

## CPTPP กับโอกาสและความท้าทายของไทย

ความตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Comprehensive and Progressive Trans-pacific Partnership: CPTPP) จัดเป็นเขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) ที่มีขนาดใหญ่มากเป็นอันดับ 3 ของโลกและเขตเศรษฐกิจคู่ค้าขนาดใหญ่ของประเทศไทย การเข้าร่วม CPTPP ย่อมเปิดโอกาสทางการค้าและการลงทุนให้กับประเทศไทย ขณะเดียวกันก็มีความท้าทายเกิดขึ้นหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประการที่จะส่งผลกระทบต่อประชากรจำนวนมากในประเทศ ประเทศไทยจึงต้องมีการพิจารณารอบคอบถึงผลได้ผลเสียจากการตัดสินใจเข้าร่วมในความตกลง CPTPP

เอกสาร Expert Judgement ฉบับนี้ เป็นการถอดความจากกิจกรรมเสวนาเผยแพร่ สกสว. (TSRI Forum) “CPTPP กับโอกาสและความท้าทายของภาคอุตสาหกรรม” โดยมี รองศาสตราจารย์ ดร. อาชนัน เกาะไพบูรณ์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นวิทยากรบรรยาย

### ประเทศไทยควรเข้าร่วม CPTPP หรือไม่ เพราะเหตุใด ?

ประเทศไทยควรพิจารณาการเข้าร่วม CPTPP ให้รอบด้านก่อนตัดสินใจ เนื่องจาก CPTPP เป็นความตกลงการค้าเสรีที่ครอบคลุมในเรื่องการค้า การบริการ การลงทุน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา มาตรฐานแรงงาน กฎหมายสิ่งแวดล้อม และกลไกแก้ไขข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลและนักลงทุนต่างชาติ ถือเป็นความตกลงทางการค้าเสรีที่ครอบคลุมประเด็นที่กว้างขวางและหลากหลาย ทำให้ผลกระทบของ CPTPP นั้นมีมาก ประเทศไทยควรศึกษาให้รอบด้าน ปรับปรุงการศึกษาและวิธีการประเมินผลได้ผลเสียของ CPTPP ให้ครอบคลุม

#### (1) ปัญหาของจัดทำเขตการค้าเสรีขึ้นมาใหม่บนข้อตกลงของเขตการค้าเสรีที่มีอยู่แล้ว

การจัดทำ CPTPP ไม่ใช่การเข้าร่วมจัดตั้ง FTA แต่เป็นการขอเข้าร่วมกับความตกลงที่ประเทศสมาชิก 11 ประเทศตกลงกันไปแล้ว ยุทธศาสตร์การเจรจาในลักษณะนี้มีความเสี่ยงสูง เพราะผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาต่อรอง ประเด็นที่เป็นความยุ่งยากที่ต้องระมัดระวังคือ การขอเข้าร่วมเขตการค้า CPTPP เป็นการขอจัดทำ FTA ขึ้นมาบนข้อตกลง FTA ที่มีอยู่แล้ว เพราะประเทศไทยมีข้อตกลงเขตการค้าเสรีอยู่แล้วกับประเทศสมาชิก CPTPP จำนวน 9 ประเทศ จาก 11 ประเทศ การศึกษาผลของการเปิดตลาดจึงต้องศึกษาในลักษณะของผลกระทบส่วนเพิ่ม (Marginal Effect) ของสมาชิก CPTPP ที่ไทยยังไม่มี FTA ด้วย 2 ประเทศ (ที่มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 2)

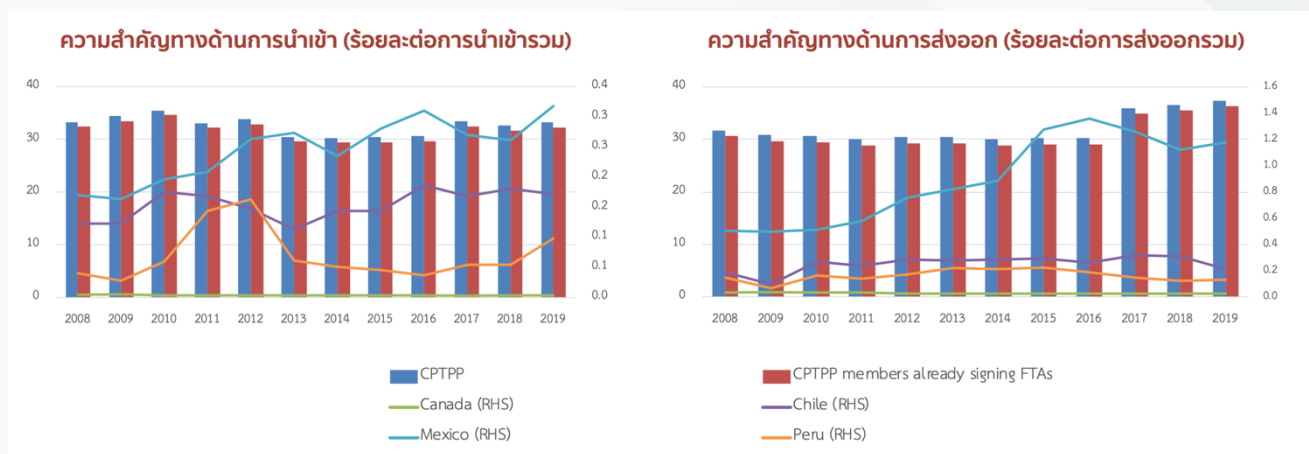
นอกจากนั้น ความยุ่งยากของ FTA ซ้อน FTA เกิดขึ้นเมื่อการเจรจาขอเข้าร่วมเขตการค้าเสรีใหม่ (CPTPP) เปิดโอกาสให้คู่เจรจาเดิมที่มี FTA กับไทยอยู่แล้ว 9 ประเทศ<sup>1</sup> ที่ผ่านมาประเทศเหล่านี้ได้ลดภาษีให้ไทยมากกว่าที่ไทยลดภาษีให้ ดังนั้นการเข้าร่วม CPTPP จึงเท่ากับเปิดโอกาสให้ประเทศเหล่านี้ โดยเฉพาะออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น เรียกร้องขอให้ไทยเปิดตลาดใหม่ที่ยังไม่ได้เปิดในรอบสรุปการเจรจา FTA ก่อนหน้า

<sup>1</sup> สมาชิก CPTPP ทั้งหมด 11 ประเทศคือ ญี่ปุ่น แคนาดา เม็กซิโก เปรู ชิลี ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไนดารุสซาลาม และเวียดนาม ไทยมี FTA ทั้งในลักษณะข้อตกลงระหว่างประเทศโดยตรง และข้อตกลงผ่านอาเซียน 9 ประเทศ ยกเว้นแคนาดากับเม็กซิโก

## (2) การประเมินการเพิ่มขึ้นทางการค้าที่ไม่ชัดเจน

เมื่อการเข้าร่วม CPTPP มีลักษณะเป็น FTA ซ้อน FTA การประเมินการเพิ่มขึ้นทางการค้าจะต้องประเมินในลักษณะของผลกระทบส่วนเพิ่ม (Marginal Effect) นั่นคือ ในปี พ.ศ. 2562 สัดส่วนของการค้าระหว่างไทยกับประเทศสมาชิก CPTPP เท่ากับร้อยละ 29 ของการค้าไทยกับทั่วโลก ไทยมีข้อตกลง FTA กับสมาชิก CPTPP ทั้งหมด 9 ประเทศ โดยมีเพียง 2 ประเทศที่ไทยไม่มี FTA ด้วยได้แก่ แคนาดา กับ เม็กซิโก ไทยมีมูลค่าการค้ากับ 2 ประเทศดังกล่าวรวมกัน เท่ากับร้อยละ 2 ของการค้าทั้งหมดในกลุ่มประเทศสมาชิก CPTPP แสดงว่า ผลประโยชน์ทางการค้าที่แท้จริงและเกิดขึ้นแล้วจากประเทศสมาชิก CPTPP ที่ไทยมี FTA ด้วย 9 ประเทศจึงเท่ากับร้อยละ 27 ดังนั้น ผลประโยชน์ที่จะได้รับอย่างแท้จริงเมื่อเข้าร่วม CPTPP มีเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่า การเข้าร่วม FTA จะทำให้ได้รับผลประโยชน์จากการค้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 จะคุ้มค่ากับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ หากพิจารณาเรื่องความสำคัญของการนำเข้า - ส่งออก (รูปภาพที่ 1) ในประเทศที่ไทยยังไม่มี FTA ได้แก่ แคนาดา เม็กซิโก หรือกับประเทศที่เริ่มใช้อย่างซีลีกับเปรู การส่งออกมีสัดส่วนที่เล็กมากและไม่มีการเติบโตขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เช่นเดียวกับการนำเข้า แผนภูมิแท่งสีน้ำเงิน ซึ่งแทนมูลค่าการนำเข้าของประเทศสมาชิก CPTPP 11 ประเทศ แผนภูมิแท่งสีแดงแทนมูลค่าการนำเข้าของ CPTPP ที่ไม่รวมแคนาดาและเม็กซิโกมีความใกล้เคียงกันมาก ทำให้สรุปได้ว่ามูลค่าการค้าของไทยกับ CPTPP ในแบบที่รวมแคนาดาและเม็กซิโกกับมูลค่าการค้าของไทยกับอีก 9 ประเทศสมาชิก CPTPP ไม่แตกต่างกันมากนัก

รูปภาพที่ 1: ความสำคัญด้านการนำเข้า - ส่งออก (ร้อยละต่อการนำเข้า-ส่งออกรวม)



ที่มา: Kohpaiboon, A. (forthcoming) 'Should Thailand Join the CPTPP?', in C. Lee (ed.) Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, ISEAS Yusof Ishak Institute, Singapore.

## (3) การหารือและการสื่อสารที่ชัดเจนกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การเจรจาขอเข้าร่วม CPTPP ย่อมส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้าน ทั้งนัยต่อการค้า การเปิดเสรี และต้องมีการปรับกฎระเบียบในประเทศให้สอดคล้องกับข้อตกลง CPTPP เรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนเพื่อให้ผู้ประกอบการเตรียมการวางแผนไม่ว่าจะเป็นการขยายการลงทุนเพื่อรองรับกับโอกาสหรือจะเป็นการเตรียมตัวสำหรับการแข่งขันใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้น การประชุมระดมสมองหรือการหารือกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียควรทำอย่างดีและรอบคอบ เพื่อจะได้พิจารณาครอบคลุมในทุกประเด็น ที่ผ่านมากการประชุมระดมสมองน่าจะมีปัญหาและทำให้เกิดกระแสต่อต้านอย่างรุนแรงในช่วงเวลาที่รัฐบาลขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อเข้าสู่กระบวนการเจรจา

### (1) อัตราการใช้สิทธิประโยชน์ของ FTA

การตัดสินใจว่าควรเข้าร่วม CPTPP หรือไม่ อีกประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาได้แก่ อัตราการใช้สิทธิประโยชน์ของ FTA ซึ่งในการใช้ FTA ผู้ส่งออกมีสิทธิเลือกขอใช้หรือไม่ขอใช้สิทธิก็ได้ ที่ผ่านมามาประเทศไทยมีการขอใช้สิทธิประโยชน์จาก FTA พอสมควร แต่ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของมูลค่าส่งออกทั้งหมด ยกตัวอย่างเช่น FTA อาเซียน มีผู้ขอใช้สิทธิประโยชน์ในปี ค.ศ. 2017 – 2019 เพียงร้อยละ 40 เท่านั้น หมายความว่า ทุก ๆ 100 ดอลลาร์ที่เราส่งออกไปยังอาเซียน ผู้ประกอบการไทยขอใช้สิทธิเพียง 40 ดอลลาร์อีก 60 ดอลลาร์ไม่ขอใช้สิทธิ เหตุผลเป็นไปไม่ได้หลายประการเช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มีจำกัด สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากช่องทางอื่น ๆ ปัญหาและความยุ่งยากของกฎแหล่งกำเนิด การสร้างต้นทุนอื่นเพื่อให้ได้สิทธิ หรือมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีอื่น ๆ เป็นต้น

นอกจากนั้นหากพิจารณาในรายผลิตภัณฑ์พบว่า รายการที่มีการขอใช้สิทธิ FTA สูงสุด 15 รายการมีสัดส่วนรวมกันสูงถึงร้อยละ 60 ถือเป็นการใช้สิทธิที่กระจุกตัวค่อนข้างมาก ทำให้สามารถสรุปได้ว่า สิทธิประโยชน์ที่เกิดจาก FTA จะมีประโยชน์ต่อบางภาคส่วนเศรษฐกิจ (Sector) ซึ่งเป็นส่วนน้อยเท่านั้น ไม่ได้เกิดผลมหาศาลในวงกว้างอย่างที่เข้าใจ

### (2) การเปลี่ยนแปลงห่วงโซ่อุปทาน

กรณีที่มีการคาดการณ์ว่าการเข้าร่วม CPTPP จะช่วยขยายห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ให้กว้างขึ้น เพราะเป็นการขยายฐานและการสะสมแหล่งกำเนิดสินค้าตาม “กฎแหล่งกำเนิดสินค้า” ทำให้เชื่อว่าการเข้าร่วม CPTPP จะช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถเลือกใช้วัตถุดิบและผู้ให้บริการได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น แต่จากประสบการณ์การใช้ประโยชน์จาก FTA ที่ผ่านมากลับไม่เป็นเช่นนั้น ในกรณีของ FTA ไทย-ออสเตรเลีย หรือ (Thailand – Australia Free Trade Agreement : TAFTA) ที่ลงนามไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และ FTA อาเซียน - ออสเตรเลีย – นิวซีแลนด์ (Agreement Establishing the ASEAN - Australia - New Zealand Free Trade Area: AANZFTA) ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา เมื่อพิจารณาจากสถิติการใช้สิทธิด้านการส่งออกของ TAFTA โดยเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2558 และปี พ.ศ. 2562 ซึ่งมีมูลค่า 7.8 และ 6.4 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ตามลำดับ พบว่ามูลค่าไม่แตกต่างกันมากนัก และร้อยละ 80 ของผู้ประกอบการไทยเลือกใช้ TAFTA แทนที่จะใช้ AANZFTA (ร้อยละ 20) ที่มีห่วงโซ่อุปทานที่กว้างกว่า กรณีเดียวกันนี้เกิดขึ้นกับญี่ปุ่นที่มีทั้ง FTA กับไทยโดยตรง (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement : JTEPA) และ FTA อาเซียน-ญี่ปุ่น (ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership: AJCEP) ปรากฏว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่เลือกขอใช้สิทธิผ่าน JTEPA มากกว่า AJCEP แสดงว่าการเปลี่ยนแปลงห่วงโซ่อุปทานไม่ง่ายอย่างที่เข้าใจ ดังนั้นมีความเป็นไปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงห่วงโซ่อุปทานเมื่อเข้าร่วม CPTPP จะไม่ส่งผลในทางบวกมากนัก

## อะไรคือข้อเสนอแนะต่อการพิจารณาเข้าร่วม CPTPP ?

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความสำคัญและควรปรับปรุงให้ดีกว่าเดิม เพราะการตัดสินใจในครั้งนี้จะส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก การรับฟังความคิดเห็นจึงจำเป็นต้องทำให้ชัดเจน และควรพิจารณาถึงความจำเป็นและการใช้ประโยชน์จาก FTA ของไทยที่ผ่านมามากกว่าการสรุปแบบรวบยอดว่าจะเกิดประโยชน์เหมือนกันไปทั้งหมด ประเทศไทยควรมีจุดยืนว่าอะไรคือสิ่งที่ประเทศไทยควรมี ไม่จำเป็นว่าจะต้องไปทำตามประเทศอื่นไปทั้งหมด นอกจากนั้น รัฐบาลควรมีนโยบายในการดูแลผู้เสียประโยชน์ ควรมีการสื่อสารอย่างถูกต้อง ถูกเวลา เพื่อให้ผู้ประกอบการได้เตรียมตัวรับมือกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้น ล้วนเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องทำก่อนการตัดสินใจลงนาม CPTPP

### สรุปและเรียบเรียงจาก

กิจกรรมเสวนาเผยแพร่ สกสว. (TSRI Forum) เรื่อง “CPTPP: โอกาสและความท้าทายของประเทศไทย”  
โดย รศ.ดร. อาชนัน เกาะไพฑูรณ์ วันที่ 14 กันยายน 2563