

ทำไมถึงเป็น อาเซียน+1 อาเซียน+1 อาเซียน+1?

ความตกลงการค้าเสรีระหว่างอาเซียนกับจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ผลิตไทยใช้ประโยชน์จากกฎแหล่งกำเนิดสะสม กล่าวคือ สินค้าที่มีต้นทุนการผลิตในอาเซียนและคู่ภาคีนั้นๆ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 จะสามารถรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากคู่ภาคีได้ หากดูเผินๆ อาจดูเหมือนว่าอาเซียนพร้อมที่จะก่อตั้งตลาดร่วม (Common Market) กับเอเชียตะวันออก แต่แล้วเหตุใดจึงไม่เจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน+3 ซึ่งจะลดต้นทุนทางธุรกรรมที่เกิดจากการเจรจา 3 ครั้งและรายละเอียดของความตกลงทั้ง 3 ฉบับที่แตกต่างกัน บทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อไขข้อสงสัยว่า เพราะอะไรอาเซียนจึงได้ดำเนินการเปิดเสรีการค้าแบบอาเซียน+1 (Hub-and-spoke)¹ แทนที่จะเปิดเสรีในระดับภูมิภาคต่อภูมิภาคเพื่อสร้างเขตการค้าเสรีอาเซียน-เอเชียตะวันออกตามข้อเสนอ “หุ้นส่วนเศรษฐกิจอย่างเต็มรูปแบบในเอเชียตะวันออก” (CEPEA) ของกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมญี่ปุ่น (METI) ซึ่งหากเกิดขึ้นจริง จะเป็นเขตการค้าเสรีที่ใหญ่เป็นอันดับ 2 ของโลก รองจากอเมริกาเหนือ (NAFTA)

ทั้งนี้ การตัดสินใจเชิงนโยบายว่าจะเลือกเปิดเสรีอย่างไร ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของคู่ภาคีด้วย ดังนั้น อาเซียน จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีจึงเสมือน “ผู้เปิดเกม” ที่ต้องชั่งน้ำหนักผลดี-ผลเสียของการเปิดเสรีทั้งในมิติเศรษฐกิจและการเมือง ดังนี้

ผลประโยชน์ทั่วไป: ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค

METI ประมาณการว่า CEPEA จะผลักดันให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของทั้งภูมิภาคเพิ่มขึ้นประมาณ 8.5 ล้านล้านบาท แต่ดูเหมือนว่าอาเซียนจะไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรเพราะความตกลงนี้ลดภาษีของสินค้าส่งออกจีนในตลาดญี่ปุ่นและเกาหลีด้วย สินค้าไทยซึ่งมีต้นทุนสูงกว่าจึงแข่งขันเชิงราคากับสินค้าจีนได้ลำบาก และในด้านการลงทุน อาเซียนอาจสูญเสียตำแหน่งผู้รับจ้างผลิตของบรรษัทญี่ปุ่นและเกาหลีให้กับจีน

ผลการศึกษาของ Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) ยืนยันสมมติฐานข้างต้น ภายใต้สถานการณ์ที่อาเซียนร่วมสร้างตลาดร่วมกับจีน ญี่ปุ่น เกาหลี และอินเดีย โดยการจัดอุปสรรคภาษีและไม่ใช่อุปสรรคภาษีให้หมดภายในปี 2553 จะทำให้มูลค่า GDP ของอาเซียนเติบโตร้อยละ

¹ แนวทางการเปิดเสรีนี้ ได้รับความนิยมจากประชาคมอื่นๆ ในโลกกำลังพัฒนาเช่นกัน ตัวอย่างหนึ่งคือกลุ่มตลาดร่วมแห่งอเมริกากลาง (CACM) ซึ่งได้เจรจาเปิดเสรีกับคู่ค้าหลักที่เป็นชาติอุตสาหกรรม อาทิ สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหภาพยุโรป ในลักษณะ CACM+1 เช่นกัน

ละ 2.62 ในขณะที่ของจีน ญี่ปุ่น เกาหลี และอินเดียเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.13, 1.99, 4.22 และ 3.87 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 1) ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจแต่ละประเทศจะขยายตัวใกล้เคียงกัน แต่เกาหลีน่าจะได้รับประโยชน์มากที่สุด ตรงกับแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเกาหลีว่า “หากสามารถสงวนไว้ซึ่งรายการสินค้าอ่อนไหว การเปิดเสรีแบบพหุภาคีจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุดสำหรับเกาหลี”

ตารางที่ 1: ผลกระทบต่อ GDP จากการเปิดเสรีทั้งภูมิภาคเปรียบเทียบกับแบบอาเซียน+1

ประเทศ/ปี	ผลจากการเปิดเสรีระดับภูมิภาค (%)			ผลจากการเปิดเสรีแบบอาเซียน+1 (%)		
	2553	2558	2563	2553	2558	2563
อาเซียน	2.62	3.03	3.33	3.27	3.80	4.20
จีน	2.13	2.18	2.07	0.70	0.84	0.86
ญี่ปุ่น	1.99	2.28	2.40	0.52	0.65	0.72
เกาหลี	4.22	3.92	3.65	0.47	0.57	0.52
อินเดีย	3.87	4.12	4.07	2.25	2.37	2.25

ที่มา : ประมวลจากรายงานของ Centre d'études prospectives et d'informations internationales

ในทางตรงข้าม หากอาเซียนจัดทำข้อตกลงทวิภาคีกับ 4 ประเทศที่กล่าวมา เศรษฐกิจจีน ญี่ปุ่น เกาหลี และอินเดียจะเติบโตด้วยอัตราที่ต่ำกว่าในกรณีเปิดเสรีทั้งภูมิภาค อาเซียนจึงกลายเป็น “ผู้ชนะสิบทิศ” ในสถานการณ์นี้ เพราะความตกลงจะทำให้ GDP ขยายตัวร้อยละ 4.4 แต่สำหรับญี่ปุ่น ความตกลงมีผลให้ GDP เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.8 ในทางตรงข้าม จีน เกาหลี รวมทั้งประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอินเดีย จะได้รับผลกระทบจากการเบี่ยงเบนทางการค้า (Trade Diversion) ทำให้ผลลัพธ์สุทธิต่อการค้าออกมาเป็นลบ

ดังนั้น หากผู้กำหนดนโยบายพิจารณาบนพื้นฐานของผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค หรือกล่าวได้ว่าเป็นผลประโยชน์โดยรวมของสังคม ไทยและสมาชิกอาเซียนอื่นๆ จะต้องการเปิดเสรีแบบอาเซียน+1 ในขณะที่คู่ภาคีต่างเลือกเปิดเสรีทั้งภูมิภาค ซึ่งไม่น่าแปลกใจเพราะภายใต้ความตกลงอาเซียน+1 ประเทศจีน ญี่ปุ่น เกาหลี และอินเดียล้วนเป็น “แม่เหล็ก” ของ “สนามแม่เหล็ก” ที่ชื่อว่าอาเซียน และสูญเสียโอกาสทางการค้าจากการที่อาเซียนได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากภาคีอื่นๆ เช่น ในกรณีของจีน ก็ยังถูกญี่ปุ่นหรือเกาหลีเรียกเก็บภาษีตามเดิม

ผลประโยชน์พิเศษ: ผลกระทบรายสาขา

จากผลการศึกษาของสถาบันข้างต้นพบว่า การเปิดเสรีทั้งภูมิภาคมีส่วนทำให้การผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเติบโตร้อยละ 3.02 ซึ่งสูงกว่าทุกประเทศเว้นแต่เกาหลี ซึ่งเป็นประเทศที่สนับสนุนนโยบายเปิดเสรีระดับภูมิภาคชัดเจนที่สุด (ดูตารางที่ 2) อย่างไรก็ตาม ในภาคอุตสาหกรรม การนำเข้าจะเพิ่มร้อยละ 5.79 ในปี 2553 สูงกว่าอัตราของการส่งออกที่ร้อยละ 3.48 ดุลการค้าจึงเปลี่ยนแปลงไปในทางลบ แต่ก็ไม่น่าตกใจนักเพราะเกิดจากการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อผลิตสินค้าในชั้นกลางน้ำ-ปลายน้ำต่อไป เว้นแต่ในบางอุตสาหกรรมที่สูญเสียส่วนแบ่งตลาดญี่ปุ่นและเกาหลีให้กับจีน เช่น สินค้าปฐมภูมิและอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

ตารางที่ 2: ผลกระทบต่อมูลค่าการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารจากการเปิดเสรีทั้ง 2 รูปแบบ

ประเทศ/ปี	ผลจากการเปิดเสรีระดับภูมิภาค (%)			ผลจากการเปิดเสรีแบบอาเซียน+1 (%)		
	2553	2558	2563	2553	2558	2563
อาเซียน	3.02	5.92	6.98	3.79	7.00	7.93
จีน	-0.28	-0.45	-0.59	-0.32	-0.46	-0.52
ญี่ปุ่น	-0.62	-0.92	-0.99	0.00	-0.12	-0.20
เกาหลี	12.94	14.59	13.19	0.30	-0.04	-0.35
อินเดีย	-2.96	-3.92	-4.05	-2.91	-4.08	-4.31

ที่มา : ประมวลจากรายงานของ Centre d'études prospectives et d'informations internationales

ในทางกลับกัน ผลกระทบจากการเปิดเสรีแบบอาเซียน+1 จะไม่รุนแรงเท่ากับแบบภูมิภาค แต่อาเซียนซึ่งมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในสินค้าเกษตรและอาหาร จะได้ประโยชน์มากที่สุด เพราะมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรจะเติบโตร้อยละ 34.73 ในปี 2553 แต่การนำเข้าเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 23.13 ส่งผลดีต่อดุลการค้าและมีผลผลักดันให้มูลค่าการผลิตเติบโตร้อยละ 3.79 สำหรับภาคอุตสาหกรรม ดุลการค้าจะเปลี่ยนไปในทางลบด้วยเหตุผลเดียวกับกรณีเปิดเสรีระดับภูมิภาค โดยการนำเข้าพุ่งสูงขึ้นร้อยละ 7.00 แต่ยอดการส่งออกเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4.34

เมื่อวิเคราะห์จากสถิติดังกล่าว พอที่จะบ่งชี้ได้ว่า ผู้นำอาเซียนน่าจะเลือกเปิดเสรีแบบอาเซียน+1 เพราะนอกจากจะเพิ่มอำนาจต่อรองของกลุ่มและส่งผลดีต่อเศรษฐกิจมหภาคแล้ว ภาคเกษตรซึ่งมีความอ่อนไหวทางการเมืองสูง จะได้รับประโยชน์จากการเจาะตลาดญี่ปุ่นและเกาหลี ประเทศผู้นำเข้าสินค้าอาหารรายใหญ่ของโลก แต่ผู้บริโภคภายในอาเซียนจะได้รับผลกระทบจาก

ราคาสินค้าเกษตรและอาหารที่เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3.0 สวนทางกับคู่ภาคีทั้ง 4 ที่ราคาสินค้าดังกล่าว ลดลง

อนึ่ง หากจำแนกรายอุตสาหกรรมและรายภาคี จะสังเกตได้ว่าอินเดียเป็นจุดหมายปลายทางหลักของสินค้าขั้นปฐมภูมิและก๊าซธรรมชาติจากอาเซียน ญี่ปุ่นเป็นตลาดสำคัญของสิ่งทอและอาหาร โดยเฉพาะน้ำตาลและผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ ส่วนจีนนำเข้าเคมีภัณฑ์ เครื่องจักรกล และอิเล็กทรอนิกส์จากอาเซียนเป็นหลัก

บทสรุปเชิงนโยบาย

เนื่องจากอาเซียนต้องการรักษาสถานการณ์การผลิตของบริษัทข้ามชาติญี่ปุ่นและเกาหลี รวมไปถึงเป็น สนามแม่เหล็กของการรวมกลุ่มในเอเชีย ประเทศต่างๆในอาเซียนรวมทั้งไทย จึงประสงค์ เปิดเสรีการค้าแบบอาเซียน+1 หรือทำความเข้าใจกับแต่ละคู่ภาคีที่มีข้อผูกพันแตกต่างกันไป ในขณะเดียวกัน ประเทศภาคีที่ดูเหมือนว่าจะได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีแบบภูมิภาคมากกว่า ก็เผชิญอุปสรรคทางการเมืองเพราะการจะหาฉันทามติระหว่าง “ผู้เล่น” มากกว่า 2 ฝ่ายย่อมเป็นเรื่องยาก ทำให้ความตกลงการค้าเสรีระหว่างจีนกับญี่ปุ่น จีนกับเกาหลี จีนกับอินเดีย หรือญี่ปุ่นกับเกาหลียังไกลเกินจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อความบาดหมางจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังคงหลอกหลอนจีนและเกาหลี ทั้งหมดนี้สะท้อนว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขาดความเป็นเอกภาพและไม่มี “เจ้าภาพ” ในการเปิดเสรี ตรงข้ามกับอาเซียน 10 ประเทศที่ได้จัดตั้งเขตการค้าเสรีไปตั้งแต่ปี 2535 ทำให้อาเซียน ในฐานะสนามยุทธศาสตร์การค้าการลงทุน พลอยได้รับประโยชน์จากการที่ทั้ง 4 ประเทศมหาอำนาจเศรษฐกิจในเอเชีย ต่างแย่งกันจัดทำความตกลงการค้าเสรี เพื่อรักษาไว้ซึ่งอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ถึงกระนั้นก็ตาม ในการเจรจาเปิดเสรีการค้าแบบอาเซียน+1 กับแต่ละคู่ภาคี ผลลัพธ์จะต้องเป็นที่ ยอมรับของทั้งสองฝ่าย แต่เนื่องจากผลกระทบต่อภาคเกษตรสำหรับทุกๆคู่ภาคีเป็นลบ (ดูตารางที่ 2) อาเซียนจึงจำเป็นต้องอะลุ่มอล่วยให้ประเทศเหล่านี้บรรจุนโยบายสินค้าเกษตรบางชนิดไว้ในรายการสินค้าอ่อนไหว เช่น ข้าวในกรณีของเกาหลี เพราะในปัจจุบัน เกาหลีมีต้นทุนการผลิตข้าวที่สูงกว่าไทยมาก ทำให้ราคาข้าวภายในตลาดเกาหลีสูงกว่าอาเซียนเกิน 4 เท่าตัว

ดังนั้น ผลประโยชน์แท้จริงที่อาเซียนจะได้รับ (ดูตารางที่ 3) โดยเฉพาะในสินค้าเกษตรและอาหาร จะไม่สูงเท่ากับกรณีเปิดเสรีในทุกสาขา และสังเกตได้ว่า ภายใต้ข้อตกลงอาเซียน+1 ที่มีสินค้าอ่อนไหว ถึงแม้ว่าแต่ละประเทศจะได้รับประโยชน์ใกล้เคียงกัน หรือคิดเป็นสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 1 ของ GDP ยกเว้น

ในส่วนของอาเซียนและอินเดียที่คาดว่าเศรษฐกิจจะขยายตัวร้อยละ 1.78 และ 2.70 ในปี 2553 ตามลำดับ แต่อาเซียนเป็นกลุ่มเดียวที่ได้ประโยชน์ทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม จึงสรุปได้ว่า การเจรจาเปิดเสรีในกรอบอาเซียน+1 ตามที่กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการอยู่ เป็นแนวทางที่พึงประสงค์สำหรับกลุ่มอาเซียน

ตารางที่ 3: ผลกระทบต่อ GDP และภาคเกษตรจากการเปิดเสรีอาเซียน+1 ที่คงไว้ซึ่งสินค้าอ่อนไหว

ประเทศ/ปี	GDP (%)			ภาคเกษตรและอาหาร (%)		
	2553	2558	2563	2553	2558	2563
อาเซียน	1.78	2.33	2.63	1.59	3.42	4.09
จีน	0.43	0.47	0.47	-0.10	-0.14	-0.16
ญี่ปุ่น	0.20	0.20	0.20	-0.02	-0.03	-0.04
เกาหลี	0.33	0.38	0.38	-0.10	-0.15	-0.19
อินเดีย	2.70	2.60	2.46	-2.94	-4.01	-4.20

ที่มา : ประมวลจากรายงานของ Centre d'études prospectives et d'informations internationales