณฑ์สูงขึ้น เช่น การขยายอายุการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การปรับมาตรฐานด้านการคุ้มครองแรงงานและสิ่งแวดล้อม

¹ Remarks by Barack Obama delivered at a press conference, 23 May 2016, Hanoi

² Remarks by Hillary Clinton published by the Oregon fair trade campaign, 7 May 2016

³ Remarks by Donald Trump delivered at campaign rally in St. Clairsville, 28 June 2016, Ohio

TPP ต่างจากข้อตกลงการค้าโดยทั่วไป ตรงที่ TPP ไม่ได้เน้นเฉพาะเรื่องการค้า เห็นได้จากข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้ามีเพียง 6 บท จากทั้งหมด 30 บท แต่ประเด็นสำคัญของ TPP อยู่ที่การปรับกฎระเบียบของมาตรฐานให้มีเกณฑ์สูงขึ้น เช่น ด้านแรงงาน สิ่งแวดล้อม รัฐวิสาหกิจ และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มีหน้าซ้ำ หลายๆ ประเทศ รวมถึงสหรัฐฯ ยังใช้ TPP เพื่อขยายอำนาจทางการเมืองในภูมิภาค (geopolitics) เอเชีย นี่จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้โอบามาต้องการให้ TPP เกิดขึ้น

สำหรับไทย ประชาชนรวมถึงสื่อต่างสนใจ TPP ก็เพราะกลัวตกขบวนการค้าการลงทุน โดยเฉพาะกลัวสูญเสียตลาดส่งออกที่ส่งไปยังสหรัฐฯ หลังจากที่ประเทศคู่แข่งทั้งมาเลเซียและเวียดนามได้เข้าเป็นสมาชิกไปแล้ว แต่ก่อนจะตัดสินใจขึ้นขบวนรถไฟขบวนนี้ เราคงต้องคิดให้ดีกว่า เพราะ TPP เป็นข้อตกลงที่มีความซับซ้อน และทำให้ผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์หลากหลาย ขนาดของผลได้เสียจะต่างกันมาก เราจึงต้องมั่นใจก่อนว่า TPP จะดีสำหรับไทย ด้วยเหตุนี้สถาบันอนาคตไทยศึกษาจึงพยายามกรองข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อจุดประกายให้สังคมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ TPP โดยบทความนี้จะนำเสนอข้อเท็จจริงเพื่อตอบคำถาม 4 ข้อ คือ (1) ไทยจะได้ประโยชน์อะไร และได้มากแค่ไหน ภายใต้การเป็นสมาชิก TPP (2) แล้วไทยมีต้นทุนอะไรบ้างจากการเข้าเป็นสมาชิก (3) เบ็ดเสร็จแล้ว ไทยได้เสียอย่างไร และ (4) แล้วไทยควรทำอย่างไรต่อไป⁴

สารบัญ

Q1

ไทยจะได้ประโยชน์อะไร และได้มาก
แค่ไหน ภายใต้การเป็นสมาชิก TPP

หน้า 1

Q2

แล้วไทยมีต้นทุนอะไรบ้างจากการ
เข้าเป็นสมาชิก

หน้า 6

Q3

เบ็ดเสร็จแล้ว ไทยได้เสียอย่างไร

หน้า 11

Q4

แล้วไทยควรทำอย่างไรต่อไป

หน้า 13

⁴ ขอขอบคุณ

บทความนี้สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจาก ดร. เศรษฐวุฒิ สุทธิวาทนนฤพุมิ ประธานกรรมการบริหารสถาบันอนาคตไทยศึกษา และ Managing Partner บริษัท ดี แอดไวเซอร์ จำกัด และคุณศิริกัญญา ต้นสกุล ผู้จัดการฝ่ายวิจัยของสถาบันอนาคตไทยศึกษา รวมถึงผู้บริหารบริษัทเอกชนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่สละเวลาให้สัมภาษณ์ / ให้ข้อมูลประกอบ ผู้เขียนขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

Q1: ไทยจะได้ประโยชน์อะไร และได้มากแค่ไหน ภายใต้การเป็นสมาชิก TPP

ไทยจะได้ประโยชน์ 2 อย่าง คือ การเปิดตลาดการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ แต่ประโยชน์จากการเปิดตลาดการค้าอาจมีไม่มาก เพราะ 9 จาก 12 ประเทศในกลุ่ม TPP ลดภาษีนำเข้าให้ไทยอยู่แล้ว ผ่านข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ตลาดที่จะได้ประโยชน์จึงมีเพียง 3 ประเทศที่ยังไม่มี FTA กับไทย คิดเป็นเพียง 10% ของมูลค่าการค้าของไทย และในจำนวนนี้มีเพียงสหรัฐฯ ที่เป็นประเทศใหญ่ แต่ประโยชน์จากสหรัฐฯก็ไม่มากอยู่ดี เพราะภาษีสหรัฐฯ ต่ำอยู่แล้ว และการลดภาษีในบางสินค้าน่าจะใช้เวลานาน รวมทั้งประโยชน์จากการลดการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีก็อาจมีไม่มาก

ข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการกีดกันทางการค้าที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษี เช่น การกำหนดโควตาสินค้านำเข้า (quota) เพื่อให้ประเทศสมาชิกค้าขายกันสะดวกขึ้น เพราะโดยปกติ แต่ละประเทศจะมีการตั้งกำแพงภาษีเพื่อไม่ให้สินค้าจากต่างประเทศเข้ามาแข่งกับสินค้าในประเทศ แต่ข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะให้ประเทศสมาชิกลดภาษีนำเข้าลง ทำให้ราคาสินค้านำเข้าถูกลง ธุรกิจก็จะส่งออกสินค้าไปขายในต่างประเทศได้มากขึ้น หรือเรียกได้ว่าธุรกิจสามารถเปิดตลาดการค้า (market access) ได้มากขึ้น และเมื่อนักลงทุนเห็นว่าประเทศใดสามารถเปิดตลาดการส่งออกได้มากขึ้นแล้ว ประเทศนั้นก็จะเป็นที่สนใจของนักลงทุน ทำให้มีเงินลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) เข้ามาลงทุนตั้งฐานการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก

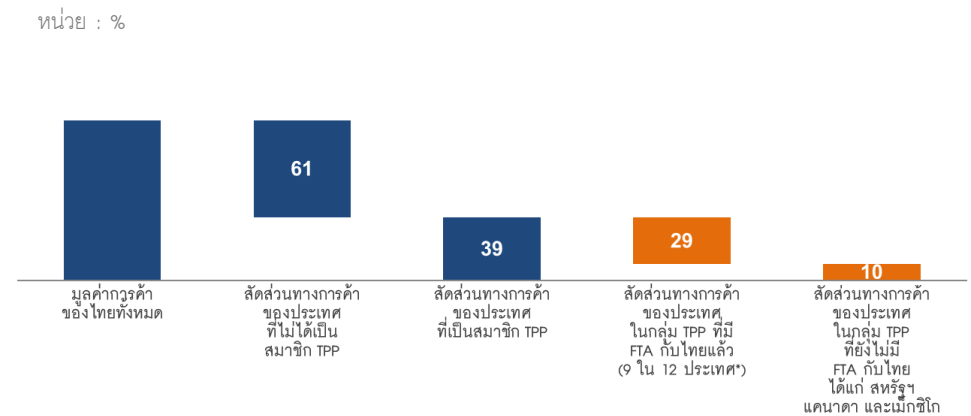
หากไทยเข้าเป็นสมาชิก TPP ประโยชน์อย่างแรก คือ ไทยจะได้ประโยชน์จากการเปิดตลาดการค้า (market access) เพราะ ประเทศสมาชิกในกลุ่มจะลดภาษีสินค้านำเข้าลง ทำให้ไทยเปิดตลาดส่งออกสินค้าได้มากขึ้น แต่ประโยชน์จากการเปิด

ตลาดการค้าจะได้มากแค่ไหน พิจารณาข้อเท็จจริง 2 ข้อ แล้วพบว่า ไทยอาจได้ประโยชน์จากการเปิดตลาดการค้าไม่มากนัก เพราะ

1. 9 จาก 12 ประเทศในกลุ่ม TPP ลดภาษีนำเข้าให้ไทยอยู่แล้ว ผ่านข้อตกลง (Free Trade Agreement: FTA)⁵ มีเพียง 3 ประเทศที่ไทยยังไม่มี FTA ด้วย คือ สหรัฐฯ แคนาดา และเม็กซิโก ซึ่งมีมูลค่าการค้าเพียง 10% ของมูลค่าการค้าของไทย โดยการค้าที่ไทยทำกับประเทศสมาชิก TPP ทั้ง 12 ประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่ถึง 40% และในจำนวนนี้ มีเพียง 3 ประเทศที่ไทยยังไม่มี FTA ด้วย คือ สหรัฐฯ แคนาดา และเม็กซิโก ซึ่งมีมูลค่าการค้าเพียง 10% ของมูลค่าการค้าของไทย (รูปที่ 1)

รูปที่ 1: ประเทศใน TPP ที่ไทยยังไม่มี FTA ด้วย มีมูลค่าการค้าเพียง 10% ของมูลค่าการค้าของไทย

สัดส่วนการค้าของประเทศที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิก TPP ต่อการค้าของไทย ปี 2011-2015



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย คำนวณโดยสถาบันอนาคตไทยศึกษา

หมายเหตุ: สัดส่วนการค้าในแต่ละกลุ่ม คำนวณจาก มูลค่าส่งออกบวกรวมนำเข้าของกลุ่มนั้นๆ หารด้วยมูลค่าส่งออกบวกรวมนำเข้าทั้งหมดของไทย

* ประเทศที่มี FTA กับไทยแล้ว ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เปรู ชิลี ญี่ปุ่น สิงคโปร์ มาเลเซีย เวียดนาม และบรูไน

⁵ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2559). สถานะการเจรจาจัดทำ FTA ของไทยกับประเทศต่างๆ.

2. ตลาดที่ไทยจะได้ประโยชน์เป็นหลัก คือ สหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศที่เก็บภาษีนำเข้าต่ำอยู่แล้ว แคมสหรัฐฯ คงขยายเวลาการลดภาษีสินค้าบางประเภทออกไปอีกไม่ต่ำกว่า 10 ปี โดยปกติสหรัฐฯ เก็บภาษีนำเข้าต่ำอยู่แล้วโดยเฉลี่ยอยู่ที่เพียง 1.4%⁶ เมื่อเจาะรายสินค้า ยิ่งพบว่ากว่า 50%⁷ ของมูลค่าสินค้าที่ไทยส่งออกปสหรัฐฯ เก็บภาษีนำเข้าไม่เกิน 1.6%⁸ ซึ่งเป็นสินค้าหมวดเครื่องจักร อุปกรณ์ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์และยาง ส่วนสินค้าที่สหรัฐฯ ตั้งภาษีไว้สูง เช่น เครื่องนึ่งนม และรถยนต์ ซึ่งอยู่ที่ 11.4% และ 8.1% ไทยกลับส่งออก อย่างละแค่ 3% ของมูลค่าการส่งออกปสหรัฐฯ นอกจากนี้ เป็นไปได้ที่สหรัฐฯ จะขยายเวลาการลดภาษีสินค้าบางประเภทออกไปอีกไม่ต่ำกว่า 10 ปี ขึ้นอยู่กับว่า สินค้านำเข้าจะไปแข่งกับสินค้าที่ผู้ผลิตสหรัฐฯ ผลิตมากน้อยแค่ไหน เช่น กรณีรถยนต์ สหรัฐฯ ลดภาษีให้ออสเตรเลีย แคนาดา ชิลี เม็กซิโก เปรู และสิงคโปร์เป็น 0% ทันที เพราะไม่ได้มีความอ่อนไหวต่อผู้ผลิตในสหรัฐฯ แต่มาเลเซีย เวียดนาม บรูไน และนิวซีแลนด์จะลดให้เหลือ 0% ใน 10 ปี เพราะมีความอ่อนไหวปานกลาง ส่วนญี่ปุ่นโดนยึดเวลาถึง 25-30 ปี เพราะมีความอ่อนไหวสูง สำหรับไทย หากเป็นสมาชิกคงอยู่ในกรณียึดเวลาการลดภาษีออกไปไม่ต่ำกว่ามาเลเซียที่ 10 ปี

แถมประโยชน์จากการลดการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีจากสหรัฐฯ ก็อาจมีไม่มาก เพราะประโยชน์น่าจะตกกับสินค้าที่ไทยส่งออกน้อย เช่น การกำหนดปริมาณสินค้านำเข้าแบบโควตา มักทำกันในสินค้าเกษตร ซึ่งหากเป็นข้าว ไทยส่งออกเพียง 2% ของการส่งออกปสหรัฐฯ ทั้งหมด และปริมาณโควตาที่ได้เพิ่มนั้นยังขึ้นกับความสามารถในการต่อรองและการแข่งขันของไทยด้วย

ประโยชน์อย่างที่สอง ที่จะได้จากการเข้าเป็นสมาชิก TPP คือนักลงทุนต่างประเทศจะใช้ไทยเป็นฐานลงทุนเพื่อผลิตสินค้าส่งออก แต่ไทยจะได้การลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) มากแค่ไหน พิจารณาข้อเท็จจริง 2 ข้อ แล้วพบว่าไทยอาจได้ประโยชน์ไม่มากนัก เพราะ

1. นักลงทุนที่มีแนวโน้มลงทุนในไทยมากขึ้น น่าจะมีแค่อุตสาหกรรมเครื่องจักร อิเล็กทรอนิกส์ ยาง และยานยนต์ ซึ่งมีสัดส่วนเพียง 1 ใน 4 ของ FDI ทั้งหมด โดยจะเห็นว่าประโยชน์จำกัดอยู่ในภาคอุตสาหกรรมเพียงไม่กี่อุตสาหกรรม

⁶ World Bank. (2016). *World development indicators*. คำนวณโดยสถาบันอนาคตไทยศึกษา โดยคำนวณเป็นอัตราภาษีเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักตามสัดส่วนสินค้าที่สหรัฐฯ นำเข้าจากแต่ละประเทศ

⁷ International Trade Centre. (2016). *Trade map - Trade statistics for international business development*. คำนวณโดยสถาบันอนาคตไทยศึกษา โดยใช้ข้อมูลปี 2011-2015

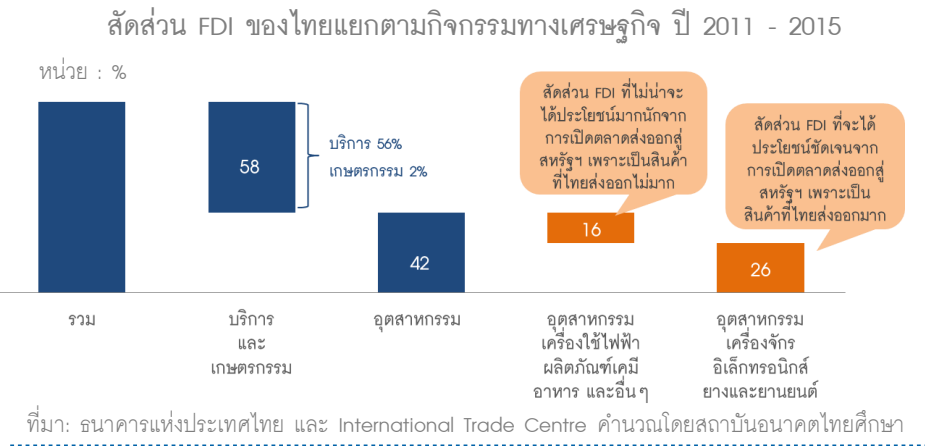
⁸ World Trade Organization. (2016). *Integrated database*. วิเคราะห์โดยสถาบันอนาคตไทยศึกษา โดยสินค้าหมวดเครื่องจักรอ้างอิงที่กีดศุลกากร (Harmonize System: HS) 84, อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์อ้างอิง HS 85, ยางพาราอ้างอิง HS 12, เครื่องนึ่งนมอ้างอิง HS 61-62 และรถยนต์อ้างอิง HS 8702-8704

⁹ สุนันทา กังวาลกุลกิจ. (2559). *ความตกลง TPP กับผลกระทบต่ออุตสาหกรรมยานยนต์ไทย*.

ส่วนประโยชน์ที่ไทยจะได้จาก FDI ในภาคบริการ คงไม่มากเท่ากับสินค้า¹⁰ ประโยชน์ที่ไทยจะได้จึงเหลือเพียงการดึงดูดนักลงทุนในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมจากการส่งออกสินค้าไปสหรัฐฯ ได้มากขึ้น แต่ในความเป็นจริง FDI ภาคเกษตรกรรมของไทยแทบไม่มีอยู่แล้ว ดังนั้น ประโยชน์ของ TPP จึงอยู่ที่การดึงดูดนักลงทุนเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่ส่งออกไปสหรัฐฯ ได้มากเป็นอันดับต้นๆ ได้แก่ กลุ่มเครื่องจักร อิเล็กทรอนิกส์ ยาง และยานยนต์¹¹ แต่เงินลงทุนจากต่างประเทศของทั้ง 4 อุตสาหกรรมนี้คิดเป็นเพียง 1 ใน 4 ของ FDI ทั้งหมด (รูปที่ 2)

นอกจากนี้ หากเจาะรายอุตสาหกรรม พบว่าขนาดรถยนต์ที่ไทยมีความสามารถในการแข่งขันสูง และดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศได้มากกว่าอุตสาหกรรมอื่นก็น่าจะได้ประโยชน์จากการส่งออกไปสหรัฐฯ มาก ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ข้อ คือ รถที่มีภาษีสูง เช่น รถกระบะมีภาษีที่ 14.5%-25%¹² อาจโดนขยายเวลาการลดภาษีเหลือ 0% ออกไปนาน และรถยนต์ไม่ค่อยขายข้ามภูมิภาค โดยช่วงปี 2011-2015 ไทยส่งออกรถยนต์เพียง 3% ของมูลค่าสินค้าที่ไทยส่งออกไปสหรัฐฯ และเกือบครึ่งหนึ่งของการนำเข้ารถยนต์ของสหรัฐฯ มาจากแคนาดาและเม็กซิโก¹³

รูปที่ 2 : เพียง 1 ใน 4 ของ FDI ทั้งหมดที่อาจจะได้ประโยชน์จากการเปิดตลาดส่งออกสหรัฐฯ



¹⁰ ด้วย 3 เหตุผล (1) FDI บางธุรกิจเป็นการลงทุนแบบนำเงินมาซื้อกิจการที่มีอยู่แล้วมากกว่าลงทุนสร้างกิจการใหม่ เช่น ธุรกิจการเงิน (2) การเปิดเสรีให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในบางธุรกิจอาจทำได้ไม่เต็มที่ เพราะยังจำเป็นต้องคุ้มครองนักลงทุนในประเทศ เช่น กรณีมาเลเซียยังกำหนดให้ธุรกิจค้าปลีกบางประเภทยังต้องมีสัดส่วนผู้ถือหุ้นเป็นชาวมาเลเซียอยู่ และ (3) ไทยมีนโยบายทยอยเปิดเสรีในบางธุรกิจอยู่แล้วโดยไม่ต้องเข้าเป็นสมาชิก TPP เช่น ธุรกิจการเงินและขนส่ง

¹¹ International Trade Centre. (2016). *Trade map - Trade statistics for international business development*. คำนวณโดยสถาบันอนาคตไทยศึกษา โดยใช้ข้อมูลปี 2011-2015 และพบว่ากลุ่มเครื่องจักร อิเล็กทรอนิกส์ ยาง และยานยนต์มีมูลค่าส่งออกรวมกันสูงถึงเกือบ 60% ของการส่งออกไปสหรัฐฯ

¹² World Trade Organization. (2016). *Integrated database*. วิเคราะห์โดยสถาบันอนาคตไทยศึกษา

¹³ อาชนัน เกาะไพบลูย์. (2016). *ความตกลง TPP กับผลกระทบต่ออุตสาหกรรมยานยนต์ไทย*.

2. ไทยจะดึงดูด FDI ได้ไม่ดีเท่าคู่แข่ง ตราบใดที่ไทยยังไม่แก้อุปสรรคที่มีต่อการลงทุน เช่น การขาดแคลนแรงงานรวมถึงวิศวกร และความไม่แน่นอนทางการเมือง¹⁴ เห็นได้จาก 10 ปีที่ผ่านมา ไทยเป็นประเทศเดียวในอาเซียนที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้น้อยลง¹⁵ นักลงทุนจึงไม่น่ามาลงทุนในไทยเพิ่มขึ้นเพียงเพราะว่าไทยเป็นสมาชิก TPP

¹⁴ Japan External Trade Organization. (2016). *Survey of business sentiment on Japanese corporations in Thailand for the 2nd half of 2015*.

¹⁵ World Bank. (2016). *World development indicators*. ค้นคว้าโดยสถาบันอนาคตไทยศึกษา

Q2: แล้วไทยมีต้นทุนอะไรบ้างจากการเข้าเป็นสมาชิก

ต้นทุนที่มีโอกาสเกิดขึ้นมี 4 ด้าน คือ (1) ผู้ผลิตบางธุรกิจต้องขายสินค้าแข่งกับสินค้านำเข้าราคาถูก (2) ราคาสินค้าที่ได้รับความคุ้มครองในทรัพย์สินทางปัญญาอาจสูงกว่าที่ควรจะเป็น (3) มีความเป็นไปได้ที่ไทยจะโดนมาตรการตอบโต้ทางการค้า และ (4) มีโอกาสที่ไทยจะโดนลดทอนสิทธิอำนาจตามกฎหมายของประเทศ

1. ผู้ผลิตบางธุรกิจ เช่น เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ ต้องขายสินค้าแข่งกับสินค้านำเข้าราคาถูก

ถ้าไทยเข้าเป็นสมาชิก TPP คงไม่ได้มีธุรกิจที่จะส่งออกสินค้าได้เพิ่มขึ้นอย่างเดียว ย่อมต้องมีธุรกิจที่เสียประโยชน์ด้วย ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ สินค้าปศุสัตว์ไทยจะตั้งกำแพงภาษีไว้สูง เพื่อคุ้มครองเกษตรกรในประเทศ เช่น ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ตั้งภาษีเนื้อสุกรแปรรูปและเครื่องในไว้สูง 30-40%¹⁶ ซึ่งถ้าไทยเข้าเป็นสมาชิก TPP ภาษีที่ตั้งไว้อาจต้องทยอยลดลงจนเหลือ 0% ราคานำเข้าจะถูกลง เกษตรกรไทยจึงต้องขายเนื้อสุกรแข่งกับประเทศสมาชิกที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า เช่น สหรัฐฯ ที่เป็นผู้ส่งออกเนื้อสัตว์และเครื่องในสัตว์มากเป็นอันดับ 1 ของโลก เหมือนกับที่เวียดนามต้องลดภาษีนำเข้าเนื้อสุกรจากประมาณ 30% ให้เหลือ 0% ภายใน 5-10 ปี ซึ่งคาดว่าจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงสุกรในเวียดนามที่ต้องขายสินค้าแข่งกับสหรัฐฯ และแคนาดาที่เนื้อมีความดีกว่าและราคาถูกกว่า¹⁷

¹⁶ ข้อมูลประกอบจากเจ้าหน้าที่กรมการค้าต่างประเทศ

¹⁷ Tran Cong Thang and Dang Kim Khoi (2016). *Impacts of TPP on Vietnam's Domestic Agriculture and its Commensurate Adjustment Policies*. และ United State Department of Agriculture. (2016). *Trans-Pacific Partnership benefits to US agriculture*.



[TPP] is largely about Hollywood and pharma rather than conventional exporters.

(TPP) เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ภาพยนตร์และยา มากกว่าธุรกิจส่งออกโดยทั่วไป



- Paul Krugman -¹⁸

2. ราคาสินค้าที่ได้รับความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอาจสูงกว่าที่ควรจะเป็นจริงอยู่ที่การให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเป็นเรื่องดี เพราะจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตผลิตสินค้าใหม่ๆ ที่มีคุณภาพสูงขึ้น แต่ก็ยังมีคำถามว่า การที่ TPP ขยายเวลาคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญามากขึ้นกว่าเดิมเหมาะสมสำหรับไทยจริงๆ หรือเปล่า เช่น ขยายอายุการคุ้มครองลิขสิทธิ์ภาพยนตร์ จากข้อตกลง WTO ที่ 50 ปี เป็น 70 ปี หรือ ให้ผู้ผลิตยาชีววัตถุ (biologic drugs)¹⁹ เช่น ยารักษาโรคมะเร็ง โรคภูมิแพ้ตัวเอง ที่ขึ้นทะเบียนเป็นรายแรกได้รับความคุ้มครองข้อมูลยา (data exclusivity) 5-8 ปี เพราะจริงๆ แล้วการเพิ่มความคุ้มครองควรให้เฉพาะกับยาใหม่ที่มีต้นทุนในการคิดค้นสูงและมีประโยชน์สูงมากกว่าหรือไม่ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีความกังวลว่า ถ้าไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิก TPP ค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าที่ได้สิทธิคุ้มครองอาจเพิ่มขึ้นเพราะสินค้าส่วนใหญ่ที่ได้รับความคุ้มครองต้องนำเข้าจากต่างประเทศ และ 10 ปีที่ผ่านมา รายจ่ายค่าทรัพย์สินทางปัญญาที่ไทยจ่ายให้ต่างประเทศ สูงกว่ารายได้ค่าทรัพย์สินทางปัญญาที่ไทยได้เป็นรายรับถึง 25 เท่า

ตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่วิพากษ์วิจารณ์กันมาก คือ ยา ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่ราคาอาจสูงกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากการที่ TPP กำหนดให้ผู้ผลิตได้รับความคุ้มครองข้อมูลยา ไม่ว่าจะยานั้นจะจดสิทธิบัตรในไทยหรือไม่ จะทำให้ผู้ผลิตยาสามัญ (generic)²⁰ ไม่สามารถนำข้อมูลการทดลองทางคลินิกของยาต้นแบบมาอ้างอิงเพื่อขอผลิตและจำหน่ายยาชื่อสามัญที่มีคุณภาพเท่ากันได้ ผู้ป่วยจึงต้องซื้อยานำเข้าที่ได้รับความคุ้มครองอยู่ และความคุ้มครองข้อมูลยาใน TPP ถือว่าเข้มกว่าข้อตกลงด้านทรัพย์สินทางปัญญาที่อยู่ใน WTO หรือ Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) เพราะ TRIPS ไม่ได้ห้ามไม่ให้ใช้ข้อมูลอย่างเด็ดขาด เพียงแต่กำหนดว่า ต้องป้องกันมิให้มีการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ที่ไม่เป็นธรรม และห้ามเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลที่สามหรือสาธารณะ²¹ จึงไม่แปลกที่ทำไม พอล ครุกแมน ถึงบอกว่า “TPP เกี่ยวข้องกับธุรกิจภาพยนตร์และยามากกว่าธุรกิจส่งออกโดยทั่วไป”

¹⁸ Paul Krugman. (2015). *TPP at the NABE*. New York Times Blog.

¹⁹ ยาชีววัตถุ (biologic drugs) คือ ยาแผนปัจจุบันซึ่งผลิตจากสิ่งมีชีวิต โดยกระบวนการเพาะเลี้ยงจุลินทรีย์หรือเซลล์ชั้นสูง การสกัดสารจากเนื้อเยื่อสิ่งมีชีวิตทั้งมนุษย์ สัตว์ และพืช เทคนิคดีเอ็นเอสายผสม เทคนิคการผสมต่างพันธุ์ การขยายพันธุ์จุลินทรีย์ในตัวอ่อนหรือในสัตว์ การสกัดหรือแยกจากเลือดและพลาสมา

²⁰ ยาสามัญ (generic) คือ ยาที่ผลิตขึ้นภายใต้เครื่องหมายการค้าอื่นที่ไม่ใช่เครื่องหมายการค้าตามสิทธิของผู้ครองสิทธิบัตร แต่มีตัวยาสำคัญเป็นชนิดเดียวกับยาต้นแบบ โดยจะผลิตมาหลังจากยาต้นแบบได้รับการรับรอง และอนุญาติให้ใช้ในการรักษาโรคเมื่อยาเหล่านั้นหมดสิทธิบัตรแล้ว

²¹ จักรกฤษณ์ วรรณ และคณะ. (2557). *การศึกษามลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยจากการทำข้อตกลงหุ้นส่วนภาคพื้นแปซิฟิก*.

ตัวอย่างการเปรียบเทียบราคายาต้นแบบและราคายาสามัญสำหรับรักษาผู้ป่วยไตวายเรื้อรัง เมื่อก่อนผู้ผลิตยาสามัญในไทยยังไม่สามารถผลิตยารักษาได้ เราจึงต้องนำเข้ายาในราคาประมาณ 1,200 บาทต่อหลอด แต่ปัจจุบันผู้ผลิตยาสามัญผลิตขายได้ในราคาประมาณ 200 บาทต่อหลอด หมายความว่า ถ้ายาตัวนี้ยังได้รับความคุ้มครองอยู่ ราคายาจะสูงกว่าที่ควรจะเป็นถึง 6 เท่า อย่างไรก็ตาม การขยายระยะเวลาคุ้มครองยา จะทำให้อายุยาเพิ่มขึ้นมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งของผู้ผลิต ระดับการวิจัยและพัฒนาสามัญ รวมถึงระดับการแข่งขันของผู้ผลิตในอุตสาหกรรม เช่น ภายใต้ TRIPS-plus FTA ระหว่างสหรัฐฯ จอร์แดน และสหรัฐฯ ออสเตรเลีย ราคายาจอร์แดนเพิ่มขึ้นถึง 20% ตั้งแต่รวมข้อตกลงปี 2001 แต่ราคายาออสเตรเลียเพิ่มขึ้นเพียง 2.5% ในปี 2004-2009²²

3. มีความเป็นไปได้ที่ไทยจะโดนมาตรการตอบโต้ทางการค้า (trade sanction)

TPP เป็นข้อตกลงทางเศรษฐกิจที่มีมาตรฐานสูง เช่น การปรับกฎระเบียบเกี่ยวกับแรงงานสิ่งแวดล้อม การพัฒนารัฐวิสาหกิจ และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งล้วนเป็นสิ่งที่ไทยจำเป็นต้องปฏิรูป แต่ก็ไม่ถึงว่าเรื่องนี้เป็นประโยชน์ของ TPP เพราะไทยพัฒนามาตรฐานต่างๆ เองได้ โดยไม่ต้องเป็นสมาชิก TPP และยังสามารถเลือกรูปแบบการพัฒนามาตรฐานที่เหมาะสมกับเราได้ เช่น ในปัจจุบันที่ไทยเร่งแก้ปัญหามาตรฐานอยู่แล้ว ทั้งแรงงานและการประมงหลังจากที่ปัญหาดังกล่าวกระทบกับการส่งออกสินค้าของไทย รวมทั้งรัฐบาลก็กำลังจัดทำพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ²³

มีหน้าซ้ำ ถ้าไทยเป็นสมาชิก TPP แล้วไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบ ไทยอาจต้องเข้ากระบวนการระงับข้อพิพาท (dispute settlement) และโดนมาตรการตอบโต้ทางการค้า²⁴ ที่ประเทศสมาชิกอาจไม่ให้สิทธิพิเศษทางภาษีเหมือนเดิม โดยเฉพาะในข้อกำหนดด้านแรงงานที่เข้มงวดกว่าที่อื่น เพราะนอกจากประเทศสมาชิกต้องยอมรับหลักปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour

²² TRIPS-plus คือ ข้อตกลงที่มีเกณฑ์ด้านทรัพย์สินทางปัญญาสูงกว่า TRIPS ส่วนข้อมูลราคายารักษาผู้ป่วยไตวายเรื้อรัง อ้างอิงจากการสัมภาษณ์ผู้ผลิตยาชีววัตถุ สำหรับข้อมูลราคาต่างประเทศอ้างอิงจาก (1) Collins-Chase. (2008). *The case against TRIPS-plus protection in developing countries facing AIDS epidemics*. (2) Oxfam. (2011). *Data Exclusivity and Access to Medicines – Empirical Evidence*. (3) Australian Bureau of Statistics. (2016). และ (4) IHS Markit. (2010). *Pharmaceutical market faces lower prices as competition flourishes in Peru*. ซึ่งสรุปว่า ภายใต้ FTA ระหว่างสหรัฐฯ เปรู ราคายาที่เป็รนำเข้าจากสหรัฐฯ ลดลงเนื่องจากภาษีที่ลดลงเป็นหลัก

²³ รายละเอียดของกฎหมายมีความสอดคล้องกับกรอบแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศ คือ United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) model law on procurement of goods, construction and services with guide to enactment และสอดคล้องกับกรอบแนวคิดของ TPP ที่ต้องการยกระดับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นมาตรฐานสากล

²⁴ US Trade Representative. (2016). *TPP Full Text*.

Organization: ILO)²⁵ แล้ว ประเทศสมาชิกสามารถทำสัญญาคู่ฉบับ (side agreement) ออกมาต่างหากได้ เพื่อให้มั่นใจว่ามีกฎหมายและการปฏิบัติที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยสัญญาคู่ฉบับที่ลงนามแล้ว คือ สัญญาระหว่างสหรัฐฯ กับมาเลเซีย เวียดนาม และบรูไน ซึ่งถ้าไทยเข้าเป็นสมาชิก มีความเป็นไปได้ที่จะโดนเงื่อนไขที่เข้มกว่าทั้ง 3 ประเทศ ส่วนบทสิ่งแวดล้อมแม้จะไม่เข้มเท่าบทแรงงาน เพราะไม่มีการทำสัญญาคู่ฉบับ จึงไม่มีการระบุนกรอบเวลาที่ต้องแก้ปัญหา แต่มีข้อกำหนดเรื่องการทำประมงที่มากเกินศักยภาพ การอุดหนุนการประมง รวมถึงการประมงที่ผิดกฎหมาย ปราศจากรายงาน และปลอดการควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated — IUU Fishing) ที่ไทยต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น หากไทยไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดแรงงานและสิ่งแวดล้อมได้ ผลเสีย คือ อาจต้องเข้ากระบวนการระงับข้อพิพาท และโดนมาตรการตอบโต้ทางการค้า ซึ่งจะส่งผลต่อการส่งออกและการลงทุนจากต่างประเทศมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน



ISDS provides

international arbitration to ensure that Americans doing business abroad receive the same kind of protections ...that are available to companies and investors doing business in the US under US law. ... The US has never lost an ISDS case.

ISDS ทำให้มั่นใจว่านักลงทุนสหรัฐฯ จะได้รับการปฏิบัติเหมือนกับอยู่ในสหรัฐฯ ภายใต้กฎหมายสหรัฐฯ... สหรัฐฯ ไม่เคยแพ้ในคดี ISDS



- US Trade Representative -

4. มีโอกาสที่ไทยจะโดนลดทอนสิทธิอำนาจอตามกฎหมายของประเทศ (national sovereignty) เพราะมีการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน (Investor-State Dispute Settlement - ISDS)²⁶

ISDS เป็นการเปิดช่องให้นักลงทุนต่างชาติฟ้องรัฐบาลได้ หากรัฐบาลปฏิบัติกับนักลงทุนต่างชาติไม่เท่าเทียมกับนักลงทุนในประเทศ ผ่านกระบวนการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งถือเป็นการเลี่ยงกระบวนการยุติธรรมในประเทศและเมื่อคณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาท ก็ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ ซึ่งจริงอยู่ที่ ISDS ควรมีในประเทศที่กระบวนการยุติธรรมยังไม่ดีนัก เพื่อช่วยคุ้มครองให้นักลงทุนได้รับความเป็นธรรม แต่สำหรับประเทศที่มีกระบวนการยุติธรรมที่ดีแล้ว อาจเรียกได้ว่า ISDS ลดทอนสิทธิอำนาจอตามกฎหมายของประเทศ

ทั้งนี้ ISDS มีมากกว่า 25 ปีแล้ว²⁷ และในปี 2014 60% ของประเทศที่มีข้อพิพาทกับนักลงทุน คือประเทศกำลังพัฒนา และ transition economies²⁸ ขณะที่นักลงทุนที่ฟ้องร้องส่วนใหญ่มาจากสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ซึ่งจริงๆ แล้ว คงไม่ได้หมายความว่า ประเทศกำลังพัฒนาและ transition economies ทั้งหมดที่ถูกนักลงทุนฟ้องจะมี

²⁵ ว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ทั้งให้เสรีภาพในการตั้งสมาคม สิทธิในการรวมตัวเพื่อต่อรองนายจ้าง ห้ามการบังคับใช้แรงงาน ห้ามการใช้แรงงานเด็ก และห้ามการกีดกันการใช้แรงงาน รวมถึงมีการคุ้มครองสภาพแวดล้อมในการทำงาน

²⁶ Sethaput Suthiwart-Narueput. (2016). *TPP, RCEP, FTAAP...are they really good for developing countries?*. และ Sethaput Suthiwart-Narueput. (2016). *Political economy implications of TPP for developing Asia*.

²⁷ ISDS ปรากฏอยู่ในความตกลงด้านการลงทุนระหว่างประเทศ (International Investment Agreements: IIAs) เช่น ความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (Bilateral Investment Treaties: BITs) และความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreements: FTAs) ตัวอย่างกรณีที่รัฐบาลไทยมีข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ คือ กรณีบริษัท Walter Bau เรื่องสัมปทานทางด่วนกับบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์

²⁸ transition economies คือ กลุ่มเศรษฐกิจที่เปลี่ยนผ่านจากระบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เป็นทุนนิยม

กระบวนการยุติธรรมที่ไม่ดี เพราะแม้แต่สหภาพยุโรปที่น่าจะมีกระบวนการยุติธรรมที่ดี ก็ยังต้องมีการเจรจาละเอียดของ ISDS ในข้อตกลงการค้าระหว่างสหภาพยุโรปและสหรัฐฯ หรือ Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) ดังนั้น เหตุผลหนึ่งของการมี ISDS ในหลายข้อตกลง น่าจะมาจากการผลักดันของสหรัฐฯ เห็นได้จากคำชี้แจงของสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ที่ว่า สหรัฐฯ ไม่เคยแพ้ในกรณี ISDS

Q3: เบ็ดเสร็จแล้วไทยได้เสียอย่างไร

ผลได้เสียทางเศรษฐกิจอาจไม่มากเหมือนที่คิด แต่ไทยยังไม่ได้ประโยชน์จากการขยายอำนาจทางการเมืองในภูมิภาค (geopolitics) เอเชียเหมือนกับหลายประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกไปแล้ว

1. ผลได้เสียทางเศรษฐกิจไม่น่าจะมีมากนัก

ผลได้ทางเศรษฐกิจจากการเข้าเป็นสมาชิกอาจไม่มากเหมือนที่คิด เพราะอำนาจต่อรองของไทยมีไม่มาก ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ข้อ คือ (1) สหรัฐฯ มีกลยุทธ์การเจรจาที่ดีมาก คือเลือกที่จะเจรจากับประเทศเล็กอย่างมาเลเซียและเวียดนามก่อน แล้วถึงไปคุยกับประเทศใหญ่อย่างญี่ปุ่น (2) ประเทศใหญ่อย่างสหรัฐฯ สามารถกำหนดข้อตกลงที่ประเทศเล็กต้องยอมทำตาม ตัวอย่างเช่น มาเลเซียและเวียดนามต้องทำสัญญาคู่ฉบับ (side agreement) กับสหรัฐฯ เพื่อพัฒนามาตรฐานแรงงานให้เกิดจริงในทางปฏิบัติ สังเกตสัญญาคู่ฉบับของมาเลเซีย จะพบคำว่า “Malaysia shall...” หรือ “มาเลเซียจะต้อง...” ถึง 34 ครั้ง แต่ไม่มีคำว่า “US shall” หรือ “สหรัฐฯ จะต้อง...” เลย ซึ่งประเด็นการบังคับใช้แรงงานอาจทำให้ไทยเจอเงื่อนไขที่เข้มกว่าประเทศอื่น และ (3) ไทยต้องขอความเห็นชอบในการเข้าเป็นสมาชิกจากทุกประเทศที่อยู่มาก่อน ซึ่งทั้งมาเลเซียและเวียดนามคงไม่ยอมให้สิทธิการค้าการลงทุน และผ่อนผันกฎระเบียบที่เอื้อให้ไทยได้ประโยชน์มากกว่าแน่ โดยขออ้างอิงการศึกษาที่เคยศึกษาด้วยแบบจำลองทางสถิติของ World Bank และ Peter A. Petri and Michael G. Plummer จาก Peterson Institute for International Economics ในปี 2016 ที่สรุปไว้ว่า มาเลเซียและเวียดนามเป็นประเทศที่ได้ประโยชน์มากที่สุดจากการเป็นสมาชิก คือ เศรษฐกิจของประเทศ (GDP) จะโตกว่ากรณีไม่มี TPP ประมาณปีละ 0.5%²⁹ ซึ่งไทยคงไม่ได้ประโยชน์มากไปกว่านี้

²⁹ World Bank. (2016). *Potential macroeconomic implications of the Trans-Pacific Partnership, global economic prospects*. และ Peter A. Petri and Michael G. Plummer. (2016). *The economic effects of the Trans-Pacific Partnership: new estimates*. คำนวณโดยสถาบันอนาคตไทยศึกษาเป็นการเติบโตต่อปี

“ We have to make sure America writes the rules of the global economy. And we should do it today, while our economy is in the position of global strength. Because if we don't write the rules for trade around the world – guess what – China will And they'll write those rules in a way that gives Chinese workers and Chinese businesses the upper hand, and locks American-made goods out.

เรา (สหรัฐฯ) ต้องทำให้มั่นใจได้ว่า สหรัฐฯ จะเป็นผู้กำหนดกฎระเบียบของเศรษฐกิจโลก ซึ่งควรทำตั้งแต่ววันนี้ วันที่เศรษฐกิจของสหรัฐฯ ยังเติบโตดี เพราะ หากเราไม่เป็นผู้กำหนดกฎระเบียบของการค้าโลก ก็คงเป็นจีนที่มาเป็นผู้กำหนด และกำหนดในแบบที่ให้แรงงานและธุรกิจของจีนมีความได้เปรียบ ขณะที่การค้าของสหรัฐฯ จะเสียเปรียบ

”

- Barack Obama -³²

ในทางกลับกัน หากไทยไม่เข้าร่วม TPP ผลเสียทางเศรษฐกิจก็น่าจะมากเหมือนที่คิด โดยการศึกษาของ World Bank และ Peter A. Petri and Michael G. Plummer สรุปว่า หากไทยไม่ได้เป็นสมาชิก ไทยจะเสียโอกาสทางเศรษฐกิจมากที่สุดในกลุ่มประเทศที่ทำการศึกษา โดย GDP จะลดลงเมื่อเทียบกับกรณีไม่มี TPP ประมาณปีละ 0.06% ซึ่งจะเห็นว่า แม้ไทยจะเสียโอกาสทางเศรษฐกิจมากที่สุด แต่ก็ไม่ได้เสียมาก

ยิ่งไปกว่านั้น ผลการศึกษาผลได้ของการเป็นสมาชิกและผลเสียของการไม่เป็นสมาชิก อาจเป็นตัวเลขที่สูงเกินไป (overestimate) มีเหตุผลอย่างน้อย 2 ข้อ คือ (1) ข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณอาจไม่แสดงถึงอัตราการเติบโตของการค้าโลกในปัจจุบัน เพราะเป็นข้อมูลในอดีตจนถึงปี 2011 ซึ่งเป็นช่วงที่การค้าโลกเติบโตมากกว่าในปัจจุบันถึงเท่าตัว จากที่เคยโตประมาณ 6%³⁰ ต่อไปในช่วงปี 2000-2011 ก็ลดลงเหลือเพียงประมาณ 3% ต่อปี ในช่วงปี 2012-2014 และ (2) ผลได้คิดเฉพาะประโยชน์ด้านการค้าและการลงทุน โดยยังไม่รวมประเด็นอื่นที่อาจเป็นต้นทุนของประเทศสมาชิก เช่น การยกระดับมาตรฐานทรัพย์สินทางปัญญา หรือการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ดังนั้น หากจะใช้ตัวเลขดังกล่าวในการตัดสินผลได้ผลเสียของ TPP ก็ควรตระหนักว่าตัวเลขนี้เป็นผลได้เสียเฉพาะการค้าและการลงทุนที่อาจสูงเกินไป

2. แคมผลได้จากกรขยายอำนาจทางการเมืองในภูมิภาค (geopolitics) เอเชีย ก็ไม่ได้เป็นประเด็นสำหรับไทย

มีประเด็นน่าสนใจที่สหรัฐฯ เป็นประเทศที่ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจน้อยที่สุดคือ GDP จะโตกว่ากรณีไม่มี TPP เพียงประมาณปีละ 0.03% แต่สหรัฐฯ ก็ยังเป็นตัวตั้งตัวตีที่ทำให้ TPP สรุปรูปข้อตกลงได้ นั่นหมายความว่า จริงๆ แล้ว บัจจัยที่ผลักดันให้ TPP สรุปรูปข้อตกลงได้ ไม่ใช่เหตุผลทางเศรษฐกิจโดยตรง แต่เป็นเหตุผลเชิงเศรษฐกิจการเมือง (political economy) ที่สหรัฐฯ สามารถเป็นผู้กำหนดข้อตกลงให้อธิปไตยต่อธุรกิจในประเทศ ทั้งภาพยนตร์และยาได้อย่างชัดเจน เหมือนกับที่ พอล ครุกแมน ได้กล่าวไว้ ยิ่งไปกว่านั้น ประโยชน์ที่สหรัฐฯ และอีกหลายประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกในรอบแรกจะได้ คือ geopolitics ในภูมิภาคเอเชีย เพื่อรักษาสมดุลทางอำนาจกับจีน ดังที่โอบามาได้กล่าวไว้ แต่สำหรับไทย geopolitics เชน ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ไม่ใช่โจทย์สำหรับเรา เพราะไทยไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนี้³¹

³⁰ World Bank. (2016). คำานวนโดยสถาบันอนาคตไทยศึกษา

³¹ Sethaput Suthiwart-Narueput. (2016).

³² Remarks by Barack Obama delivered at a rally at Nike's headquarters, 5 May 2015. Oregon

Q4: แล้วไทยควรทำอย่างไรต่อไป

ไทยต้องเตรียมความพร้อมในการเจรจา โดยต้องรู้ 3 ด้าน คือ (1) ไทยต้องการอะไรจากการทำข้อตกลง (2) ต้องรู้ว่าควรทำสัญญาหรือเจรจากับใคร และ (3) ไทยจะทำอะไรเพื่อให้อำนาจต่อรองของไทยเพิ่มขึ้น หรืออย่างน้อยก็ควรรักษาอำนาจต่อรองไม่ให้ด้อยลง เช่น เร่งดำเนินการให้ข้อตกลง RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership)³³ ซึ่งเป็นข้อตกลงทางเศรษฐกิจที่มีจีนเป็นแกนหลักบรรลุผล และให้ความสำคัญกับการเจรจาข้อตกลง WTO ส่วนที่เหลือ

1. ต้องรู้ว่า ต้องการอะไรจากการทำข้อตกลง

ในการเจรจาหลาย ๆ ข้อตกลง อำนาจต่อรองของไทยคงมีไม่มาก ไทยจึงต้องรู้ว่าเราต้องการอะไรจากการทำข้อตกลง แล้วอะไรคือส่วนที่เราจะเสียไป เหมือนกับสหรัฐฯ ที่แม้ TPP จะไม่ได้ทำให้ GDP สหรัฐฯ โทมาก แต่มันมีผู้เสียประโยชน์ เช่น อาจมีแรงงานตกงานเพราะผู้ผลิตในประเทศไม่สามารถขายสินค้าแข่งกับสินค้านำเข้าได้ แต่ TPP คงมีประโยชน์ที่คุ้มค่า เช่น ประโยชน์แก่นักลงทุนในธุรกิจยาและภาพยนตร์ นักลงทุนที่ลงทุนในต่างประเทศ รวมถึงเป็นช่องทางขยายอำนาจทางการเมืองให้แก่สหรัฐฯ ซึ่งความชัดเจนลักษณะนี้เป็นสิ่งที่ไทยต้องรู้ก่อนไปเจรจา TPP โดยการรู้แค่ที่ว่า sector ไหนจะได้ประโยชน์ เช่น รถยนต์ ยังไม่พอสำหรับการเจรจา แต่ไทยต้องมีในใจว่าเราต้องการประโยชน์ใน sector รถยนต์มากเท่าไรด้วย และเราต้องรู้ว่า sector ที่ต้องรับต้นทุนเพิ่ม เช่น ปศุสัตว์ จะต้องรับต้นทุนเพิ่มเท่าไร

³³ RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) คือความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศ 16 ประเทศ ได้แก่ ประเทศในอาเซียน 10 ประเทศ คือ สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ กัมพูชา และอีก 6 ประเทศนอกกลุ่มอาเซียน คือ จีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และอินเดีย โดยมีจีนเป็นแกนหลัก แต่บทสรุปข้อตกลงยังอยู่ระหว่างการเจรจา

2. ต้องรู้ว่าควรทำสัญญาหรือเจรจากับใคร

ไทยต้องมีกลยุทธ์แบบรู้ว่า เราควรทำสัญญาหรือเจรจากับใครที่จะได้ประโยชน์สูงทั้งการค้าและการลงทุน ยิ่งไปกว่านั้น การรู้ว่าควรเจรจากับใครจะช่วยให้รู้ด้วยว่า ไทยควรเข้าร่วมกับกลุ่มเศรษฐกิจ (round) ไหนดี ซึ่งที่ผ่านมา ประโยชน์จากการเจรจาการค้าบางข้อตกลงของไทยอาจมีไม่มาก เช่น การเจรจากับบาทเรนและเปรูที่มีมูลค่าการค้ากับไทยเพียงประเทศละ 0.1% ชิลี 0.2% ตุรกีและปากีสถานประเทศละ 0.3%³⁴

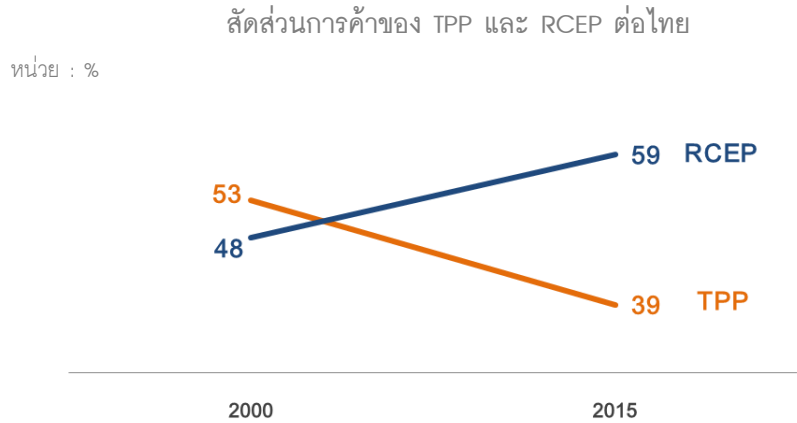
3. ต้องรู้ว่า จะทำอย่างไรเพื่อให้อำนาจต่อรองของไทยเพิ่มขึ้น หรืออย่างน้อยก็ควรรักษาอำนาจต่อรองไม่ให้ด้อยลง³⁵

ในการเจรจาไทยต้องพยายามหาทางเพิ่มอำนาจการต่อรอง หรืออย่างน้อยต้องรักษาอำนาจต่อรองไม่ให้ด้อยลง ตัวอย่างเช่น หากไทยจะเข้าเจรจา TPP ก็ควรเร่งดำเนินการให้ข้อตกลงอื่นบรรลุผล เช่น RCEP ซึ่งเป็นข้อตกลงทางเศรษฐกิจที่มีจีนเป็นแกนหลัก และควรให้ความสำคัญกับการเจรจาข้อตกลง WTO ส่วนที่เหลือ เพื่อให้มั่นใจว่า เราได้ดำเนินกลยุทธ์การค้าระหว่างประเทศที่ดีที่สุดแล้ว เพราะแม้ว่ากระบวนการของ RCEP ค่อนข้างช้า และ WTO จะผลักดันให้สำเร็จยาก แต่ข้อตกลงทั้งสองข้อตกลงจะช่วยรักษาอำนาจการต่อรองกับสมาชิก TPP ให้มีความสมดุลขึ้น แถม RCEP และ WTO ยังเป็นข้อตกลงที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทย คือเน้นผลได้ทางการค้าและการลงทุน อีกทั้งกฎระเบียบต่างๆ อยู่ในวิสัยที่ไทยทำได้ ยิ่งไปกว่านั้น 15 ปีที่ผ่านมา RCEP มีความสำคัญทางการค้าต่อไทยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อย่างเห็นได้ชัด จากที่มีมูลค่าการค้ากับไทยไม่ถึง 50% ในปี 2000 เพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 60% ในปี 2015 ตรงข้ามกับ TPP ที่มีความสำคัญทางการค้าต่อไทยลดลงเรื่อยๆ จากกว่า 50% ในปี 2000 เหลือไม่ถึง 40% ในปี 2015 (รูปที่ 3)

³⁴ กระทรวงพาณิชย์. (2016). คำนวนโดยสถาบันอนาคตไทยศึกษา

³⁵ Sethaput Suthiwart-Narueput. (2016).

รูปที่ 3 : 15 ปีที่ผ่านมา RCEP มีสัดส่วนทางการค้าต่อไทยที่เพิ่มขึ้น จากไม่ถึง 50% ในปี 2000 เป็นเกือบ 60% ในปี 2015 ตรงข้ามกับ TPP ที่มีความสำคัญทางการค้าต่อไทยลดลง



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย คำนวณโดยสถาบันอนาคตไทยศึกษา
 หมายเหตุ: คำนวณจากมูลค่าส่งออกบวกนำเข้าของกลุ่ม TPP หรือ RCEP หารด้วยมูลค่าส่งออกบวกนำเข้าทั้งหมดของไทย

ดังนั้น แม้ว่าความคืบหน้าล่าสุดของ TPP มีโอกาสผิดจากที่หลายคนคาด เนื่องจากมีโอกาสสูงที่การบังคับใช้ข้อตกลงจะล่าช้า หรือถึงขนาดกล่าวกันว่า TPP อาจเป็นโมฆะ เพราะสหรัฐฯ อาจไม่เข้าร่วม แต่ไม่ว่า TPP จะเป็นอย่างไร 3 แนวทางข้างต้น จะช่วยให้ไทยพร้อมเข้าเจรจาในทุกข้อตกลง เพราะกรณีที่ TPP ล่าช้า แต่ยังมีสหรัฐฯ เป็นสมาชิก ไทยก็ยังมีเวลาในการศึกษาผลได้เสียให้ชัดว่าเราต้องการอะไร และมีเวลาในการปรับมาตรฐานด้านต่างๆ เช่น แรงงานและการประมงให้ดีขึ้น รวมถึงยังมีแนวทางในการเพิ่มอำนาจการต่อรอง แต่ในอีกทางหนึ่ง ถ้า TPP ไม่มีสหรัฐฯ หรือเป็นโมฆะ แน่นอนว่าไทยคงไม่คำนึงถึง TPP แต่อย่างน้อย 3 แนวทางข้างต้นจะทำให้เรามี RCEP เป็นทางเลือก เสมือนมี RCEP เป็นหลักประกัน และไทยก็ยังสามารถใช้แนวทางที่เตรียมมากับข้อตกลงทางเศรษฐกิจอื่นได้อีก เช่น FTA ไทย-สหรัฐฯ

ผู้จัดทำ

รุจา อติศรกาญจน์

Senior consultant บริษัท ดี แอดไวเซอร์ จำกัด มีประสบการณ์การทำงานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกว่า 6 ปี ในสายนโยบายการเงิน ด้านการดำเนินนโยบายและการวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค การลงทุนภาคเอกชน และภาวะอสังหาริมทรัพย์ จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (เกียรตินิยมอันดับ 1) และปริญญาโทสาขาเศรษฐศาสตร์จาก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เกี่ยวกับสถาบันอนาคตไทยศึกษา

สถาบันอนาคตไทยศึกษา เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้มูลนิธิที่ไม่แสวงหากำไร ก่อตั้งโดยความตั้งใจของกลุ่มนักธุรกิจ นักวิชาการและผู้นำความคิดจากหลายสาขาที่มีความห่วงใยอนาคตของประเทศไทย เพื่อดำเนินการศึกษาวิจัยและนำเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีนัยสำคัญต่อภาคธุรกิจสังคมโดยรวม โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเชิงสร้างสรรค์จากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม บนพื้นฐานของข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งเกื้อหนุนการเจริญเติบโตของประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน ตลอดจนเพื่อสร้างเครือข่ายนักคิดทั้งในระดับบุคคล องค์กร และสาธารณชน ซึ่งจะเป็นการถ่ายทอดองค์ความรู้ไปสู่แนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

สมัครสมาชิกเพื่อติดตามข้อมูล และงานวิจัยใหม่ของสถาบันอนาคตไทยศึกษาได้ที่

www.thailandff.org หรือส่งอีเมลมาที่ network@thailandff.org

หรือติดตามเราได้ที่เฟซบุ๊ก facebook.com/thailandfuturefoundation

การยืมผลงานของสถาบันฯ

1. ผลงาน เอกสาร เผยแพร่ทุกชิ้นของสถาบันอนาคตไทยศึกษาสงวนสิทธิ์ภายใต้สัญญาอนุญาตครีเอทีฟคอมมอนส์แบบแสดงที่มา-ไม่ใช้เพื่อการค้า-ไม่ดัดแปลง 3.0 ประเทศไทย (CC-BY-NC-ND 3.0)
2. ไม่แก้ไขเนื้อหาใดๆ จากเว็บสถาบันอนาคตไทยศึกษาที่นำไปเผยแพร่ ยกเว้นเพื่อสะท้อนความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับเวลา สถานที่ และแนวบรรณาธิการ
3. ท่านจะต้องอ้างอิงแหล่งที่มาจากสถาบันอนาคตไทยศึกษาสำหรับทุกผลงาน และเอกสารทุกชิ้นของสถาบันฯ ที่นำไปเผยแพร่
4. ท่านไม่สามารถนำผลงาน และเอกสารทุกชิ้นของสถาบันฯ ไปเผยแพร่เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า
5. หากมีคำถามเกี่ยวกับการยืมผลงานสถาบันฯ ไปใช้ กรุณาติดต่อที่สถาบันอนาคตไทยศึกษาได้โดยตรง ที่ network@thailandff.org

