

บทที่ 1

กระแสโลกาภิวัตน์กับนโยบายการเชื่อมโยงเศรษฐกิจโลกและภูมิภาค

1 กระแสโลกาภิวัตน์และการปรับตัวของไทย

ผลจากการเปลี่ยนแปลงของกระแสเศรษฐกิจโลกโดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้การแพร่กระจายข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว และทำให้ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญกับการค้าเสรีที่มีจุดมุ่งหมายให้การแข่งขันทางการค้าของโลกมีความเป็นเสรี เพิ่มปริมาณการค้าการลงทุน และยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าซึ่งจะส่งผลให้ปริมาณการค้าการลงทุนระหว่างประเทศที่จัดทำข้อตกลงการค้าเสรีเพิ่มขึ้น และยังเป็นการสร้างพันธมิตร เพิ่มอำนาจในการเจรจาต่อรองกับประเทศอื่นๆ ด้วย

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ประเทศต่างๆ ได้พยายามรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับทวิภาคี ภูมิภาค และพหุภาคี และรวมกลุ่มทางการค้าในรูปเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) ซึ่งแต่เดิมเป็นการรวมกลุ่มกันระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกันที่มีชายแดนติดกัน แต่ในปัจจุบันการจัดตั้งเขตการค้าเสรีไม่จำกัดเฉพาะประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ประเทศที่อยู่ต่างภูมิภาคก็ร่วมมือจัดทำเขตการค้าเสรีกันได้ เช่น ประเทศสิงคโปร์ กับประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ท่ามกลางการแข่งขันที่รุนแรงทำให้ไทยต้องปรับตัวในการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมให้มีประสิทธิภาพและปรับตัวในระดับจุลภาคเพื่อให้แข่งขันได้ สำหรับการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมประเทศไทยได้เริ่มจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ มากขึ้น เช่น เขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน เขตการค้าเสรีไทย-บาร์เรน เป็นต้น นอกจากนั้น ประเทศไทยได้ดำเนินการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่สำคัญ ได้แก่ การรวมกลุ่มเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) ที่สำคัญประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นด้านนโยบายเสริมสร้างความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคในลักษณะโครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่มุ่งเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยง ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม การพัฒนาการท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

สำหรับการปรับตัวในระดับจุลภาค ประเทศไทยได้กำหนดแนวทางที่จะช่วยส่งเสริมการเพิ่มผลผลิต และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของภาคธุรกิจให้สูงขึ้น จึงมีการนำเอาแนวคิดความร่วมมือในรูปแบบของ เครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) มาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระดับจุลภาค เพื่อเสริมนโยบายและมาตรการ ด้านการผลิต และการค้าของประเทศไทยให้สามารถแข่งขันได้ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์นี้ แนวคิด Cluster จะเป็นการสร้างพลังให้กับภาคธุรกิจจากความร่วมมือระหว่างกัน เช่น การซื้อวัตถุดิบร่วมกัน การตลาด ร่วมกันซึ่งนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรและใช้กลยุทธ์ดำเนินธุรกิจที่สร้างสรรค์ และสร้างขีดความสามารถ การแข่งขันให้กับธุรกิจทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศในที่สุด

ในบริบทของโลกาภิวัตน์ การปรับตัวของไทยในระดับประเทศจำเป็นต้องสอดคล้องและส่งเสริม แนวทางความร่วมมือกับประเทศภูมิภาค โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกัน เนื่องจากมี ผลกระทบต่อไทยมากที่สุด การปรับทิศทางการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างประเทศของไทยย่อมต้อง ตระหนักถึงบทบาทในการผลักดันให้เกิดภาคีในภูมิภาคร่วมกัน เพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และภูมิภาค โดยมุ่งเน้นการจับปัญหาช่องว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อส่งเสริมความร่วมมือ ดังกล่าว การปรับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของไทยจะต้องสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเชื่อมโยง กับประเทศเพื่อนบ้าน และนานาชาติมากขึ้นโดยอาศัยข้อได้เปรียบในแง่ที่มีจุดที่ตั้งอยู่กึ่งกลางอินโดจีน และอยู่ระหว่างเอเชียตะวันออก และเอเชียใต้ โดยประเทศไทยได้กำหนดบทบาทเป็นฐานการผลิต การ บริการ และประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงในภูมิภาค และให้ความสำคัญมุ่งเน้นการพัฒนาระบบโครงสร้าง พื้นฐานภายในประเทศ และสนับสนุนบทบาทภาคเอกชนให้สามารถเอื้อต่อความร่วมมือต่างๆ ที่จะนำไปสู่การ พัฒนาฐานการผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม การพัฒนาด้านพลังงาน การพัฒนาเป็นศูนย์กลาง ไทโรคมานคม การเงิน การท่องเที่ยว และการขนส่งทางอากาศและทางบกของภูมิภาค

2 การกำหนดนโยบายด้านต่างประเทศของไทยเพื่อเชื่อมโยงโลกและภูมิภาค

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่เศรษฐกิจโลกมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้นและมีการเปิดเสรีด้านการค้า ประเทศ ต่างๆ จึงได้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายด้านต่างประเทศให้มีความเชื่อมโยงกับประเทศอื่นๆ ใน โลกมากยิ่งขึ้น สำหรับประเทศไทย ภายใต้แผนบริหารราชการแผ่นดิน การกำหนดนโยบายการต่างประเทศ ของไทยได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ 5 ประเด็น โดยเน้นการเชื่อมโยงกับนานาประเทศคือ (1) การ ดำเนินนโยบายในเชิงรุกให้ไทยมีบทบาทและเป็นที่ยอมรับในเวทีโลก (2) การส่งเสริมความสัมพันธ์กับ นานาประเทศในมิติต่างๆ ทั้งในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน อนุภูมิภาคในเอเชีย อาเซียน และเอเชียตลอดจน หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญยุทธศาสตร์กับนานาประเทศ (3) การส่งเสริมความร่วมมือภายใต้กรอบ พหุภาคีและการสร้างบทบาทไทยในเวทีโลก โดยที่ประเทศไทยจะยึดมั่นต่อพันธกรณีของไทยต่อกฎบัตร สหประชาชาติ กฎหมายระหว่างประเทศ กรอบความร่วมมือต่างๆ ที่ไทยเป็นสมาชิกรวมทั้งจะมุ่งสานต่อ การเพิ่มบทบาทของไทยในเวทีต่างๆ (4) เศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งเน้นเรื่องการจัดทำเขตการค้าเสรี และ (5) การทูตเพื่อประชาชนเพื่อให้คนไทยมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมในนโยบายต่างประเทศและเกิด ความภูมิใจต่อสถานะและบทบาทของไทยในประชาคมโลก

การเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกของประเทศไทยให้ความสำคัญทั้งประเทศที่เป็นตลาดใหญ่และมีศักยภาพในการบริโภคสูง เช่น จีน อินเดีย ญี่ปุ่น และสหรัฐ เป็นต้น และประเทศที่เป็นตลาดใหม่และเป็นแหล่งวัตถุดิบ เช่น ทวีปแอฟริกา เป็นต้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ สปป.ลาว กัมพูชา พม่า และ จีนตอนใต้ เป็นต้น ซึ่งยังมีรายได้ประชากรน้อยกว่าประเทศไทยอยู่มากและแต่มีความเชื่อมโยงทั้งด้านวัฒนธรรมประเพณี ความรู้สึกเป็นพี่น้อง และการดำเนินชีวิตของประชากรบริเวณชายแดนที่มีเศรษฐกิจทั้งในและนอกระบบเชื่อมโยงกันอย่างเหนียวแน่น ดังนั้น ประเทศไทยจึงจะมีนโยบายร่วมส่งเสริมพัฒนาประเทศเพื่อนบ้านให้เจริญก้าวหน้าและมีศักยภาพเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ภูมิภาคอินโดจีนเป็นแหล่งการผลิต การบริโภค และการดึงดูดการลงทุนในทวีปเอเชีย

กรอบความร่วมมือ ACMECS จะเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยที่มุ่งสู่การเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (Complementary) เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและโอกาสทางเศรษฐกิจของพื้นที่เมือง ชุมชนและคนในพื้นที่ โดยสร้างความเข้มแข็งให้แก่เมืองที่เป็นชุมชนศูนย์กลางของอนุภูมิภาคและเมืองชายแดนซึ่งมีศักยภาพที่จะเป็นประตูการค้าติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติให้สามารถเชื่อมโยงกับชุมชนศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ และเปิดติดต่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศอินโดจีน กลุ่มประเทศอาเซียน และนานาชาติได้มากขึ้น

จึงอาจสรุปได้ว่ากระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบประเทศต่างๆ ทั่วโลกทั้งที่เป็นโอกาสและภัยคุกคามต่อการพัฒนาประเทศ ประเทศต่างๆ จึงได้ปรับทิศทางการพัฒนาของตนเองเพื่อให้สามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและให้แข่งขันได้ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมให้สมดุลแข่งขันได้และการกำหนดนโยบายต่างประเทศให้เชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศอื่นๆ ในโลกจึงเป็นยุทธศาสตร์การบริหารประเทศที่สำคัญสำหรับทุกประเทศภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์นี้



บทที่ 2

ยุทธศาสตร์การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA)

1

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการทำ FTA

1.1 การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration)

การเปลี่ยนแปลงทางกฎระเบียบของกีดกันและการลดภาษีศุลกากรในการประชุม องค์การ การค้าโลกรอบอุรุกวัย ได้ทำให้กระแสการเปิดเสรีทางการค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดความพยายามหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน เพื่อยกเลิก อุปสรรคและมุ่งขยายการค้าภายในกลุ่ม การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าในระดับภูมิภาค แบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้

(1.1) ความร่วมมือระดับสองฝ่ายหรือทวิภาคี (Bilateral Agreement) เป็น ความร่วมมือระหว่างสองประเทศ เช่น Australia-New Zealand Closer Economic Relation (ANZCER) ระหว่างประเทศกับกลุ่มเศรษฐกิจ เช่น ASEAN-China FTA และระหว่างกลุ่มเศรษฐกิจกับ กลุ่มเศรษฐกิจ เช่น ASEAN-ANZCER (AFTA-CER)

(1.2) ความร่วมมือระดับหลายฝ่าย (Plurilateral Agreement) เป็นความ ร่วมมือในกลุ่มเศรษฐกิจ เช่น AFTA, NAFTA เป็นต้น

(2) ประเภทของความร่วมมือตามที่แจ้งไว้ต่อ WTO จะแบ่งได้ 4 ประเภท ดังนี้

(2.1) ความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ความหมาย ของ FTA ซึ่งกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ได้ให้นิยาม เขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) ไว้ คือ “การรวมกลุ่มเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายเพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่าง กันภายในกลุ่มลงให้เหลือน้อยที่สุด หรือเป็น 0 % และใช้อัตราภาษีปกติที่สูงกว่ากับประเทศ นอกกลุ่ม การทำเขตการค้าเสรีในอดีตมุ่งในด้านการเปิดเสรีด้านสินค้า (goods) โดยการลด ภาษีและอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีเป็นหลัก แต่เขตการค้าเสรีในระยะหลัง ๆ นั้น รวมไปถึงการเปิด เสรีด้านบริการ (services) และการลงทุน”

(2.2) ความตกลงด้านการค้าและการบริการ (Service Agreement)

(2.3) ความตกลงสิทธิพิเศษทางการค้า (Preferential Trade Agreement) ซึ่งเป็นการให้ สิทธิพิเศษกับประเทศสมาชิก ดังเช่น สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (Preferential Trading Arrangement: PTA) ในปี พ.ศ. 2520 ซึ่งให้สิทธิพิเศษทางการค้าด้วยการลดหย่อนอัตราภาษีศุลกากรในระหว่างสมาชิกอาเซียน

(2.4) สหภาพศุลกากร (Custom Union) เป็นการรวมกลุ่มเหมือนเขตปลอดภาษี แต่มีข้อตกลงเรื่องการตั้งกำแพงภาษีร่วมกันเพื่อเก็บจากประเทศนอกกลุ่ม แต่มักจะมีปัญหาคือ อัตราภาษีที่ร่วมกันตั้งใหม่ ถ้าแตกต่างจากเดิมมากจะมีผลกระทบต่ออัตราภาษีเดิมที่เก็บภายในประเทศและส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าในประเทศ

1.2 ความหมายของข้อตกลงเขตการค้าเสรี

ข้อตกลงเขตการค้าเสรี หรือ เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) หมายความว่า ความตกลงระหว่างประเทศ ตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดการค้าเสรีระหว่างประเทศคู่สัญญา หรือ Free Trade ซึ่งเป็นหลักการที่สะท้อนแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในเรื่อง Comparative Advantage หรือการได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ นั่นก็คือการที่ประเทศต่างผลิตสินค้าที่ตนมีต้นทุนในการผลิตต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น และนำสินค้าเหล่านั้นมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ก็จะทำให้การค้าระหว่างประเทศเกิดประโยชน์สูงสุด แต่ในความเป็นจริง ประเทศต่างก็มีการจัดเก็บภาษีนำเข้า มีมาตรการกีดกันทางการค้าต่างๆ ที่ส่งผลให้เกิดการบิดเบือนราคาสินค้าและบริการที่แท้จริง ทำให้การค้าระหว่างประเทศไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปอย่างเสรี การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีจึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการลดปัญหาการบิดเบือนราคาสินค้าและบริการ อันเนื่องมาจากอัตราภาษีและมาตรการกีดกันทางการค้า ซึ่งในปัจจุบัน การจัดทำเขตการค้าเสรี ได้ครอบคลุมนอกเหนือไปจากการค้า ยังรวมไปถึงการลงทุน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การจัดซื้อโดยภาครัฐ ความร่วมมือในสาขาต่างๆ การค้าบริการ เช่น การบริการทางการเงิน การท่องเที่ยว การสื่อสาร เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดทำเขตการค้าเสรีนับเป็นรูปแบบขั้นพื้นฐานของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) อีกด้วย

1.3 ลักษณะพื้นฐานของข้อตกลงเขตการค้าเสรี

ด้านกฎหมายข้อตกลงเขตการค้าเสรี เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับ และกฎเกณฑ์ของการค้าพหุภาคีหรือกฎขององค์การการค้าโลก (WTO) ก็เปิดช่องให้ประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิกสามารถจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างกันได้ โดยถือเป็นข้อยกเว้นต่อหลักการของระบบการค้าพหุภาคี ที่เน้นการให้ประโยชน์แก่สมาชิกทั้งหมดอย่างเท่าเทียมกัน โดยได้มีการกำหนดลักษณะพื้นฐานของการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะมีผลต่อประเทศอื่นๆ ที่ไม่ใช่สมาชิกของข้อตกลงนั้นๆ อยู่ 3 ประการ ได้แก่

(1) ข้อตกลงเขตการค้าเสรีจะต้องประกอบด้วยวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า และไม่สร้างอุปสรรคทางการค้าเพิ่มต่อประเทศอื่นที่ไม่ใช่สมาชิก (No fortress effects)

(2) ข้อตกลงเขตการค้าเสรีจะต้องครอบคลุมสาขาการค้าบริการเป็นส่วนใหญ่ คิดเป็นมูลค่าการค้ามากพอสมควร และวิธีการให้บริการในหมวด¹ ต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ (Substantial coverage)

(3) นำไปสู่การยกเลิกภาษีในการดำเนินการค้าระหว่างสมาชิก มีตารางการลดภาษี หรือเปิดเสรีให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี หรือระยะเวลาที่เหมาะสม โดยยืดหยุ่นได้หากมีเหตุผลที่สมควร และอัตราภาษี หรือมาตรการต่างๆ ที่สมาชิกใช้กับประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกจะต้องไม่สูง หรือมากไปกว่าที่เคยมีมาก่อนการจัดทำข้อตกลง

1.4 การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี

เหตุการณ์ก่อนการร้ายที่ตึกเวิร์ลเทรดในสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 สงครามสหรัฐฯ-อิรัก และราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอยลงอย่างมาก ทั้งประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และประเทศกำลังพัฒนา ต่างก็เผชิญกับความเสี่ยงต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐฯ สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ที่ยังไม่มีสัญญาณการฟื้นตัวที่ชัดเจน ได้ส่งผลให้สถานการณ์การแข่งขันในตลาดโลกทวีความรุนแรง และที่สำคัญความล้มเหลวในการเจรจาเปิดเสรีการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ หรือที่เรียกว่า รอบโดฮา ของสมาชิกองค์การการค้าโลก หรือ WTO ในปี 2546 ทำให้หลายประเทศหันมาใช้ยุทธศาสตร์การจัดทำเขตการค้าเสรีเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และมุ่งหวังที่จะขยายปริมาณการค้า จนเป็นกระแสไปทั่วโลก

ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศต่างๆ หันมาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีเพิ่มมากขึ้น เนื่องมาจากการเจรจาตกลงจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีนั้น ง่ายกว่าการเจรจาดกลงในกรอบ WTO ที่ต้องใช้หลักฉันทามติในการเจรจา นั่นคือประเทศสมาชิก WTO ทั้ง 147 ประเทศจะต้องตกลงยินยอมพร้อมกันจึงจะมีการลดภาษีได้ ซึ่งทำให้การเปิดเสรีการค้าใน WTO มีความล่าช้า ในขณะที่การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ 2 ประเทศหรือกลุ่มประเทศที่มีจำนวนน้อยกว่าและมีความต้องการเหมือนกัน ดังนั้น การค้าเสรีที่มีการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีเป็นเครื่องมือจึงยังคงเป็นแนวโน้มที่สำคัญของการค้าโลกต่อไป โดยจนถึงปัจจุบัน มีการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีไปแล้วตามที่แจ้งต่อ WTO และมีผลบังคับใช้แล้ว ณ พฤษภาคม 2547 รวมจำนวน 147 ข้อตกลง หรือคิดเป็นร้อยละ 68 ของความร่วมมือการค้าระดับภูมิภาค ที่แจ้งต่อ WTO

¹ ตามกฎของ WTO แบ่งเป็น 4 หมวด ได้แก่ 1) ผู้ให้บริการและผู้รับบริการอยู่กันคนละประเทศ 2) ผู้รับบริการไปรับบริการในประเทศของผู้ให้บริการ 3) ผู้ให้บริการมาตั้งบริษัทในประเทศของผู้รับบริการ และ 4) ผู้ให้บริการไปให้บริการในประเทศของผู้รับ

สำหรับประเทศไทย เศรษฐกิจของประเทศยังต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศค่อนข้างมาก เพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้แก่ประเทศนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยจะเห็นได้จากการส่งออกและนำเข้าสินค้าและบริการโดยรวมของไทยคิดเป็นร้อยละ 120 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในปี 2547 และมีมูลค่าการส่งออกและนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น โดยในปี 2544 มีมูลค่าส่งออกสินค้าจำนวนประมาณ 63.2 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ เพิ่มขึ้นเป็น 96.1 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ ในปี 2547 และมูลค่าการนำเข้าในปี 2544 มีจำนวนประมาณ 60.7 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ เพิ่มขึ้นเป็น 94.4 พันล้านดอลลาร์ สหรัฐ ในปี 2547 ประกอบกับนโยบายรัฐบาลที่เน้นการใช้นโยบายระบบเศรษฐกิจสองทาง หรือ Dual track policy นั่นคือ การพัฒนาเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศควบคู่ไปกับการสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง

นอกจากนี้ ผลกระทบที่เกิดจากการค้าระหว่างประเทศของประเทศต่างๆ ในกระแสโลกาภิวัตน์ จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยได้อย่างรวดเร็ว จะเห็นได้จากผลกระทบกรณีที่จีนเข้าเป็นสมาชิก WTO ส่งผลทำให้เศรษฐกิจจีนแข็งแกร่งขึ้น มีเงินทุนไหลเข้าประเทศจำนวนมาก หากไทยไม่ทำการพัฒนาหรือหาทางแก้ไข ก็จะทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขัน และส่วนแบ่งตลาดในประเทศคู่ค้าสำคัญลดลง ดังนั้น การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก เพราะแม้แต่ประเทศมหาอำนาจคู่ค้าสำคัญของไทย อย่างเช่น ประชาคมยุโรปยังสร้างยุโรปตลาดเดียวเพื่อลดแรงกดดันจากสินค้าญี่ปุ่น หรืออย่างในกรณีการรวมกลุ่มอเมริกาเหนือที่สหรัฐอเมริกาเผชิญกับอำนาจทางเศรษฐกิจที่ถดถอย โดยในปัจจุบัน สหภาพยุโรปขยายการรวมกลุ่มครอบคลุมการค้าเกือบครึ่งหนึ่งของโลก ในขณะที่สหรัฐ เองได้จัดทำข้อตกลงทวิภาคีแล้ว 12 ประเทศ และกำลังดำเนินการอีก 10 ประเทศ

การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทย เริ่มการทำเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ซึ่งเป็นการทำข้อตกลงร่วมกับประเทศในสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN: Association of Southeast Asia Nations) จำนวน 9 ประเทศ โดยเริ่มลดภาษีตั้งแต่ปี 2536 จนถึงปัจจุบัน โดยปรับภาษ้นำเข้าของสินค้าส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80-90 ลดลงมาเหลือร้อยละ 0-5 และเร่งลด / เลิกข้อกีดกันอื่นๆ ให้เหลือ 0 ทั้งหมดภายในปี 2553-2558 หลังจากมีอาฟตา มานาน เกือบ 10 ปี ไทยจึงได้ตกลงทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ เป็นรายประเทศ โดยเริ่มจากจีน ในปี 2545 เรื่อยมาเป็น ออสเตรเลีย อินเดีย ญี่ปุ่น บาห์เรน เปรู นิวซีแลนด์ สหรัฐ และกลุ่มประเทศ BIMST-EC (บังคลาเทศ อินเดีย พม่า ศรีลังกา ไทย เนปาล และภูฏาน) และ EFTA (สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ ลิกเตนสไตน์ ไอส์แลนด์) รวมเป็น 8 ประเทศ กับ 2 กลุ่มประเทศ

1.5 วัตถุประสงค์ของการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทย

วัตถุประสงค์ของการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทย ได้แก่

- (1) เป็นการลดอุปสรรคทางการค้าการลงทุนระหว่างประเทศคู่เจรจา โดยเฉพาะมาตรการทางด้านภาษี เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ให้ไทยเป็นศูนย์กลางการลงทุนในภูมิภาค (Investment hub) และเป็นประตูการค้าไปสู่ภูมิภาคใกล้เคียง
- (2) เป็นกลยุทธ์สำคัญในการสร้างพันธมิตรทางการค้า ที่จะนำไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัน และยิ่งนำไปสู่สายสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศที่ดี ระหว่างผู้นำประเทศ ไปจนถึงระดับเจ้าหน้าที่ เอกชน นักธุรกิจต่างๆ ที่จะเอื้อต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ ต่อไป
- (3) แสวงหาโอกาสทางการค้าโดยการขยายการค้าไปสู่ตลาดใหม่ๆ อาทิ จีน อินเดีย ในการระบายสินค้าออกสู่ต่างประเทศได้มากขึ้น เพื่อเป็นช่องทางทางการค้าระหว่างประเทศในระยะยาว ซึ่งจะนำไปสู่การทดแทนตลาดเดิมๆ ที่มีการแข่งขันรุนแรงขึ้น และทำให้มีแหล่งซื้อสินค้าที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบ ปัจจัยการผลิต สินค้าอุปโภค บริโภค ที่เราผลิตเองไม่ได้ หรือผลิตได้ไม่ดี เป็นการสร้างอำนาจในการต่อรองเพิ่มขึ้นด้วย
- (4) รักษาความสามารถในการแข่งขันในตลาดคู่ค้าเดิม ซึ่งมีความได้เปรียบลดลง (เช่น ถูกปรับลดสิทธิพิเศษทางภาษี GSP) อาทิ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น
- (5) ก่อให้เกิดการพัฒนามาตรฐานสินค้าและมาตรฐานด้านสุขอนามัย เพราะประเทศคู่เจรจามักจะกำหนดมาตรการความร่วมมือในการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันในทุกๆ ด้าน โดยรวมกำหนดขั้นตอนวิธีการตรวจสอบมาตรฐานร่วมกัน ผู้ส่งออกก็จะได้รับข้อมูลมากขึ้นเพื่อนำมาปรับปรุงมาตรฐานของตนเอง
- (6) ช่วยให้ประเทศชาติมีรายได้ มีการว่าจ้างงาน และทำให้ประชาชนกินดีอยู่ดี :
Economic prosperity and population well-being

1.6 เป้าหมายของการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทย

ประเทศไทยได้ใช้การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีเป็นกลยุทธ์ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และเพิ่มโอกาสการส่งออก ทั้งตลาดเดิมและขยายเข้าสู่ตลาดใหม่ โดยมีเป้าหมายสำคัญ² คือ

² อ้างอิงมาจากเอกสาร "เขตการค้าเสรี : ยุทธศาสตร์ในการส่งออก ของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ" กรกฎาคม 2547

- (1) ให้ไทยเป็นศูนย์กลางการค้าและการลงทุนในภูมิภาคเอเชีย ลดอุปสรรคทางการค้า ทั้งภาษีและมีวีซ่า
- (2) เพิ่มรายได้การส่งออก โดยยกระดับไทยเป็นผู้ส่งออกอันดับที่ 20 ของโลกในปี พ.ศ. 2548 โดยในปี 2545 ประเทศไทย อยู่ในอันดับที่ 23 ของโลก
- (3) ให้ไทยเป็นแหล่งลงทุนอันดับ 5 ของเอเชีย (ปัจจุบันไทยอยู่อันดับ 8)
- (4) สร้างฐานเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ตามนโยบายเศรษฐกิจ 2 ทางหรือที่เรียกว่า Dual Track Policy ในการพัฒนาประเทศ โดยขยายการส่งออก เพิ่มการจ้างงานและรายได้ให้ผู้ประกอบการ เกษตรกร ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจรากหญ้า
- (5) เพื่อรักษาตลาดเดิม คือ สหรัฐฯ และญี่ปุ่น พร้อมกับการขยายตลาดใหม่ โดยแบ่งออกเป็นตลาดที่มีศักยภาพ ได้แก่ จีน อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ตลาดที่เป็นประตูการค้า ได้แก่ บาหลีเรน เปรู และตลาดรวม ได้แก่ กลุ่ม BIMST-EC และยกระดับความสามารถเชิงการแข่งขันทางการผลิตของประเทศไทย รวมทั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งเทคโนโลยีใหม่ๆ
- (6) นำไปสู่การเปิดประตูการค้า เพื่อมูลค่าการค้า และการลงทุน เพื่อให้เกิดความมั่งคั่งร่วมกันของประเทศคู่เจรจาในระยะยาว หรือ Co-prosperity
- (7) ใช้โอกาสในการพิจารณาความได้เปรียบและเสียเปรียบของสินค้ารายชนิดประกอบการเจรจาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี นำมาปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการผลิตของประเทศด้วย

1.7 หลักเกณฑ์จัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทย

ไทยมีหลักเกณฑ์ในการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ดังนี้

- (1) การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ควรทำในกรอบกว้าง (Comprehensive) ครอบคลุมการเปิดเสรี ทั้งการค้าสินค้าและบริการ และการลงทุน รวมทั้งการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจอื่นๆ และควรมีความยืดหยุ่น (Flexibility) ให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนาของประเทศคู่เจรจา เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย (Win Win situation)
- (2) ในการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ควรให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว ทั้งนี้ อาจมีการเจรจาตกลงในเรื่องที่จะเป็นการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ระหว่างกันก่อน (Early Harvest) กลุ่มใดที่ยังไม่พร้อมก็ยังไม่ต้องดำเนินการ

(3) การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ควรให้ครอบคลุมมาตรการทางการค้าอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Measures: NTM) ด้วย เช่น มาตรการด้านสุขอนามัย มาตรการโควตา การกำหนดมาตรฐานสินค้านำเข้า เป็นต้น

(4) ข้อตกลงเขตการค้าเสรี ควรมีมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นกลไกในการป้องกันผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายใน และหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพันธกรณี เช่น มาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด (Anti-dumping Measures: AD) มาตรการต่อต้านการอุดหนุน (Countervailing Measures: CVD) การใช้มาตรการปกป้อง (Safeguards) การใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร ซึ่งทำให้การดำเนินการตามพันธกรณีไม่มีผลในการเปิดตลาด รวมทั้งกำหนดกลไกการยุติปัญหาหรือข้อพิพาททางการค้าอย่างเป็นธรรม (Dispute Settlement)

(5) การจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีควรให้สอดคล้องกับกฎของ WTO ซึ่งมีเงื่อนไขให้การเปิดเสรีครอบคลุมการค้าสินค้า / บริการอย่างมาพอ (Substantial coverage) สร้างความโปร่งใส และเปิดให้สมาชิกอื่นตรวจสอบความตกลง

(6) การจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี ควรยึดหลักการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ (Reciprocate) และเกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยคำนึงถึงสถานะของไทยที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาในกรณีที่คุณเจรจาเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ไทยควรเรียกร้องความยืดหยุ่น เพื่อให้มีเวลาในการปรับตัวนานกว่า หรือทำข้อผูกพันในระดับต่ำกว่า

1.8 จุดอ่อนและจุดแข็งของการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี

(1) จุดแข็ง

➤ การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีมีความยืดหยุ่น และคล่องตัว โดยประเทศสามารถเลือกประเทศคู่เจรจาได้เอง กำหนดการเจรจาทำความตกลงตามความต้องการของคู่เจรจาสองฝ่าย กำหนดระยะเวลาการเจรจาโดยไม่ต้องรอประเทศอื่นๆ ดังเช่น การเจรจาเป็นกลุ่มภูมิภาคหรือพหุภาคีของ WTO

➤ ข้อตกลงเขตการค้าเสรี ส่งผลให้ประเทศคู่เจรจาต้องลด และเลิกเก็บภาษีศุลกากรทางการค้าระหว่างกัน ภายในกำหนดเวลาที่ตกลงไว้ นับว่าเป็นการเปิดเสรีที่ไปไกลมากกว่าเป้าหมายของ WTO ที่มีการเจรจาลดภาษีกันเป็นรอบๆ โดยที่ยังไม่มีการกำหนดเป้าหมายสุดท้าย

(2) จุดอ่อน

➤ การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีเป็นการเปิดเสรีเป็นรายประเทศ ซึ่งส่งผลช้ากว่าและน้อยกว่า การเปิดเสรีพหุภาคีของ WTO ซึ่งทำไปพร้อมๆ กันหลายประเทศทั่วโลก

❖ การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีไม่อาจแก้ปัญหาการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีได้มากนัก จึงทำให้ประเทศคู่เจรจายังคงใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี เป็นเครื่องมือในการสร้างอุปสรรคต่อการเข้าถึงตลาดของตนต่อไปได้

❖ การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ไม่อาจแก้ไขปัญหาการให้การอุดหนุน (subsidies) ปัญหานี้ต้องเจรจาตกลงระดับพหุภาคี

❖ หากคู่เจรจาทกลงกันที่จะไม่นำเรื่องใดมาเข้ามาในการเจรจาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี เช่น เรื่องสินค้าเกษตร ก็สามารถทำได้

1.9 ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี

(1) ผู้ผลิตจะได้รับประโยชน์จากการนำเข้าวัตถุดิบราคาถูก จะทำให้ต้นทุนการผลิตลดลง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เกษตรกรมีโอกาสขายสินค้าได้ในราคาที่สูงขึ้น เมื่อประเทศคู่เจรจาลดภาษี และผ่อนคลายมาตรการที่เป็นอุปสรรคทางการค้า ทำให้ตลาดสินค้าไทยกว้างขึ้น

(2) ผู้ส่งออกจะได้รับประโยชน์จากส่งออกสินค้าและบริการได้มากขึ้น เนื่องจากได้รับประโยชน์จากการลดภาษีสินค้า รวมทั้งการลด/ขจัดมาตรการที่มีภาษีให้เหลือน้อยที่สุด ซึ่งเป็นการขยายตลาด และเพิ่มศักยภาพในการส่งออก

(3) ผู้นำเข้าจะได้รับประโยชน์จากการนำเข้าวัตถุดิบราคาถูก และสามารถนำเข้าจากแหล่งนำเข้าจากหลายประเทศ

(4) ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์จากการที่ซื้อสินค้าได้ในราคาที่ถูกลง ถือเป็นการเพิ่มกำลังซื้อทางอ้อม และสามารถเลือกซื้อสินค้าได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตสินค้าเพื่อขายในประเทศ ซึ่งจะต้องเผชิญกับการแข่งขันกับสินค้านำเข้าราคาถูก จำเป็นจะต้องมีการปรับตัวรับการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี คือ โอกาสที่มีพร้อมกับการแข่งขัน ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์ คือ ผู้ที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้เร็วกว่า และใช้โอกาสที่เปิดขึ้นได้มากกว่า

2

ความก้าวหน้าในการจัดทำ FTA

กระแสการค้าเสรีได้มีการขยายตัวขึ้นอย่างมากทั้งในส่วนของความร่วมมือแบบทวิภาคี และพหุภาคีและทั้งในภูมิภาคเดียวและและต่างภูมิภาค ปัจจุบันการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและการค้าของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเดียวกัน (Regional Trade Agreement) ได้มีความสำคัญมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากรายงานขององค์การการค้าโลก ณ เดือนพฤษภาคม 2547 ที่ระบุว่ามีความร่วมมือทางการค้าระดับ

ภูมิภาคที่แจ้งต่อองค์การการค้าโลก (WTO) และมีผลบังคับแล้ว 208 ความตกลง และอีกประมาณ 70 ความตกลงได้มีการดำเนินการแล้วแต่ยังไม่ได้แจ้งต่อ WTO (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1: ความร่วมมือการค้าระดับภูมิภาค ที่แจ้งต่อ WTO และมีผลบังคับใช้แล้ว ณ พฤษภาคม 2547

ระดับความร่วมมือ		ประเภทความร่วมมือ			
ความร่วมมือ 2 ฝ่าย	ความร่วมมือ หลายฝ่าย	เขตการค้าเสรี	ความตกลง ด้านบริการ	สิทธิพิเศษทาง การค้า	สหภาพ ศุลกากร
167 (80%)	41 (20%)	142 (68%)	34 (17%)	17 (8%)	15 (7%)

ที่มา : WTO

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บมีหน่วยเป็นร้อยละ

ในส่วนของประเทศไทย การจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีของไทยกับประเทศ/ กลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ เป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาได้มีการเปิดเจรจาเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ถึง 6 ประเทศ และจากการรวบรวมข้อมูลการจัดทำเขตการค้าเสรีของไทยโดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ณ เดือนพฤษภาคม 2548 พบว่า ปัจจุบันได้มีการจัดทำเขตการค้าเสรีกับ 8 ประเทศ และ 2 กลุ่ม คือ อาเซียน-จีน ไทย-อินเดีย ไทย-บาหลีเรน ไทย-เปรู ไทย-ออสเตรเลีย ไทย-ญี่ปุ่น ไทย-นิวซีแลนด์ ไทย-สหรัฐ BIMSTEC และ ไทย-EFTA (ดังปรากฏในตาราง ภาคผนวก)

โดยทั่วไปกลยุทธ์หลักในการเปิดเสรีการค้าของแต่ละประเทศตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์โดยรวมของประเทศเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษา/วิเคราะห์ผลได้และผลเสียของการเปิดเจรจาการค้าเสรีเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากผลกระทบจากการเปิดเขตการค้าเสรีมีหลายมิติ แตกต่างกันไปตามลักษณะของการเจรจา ประเทศคู่เจรจา ตลอดจนข้อตกลงของสัญญา ส่งผลกระทบททั้งในทางบวกและลบแก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ในทางทฤษฎีได้กล่าวถึงผลกระทบโดยทั่วไปของการเปิดเขตการค้าเสรีไว้ว่า การจัดตั้งเขตการค้าเสรีจะทำให้การค้าระหว่างประเทศคู่ค้าขยายตัวมากขึ้น (Trade Creation) อันเนื่องจากการลดกำแพงภาษีระหว่างกันรวมถึงการพยายามขจัดอุปสรรคต่างๆ ที่ไม่ใช่ภาษี ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อประเทศคู่เจรจา ในทางตรงกันข้าม ประเทศนอกกลุ่มซึ่งไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางศุลกากรแต่มีศักยภาพในการผลิตสินค้าจะไม่สามารถขายสินค้าของตนในเขตการค้าเสรีนั้นได้ ผลของเหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า (Trade Diversion) กับประเทศอื่นๆ ภายนอกกลุ่ม หากเป็นเช่นนั้นเมื่อวิเคราะห์ภาพรวมของการจัดทำเขตการค้าเสรีกับสวัสดิการโดยรวมของโลกยังเป็นที่คลุมเครือว่าจะเกิดผลกระทบทางบวกมากกว่าทางลบหรือไม่

สำหรับประเทศไทย ได้มีกระแสตอบรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทยใน 2 กระแสหลัก คือ กระแสที่เห็นด้วยและกระแสด้านการดำเนินงานดังกล่าวในทางปฏิบัติผู้ผลิตในบางอุตสาหกรรมและบริการบางสาขาอาจจะมีผลกระทบบ้าง เช่น ผู้ผลิตที่มี

ประสิทธิภาพการผลิต/ แข่งขันกับต่างประเทศในระดับต่ำจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงศักยภาพและมาตรฐานการผลิต ตลอดจนจะเกื้อหนุนต้นทุนในการปรับตัว (Adjustment Cost) เนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจไทยไปสู่สาขาที่ไทยมีความพร้อม/ ได้เปรียบและในกรณีที่ไม่สามารถแข่งขันได้ก็จำเป็นต้องออกจากธุรกิจนี้ไป

แต่ที่เป็นข้อวิพากษ์ในการจัดทำเขตการค้าเสรีของไทยคือการเปิดการค้าเสรีกับประเทศที่ต้นทุนการผลิตต่ำกว่า เช่น สาขาการเกษตร ที่ได้รับผลกระทบที่เป็นรูปธรรมจากการเปิดเขตการค้าเสรีในส่วนของ Early harvest ของ ASEAN-China ซึ่งเป็นสาขาหลักครอบคลุมแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ แต่เป็นสาขาที่มีความอ่อนไหวมาก ซึ่งคงไม่ใช่แต่ประเทศไทยในส่วนของประเทศพัฒนาแล้วก็ประสบกับปัญหาดังกล่าวเช่นกัน การที่จะปล่อยให้สาขาเกษตรปรับตัวสนองต่อการดำเนินเขตการค้าเสรีจึงเป็นเรื่องยากและเป็นปัญหาที่หลายๆ ประเทศกำลังประสบอยู่ นอกจากนี้ แนวทางในการลดภาษีศุลกากรระหว่างกันภายในกลุ่มลงให้เหลือน้อยที่สุดหรือเป็นร้อยละ 0 ตามหลักเกณฑ์ของการเปิดเขตการค้าเสรี ได้กลายเป็นแรงขับเคลื่อนการค้าระหว่างประเทศไปสู่เงื่อนไขและมาตรการกีดกันทางการค้าอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษี

ทิศทางในอนาคตของ FTA

ในอนาคตประเด็นการเจรจาและข้อตกลงการค้าเสรีจะครอบคลุมในมิติต่างๆ ทั้งในมิติของสินค้า การลงทุน การบริการ และสิทธิทางปัญญา ข้อตกลง FTA ได้ครอบคลุมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Singapore Issues คือ การลงทุน (Investment) นโยบายการแข่งขัน (Competition Policy) การจัดซื้อจัดจ้างโดยภาครัฐ (Government Procurement) และการให้ความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) ไปด้วยกัน นอกจากนี้ ในบางกรณียังรวมถึงการดูแลแรงงานและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเพื่อการส่งออกด้วย จึงเป็นการยากในการดำเนินการเจรจาที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ที่ได้รับจากการค้า (Gain from Trade) แต่เพียงอย่างเดียว

การจัดทำเขตการค้าเสรีในอนาคตของไทยได้มีการพิจารณาถึงประเทศ/ กลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ ที่มีศักยภาพและมีเส้นทางทางการค้า โดยเฉพาะประเทศต่างๆ ในแถบแอฟริกาซึ่งถือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในการดำเนินการเจรจาการค้าของไทยในอนาคต แนวทางการจัดทำเขตการค้าเสรีของไทยในอนาคตควรมุ่งเน้นการปรับกลยุทธ์ในด้านการค้าและการปรับโครงสร้างทางการผลิตของประเทศเพื่อรองรับผลที่จะตามมาจากการเปิดเขตการค้าเสรีเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

ดังนั้น การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของประเทศจึงต้องพิจารณาอย่างรอบครอบและรัดกุมขึ้น โดยเฉพาะเมื่อข้อตกลงทางการค้ากับประเทศต่างๆ มีจำนวนมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากการเจรจาตกลงเขตการค้าเสรีในแต่ละประเทศมีจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน บางประเทศเราต้องการผลประโยชน์จากการค้าสินค้าและบริการจากประเทศนั้นๆ โดยตรง ขณะที่ในบางประเทศได้มีการ

จัดทำข้อตกลงเพื่อผลประโยชน์สืบเนื่อง เช่น ต้องการเป็นประตูในการนำสินค้าและบริการเข้าสู่ประเทศใกล้เคียง

นอกจากนี้ การที่รายละเอียดของสัญญาในแต่ละคู่เจรจามีความหลากหลายได้สร้างภาระในการพิจารณาดำเนินงานตามสัญญานั้นๆ ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารจัดการหรือที่เรียกกันว่า Spaghetti-Bowl Effects ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาในประเด็นต่างๆ อย่างถ่องแท้ก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญาต่างๆ จากปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้จากการเจรจาเขตการค้าเสรีดังกล่าวส่งผลให้แนวทางในการดำเนินการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีในอนาคตควรให้ความสำคัญประเด็นต่างๆ ดังนี้

(1) ให้ความสำคัญกับสวัสดิการทางสังคมที่สูงขึ้น โดยเน้นการศึกษาวิเคราะห์ผลทางสวัสดิการสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการเจรจา ทั้งนี้ จากการศึกษาของศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจระหว่างประเทศและการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2548) โดยให้น้ำหนักกับผลของสวัสดิการทางสังคมที่เพิ่มขึ้น การศึกษาชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่มีความสำคัญในการจัดทำเจรจาการค้าเสรีตามลำดับได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น จีน และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของประเทศเหล่านี้ จะเห็นว่าประเทศทั้งหมดมีอำนาจซื้อ (purchasing power) ที่สูงและมีประชากรมาก ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่ออุปสงค์

(2) ความสอดคล้องกับความตกลงขององค์การการค้าโลก โดยความตกลงทวิภาคีควรเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนก้าวไปสู่การเปิดการค้าเสรีในกรอบพหุภาคีและไม่ควรเว้นช่วงเวลานานเกินไป นอกจากนี้แต่ละทวิภาคีที่ทำความตกลงควรมีโครงสร้างภาษีที่จะปรับไปสู่โครงสร้างภาษีเดียวและสู่อัตราภาษีเดียว

(3) ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในรายสาขาการผลิต โดยสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางการค้าในสาขาที่เราได้รับประโยชน์ ขณะเดียวกันสาขาที่ได้รับผลกระทบทางลบควรมีมาตรการรองรับที่เหมาะสมและเป็นธรรม

3

ยุทธศาสตร์การจัดทำความตกลงการค้าเสรี

ยุทธศาสตร์ที่สำคัญของไทยเกี่ยวกับการจัดทำความตกลงการค้าเสรีในระยะ 5-10 ปีข้างหน้า จะต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อแนวทางการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และจะต้องเป็นเครื่องมือสำคัญในอันที่จะแปลงกระแสโลกาภิวัตน์ให้เกิดเป็นประโยชน์ต่อประชาชนไทยในภาพรวมได้อย่างเต็มที่

ในระยะ 5-10 ปีข้างหน้า การจัดทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ของไทยจะอยู่ในสถานะที่มีความหลากหลาย ในขณะที่ความตกลงกับบางประเทศจะเริ่มมีผลบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบ ผลกระทบต่างๆ จะเริ่มเห็นชัด และเป็นรูปธรรมขึ้นนั้น ความตกลงกับบางประเทศอาจจะยังอยู่ในระยะเริ่มมีผลบังคับใช้ ผลกระทบต่างๆ อาจจะเป็นเพียงปฏิบัติการและการปรับตัวในระยะสั้นของระบบ

เศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลกระทบชั่วคราวเท่านั้น นอกจากนี้ ในการเจรจากับอีกบางประเทศอาจจะยังไม่เสร็จสิ้น หรืออาจจะมีการเริ่มการเจรจากับประเทศอื่นๆ เพิ่มเติมอีก ด้วยเหตุนี้ การกำหนดยุทธศาสตร์ในระยะ 5-10 ปีนั้น จะต้องพิจารณาสถานการณ์เจรจากับประเทศต่างๆ ในปัจจุบันอย่างรอบด้าน

การพิจารณายุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำความตกลงการค้าเสรี จะแบ่งเป็น 3 ประเด็นหลัก คือ (1) การเตรียมตัวเจรจา โดยจะวิเคราะห์การเตรียมความพร้อมในการเจรจาความตกลงการค้าเสรีของไทย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการเตรียมตัวเจรจา สำหรับการเจรจาในอนาคต (2) กระบวนการเจรจา โดยจะพิจารณาถึงการบริหารการเจรจาของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อดี-ข้อเสียของแนวทางต่างๆ ที่ได้ดำเนินการมา รวมถึงการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ ตลอดจนการตัดสินใจทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง และผลกระทบของประเด็นเหล่านี้ที่จะมีต่อกระบวนการเจรจา ทั้งในแง่ของสารถะ และการประสานงาน (3) การปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบจากการเจรจา โดยจะพิจารณาถึงแนวทางในการดำเนินการดังกล่าวของไทย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

3.1 การเตรียมตัวเจรจา

การเตรียมการก่อนที่จะมีการเจรจา ทั้งการเตรียมความพร้อมของบุคคล และการเตรียมความพร้อมด้านข้อมูล เป็นขั้นตอนที่มักจะถูกกละเลย เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลา นอกจากนี้ การขาดความพร้อมในด้านข้อมูลสนับสนุนยังทำให้มีการตั้งคำถามในประเด็นความคุ้มค่าในการเจรจากับประเทศคู่เจรจาแต่ละประเทศ

ประเด็นสำคัญในการเตรียมตัวเจรจา คือ การเลือกประเทศคู่เจรจา ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา หลักเกณฑ์ในการเลือกประเทศคู่เจรจาของไทยยังไม่ได้มีการชี้แจงกับสาธารณชนอย่างชัดเจน และไม่มีการศึกษาวิจัยมากพอที่จะสนับสนุนการเจรจาว่า ความตกลงการค้าเสรีจะช่วยขจัดหรือลดอุปสรรคหรือมาตรการกีดกันทางการค้า ซึ่งหมายถึงการเพิ่มขึ้นของสวัสดิการของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าจากทรัพยากรที่ใช้ในการเจรจาซึ่งมีอยู่จำกัด และเพื่อให้มีต้นทุนค่าเสียโอกาสน้อยที่สุด ในการเลือกประเทศคู่เจรจาควรจะมีการจัดลำดับความสำคัญ เพื่อให้การเจรจาความตกลงการค้าเสรีนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ดังนั้น จึงควรมีแนวทางและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกประเทศคู่เจรจาโดยอยู่บนพื้นฐานของปัจจัยต่างๆ ดังนี้

ปริมาณการค้าที่มีต่อกัน และความสัมพันธ์ทางการค้า ควรจะมีปริมาณการค้าที่สูง และมีศักยภาพที่จะขยายตัวได้อีก นอกจากนี้ การทำความตกลงการค้าเสรีควรจะมีส่วนช่วยบรรเทาหรือแก้ปัญหาข้อพิพาททางการค้าระหว่างไทยกับคู่เจรจา

(1) ปริมาณการลงทุนระหว่างกัน ควรจะมีมูลค่าการลงทุนระหว่างกันที่สูง และทั้งสองฝ่ายมีศักยภาพที่จะขยายการลงทุนได้

(2) เปรียบเทียบประโยชน์และต้นทุนที่ได้จากการทำความตกลงการค้าเสรี และการไม่ทำความตกลงดังกล่าว ว่าประโยชน์ หรือต้นทุนจะสูงกว่ากัน โดยพิจารณาถึงความสามารถในการแข่งขันของไทย ตลอดจนโอกาสและศักยภาพของไทยในกรณีที่ประเทศคู่แข่งของไทยทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศนั้นๆ ประกอบด้วย

จากการศึกษาเบื้องต้นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจระหว่างประเทศและการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พบว่า ประเทศที่ไทยน่าจะให้ความสำคัญในการเลือกเป็นประเทศคู่เจรจาในระยะต่อไป ได้แก่ เกาหลีใต้ บังคลาเทศ ซิลิไนจีเรีย แอฟริกาใต้

3.2 กระบวนการเจรจา

(1) การกำหนด mandate ในการเจรจา และการบริหารการเจรจา

ประเด็นปัญหา คือ ใครคือผู้มีอำนาจในการให้ mandate นี้ ในช่วงที่ผ่านมา กลไกในการทำหน้าที่ให้ mandate ในการเจรจา ตลอดจนกำหนดทิศทางและท่าทีในการเจรจามีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยในระยะแรกของการเจรจา คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำหน้าที่เป็นกลไกกำกับดูแลการเจรจา ซึ่งปัญหาในการทำงานของคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศในกรณีนี้ คือ โครงสร้างของคณะกรรมการใหญ่เกินไป และบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้มีมาก ทำให้ไม่สามารถเน้น และให้ความสำคัญกับการเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ซึ่งมีปริมาณงานมาก และมีประเด็นที่ต้องการรับ mandate มาก ได้อย่างเต็มที่

ต่อมา ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดทำ ความตกลงการค้าเสรี เพื่อเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการเจรจา และเพื่อตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้เป็นกลไกสามารถให้ mandate ช่วยกำหนดทิศทาง และท่าทีการเจรจาให้แก่คณะเจรจาแต่ละคณะได้เป็นอย่างดี เนื่องจากกลไกของคณะกรรมการมีความคล่องตัวกว่า และมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนเป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดตั้งสำนักงานเจรจาการค้าระหว่างประเทศขึ้นใหม่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้กลไกการบริหารการเจรจาทั้งหมดอาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ยังไม่มีความแน่นอนว่าคณะเจรจาความตกลงการค้าเสรีแต่ละคณะ ซึ่งขณะนี้บางคณะ ดำเนินงานโดยกระทรวงพาณิชย์ บางคณะดำเนินงานโดยกระทรวงการต่างประเทศ จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารหรือไม่ อย่างไร

ในปัจจุบันซึ่งการเจรจากับหลายประเทศกำลังอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ การกำหนด ยุทธศาสตร์ด้านความตกลงการค้าเสรีในระยะต่อไปจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้าง และกลไกการบริหารการเจรจา ที่ชัดเจน ไม่ซับซ้อน เพื่อความคล่องตัวในการตัดสินใจ และเพื่อให้การเจรจาเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

และควรมีกลไกการสร้าง ความเชื่อมโยงระหว่างคณะเจรจา กลุ่มที่ทำหน้าที่วัดผลกระทบ และกลุ่มที่ทำหน้าที่วางมาตรการเพื่อช่วยในการปรับตัวขอ ภาคเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง ในการดำเนินการ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(2) กรอบการเจรจา

ที่ผ่านมา เนื่องจากประเทศคู่เจรจาส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่าไทยมาก ทำให้หลายฝ่ายเป็นห่วงว่าไทยต้องยอมโอนอ่อนผ่อนตาม ยอมเจรจาตามกรอบการเจรจาซึ่งถูกกำหนดโดยประเทศคู่เจรจา ซึ่งหลายประเด็นไทยยังไม่มีความพร้อมในการเจรจา

ยุทธศาสตร์ในระยะ 5-10 ปีข้างหน้า ประเด็นนี้อาจจะไม่ใช่ว่าประเด็นที่สำคัญมากนัก เนื่องจากการเจรจากับประเทศคู่เจรจาที่สำคัญน่าจะเรียบร้อยแล้ว และในหลายประเด็นซึ่งกำลังเจรจากันอยู่ ไทยอาจจะพิจารณาให้สิทธิตาม Most Favour Nation กับประเทศอื่นๆ ด้วย เพื่อเพิ่มการแข่งขัน และป้องกันมิให้ประเทศคู่เจรจามีอำนาจในการผูกขาดตลาดในประเทศ

อย่างไรก็ตาม ไทยจำเป็นต้องมีกรอบยุทธศาสตร์โครงสร้างเศรษฐกิจในภาพรวมที่ชัดเจน รวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นการเจรจาไว้ด้วย เพื่อใช้ในการกำหนดท่าทีในการเจรจาว่าสาขาใดอุตสาหกรรมใดมีความอ่อนไหว อุตสาหกรรมใดมีความเข้มแข็งและสามารถที่จะแข่งขันได้ เพื่อให้คณะเจรจาสามารถเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ข้ามสาขาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การมี accountability ต่อรัฐสภา และประชาชน

ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ยังมีความเห็นแตกต่างกัน โดยมีทั้งผู้ที่เห็นว่า การให้ข้อมูล และการชี้แจงต่อฝ่ายนิติบัญญัติในประเด็นที่เกี่ยวกับการเจรจา ถือเป็นการมี accountability อย่างเพียงพอแล้ว ในขณะที่ฝ่ายอื่นเห็นว่า การทำความเข้าใจการค้าเสรีกับประเทศใดๆ ควรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และการต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาน่าจะเป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองกับประเทศคู่เจรจาที่มีประโยชน์

อีกประเด็นหนึ่งที่มีความเห็นแตกต่างกันไป คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การทำ ความตกลงระหว่างประเทศ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เฉพาะในกรณีที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือมีการเปลี่ยนแปลงดินแดนเท่านั้น ซึ่ง การตีความในประเด็นนี้แตกต่างกันไป คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าหากต้องการให้ฝ่าย บริหารมี accountability ต่อรัฐสภา ก็น่าจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็น ที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 224 ในขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หากแต่ควรพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ซึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็มีเจตนารมณ์ให้การทำ ความตกลงการค้าเสรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาอยู่แล้ว นอกจากนี้ ควรจะเน้นบทบาทของภาคเอกชนในการเจรจา โดยให้ทั้งภาคประชาชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วม แสดงความเห็น และร่วมกำหนดท่าทีมากขึ้น

การให้รัฐบาลมี accountability ต่อรัฐสภาเป็นสิ่งถูกต้องตามระบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม แนวทางในการกำหนดให้การเจรจาความตกลงการค้าเสรีต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเพียงใด และอย่างไร เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับการรักษาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการเจรจา

3.3 การปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบจากการทำความตกลงการค้าเสรี

ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่สำคัญมากในการกำหนดยุทธศาสตร์การทำความตกลงการค้าเสรีในระยะ 5-10 ปีข้างหน้า เนื่องจากผลกระทบอันเนื่องมาจากการทำความตกลงการค้าเสรีกับแต่ละประเทศจะเริ่มเห็นชัดเจนขึ้น มาตรการเพื่อรองรับผลกระทบ และช่วยในการปรับตัวของภาคเศรษฐกิจต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น

การที่จะกำหนดมาตรการรองรับผลกระทบที่มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยถึงผลกระทบที่ความตกลงการค้าเสรีกับแต่ละประเทศจะมีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม และต่ออุตสาหกรรมภายในแต่ละอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาได้มีการศึกษาวิจัยถึงผลกระทบจากความตกลงการค้าเสรีที่มีต่อภาคส่วนต่างๆ ของเศรษฐกิจไทยอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ผลการศึกษาเหล่านี้ค่อนข้างกระจัดกระจาย ไม่มีการนำมารวมกันเพื่อใช้ประโยชน์ในการเจรจามากนัก อีกทั้งยังไม่มีผลการนำผลการศึกษาเหล่านี้มาแปลงเป็นมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยในการปรับตัวของภาคเศรษฐกิจเพื่อรองรับผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานในลักษณะนี้เกิดขึ้นได้ จำเป็นจะต้องมีการมอบหมายหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง

การกำหนดมาตรการรองรับเพื่อช่วยในการปรับตัวต่างๆ นั้น ควรจะต้องคำนึงถึงความตกลงการค้าเสรี เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการขจัดหรือลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้สวัสดิการของประเทศและประชาชนโดยรวมสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ในลักษณะนี้อาจจะเป็นผลประโยชน์ในภาพรวมของประเทศ และยังคงจะต้องใช้เวลาพอสมควรก่อนที่จะประโยชน์ต่างๆ จะตกถึงประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่ ในระยะสั้นอาจจะมีประชาชนในบางภาคเศรษฐกิจ หรือกลุ่มอาชีพได้รับผลกระทบทางลบ เช่น การไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศได้ บางธุรกิจอาจจะต้องปิดกิจการ เกิดการตกงาน เกิดอพยพย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น ดังนั้น มาตรการรองรับผลกระทบควรจะต้องแก้ หรือบรรเทาปัญหาเหล่านี้ ช่วยให้ประโยชน์จากการทำความตกลงการค้าเสรีกระจายไปสู่ภาคส่วนต่างๆ อย่างรวดเร็ว และเท่าเทียมขึ้น

มาตรการเพื่อรองรับผลกระทบนั้นจะต้องมีทั้งมาตรการระยะสั้น เพื่อช่วยการปรับตัวและลดผลกระทบด้านลบในระยะเปลี่ยนผ่าน และมาตรการระยะยาว เพื่อส่งเสริมให้เกิดการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเศรษฐกิจไทยจะสามารถใช้ประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีได้อย่างเต็มที่ โดยภาครัฐ อาจจะจัดตั้ง adjustment fund เพื่อเร่งดำเนินการ ต่างๆ ข้างต้น

อีกแนวทางหนึ่งที่เป็นจะต้องเร่งดำเนินการเพื่อเตรียมรับผลกระทบจากการทำ ความตกลง การค้าเสรี คือ การสร้างมาตรฐานภายในประเทศ เช่น มาตรฐานสิ่งแวดล้อม มาตรฐาน ความปลอดภัยสินค้า เพื่อช่วยสกัดกั้นสินค้าคุณภาพต่ำราคาถูกจากประเทศภาคีความตกลง เข้ามาแย่งส่วนแบ่งตลาด

นอกจากนี้ ยังควรจะมีการพัฒนาระบบกฎหมาย และองค์กรที่มีหน้าที่ในการบังคับ ใช้กฎหมายให้มีกลไกการปรับตัวที่ทันทั่วที่ต่อการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากการทำความตกลง การค้าเสรี



บทที่ 3

การดำเนินนโยบายความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านมีรากฐานจากความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์นับแต่อดีตกาล พัฒนาและหยั่งรากลึกซึ้งเรื่อยมาจนปัจจุบัน อาณาจักรไทยได้ถือกำเนิดจากความสามารถในการใช้ความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ในการป้องกันรักษาประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจ การใช้ประโยชน์จากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร ธรรมชาติเชื่อมโยงการค้าขายระหว่างเอเชียใต้ เอเชียไมเนอร์ และตะวันออกไกล ประกอบกับการเปิดรับความก้าวหน้าทางวิทยาการสมัยใหม่จากตะวันตกและการใช้การทูตเพื่อสร้างพันธมิตรและถ่วงดุลอำนาจระหว่างมหาอำนาจต่างๆ ทำให้ไทยมีความรุ่งเรืองและดำรงเอกราชอยู่ได้ยาวนาน ทั้งนี้ ไทยยังมีความสัมพันธ์เชิงต่างตอบแทนกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการปกป้องรักษาความมั่นคงแก่หัวเมืองประเทศราช แลกกับการได้รับของกำนัลมีค่าต่างๆ มายาวนาน จนโลกได้เข้าสู่ยุคค่าอาณานิคมโดยมหาอำนาจตะวันตกที่เข้มแข็งและก้าวหน้ากว่า ทำให้ไทยต้องมีความสัมพันธ์กับมหาอำนาจดังกล่าวด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าวมีผลกระทบทั้งทางบวกและลบต่อผลประโยชน์ของไทยตลอดมา

ในช่วงสงครามโลกและสงครามเย็น ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเพื่อนบ้านหันเหไปสู่การเน้นย้ำในมิติทางด้านความมั่นคงอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อโลกแบ่งเป็นสองขั้วอำนาจหลัก และไทยเป็นหนึ่งในประเทศส่วนน้อยในดินแดนแถบนี้ที่ยังคงเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ที่อยู่บนฐานของความแตกต่างทางความเชื่อในยุคนี้ ยังคงสะท้อนให้เห็นอยู่บ้างในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศอินโดจีน ที่ยังมีความไม่ไว้วางใจและไม่เข้าใจกันอยู่ระดับหนึ่ง โดยเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุให้เกิดปัญหาความมั่นคงและความไม่สงบตามแนวชายแดนในบางกรณี

เมื่อสิ้นสุดยุคสงครามเย็น สภาพการเมืองระหว่างประเทศมีเสถียรภาพมากขึ้น โลกได้เข้าสู่ยุคที่สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันสูงและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดกระแสการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ โดยได้มีความเคลื่อนไหวในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจไปทั่วโลก และได้มีพัฒนาการจนกระทั่งมีผลสำเร็จอย่างสูงปรากฏขึ้นในการรวมกลุ่มสหภาพยุโรป ทำให้ไทยและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับตัวเพื่อให้อยู่รอดและได้ประโยชน์สูงสุดจากกระแสโลกาภิวัตน์ดังกล่าว โดยก้าวเข้าสู่กระแสของการรวมตัวกันเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน

จากความเป็นมาข้างต้น จะเห็นได้ชัดว่ารากเหง้าที่ยาวนานของความสัมพันธ์ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในยุคก่อน ได้หล่อหลอมรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเพื่อนบ้านที่มีทั้งลักษณะของการพึ่งพาอาศัย ควบคู่ไปกับการแข่งขัน และขัดแย้งกันในบางกรณี

1 สถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศในภูมิภาคในปัจจุบัน

1.1 การรวมตัวทางเศรษฐกิจของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

ในปัจจุบันมีหลายกรอบความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นกรอบที่มุ่งเน้นการเชื่อมโยงเอเชียใต้ ได้แก่ BIMSTEC แม่โขง-คงคา และการเชื่อมโยงเส้นทางไทย-พม่า-อินเดีย หรือ การรวมกันของประเทศอินโดจีนในลักษณะไตรภาคี เช่น สามเหลี่ยมมรกต เป็นต้น แต่ในเบื้องต้นนี้จะขากล่าวถึงกรอบความร่วมมือที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อภูมิภาค และสะท้อนแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างไทยและเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ ในส่วนนี้ คือ การรวมตัวกันในลักษณะของ **“เหลี่ยมเศรษฐกิจ”** ซึ่งมีลักษณะเป็นเวทีปรึกษาหารือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศในสาขาความร่วมมือต่างๆ โดยมีจุดเด่น คือ เป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาคที่มุ่งการบรรลุความสำเร็จในประเด็นที่ยาก และมีความล่าช้าในการเจรจาภายใต้กรอบที่ใหญ่กว่า กรอบความร่วมมือที่มีลักษณะดังกล่าวในปัจจุบัน ได้แก่

(1) **แผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS)** ซึ่งเริ่มต้นในปี 2535 ประกอบด้วยสมาชิก 6 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา จีน (ยูนนานและเพิ่มกว่างสี) สปป.ลาว ไทย และเวียดนาม มียุทธศาสตร์การดำเนินงานที่เน้น 3Cs - Connectivity Competitiveness Community ในการดำเนินงานความร่วมมือ 9 สาขา ครอบคลุมทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน สังคมสิ่งแวดล้อม และสาขาการผลิต แต่มีความก้าวหน้าในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานในด้านคมนาคมขนส่ง และพลังงานที่เด่นชัดกว่าสาขาอื่น

(2) **ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS)** เริ่มในปี 2546 โดยความคิดริเริ่มจากนายกรัฐมนตรีของไทย เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน (กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม) โดยเน้น 5 สาขาความร่วมมือ ได้แก่ การอำนวยความสะดวกการค้าการลงทุน เกษตรและอุตสาหกรรม คมนาคม ท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เน้นการพัฒนาแบบองค์รวมในบริเวณพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะเมือง Sister Cities เพื่อดำเนินการกิจกรรมการผลิตร่วมระหว่างประเทศ

(3) **แผนงานความร่วมมือเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย (อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย หรือ IMT-GT)** เริ่มในปี 25436 เพื่อดึงศักยภาพของพื้นที่ชายแดนที่อยู่ติดกันระหว่างไทยและมาเลเซีย เชื่อมโยงกับอินโดนีเซีย โดยในขั้นต้นมีความร่วมมือ 10 สาขา แต่ปัจจุบันมีการปรับโครงสร้างและ

มุ่งเน้นความชัดเจนของความร่วมมือให้เหลือเพียง 6 ด้านหลัก โครงสร้างพื้นฐาน การค้า ทรัพยากรมนุษย์ ไทโรคมาคม ท่องเที่ยว และการพัฒนาพื้นที่นอกเขตเมือง

(4) กรอบความร่วมมือภายใต้คณะกรรมการว่าด้วยยุทธศาสตร์ร่วมสำหรับการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย (JDS) ริเริ่มโดยไทยเมื่อต้นปี 2547 ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสให้สามารถกระตุ้นความร่วมมือตามแนวชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียให้ก้าวหน้า และพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีและเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตให้กับประชาชนในพื้นที่

1.2 สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้าน

(1) กลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) นับว่าเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงและมีการพัฒนาที่รวดเร็วที่สุดกลุ่มหนึ่งของโลก ประกอบด้วย 6 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ลาว จีน พม่า ไทย และเวียดนาม ในปี 2545 กลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงมีจำนวนประชากรรวมกันประมาณ 257.5 ล้านคน ในพื้นที่ประมาณ 2.34 ล้านตารางกิโลเมตร มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมเฉลี่ยเท่ากับ 200 หมื่นล้านเหรียญ สหรัฐ. และมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของประชากรโดยเฉลี่ยเท่ากับ 3,288 เหรียญ สหรัฐ.³ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ GMS (ไม่รวมจีนยูนนาน) เฉลี่ยในปี 2545 อยู่ที่ร้อยละ 6.2 โดยพม่าและเวียดนามมีอัตราการเติบโตมากกว่าค่าเฉลี่ย คือ 9.7 และ 6.5 ตามลำดับ

(2) เศรษฐกิจของประเทศกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน ทั้งการเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง (centrally planned) เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (market economies) และเปิดเชื่อมโยงภายนอกมากขึ้น เห็นได้จากสัดส่วนการคำนวณต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ GMS โดยเฉลี่ย สูงถึงร้อยละ 75.8 ในปี 2002 โดยเพิ่มจากร้อยละ 48 ในปี 1992 และบางประเทศเช่นกัมพูชา เวียดนาม และไทย ในระยะหลังเพิ่มสูงกว่าร้อยละ 100 โดยประเทศที่เปิดเชื่อมโยงภายนอกมากที่สุด คือ ไทย และประเทศที่มีแนวโน้มที่จะเปิดสู่ภายนอกมากขึ้นอย่างชัดเจน คือ กัมพูชา และเวียดนาม ตลอดจนการเพิ่มบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ เช่น การเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนใหม่ของประเทศกัมพูชา-ลาว-พม่า-เวียดนาม การเข้าร่วมเป็นสมาชิก WTO ของกัมพูชา เพิ่มเติมจากที่ไทยและพม่าได้เข้าร่วมก่อนแล้ว ในขณะที่ลาวและเวียดนามกำลังอยู่ระหว่างดำเนินการ ซึ่งเป็นบันไดก้าวสำคัญที่แสดงถึงการยอมรับของประชาคมโลกต่อระบบเศรษฐกิจการค้าการลงทุนในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง

³ The Mekong Region An Economic Review, Asian Development Bank

ตารางที่ 2: อัตราส่วนการเปิดเศรษฐกิจเชื่อมโยงภายนอกของประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง (%of GDP)

ประเทศ	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
กัมพูชา	30.0	30.4	45.0	60.3	49.9	58.0	64.3	72.7	92.6	96.3	101.8
สปป.ลาว	29.8	44.6	16.0	43.2	47.5	44.0	62.5	51.3	45.3	43.2	40.9
พม่า	3.6	3.4	2.9	2.5	2.2	1.9	1.5	1.2	1.1	1.0	-
ไทย	61.3	61.7	64.2	70.9	70.9	74.2	80.0	81.2	101.2	102.1	98.1
เวียดนาม	50.8	49.4	57.1	61.4	61.4	73.1	72.4	77.1	91.5	90.5	103.9
ยูนนาน	9.1	8.7	14.9	16.0	16.0	8.2	7.3	7.7	8.0	8.6	-
เฉลี่ย** GMS	48.0	48.1	52.3	57.7	57.7	59.8	61.2	62.6	76.3	75.8	99.0***

Source: Asian Development Bank

* Total trade in Kyats to GDP at current market price

(3) ประเทศในกลุ่ม GMS ให้ความสำคัญกับการค้าระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคเดียวกันมากขึ้น เห็นได้จากสัดส่วนการค้ากับประเทศภายในอนุภูมิภาคต่อการค้ากับประเทศนอกอนุภูมิภาคของประเทศ GMS โดยเฉลี่ยในช่วง 10 ปี เพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัว จากร้อยละ 5.2 ในปี 1992 เป็น 12.6 ในปี 2002 โดยประเทศที่พึ่งพาการค้ากับประเทศภายในอนุภูมิภาคจากมาก-น้อย ได้แก่ สปป.ลาว พม่า กัมพูชา เวียดนาม ไทย และ จีน ตามลำดับ

ตารางที่ 3: สัดส่วนของปริมาณการค้าในอนุภูมิภาคเปรียบเทียบกับปริมาณการค้าระหว่างประเทศ

ประเทศ	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
กัมพูชา	20.1	34.5	39.0	36.4	33.6	40.0	31.5	22.0	19.5	27.3	24.5
ลาว	63.3	48.9	55.8	57.3	61.1	66.8	65.7	70.6	65.5	68.6	67.8
พม่า	23.4	23.6	22.8	24.1	18.1	17.5	18.5	27.6	28.9	34.0	35.6
ไทย	2.8	2.5	3.4	4.0	4.0	4.6	5.3	6.0	6.8	7.7	8.9
เวียดนาม	4.7	8.0	9.9	10.4	7.9	8.9	10.9	11.9	14.9	14.6	13.9
ยูนนาน	1.2	1.2	1.3	1.9	1.7	1.8	1.7	1.7	2.1	2.1	1.9
เฉลี่ย GMS	5.7	6.2	7.2	7.6	6.7	7.4	8.3	9.5	10.7	12.0	12.6

Source: International Monetary Fund. *Direction of trade Statistics* Washington DC.

* 1 Ratio of total trade with GMS countries (total trade with entire PRC was used) to total trade with the world.

* 2 Ratio of total trade of the entire PRC with the other GMS countries to total trade of the entire PRC with the world.

* 3 Weighted average based on PPP Gross National Income shares.

(4) โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศกัมพูชา ลาว และเวียดนาม ส่วนใหญ่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม โดยมีแนวโน้มที่เหมือนกัน ได้แก่ ภาคเกษตรมีบทบาทลดลง และภาคอุตสาหกรรมมีบทบาทต่อเศรษฐกิจโดยรวมมากขึ้น โดยเห็นได้ชัด

ในกรณีของเวียดนาม ซึ่งภาคเกษตรปรับตัวลดลงอย่างเห็นได้ชัด และความเติบโตทางเศรษฐกิจนำโดยกิจกรรม การผลิตของภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยกิจกรรมด้านอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าสูงสุด คือ ภาคการผลิต นอกจากนี้โครงสร้างเศรษฐกิจของทั้ง 4 ประเทศยังมีความหลากหลายมากกว่าเดิม เช่น เกษตรเชิงพาณิชย์ (commercial agriculture) เริ่มเข้ามามีบทบาทแทนเกษตรแบบยังชีพ (subsistence agriculture) หรือการที่สัดส่วนรายได้ภาคเกษตรเริ่มลดลง ในขณะที่รายได้จากกิจกรรมในภาคอุตสาหกรรมกลับเพิ่มสูงขึ้น

1.3 ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

(1) ไทยเป็นคู่ค้าสำคัญและเป็นแหล่งทุนรายใหญ่ในประเทศ CLMV

ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยและประเทศ CLMV เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยเฉพาะการค้าชายแดน และในบางประเทศการค้าชายแดนมีมูลค่ามากกว่าการค้าระหว่างประเทศเสียอีก เนื่องจากประเทศไทยตั้งอยู่บริเวณจุดกึ่งกลางของอินโดจีน และเส้นทางคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านในปัจจุบันยังไม่พัฒนาเท่าที่ควรทำให้ประเทศ CLMV นำเข้าสินค้าจำพวกอุปโภคบริโภค และวัสดุ ก่อสร้าง เครื่องมือ เครื่องใช้ไฟฟ้า น้ำมัน ต่างๆ เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศและความขาดแคลนบริเวณพื้นที่บริเวณชายแดน

(2) ตลาดในประเทศเพื่อนบ้านพึ่งพาสินค้าจากไทยเป็นหลัก ซึ่งไทยติด

อันดับ 1-5 ของผู้ส่งออกสินค้าไปยังประเทศ CLMV ระหว่างปี 1985-2003 โดยส่งออกสินค้าเป็นอันดับ 1 ในลาว และกัมพูชา อันดับ 3 ในพม่า และอันดับ 5 ในเวียดนาม และตลาดไทยเป็นแหล่งรายได้หลักจากการส่งออกสินค้าของประเทศ CLM โดยไทยมีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับพม่าและลาวมากที่สุด โดยพม่าส่งออกสินค้ามายังไทยเป็นอันดับ 1 และ ลาวส่งออกมายังไทยเป็นอันดับ 2 กัมพูชาส่งออกสินค้ามายังไทยเป็นอันดับ 10 แต่ถึงแม้การส่งออกสินค้าจากเวียดนามมายังไทยมีมูลค่าไม่ติด 1 ใน 10 อันดับ แต่เมื่อเทียบกับประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงทั้งหมด เวียดนามก็ยังค้าขายกับไทยมากที่สุด⁴ เนื่องจากประเทศ CLMV เพิ่มความเชื่อมโยงกับการค้าภายในอนุภูมิภาคสูงขึ้นมาก โดยเฉพาะลาวมากถึง 60% ในปี 2002 ซึ่งการที่ไทยเป็นประเทศคู่ค้าหลัก ทำให้การเสียสัมพันธทางการค้ากับไทยไม่ว่าจะเกิดจาก การปิด-เปิดด่าน การสู้รบตามแนวชายแดน หรือเหตุการณ์ความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้านเองที่ทำให้ไม่สามารถค้าขายกับไทยได้ สุดท้ายก็มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ CLMV ด้วยเช่นกัน ในกรณีของมาเลเซียและอินโดนีเซีย ไทยยังคงเป็นคู่ค้าหลักเช่นกัน กล่าวคือ ปริมาณการนำเข้า-ส่งออกรวมตั้งแต่ปี 1985-2003 มาเลเซียนำเข้าสินค้าจากไทยเป็นอันดับ 6 และส่งออกสินค้ามายังไทยเป็นอันดับ 7 สำหรับอินโดนีเซียถึงแม้การส่งออกสินค้าจากอินโดนีเซียมายังไทยจะไม่ติด 1 ใน 10 อันดับ แต่การนำเข้าสินค้าจากไทยจัดเป็นอันดับที่ 7 เช่นกัน⁵

⁴ Direction of Exports of the Countries of the Greater Mekong Subregion, Regional Cooperation Strategy and Program 2004-2008, Asian Development Bank

⁵ Asian Development Bank

(3) การลงทุนของไทยในประเทศกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม โดยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในภาคการผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม และอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารแปรรูปเกษตร อุตสาหกรรมแปรรูปไม้ เป็นต้น และการลงทุนที่มีเงินลงทุนสูงโดยส่วนใหญ่จะเป็นจำพวกโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า และธุรกิจประกอบการด้านท่องเที่ยว โดยไทยลงทุนเป็นอันดับ 1 ในสปป.ลาว อันดับ 3 ในพม่า และอันดับ 5 ในกัมพูชา ซึ่งประเภทของอุตสาหกรรมที่นักลงทุนไทยไปลงทุนในประเทศ CLMV เป็นอุตสาหกรรมที่ล้นแล้วแต่พึ่งพาความได้เปรียบของประเทศเพื่อนบ้านในเชิงปัจจัยการผลิต การเชื่อมโยงที่แน่นแฟ้นในด้านการลงทุนของไทยในประเทศ CLMV เห็นได้ชัดจากการที่ไทยเป็นตลาดหลักในการบริโภคผลผลิตจากการลงทุน และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการลงทุนของไทยต่ออุตสาหกรรมชนิดนั้นในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การที่ 90% ของการผลิตไฟฟ้าในสปป.ลาว ผลิตเพื่อส่งออกมายังไทย และการที่ไทยลดความต้องการถ่านหินในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้โครงการอนุมัติการลงทุนถ่านหินในลาวหยุดชะงักลงไปนับแต่บัดนั้น

(4) ไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย มีการติดต่อค้าขายกันมาอย่างต่อเนื่องและมีมูลค่าการค้าขยายตัวสูงขึ้น โดยอัตราขยายตัวเฉลี่ยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (2541-2545) ระหว่างไทยกับอินโดนีเซียและมาเลเซีย คิดเป็นประมาณร้อยละ 22 และ 20 ต่อปี ตามลำดับ ซึ่งการพัฒนากลุ่มประเทศ IMT-GT จะมุ่งเน้นการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจร่วมกัน เช่น แรงงาน ทุน และเสริมสร้างความร่วมมือด้านการส่งเสริมการลงทุน และการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการผลิตร่วม (Co-production) บริเวณพื้นที่ชายแดน อ.สะเตาะ จ.สงขลา และรัฐเคดาห์ ประเทศมาเลเซีย เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ โดยอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในความร่วมมือของไทย ประกอบด้วย อุตสาหกรรมยางและแปรรูปไม้ยางพารา อุตสาหกรรมอาหารฮาลาล อุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมโรงแรมและการท่องเที่ยว การบริการการขนส่ง และบริการค้าส่งและค้าปลีก เป็นต้น

1.4 ช่องว่างทางเศรษฐกิจ : รากเหง้าของปัญหาที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน

แม้ว่าในระยะ 10 ปี ที่ผ่านมา ไทยและประเทศเพื่อนบ้านได้ดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจร่วมกันทั้งในระดับทวิภาคี ตลอดจนระดับพหุภาคีภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ เช่น GMS, Emerald Triangle และ MGC เพื่อมุ่งพัฒนาทางเศรษฐกิจ แก้ไขปัญหาความยากจน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มประเทศ โดยผลักดันการพัฒนาทั้งด้านกายภาพ (Hardware) และด้านนโยบาย (Software) ร่วมกันเพื่อสนับสนุนภาคเอกชนจากภายนอกเข้าลงทุน ซึ่งผลจากการดำเนินการร่วมกันส่งผลให้ปัจจุบันกลุ่มประเทศสมาชิกมีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะการเชื่อมโยงโครงข่ายระบบโครงสร้างพื้นฐาน และพร้อมที่จะพัฒนาเป็นฐานการลงทุนแห่งใหม่ของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การดำเนินความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ข้างต้นถือว่าไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้กลุ่มประเทศสมาชิกพัฒนาเป็นฐานการลงทุนแห่งใหม่ของภูมิภาคได้อย่างเป็นรูปธรรม โดย **เงื่อนไขสำคัญอยู่ที่การสร้าง ความเข้มแข็งจากภายในของกลุ่มประเทศสมาชิกเอง**

ซึ่งจะต้องมาจากการแก้ปัญหาและเตรียมความพร้อมของแต่ละประเทศ และการเสริมสร้างความสัมพันธ์เพื่อลดช่องว่างและปัญหาระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิก

ปัญหาและช่องว่างที่เกิดขึ้น : แม้ว่าจะมีความพยายามในการร่วมมือภายใต้กรอบต่างๆ ข้างต้นกว่า 10 ปี แต่การเกิดขึ้นของปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ทั้งภายในและระหว่างประเทศสมาชิกยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยสถานการณ์ของปัญหาเกิดจากความแตกต่างของระดับการพัฒนาทางสังคมและช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก โดยเห็นได้ชัดจากการที่ไทยมีขนาดระบบเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่า 3 เพื่อนบ้าน (พม่า ลาว กัมพูชา) ถึงเกือบ 10 เท่า

ตารางที่ 4: ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

	1991	ช่องว่าง	2001	ช่องว่าง	2006*	ช่องว่าง
ไทย	3981.8	-	4934.7	-	6578.6	-
กัมพูชา	68.8	57	146.2	34	227.9	29
พม่า	64.5	61	296.7	17	365.5	18
ลาว	43	92	77.4	63	94.6	69.6
รวม	176.3	22.58	520.3	9.48	688	9.57

หมายเหตุ: * ประเมินการอัตราแลกเปลี่ยน 1 US\$ = 43 บาท

ความแตกต่างกันของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระหว่างไทยและเพื่อนบ้านได้นำมาซึ่งผลกระทบและปัญหาสังคมด้านต่างๆ โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายแรงงาน ยาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมายข้ามพรมแดน ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับโดยเฉพาะในแนวพื้นที่ชายแดนระหว่างสองประเทศ ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และการพัฒนาร่วม ทั้งนี้ หากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและลักษณะเศรษฐกิจภายในของประเทศเพื่อนบ้านยังคงเป็นไปในทิศทางปัจจุบัน จะยิ่งทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจห่างกันมากขึ้น ประกอบกับการคาดการณ์ถึงภาวะการกีดกันทางการค้าในเวทีการค้าโลกที่จะทวีความรุนแรงในอนาคตจะส่งผลให้ต่อประสิทธิภาพในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำ และสูญเสียอำนาจในการต่อรองกับกลุ่มประเทศต่างๆ

2 ทิศทางการกำหนดบทบาทและการปรับตัวของไทย

จากบริบทดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากในยุคเศรษฐกิจไร้พรมแดนสภาพการพัฒนาในประเทศเพื่อนบ้านจะมีผลกระทบโดยตรงกับไทย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ดังนั้น รัฐบาลได้กำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยในยุคใหม่ โดยจะต้องปรับตัวให้เป็นไปในลักษณะเชิงรุกอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและรักษาผลประโยชน์ของประเทศ โดยอาศัยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านและกลุ่มอาเซียน การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะสอดคล้องกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ ส่งเสริมความสัมพันธ์ลักษณะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ เพิ่มโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและองค์ความรู้ในต่างประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย และพัฒนาศักยภาพของไทยให้มีบทบาทนำในการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค⁶

จะสังเกตได้ว่าทิศทางการดำเนินนโยบายความร่วมมือระหว่างไทยและเพื่อนบ้านยุคใหม่จะมีการเชื่อมโยงมิติการพัฒนาทั้งส่วนในประเทศและระหว่างประเทศเข้าด้วยกัน กล่าวคือ เมื่อมีการกำหนดนโยบายความร่วมมือในด้านต่าง ๆ จะต้องมีการเตรียมการรองรับการพัฒนาในประเทศควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ไทยสามารถแข่งขันได้อย่างไม่เสียเปรียบ และบรรเทาผลกระทบต่อตลาดและสาขาการผลิตภายในประเทศให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ **หัวใจสำคัญคือยุทธศาสตร์ทั้งสองระดับ (การดำเนินนโยบายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเตรียมความพร้อมภายในประเทศ) จะต้องเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องและมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน**

3 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

3.1 ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและเพื่อนบ้าน

ประเทศไทยในปัจจุบันได้มีบทบาทโดดเด่นในการสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านโดยตลอด ทั้งจากกรอบอาเซียน ACD พัฒนาประเทศลุ่มแม่น้ำโขง และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย ซึ่งในระยะต่อไปไทยจะต้องสร้างบทบาทการเป็นหุ้นส่วนในภูมิภาคที่ชัดเจน โดยเฉพาะกับประเทศ CLMV และผูกมิตรกับมหาอำนาจในภูมิภาค เช่น จีน มาเลเซีย และอินเดีย โดยดำเนินยุทธศาสตร์ความร่วมมือ 4 ด้านหลัก ได้แก่

⁶ แผนบริหารราชการแผ่นดิน (2548-2551)

(1) **ดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศในภูมิภาคบนฐานของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage)** โดยมุ่งเน้นการพัฒนาในลักษณะที่ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย (win-win) ทั้งในกลุ่ม CLMV และไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย

วัตถุประสงค์หลัก คือ มุ่งเน้นการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม โดยการสนับสนุนให้มีการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนการอำนวยความสะดวกการผ่านแดน ลดอุปสรรคการค้าในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงระหว่างไทยและประเทศในภูมิภาค ตลอดจนส่งเสริมแนวคิดการผลิตร่วมและการกำหนดพื้นที่ลงทุนโดยเฉพาะในบริเวณชายแดน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของภาคการผลิตของไทย และประเทศในภูมิภาคบนพื้นฐานของความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) และการได้ประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefit)

อย่างไรก็ตาม การเชื่อมโยงเศรษฐกิจระหว่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศกลุ่ม CLMV ต้องเร่งรัดการเปิดประเทศมากขึ้น โดยใช้ความได้เปรียบทางทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และค่าจ้างแรงงานและราคาที่ดินต่ำ ตลอดจนต้องเสริมความโดดเด่นในระบบการเชื่อมโยงการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ และดึงดูดความสนใจของนักลงทุนจากภายนอก การเปลี่ยนแปลงนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อไทยโดยตรงในด้านความได้เปรียบ-เสียเปรียบในเชิงเศรษฐกิจเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ดังนั้นไทยจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อยกระดับการผลิตให้สูงขึ้น และ/หรือ ย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่ต้นทุนต่ำกว่า ในส่วนของ CLMV ถึงแม้จะมีความได้เปรียบในด้านต้นทุนที่ต่ำ แต่ยังมีปัญหาในส่วนของด้านเทคนิควิชาการ และด้านเงินทุน ตลอดจนปัญหาสังคมและการว่างงาน ซึ่งไทยสามารถให้การช่วยเหลือและพัฒนาได้

การตระหนักถึงความสำคัญในการดำเนินความร่วมมือดังกล่าว ประกอบกับการมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะเครือญาติ นำมาสู่ภาวะที่ต้องร่วมมือกัน ซึ่งประเทศไทยได้ประกาศเจตนารมณ์ในการประชุมสุดยอดผู้นำ ACMECS ไทยพร้อมที่จะร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการสร้างงาน และสร้างรายได้ให้กับประเทศเพื่อนบ้าน และเตรียมความพร้อมในการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อลดช่องว่างของระดับการพัฒนาและสร้างความเจริญไปพร้อมๆ กัน โดยพร้อมให้ความช่วยเหลือฝ่ายเดียวเพื่อเพิ่มปริมาณการค้าและการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน สนับสนุนเอกชนเข้าลงทุน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควบคู่ไปด้วย และพร้อมให้ความช่วยเหลือทางการเงินในทุกรูปแบบ ซึ่งผู้นำพม่า ลาว และกัมพูชา ได้ขานรับวิสัยทัศน์และแนวทางความร่วมมืออย่างเห็นได้ชัด

การเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างไทย และ CLMV จะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านเติบโตมากขึ้น เนื่องจากสามารถอาศัยสภาพทางภูมิศาสตร์ ความมั่นใจของนักลงทุนต่อบรรยากาศทางการเมืองของไทย ข้อดีของระบบเศรษฐกิจแบบเปิดเสรี ช่วยกระจายกิจกรรมเศรษฐกิจ และเชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทาน สร้างโอกาสการเข้าถึงตลาด และนักลงทุน

ต่างๆ ให้กับเพื่อนบ้านโดยผ่านไทยได้ การศึกษาของ Acedemic Center, University of the Thai Chamber of Commerce ได้วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการดำเนินกรอบยุทธศาสตร์ ACMECS อย่างเป็นรูปธรรม ในระยะ 6 ปีข้างหน้า ว่าจะส่งผลให้ GDP ของลาว กัมพูชา และพม่า เพิ่มขึ้นอีก 5.97%, 4.49% และ 3.36% ในปี 2553 โดยเป็นผลจากการดำเนินนโยบายทางการค้ามากที่สุด รองลงมา คือการท่องเที่ยว และการเกษตร ตามลำดับ⁷

ผลประโยชน์ร่วม การดำเนินงานในลักษณะเชิงหุ้นส่วนดังกล่าว ส่งผลให้เพิ่มปริมาณการค้าและเพิ่มขีดความสามารถการผลิตทั้งด้านเกษตร อุตสาหกรรม และบริการในบริเวณพื้นที่ชายแดนระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ย้ายฐานการผลิตทั้งด้านเกษตรและอุตสาหกรรมจากไทยสู่ประเทศเพื่อนบ้าน สร้างงานและเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและลดช่องว่างการพัฒนา ระหว่าง 4 ประเทศ และจะส่งผลในการบรรเทาปัญหาด้านสังคมที่ส่งผลกระทบต่อไทย

ในกรณีของไทย-มาเลเซีย ถึงแม้รูปแบบอาจจะแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างไทยและ CLMV โดยมีลักษณะความเป็นเพื่อนบ้านที่เป็นคู่แข่งมากกว่า เนื่องจากมาเลเซียค่อนข้างพัฒนาได้ล้ำหน้าไปกว่าไทย แต่แนวทางการร่วมมือที่ดีที่สุดยังคงอยู่บนพื้นฐานของการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ การพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย (JDS) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการเกื้อกูลกันในการนำศักยภาพของพื้นที่ซึ่งอยู่ต่อเนื่องกัน ที่อาจขาดโอกาสและศักยภาพในการพัฒนาในระดับประเทศเดี่ยวๆ ทว่าหากนำศักยภาพสองประเทศในพื้นที่ติดต่อกัน มาสร้างศักยภาพร่วมโดยหาความได้เปรียบเปรียบเทียบเพื่อแบ่งสรรหน้าที่ทางการผลิต แม้ว่าสองประเทศอาจมีปัจจัยการผลิตด้านวัตถุดิบเกษตรที่คล้ายคลึงกัน ทว่าหากพิจารณาอย่างถี่ถ้วน จะพบช่องทางการร่วมมือ ที่จะสร้างผลประโยชน์ร่วมกันได้มากกว่าผลประโยชน์จากการดำเนินการในลักษณะที่แข่งขันกันเอง เช่นอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล โดยไทยมีศักยภาพด้านการแปรรูป และปรุงรสอาหาร มาเลเซียมีศักยภาพด้านการสร้างมาตรฐานการรับรองที่เป็นที่ยอมรับในตลาด และศักยภาพด้านระบบโลจิสติกส์และห่วงโซ่อุปทานการผลิต ด้านการท่องเที่ยว ไทยมีศักยภาพด้านแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ทางประวัติศาสตร์และบริการ มาเลเซียมีศักยภาพด้านแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่อุดมสมบูรณ์ และการเข้าถึงตลาดกลุ่มโลกมุสลิม ซึ่งสามารถผนวกเป็นโปรแกรมการท่องเที่ยวร่วมกันที่น่าสนใจต่อกลุ่ม niche market ได้ เป็นต้น

(2) สร้างบทบาทเชิงรุกในการเชื่อมโยงทางสังคมและวัฒนธรรมในทุกระดับ (รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และประชาชน) เพื่อเสริมสร้างความความเข้าใจและเข้าถึงประเทศในภูมิภาคอย่างแท้จริง โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน อันจะนำไปสู่ความไว้วางใจและการยอมรับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจของไทย

⁷ Study of Economic Influence of ACMECS to CLM Countries, Acedemic Center, University of the Thai Chamber of Commerce

การดำเนินนโยบายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน จะต้องคำนึงถึง ความเชื่อมโยงใน 3 มิติ ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ซึ่งมีความผูกพันกันเป็น ลูกโซ่ ดังนั้นการดำเนินนโยบายดังกล่าวจึงควรทำในลักษณะแนวทางที่ครอบคลุมทุกมิติและเป็นหนึ่ง เดียว (Integrated Approach) กล่าวคือ ควรดำเนินนโยบายสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ โดยใช้ กลไกในด้านความช่วยเหลือ (Technical Assistance) ร่วมด้วย ดังนั้นความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค วิชาการที่ไทยให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน ควรจะเป็นเครื่องมือหรือมาตรการบนเป้าหมายที่เด่นชัดในทาง เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมเพื่อสร้างผลเชื่อมโยงไปข้างหน้า⁸ ดังนั้นถึงเวลาแล้วที่จะมีการ ดำเนินงานนโยบายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะองค์รวม โดยมองปัญหารวมเป็นหนึ่ง เดียวและใช้วิธีการแก้ไขในเชิงกลยุทธ์ ตลอดจนเพื่อให้สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้อย่างมี ประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ องค์กรหลักที่ดูแลการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านควรต้องมีการ ปฏิรูปการดำเนินงานให้เป็นเชิงกลยุทธ์ มีการพัฒนา วิเคราะห์และวิจัยผลการให้ความช่วยเหลือ เพื่อ ประโยชน์ในการดำเนินงานต่อไป

นอกจากนี้ มิติความร่วมมือในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับพื้นที่ ชายแดนเป็นส่วนที่สำคัญ เนื่องจากง่ายต่อการสร้างความสัมพันธ์ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อ ทัศนคติของประชาชนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยไทยสามารถดึงศักยภาพของพื้นที่ชายแดน ซึ่งมักมี ประวัติศาสตร์เชื่อมโยงระหว่างกันมาแต่โบราณ และประชาชนยังคงไปมาหาสู่ระหว่างเครือญาติและมีการ ติดต่อกันค้าขายในระดับท้องถิ่น โดยรื้อฟื้นและพัฒนาความเชื่อมโยงนั้น โดยเน้นที่กลุ่มต่าง ๆ เช่น เยาวชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา กลุ่มนักศึกษา กลุ่มศึกษาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เป็นต้น เพื่อ เสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน ซึ่งจะเป็นรากฐานไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม และ ความมั่นคงที่กว้างขวางยิ่งขึ้น

(3) ปรับกลไกการดำเนินงานความร่วมมือกับประเทศในอนุภูมิภาค ให้มี ความคล่องตัวและมีลักษณะบูรณาการทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ

กิจการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยในยุคปัจจุบันมีลักษณะ บูรณาการ ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะรัฐต่อรัฐ (state to state relations) แต่เพียงอย่างเดียว อีกต่อไป แต่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้การทำงานในลักษณะเชิงเทคนิคเฉพาะด้านมากขึ้นเพื่อจัดการกับ ปัญหาซึ่งค่อนข้างซับซ้อนและเกี่ยวพันกับหลายกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้นภาครัฐในฐานะผู้นำการพัฒนาให้ เกิดขึ้น จำเป็นต้องสร้างกลไกการประสานงานที่คล่องตัว และมีประสิทธิภาพในการเป็นช่องทางบูรณาการ ข้อมูลและการมีส่วนร่วมทั้งในลักษณะของสหสาขา และเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

⁸ ชุมทองอินโดจีน, ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์

ในปัจจุบัน กลไกที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเพื่อนบ้านในทุกกรอบความร่วมมือ ได้แก่ คณะอนุกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศเพื่อนบ้าน (อพบ.) ซึ่งมีสำนักงานเลขานุการอยู่ที่ สศช. และ กระทรวงการต่างประเทศเป็นฝ่ายเลขานุการร่วม โดยคณะอนุกรรมการประกอบด้วยหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการกำหนดและดำเนินนโยบายความร่วมมือและเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานนโยบายสู่การปฏิบัติทุกภาคส่วน แต่ทั้งนี้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ ต้องผ่านคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศอีกชั้นหนึ่ง จึงจะสามารถนำเสนอแนวนโยบายให้ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบได้ จึงทำให้บางครั้งไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นในระยะต่อไปอาจมีการพิจารณายกระดับอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ ให้มากขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้ตอบสนองต่องานประเทศเพื่อนบ้านที่มีขอบข่ายกว้างและมีความสำคัญมากขึ้น

การเพิ่มบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO และการจัดทำแผนงานแบบกลุ่มจังหวัดเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกับชายแดน รัฐบาลจึงควรเพิ่มความสำคัญของการจัดทำแผนงานโครงการจากล่างขึ้นบนมากขึ้น โดยเฉพาะในระดับผู้ว่าราชการจังหวัด CEO และกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีสัดส่วนงบประมาณมากขึ้นตามลำดับ ฉะนั้น การจัดทำกรอบแผนงานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน จะต้องได้รับการสนองตอบ มีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน และมีการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคอย่างสมบูรณ์ เพื่อให้มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยไทยต้องเร่งเสริมบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO ให้มีความเข้าใจในประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน จากการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในพื้นที่ การจัดเวทีหารือร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ ในพื้นที่ของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน การเห็นความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณการพัฒนาส่วนภูมิภาค ให้สามารถบรรจุแผนงานโครงการการพัฒนาจังหวัดที่มีความสอดคล้องและต่อเนื่อง กับแผนงานพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้าน

(4) ผู้กมิตรและแสวงหาภาคีจากประเทศที่สาม เพื่อส่งเสริมบทบาทการเป็นหุ้นส่วนเพื่อพัฒนาภูมิภาค

แนวทางการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากจะสามารถดำเนินงานในเชิงเศรษฐกิจแล้ว ยังสามารถผลักดันให้ประเทศในภูมิภาคให้ความช่วยเหลือกันเอง (South South Cooperation) โดยประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้ากว่าเป็นคณจุดดึงดูดประเทศพัฒนาช้ากว่า เป็นการพัฒนาแบบเกาะเกี่ยวกันไปทั้งกลุ่มในลักษณะ win-win ประเทศไทยสามารถให้ความช่วยเหลือเชิงเทคนิควิชาการแก่ประเทศเพื่อนบ้านได้ สำหรับหน่วยงานหลักที่ดำเนินงานให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ NEDB (องค์กรมหาชน) ซึ่งเป็นกลไกหลักในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินทั้งในรูปของเงินให้เปล่าและเงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรน และ TICA (ภายใต้กระทรวง

การต่างประเทศ) ซึ่งเป็นกลไกหลักในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ทั้งสองหน่วยงานจะต้องทำงานประสานสอดคล้องกันและมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ชัดเจน ไม่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรและงบประมาณของไทยเองเท่านั้น แต่ยังสามารถผลักดันให้องค์กรระหว่างประเทศ หรือ Donors ต่างๆ เข้ามาให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินงานโครงการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่ออนุภูมิภาค ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย

3.2 ยุทธศาสตร์การสร้างฐานลงทุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในภูมิภาค

(1) การดำเนินความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและโอกาสพัฒนาการลงทุนในภูมิภาค

(1.1) การเชื่อมโยงภูมิภาคและกระตุ้นการพัฒนาผ่าน Economic Corridor

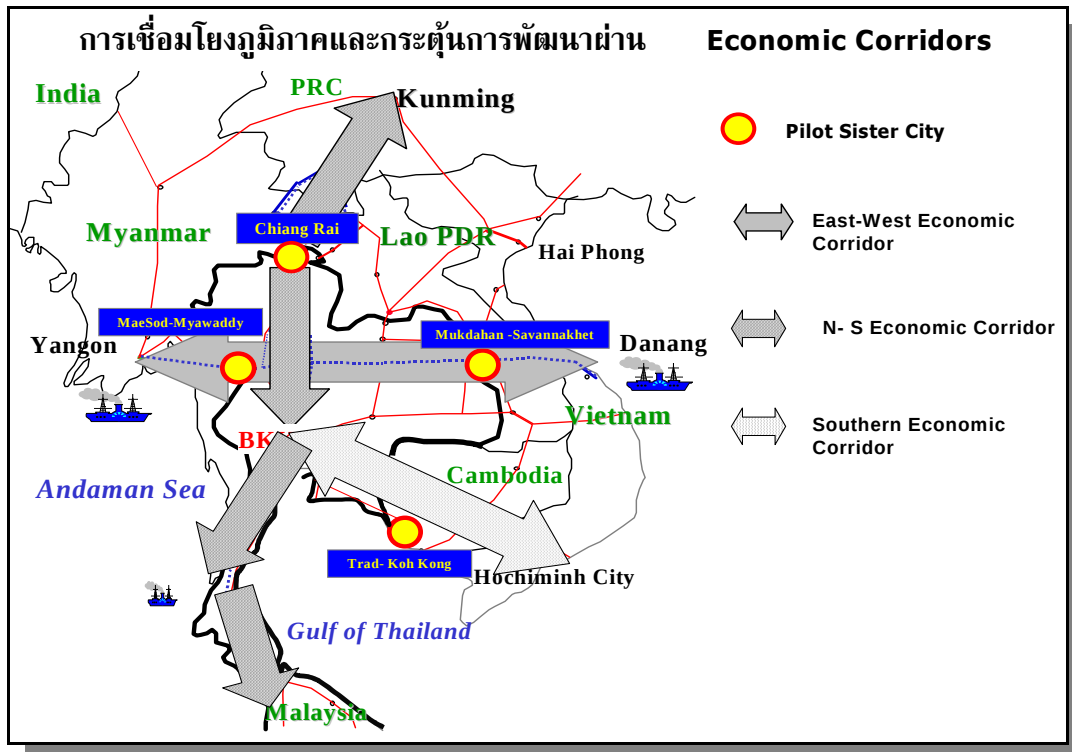
ผลจากการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะในกรอบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (GMS) และ IMT-GT ในระยะกว่า 10 ปีที่ผ่านมามีความก้าวหน้าที่เป็นรูปธรรมทั้งการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาค ได้แก่ ระบบคมนาคม พลังงาน และโทรคมนาคม และการปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การเงิน ประชากร ผ่านแนวพัฒนาเศรษฐกิจสำคัญที่สามารถเชื่อมโยงไทยเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบ คือ

➤ **North-South Economic Corridor** (จีน-พม่า/ลาว-ไทย-มาเลเซีย) การเชื่อมโยงจากไทยสู่มาเลเซียที่มีความสมบูรณ์มาก ในขณะที่การเชื่อมโยงไทยสู่จีนตอนใต้ผ่านพม่าและลาวทั้งทางบกและทางน้ำจะครบเต็มระบบทั้งทางบกและทางน้ำในปี 2550

➤ **East-West Economic Corridor** (พม่า-ไทย-ลาว-เวียดนาม) ด้านตะวันออกสามารถใช้งานได้ในปี 2549 และจะครบเต็มระบบตลอดเส้นทางในปี 2551

➤ **Southern Economic Corridor** (ไทย-กัมพูชา-เวียดนาม) โดยในส่วน Central Subcorridor (กรุงเทพ-พนมเปญ-โฮจิมินห์ซิตี้-วังเตา) จะครบเต็มระบบปี 2550 และ Coastal Subcorridor จะครบเต็มระบบปี 2553

ภาพที่ 1: การเชื่อมโยงภูมิภาคและกระตุ้นการพัฒนาผ่าน Economic Corridors



(1.2) แนวคิดการพัฒนาฐานการผลิตใหม่ตามแนวเชื่อมโยงเศรษฐกิจ

การเชื่อมโยงตามแนว Corridor ดังกล่าวจะกระตุ้นให้เกิดโอกาสการพัฒนาทั้งด้านการค้า ท่องเที่ยว การเกษตร และการลงทุนตามแนวเศรษฐกิจ โดยเฉพาะจุดที่ตั้งที่เป็นแหล่งกระจุกตัวกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามแนว Corridor หลัก ได้แก่ Gateway nodes, Interchange nodes, Border nodes⁹ โดยจุดที่ตั้งดังกล่าวมีโอกาสจะพัฒนาเป็นฐานการผลิตแห่งใหม่ที่มีศักยภาพสูง โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน เนื่องจากเป็นจุดที่มีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนปัจจัยการผลิตซึ่งมีความได้เปรียบแตกต่างกันในแต่ละประเทศทั้งด้านเทคโนโลยีการผลิต การบริหารจัดการ ตลาดทุน วัตถุดิบและแรงงาน นำไปสู่การพัฒนาในลักษณะเกื้อกูลกัน (Complementary) ในที่สุด

ปัจจุบัน รัฐบาลแต่ละประเทศจึงได้เร่งดำเนินการพัฒนาฐานการผลิตทั้งภายในประเทศ และฐานการผลิตร่วม (Co-Production) ระหว่างประเทศตามแนวชายแดนหลักการดังกล่าว โดยเปิดโอกาสให้ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ (Donors) ตลอดจนนักลงทุนชาลลงทุนและร่วมพัฒนาในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ โครงการเขตเศรษฐกิจ นิคมอุตสาหกรรม คลังสินค้า เป็นต้น โดยการ

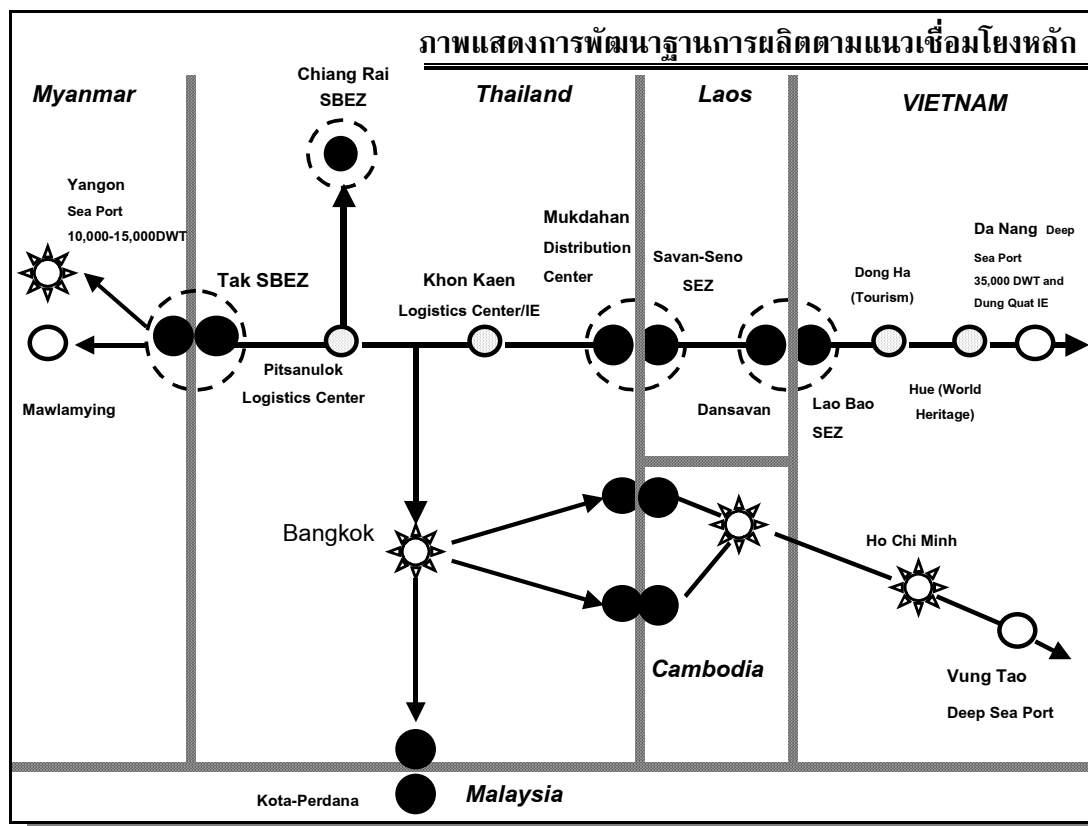
⁹ Preinvestment Study For The Greater Mekong Subregion East-West Economic Corridor by Asian Development Bank , 2001

พัฒนาฐานการผลิตใหม่ตามแนว Corridor นี้ จะส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายที่ตั้งในการผลิต (Industrial Relocation) ที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยแต่ละประเทศจะเลือกผลิตสินค้าและขั้นตอนการผลิตที่ได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ และเหมาะสมตามศักยภาพที่แท้จริงของประเทศนั้น ในขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการจะได้รับประโยชน์จากการลดต้นทุนการผลิตจากการขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ แรงงานราคาถูก ตลอดจนโอกาสในการเปิดตลาดใหม่ในภูมิภาคนี้ นอกจากนี้ หากความร่วมมือของรัฐบาลไทยและประเทศเพื่อนบ้านในการสร้างฐานการลงทุนประสบความสำเร็จ นอกจากภาคเอกชนจะสามารถเข้าถึงแหล่งลงทุนที่มีศักยภาพแห่งใหม่แล้ว ไทยและประเทศสมาชิกก็จะได้รับผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ กระจายรายได้และบรรเทาความยากจน ตลอดจนสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอนุภูมิภาคกับกลุ่มประเทศอื่นในที่สุด

สำหรับประเทศไทยรัฐบาลมีนโยบายมุ่งเน้นการพัฒนาฐานการผลิตใหม่ร่วมกับประเทศ เพื่อนบ้านตามแนวชายแดนในลักษณะ Co-Production Area ที่สามารถเชื่อมโยงการผลิตร่วมกัน ซึ่งนอกจากแต่ละประเทศจะได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจแล้วยังสามารถเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจและสังคมตลอดแกไขปัญหาระหว่าง 2 ประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยสามารถลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านตอนบน ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา ด้วยการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับประชากรประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดการอพยพของแรงงานตลอดจนปัญหาด้านสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันการดำเนินการตามแนวคิดนี้กับมาเลเซียก็ส่งผลต่อการเชื่อมโยงการผลิตและเป็นแหล่งงานสำหรับแรงงานคุณภาพให้ประชาชน 5 จังหวัดชายแดนทางใต้ได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ พื้นที่เป้าหมายที่ได้ทำความตกลงพัฒนานำร่องในลักษณะ Sister City ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านในระยะแรก ประกอบด้วย

- » ไทย-พม่า : แม่สอด-เมียวดี / แม่สายท่าขี้เหล็ก
- » ไทย-สปป.ลาว : มุกดาหาร-สะหวันนะเขต
- » ไทย-กัมพูชา : ตราด-เกาะกง
- » ไทย-มาเลเซีย : สงขลา –รัฐเกดาร์

ภาพที่ 2: การพัฒนาฐานการผลิตตามแนวเชื่อมโยงหลัก



(1.3) สถานการณ์การลงทุนในภูมิภาค

» ประเทศไทยและเพื่อนบ้านตอนบน หรือประเทศในกลุ่ม GMS มีการขยายตัวการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) เฉลี่ยในระยะ 10 ปี (1992-2001) ร้อยละ 17.92 และมีมูลค่าสูงสุด 10.31 พันล้านเหรียญสหรัฐในปี 1998 ก่อนจะลดลงอย่างมากในปี 2002 โดยเหลือเพียง 2.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ เนื่องจากผลกระทบของการก่อวินาศกรรมที่สหรัฐอเมริกา โดยสาขาการลงทุนที่นักลงทุนสนใจเข้าลงทุนส่วนใหญ่เป็นภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นสาขาการผลิตที่มีผลต่อการขยายตัวมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของแต่ละประเทศอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะไทยและเวียดนาม ส่งผลให้รัฐบาลแต่ละประเทศพยายามสร้างแรงจูงใจในรูปแบบต่างๆ เพื่อดึงดูดการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมอย่างเห็นได้ชัด¹⁰

¹⁰ Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program ,High Level Public-Private Consultation Meeting 9-11 September 2004 Bangkok, Thailand

ทั้งนี้ พื้นที่รองรับการลงทุนส่วนใหญ่ของประเทศสมาชิกยังคงเป็นเมืองสำคัญทางการค้าและเขตส่งเสริมการลงทุนต่าง ๆ มากกว่าการลงทุนในฐานการผลิตใหม่ตามแนว Corridor โดยแต่ละประเทศมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมสาขาที่แตกต่างกัน ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งทอ (กัมพูชา) อุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร ได้แก่ ยา/พืชสมุนไพร (จีน) อุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรและกิจการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ (พม่า) การผลิตพลังงาน (ลาว) อุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรและอุปโภค/บริโภค (เวียดนาม) และอุตสาหกรรมยานยนต์ (ไทย) โดยการกำหนดพัฒนาของกลุ่ม GMS จะมุ่งเน้นการสร้างการแข่งขันในอุตสาหกรรมที่แต่ละประเทศมีศักยภาพ สนับสนุนให้เชื่อมโยงการผลิตระหว่างกัน (Supply Chains) ตลอดจนการสร้างเครือข่ายการผลิตร่วมกัน (Cluster) โดยเฉพาะตามแนว Economic Corridor

โดยอุตสาหกรรมเป้าหมายที่เหมาะสมจะลงทุนในฐานการผลิตตามแนว Economic Corridor แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ **กลุ่มอุตสาหกรรมพึ่งพาทรัพยากรและเน้นการใช้แรงงาน** เป็นกลุ่มที่มีฐานการผลิตดั้งเดิมและมีความได้เปรียบสูง ได้แก่ แปรรูปการเกษตร อุตสาหกรรมเบา เสื้อผ้า สิ่งทอ เครื่องประดับ อุปโภค/บริโภค แปรรูปไม้ วัสดุก่อสร้าง เครื่องมือการเกษตร และ**กลุ่มอุตสาหกรรมเกี่ยวกับภาคบริการ** อุตสาหกรรมบริการขนส่ง Logistics Center การบริการ และอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

» **ประเทศไทยและเพื่อนบ้านตอนล่าง (มาเลเซีย/อินโดนีเซีย)** การลงทุนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อปี 2547 มูลค่า 6,522.76 ล้านบาท โดยประมาณ 4,503 ล้านบาทเป็นการลงทุนในจังหวัดสงขลาซึ่งมีการลงทุนกระจายตัวส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนถนนสาย 4 เชื่อมโยงไปยังประเทศมาเลเซีย โดยอุตสาหกรรมหลักประกอบด้วย เกษตรกรรมและผลิตผลทางการเกษตร เคมีภัณฑ์ กระดาษ และพลาสติก กิจการบริการและสาธารณูปโภค ขณะที่พื้นที่ชายแดนฝั่งมาเลเซีย โดยเฉพาะรัฐเคดาห์มีการลงทุนด้านอุตสาหกรรมเข้มข้นกว่าฝ่ายไทยและมีแรงงานไทยบางส่วนเดินทางไปทำงาน เนื่องจากมีค่าจ้างสูงกว่าฝั่งไทย โดยอุตสาหกรรมหลักประกอบด้วย เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม อุตสาหกรรมซีเมนต์ และการบริการการขนส่งผ่านแดน เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเศรษฐกิจชายแดนระหว่างไทยและมาเลเซียมีการพึ่งพาอย่างเห็นได้ชัดจึงมีความจำเป็นต้องหาแนวทางเพื่อการเสริมสร้างความร่วมมือในการผลิตร่วมในระยะยาวเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งทางด้านแรงงาน และวัตถุดิบของทั้งสองประเทศ นำไปสู่ความเข้มแข็งของสินค้าสู่ตลาดโลก

(2) โครงสร้างการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยและการพัฒนาเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน

(2.1) โครงสร้างการพัฒนาอุตสาหกรรมประเทศไทย

การพัฒนาอุตสาหกรรมถือเป็นแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยทำให้เศรษฐกิจไทยโตแบบก้าวกระโดดนับตั้งแต่ปี 1970 ภายหลังที่มีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม และแม้ในช่วงเวลาที่ไทย

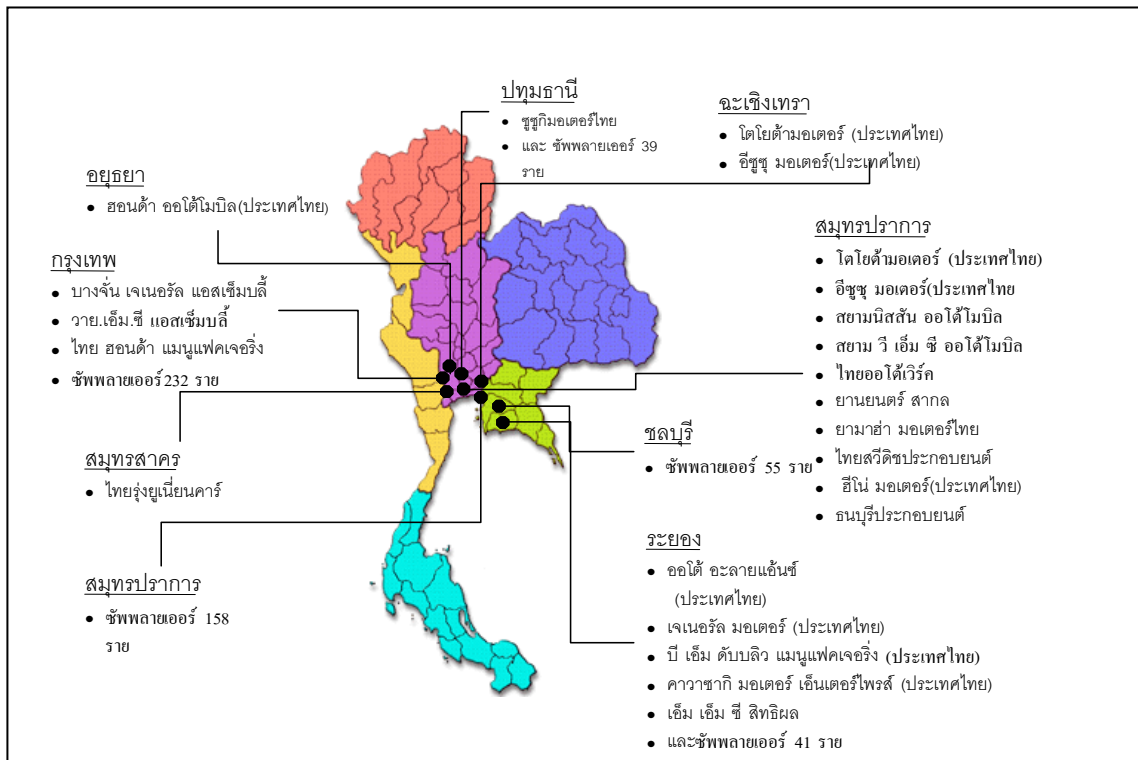
ประสพภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี 1997 ก็สามารถฟื้นตัวได้โดยมีภาคอุตสาหกรรมเป็นสาขาหลัก โดยมีมูลค่าการผลิตร้อยละ 38.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติและเป็นภาคที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศมากที่สุด โดยสินค้าที่ส่งออกร้อยละ 80 เป็นผลิตภัณฑ์จากภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดการจ้างงาน 15% ของแรงงานทั้งหมดในประเทศ

ในขณะเดียวกัน การลงทุนอุตสาหกรรมมีผลกระทบต่อการเติบโตและการเพิ่มขึ้นของ GRP แต่ละภาคอย่างมีนัยสำคัญ การเปลี่ยนแปลงการผลิตเพียงเล็กน้อยสามารถส่งผลต่อภาวะเศรษฐกิจและรายได้ต่อหัวของประชากรในแต่ละพื้นที่อย่างเห็นได้ชัด โดยภาคที่มีภาวะเศรษฐกิจดีประชากรมีรายได้ต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ยประเทศ 2-3 เท่า คือ กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ภาคตะวันออก และภาคกลาง มีมูลค่าการผลิตถึงร้อยละ 67 ของมูลค่ารวมทั้งประเทศ ล้วนแต่มีฐานเศรษฐกิจหลักมาจากการผลิตในภาคอุตสาหกรรมทั้งสิ้น ซึ่งผลจากสภาพการลงทุนที่กระจุกตัวในส่วนกลางของประเทศนั้น ทำให้ไทยประสบปัญหาอันเกิดจากการเหลื่อมล้ำการพัฒนา และนำไปสู่ความล้มเหลวการยกระดับคุณภาพชีวิตคนไทยส่วนใหญ่ของประเทศ¹¹

โดยจากฐานข้อมูลการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังสามารถแบ่งโครงสร้างการลงทุนในประเทศเป็น 2 กลุ่ม คือ **กลุ่มลงทุนสูง** จะกระจุกตัวในภาคกลางและภาคตะวันออกคิดเป็นร้อยละ 48 ของประเทศ และเข้าลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่โดยมีเงินลงทุนต่อโรงสูงกว่าภาคอื่นของประเทศ โดยเฉพาะภาคตะวันออกมีเงินลงทุนเฉลี่ยต่อโรงสูงกว่าภาคเหนือ อีสาน และภาคใต้ 7 เท่า และเริ่มมีการรวมศูนย์ในลักษณะ Industrial Cluster ด้วยการเชื่อมโยงเครือข่ายการผลิตในกลุ่มอุตสาหกรรมที่พึ่งพาเทคโนโลยีและมีการลงทุนสูง ได้แก่ อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า/อิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมเหล็ก/ผลิตภัณฑ์โลหะ อุตสาหกรรมยานยนต์ กลุ่มอุตสาหกรรมปุ๋ย สี เคมีภัณฑ์ อุตสาหกรรมยา/เครื่องสำอาง และอุตสาหกรรมอาหารเครื่องดื่ม โดยสามารถเชื่อมโยงการลงทุนกับผู้ประกอบการชั้นนำ (World Brands) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมยานยนต์ที่มีการขยายตัวการลงทุนและพัฒนาในลักษณะ Industrial Cluster ส่งผลต่อพัฒนาการอุตสาหกรรมโดยรวมของประเทศที่กำลังปรับเปลี่ยนจากการใช้แรงงานเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ในขณะที่ **กลุ่มลงทุนปานกลาง-ต่ำ** กระจุกกระจายในภาคอื่นส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมพึ่งพาวัตถุดิบในพื้นที่ และไม่ประสบความสำเร็จในการสร้าง Industrial Cluster มากนัก แม้ว่ารัฐบาลพยายามจะให้สิทธิประโยชน์โดยแบ่งตามเขตการลงทุนแล้วก็ตาม

¹¹ Economic Structure and Industrial Development in Thailand ,NESDB, 2004

ภาพที่ 3: การลงทุนรวมกลุ่มการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ในปี 2543



ที่มา : โครงการศึกษาพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย โดย Sasin

(2.2) การกำหนดนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน

จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมเป็นภาคการผลิตหลักที่มีผลต่อภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทั้งระดับประเทศและภูมิภาคที่รัฐบาลต้องรักษาเสถียรภาพและกระตุ้นการเติบโตให้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยประเด็นสำคัญที่รัฐบาลต้องคำนึงถึงคือ การใช้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นเครื่องมือในการกระจายการลงทุนเพื่อกระจายความเจริญสู่พื้นที่ต่างๆ ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม และเร่งกำหนดยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภทจากการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม

ผลจากการที่ไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตเข้าสู่อุตสาหกรรมที่เน้นการเทคโนโลยีที่มีแนวโน้มที่จะขยายฐานการลงทุนอย่างเข้มข้นในพื้นที่ตอนกลางประเทศเนื่องจากเป็นศูนย์รวมการบริหารของประเทศที่เอกชนสามารถติดต่อเข้าถึงภาครัฐได้โดยง่าย มีความพร้อมสาธารณูปโภค ตลอดจนระบบคมนาคมขนส่งสะดวก ส่งผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดการพัฒนาเชิงพื้นที่ด้วยการกำหนดพื้นที่การลงทุนใหม่ๆ ทั้งในและภายนอกประเทศ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมที่เสียเปรียบเมื่อตั้งในพื้นที่ชั้นของประเทศโดยเฉพาะกลุ่มพึ่งพาวัตถุดิบและแรงงาน ตลอดจนสามารถกระตุ้นให้เกิดการกระจายการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อรองรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมและกระจายความเจริญ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยควรสนับสนุนการจัดตั้งฐานการผลิตร่วมบริเวณชายแดน และย้ายฐานการลงทุนเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้านซึ่งนอกจากจะมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจแล้วยังแก้ไขปัญหาที่เกิดจากช่องว่างในการพัฒนาระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างเป็นรูปธรรม

(3) การพัฒนาพื้นที่ของไทยเพื่อรองรับการลงทุน

(3.1) การกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่จะพัฒนาเป็นฐานการลงทุนใหม่ของประเทศ

ผลจากความสำเร็จการเชื่อมโยงภูมิภาคผ่านโครงข่ายคมนาคมกระตุ้นให้พื้นที่ชายแดนบางแห่งมีบทบาทมากกว่าการเป็นประตูทางเศรษฐกิจ ซึ่งจำเป็นพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อรองรับ ดังนั้น จึงได้กำหนดให้มีการพัฒนาในลักษณะเขตเศรษฐกิจชายแดนในพื้นที่ที่มีความพร้อม 2 แห่ง คือ

» **เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จ. เชียงราย** เป็นฐานการลงทุนในแนวเศรษฐกิจ เหนือ-ใต้ โดยพัฒนาพื้นที่ทั้งเขตลงทุนอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมให้เป็นประตูรองรับการเชื่อมโยงกับจีนตอนใต้ และเชื่อมโยงการผลิตกับพื้นที่เชียงราย-เชียงใหม่-ลำพูน

» **เขตเศรษฐกิจชายแดน จ.ตาก** พัฒนานำร่องในลักษณะเมืองคู่แฝดระหว่างไทย-พม่า แห่งแรก รองรับการค้าฐานการลงทุนภายในประเทศและสนับสนุนพม่าพัฒนาด้านเกษตรเพื่อเป็นฐานวัตถุดิบให้ไทยระยะสั้น และกำหนดเชื่อมโยงการผลิตกับเมียวดีเต็มรูปแบบเพื่อเป็นฐานการผลิตในแนวเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกภายใต้ GMS ในระยะยาว

ตารางที่ 5: ศักยภาพและโอกาสการพัฒนาฐานการลงทุนใหม่ของประเทศ

	ศักยภาพ/โอกาสการพัฒนา	
	เขตเศรษฐกิจชายแดน จ.เชียงราย	เขตเศรษฐกิจชายแดน จ.ตาก
ปัจจัยภายนอกสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ	1. ความได้เปรียบด้านที่ตั้งในการเป็นประตูทางเศรษฐกิจ ตามแนวเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ ซึ่งจะมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นฐานการค้า การลงทุน และท่องเที่ยวที่สามารถเชื่อมโยงกิจกรรมการผลิตได้ทั้งในและระหว่างประเทศ และสามารถเข้าถึงตลาดขนาดใหญ่กว่า 1,300 ล้านคนในจีน 2. การเชื่อมโยงคมนาคมไทย-จีนจะครบเต็มระบบในปี 2550 ปัจจุบันมีการขนส่งตามลำน้ำโขงแล้วและกำหนดก่อสร้างถนนเชื่อมโยงเชียงของ-หลวงน้ำทาจะเสร็จในปี 2550 ตลอดจนกำหนดเชื่อมโยงทางรถไฟระหว่างไทย-จีนในอนาคต ส่งผลให้เชียงรายเป็นประตูเศรษฐกิจที่สำคัญ	1. การสนับสนุนจากนโยบายระหว่างประเทศ นอกจากจะกำหนดพัฒนาเป็นฐานการผลิตหลักในแนว EWEC ภายใต้กรอบ GMS และยังมีการตกลงระหว่างรัฐบาล 2 ประเทศ ภายใต้กรอบ ACMECS ในการพัฒนาเป็นเมืองคู่แฝदनาร่องแห่งแรกระหว่างไทย-พม่า 2. มีความได้เปรียบเรื่องที่ตั้งเป็นประตูเศรษฐกิจที่สามารถเชื่อมโยงพม่าและเอเชียใต้และกลุ่มประเทศแนว EWEC ผ่านเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงเพื่อนบ้านที่จะครบเต็มระบบในปี 2550 ตลอดจนสามารถเชื่อมโยงการผลิตในประเทศกับสี่แยกอินโดจีนและฐานการผลิตอื่นในประเทศ
ปัจจัยภายในพื้นที่มีความพร้อมในการยกระดับเป็นเขตเศรษฐกิจ	1. <u>พื้นฐานทางเศรษฐกิจเข้มแข็งและมีโอกาสขยายขีดความสามารถในแต่ละภาคการผลิต</u> ■ การค้า การค้าชายแดนขยายตัวสูง โดยเฉพาะการค้าระหว่างไทย-จีน ขยายตัวถึง 31.4% เป็นกว่า 4,000 ล้านบาทในปี 2546 และมีโอกาสในการส่งออกสินค้าเกษตรแปรรูป/ไม่แปรรูปสู่จีนตอนใต้ และสินค้าอุปโภคบริโภคไปพม่า ลาวในอนาคตท่องเที่ยว มีแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ ได้แก่ สามเหลี่ยมทองคำ โดยพื้นที่มีโอกาสพัฒนาเป็นประตูเปิดด้านการท่องเที่ยวภาคเหนือและเชื่อมโยง 3 ประเทศ ■ เกษตร มีการผลิตภาคเกษตรเพื่อส่งออก ได้แก่ ไม้ดอก/ไม้ผล ชา อยู่แล้ว มีโอกาสรองรับการลงทุนที่จะเพิ่มมูลค่าเกษตร ■ อุตสาหกรรม เป็นเขตลงทุนอุตสาหกรรมใหม่ของประเทศเชื่อมโยงกับจีนตอนใต้ ซึ่งจากการศึกษาเบื้องต้น พบว่า หากมีการลงทุนในพื้นที่ 2,000 ไร่ วงเงิน 4,000 ล้านบาท จะเป็นแหล่งงานในท้องถิ่นและจังหวัดใกล้เคียง 40,000 คน¹²	1. <u>พื้นฐานทางเศรษฐกิจเข้มแข็งและมีโอกาสขยายขีดความสามารถในแต่ละภาคการผลิต</u> ■ การค้า เพิ่มจาก 5 พันล้าน เป็น 10,000 ล้าน ใน 7 ปี ■ ท่องเที่ยว มีแหล่งท่องเที่ยวหลากหลายและมีศักยภาพได้แก่ น้ำตกทีลอซู และมีโอกาสพัฒนาเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวด้านตะวันตกของประเทศเชื่อมโยง 2 ประเทศ ■ เกษตร เป็นแหล่งผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศสามารถพัฒนาเป็นแหล่งผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตรและส่งเสริม Contract Farming ระหว่างไทย-พม่าโดยจากการดำเนินการภายหลังประกาศเขตเศรษฐกิจสามารถนำเข้าพืชข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ถั่วเขียวผิวมัน และละหุ่ง รวม 20,000 ตัน ■ อุตสาหกรรม ปัจจุบันการลงทุนในแม่สอดมีมูลค่า 1,500 ล้านบาท มูลค่าส่งออก 3,100 ล้านบาท และมีโอกาสเป็นฐานอุตสาหกรรมใหม่ของประเทศ 2. <u>พื้นที่จำนวนมากรองรับการพัฒนา</u> 3. <u>แรงงานสูงค่าจ้างแรงงานต่ำ</u> 4. <u>มีประชาสังคมที่พร้อมผลักดันการพัฒนา</u>

¹² ผลการศึกษาความเหมาะสมการจัดตั้งนิคม/เขตประกอบการอุตสาหกรรมและสถานีขนถ่ายสินค้า (ICD) เชียงแสน โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ปี 2547 สำหรับพื้นที่ ต.ศรีดอนมูล อ.เชียงแสน เนื้อที่ 3,162 ไร่ ซึ่งปัจจุบันมีนโยบายยกเลิกการใช้พื้นที่และกำหนดให้จัดหาพื้นที่แห่งใหม่

(3.2) แนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ

วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อกระจายการพัฒนาสู่พื้นที่ต่างๆ ไม่ให้กระจุกตัวเฉพาะเมืองใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา ซึ่งนอกจากจะช่วยกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่เฉพาะที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่เฉพาะและพื้นที่ใกล้เคียงโดยตรงแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพการแข่งขันของประเทศในเวทีการค้าโลกด้วย

การดำเนินการเขตเศรษฐกิจในต่างประเทศนั้น พบว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศในกลุ่ม OECD ไม่มีแนวคิดการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่จะเน้น “การพัฒนาระบบให้บริการทั้งระบบ” โดยลดกฎระเบียบและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น (Deregulations) มีการจัดเก็บข้อมูลด้านต่างๆ ในฐานะข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อย่างเป็นระบบและบูรณาการข้อมูลหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้บริการในลักษณะศูนย์บริการร่วม (Service Center) รวมทั้งมีการนำระบบเครือข่ายสารสนเทศ (Information Technology) มาใช้ในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องในการให้บริการต่างๆ ทำให้การบริการเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ โดยมีการพัฒนาระบบการให้บริการเช่นนี้มาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 แล้ว

ในขณะที่ ประเทศที่นำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจมาปรับใช้นั้น เป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งสิ้น เนื่องจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศเหล่านี้ไม่เอื้อต่อการพัฒนาระบบการให้บริการทั้งระบบในคราวเดียวกัน หรือหากจะทำให้สำเร็จต้องใช้เวลาในการดำเนินงานหลายสิบปี ซึ่งไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโลกในยุคไร้พรมแดน ประเทศเหล่านี้จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะก่อน อันจะทำให้ระบบการให้บริการกระจายไปตามส่วนต่างๆ ของประเทศในระยะเวลาต่อไป¹³

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศแรกพัฒนา และประยุกต์ใช้แนวคิดเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่รัฐจะลงทุนด้านการจัดทำผังเมืองที่เหมาะสม จัดหาสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการและอยู่อาศัยอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งนำระบบบริการที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพในลักษณะ one stop services มาประยุกต์ใช้ในพื้นที่ ตลอดจนกำหนดแรงจูงใจเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากร การนำเข้า-ส่งออก ส่งออกเงินตราต่างประเทศ และการเข้ามาทำงานของแรงงานผู้มีประสบการณ์ เป็นต้น ซึ่งจากการดำเนินการประสบความสำเร็จมาก โดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น¹⁴ มีการเพิ่มขึ้นของ GDP (1979-1999) ร้อยละ 31.2/ปีโดยในระยะแรก (ค.ศ.1980-1992) บริหารโดย “คณะกรรมการมณฑลกว่างตุงเพื่อการบริหารจัดการเขตพิเศษ (GPC)” จากนั้นก็ได้ถ่ายโอนอำนาจให้แก่เทศบาลเมืองเซินเจิ้น

¹³ ข่าวสารพัฒนากฎหมาย 4-1 เมษายน 2548 ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

¹⁴ รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดย สำนักงานกฎหมายมีชัย ฤชุพันธุ์ จำกัด, เมษายน 2547

ความสำเร็จของที่เห็นได้ชัดได้แก่การเพิ่มขึ้นของผลผลิตมากกว่า 20 เท่า ภายในเวลาไม่ถึง 20 ปี ในขณะที่ประเทศอื่นที่นำไปปรับใช้และจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น ได้แก่ ตุรกี จอร์แดน ยูเครน อิหร่าน รัสเซีย ฟิลิปปินส์ ซึ่งมีทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ โดยการศึกษาลักษณะร่วมเพื่อนำมาประยุกต์ใช้จะพิจารณาดังนี้

» **เขตพิเศษที่ประสบความสำเร็จ (จีน ตุรกี จอร์แดน) คือ**

① มีที่ตั้งเหมาะสม ② ประชาชนยอมรับและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ③ ครอบคลุมกิจกรรมหลากหลายไม่จำกัดเฉพาะอุตสาหกรรมและการส่งออก ④ องค์กรบริหารมีอิสระในทางการเงิน บุคลากร และการบริหารจัดการ มีหน้าที่จัดหาสาธารณูปโภค และมีอำนาจอนุมัติ อนุญาต รับผิดชอบ รับจดทะเบียน รับจดทะเบียนตามกฎหมายทุกเรื่อง โดยผู้ประกอบการ/อยู่อาศัยไม่ต้องดำเนินการกับหน่วยงานอื่น ⑤ ให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรและสิทธิพิเศษอื่นแก่ผู้ประกอบการ/อยู่อาศัย ⑥ นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้และ ⑦ มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี

» **ปัญหาที่ทำให้การจัดตั้งเขตพิเศษล้มเหลว คือ** ① มีที่ตั้งไม่

เหมาะสม ② ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวคิดและการดำเนินงาน เช่น เขตพิเศษ Bulacan ของฟิลิปปินส์ ③ องค์กรบริหารจัดการไม่มีความเป็นอิสระในให้บริการ (ล่าช้า มีขั้นตอนมาก และมีการทุจริต) เช่น Kaliningrad ของรัสเซีย ④ สถานการณ์ทางการเมืองผันผวนสูง เช่น Kaliningrad ของรัสเซีย และเขตประกอบการเสรีของอิหร่าน และ ⑤ ขาดการประชาสัมพันธ์ เช่น เขตประกอบการเสรีของอิหร่าน

จากประสบการณ์ดำเนินการข้างต้นสรุปว่า “เขตพิเศษ” (Special Economic Zone) เป็นการกำหนดรูปแบบใหม่ของการพัฒนาแบบ Area Based เป็นพื้นที่ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นศูนย์รวมการประกอบธุรกิจทุกประเภท โดยรัฐจัดหาและให้บริการระบบสาธารณูปโภค ให้สิทธิพิเศษด้านภาษีอากร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศให้เข้ามาประกอบกิจการในเขตตลอดจนการกระจายความเจริญและการถ่ายทอดเทคโนโลยีพัฒนาองค์ความรู้ภายในประเทศด้วย โดยหัวใจสำคัญของเขตเศรษฐกิจ คือ **การจัดตั้งองค์กรเฉพาะที่มีอำนาจบริหารจัดการ** เพราะการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการต้องดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับจำนวนมากซึ่งเป็นต้นทุนในการประกอบธุรกิจ การจัดการองค์กรที่บริหารพื้นที่พิเศษ ประกอบกับการให้บริการที่มีประสิทธิภาพเป็นแรงจูงใจสำคัญที่จะดึงดูดการลงทุน ดังนั้น องค์กรบริหารจัดการเขตพิเศษต้องมีความเป็นอิสระคล่องตัวในการดำเนินงานและการตัดสินใจ มีขั้นตอนการทำงานสั้นกระชับ และมีอำนาจอำนวยความสะดวกทุกเรื่องแก่ผู้ประกอบการแทนหน่วยงานตามกฎหมาย เพื่อให้การอนุมัติ อนุญาต หรือการดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องอื่นเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอันสอดคล้องกับธรรมชาติของการประกอบธุรกิจ ตลอดจนวางแผนและดำเนินการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย

ผลจากการทบทวนการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวทางการดำเนินการในต่างประเทศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกว่า 20 กรม 13 กระทรวง ได้มีการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาพื้นที่ในลักษณะเขตเศรษฐกิจชายแดนของไทยที่จะนำมาปรับใช้ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจชายแดน จ. เชียงราย และเขตเศรษฐกิจชายแดน จ.ตาก ซึ่งจะต้องพัฒนาควบคู่กันใน 3 ด้าน คือ

(1) **การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและแผนสนับสนุน** จัดวางผังเมืองเพื่อกำหนดพื้นที่รองรับการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งในระดับชุมชน และโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ตลอดจนระบบคมนาคมเชื่อมโยงเพื่อนบ้าน รวมทั้งพัฒนาแผนสนับสนุนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และสิ่งแวดล้อม

(2) **สิทธิประโยชน์และมาตรการสนับสนุน** กำหนดในลักษณะ Incentive Package ดังนี้

(2.1) **สิทธิประโยชน์ทางภาษีและไม่ใช้ภาษี** โดยในระยะแรกก่อนมีกฎหมายเฉพาะ กำหนดให้นักลงทุนได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุดตามกฎหมายที่มีในปัจจุบัน

➤ **เขตนิคมอุตสาหกรรม** กำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งด้านการยกเว้นภาษีนำเข้า-ส่งออก การยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้ภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ คือ ① เขตนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Zone : GIZ) ② สิทธิประโยชน์ด้านภาษีสำหรับผู้ลงทุน BOI และ ③ สิทธิด้านภาษีนำเข้า-ส่งออกแบบเขตปลอดอากร (Free Zone) ของกรมศุลกากร นอกจากนี้ ยังมีการอำนวยความสะดวกในการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุน และจัดตั้ง One-Stop Services ในนิคมอุตสาหกรรม

➤ **ด้านการค้า** นักลงทุนสามารถจัดตั้ง ICD คลังสินค้าทัณฑ์บน โดยได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีนำเข้า-ส่งออกแบบเขต Free Zone ของกรมศุลกากร

(2.2) **มาตรการสนับสนุนเพิ่มเติม** จัดตั้ง One Stop Service ชายแดนเพื่อให้บริการตรวจสอบปล่อยสินค้านำเข้า-ส่งออกให้เป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว และการเข้า-ออกแรงงานต่างด้าว นักท่องเที่ยว ประชาชน ในเขตเศรษฐกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การอำนวยความสะดวกธุรกรรมเงินตรา และการผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจ ตลอดจนการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ ทั้งด้านการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความพร้อมโครงการ และการปรับปรุงความตกลงระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาาร่วมกัน

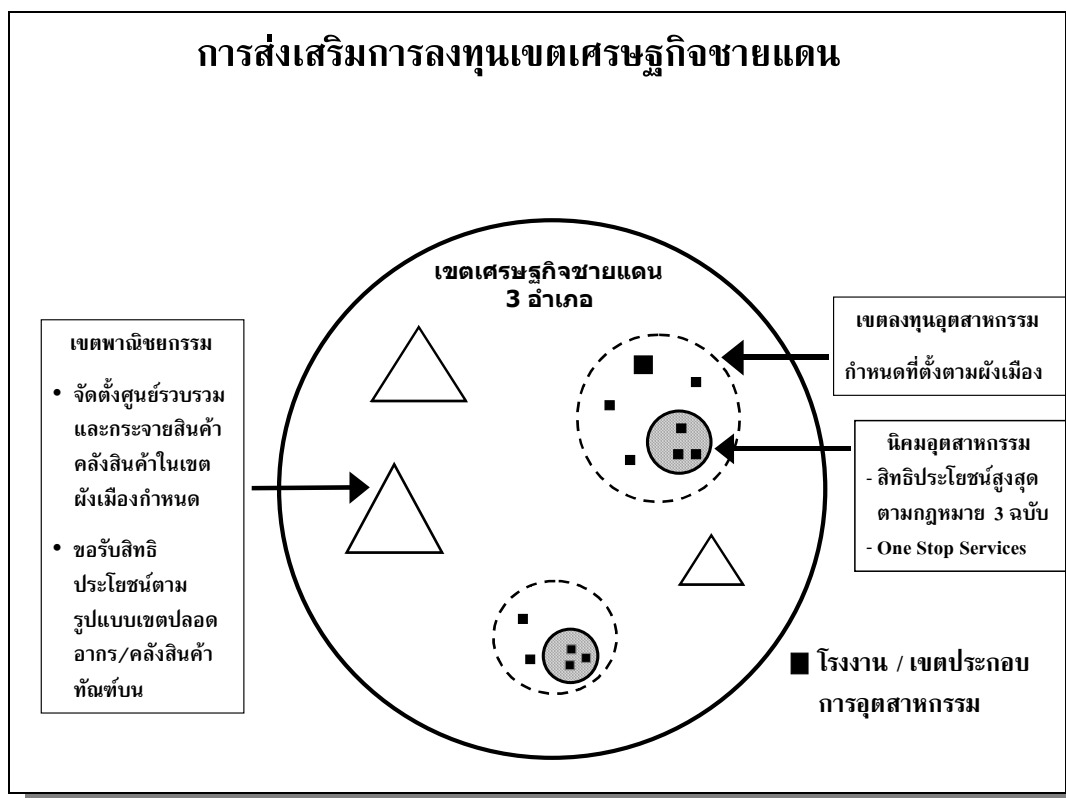
(3) การจัดตั้งกลไกบริหารจัดการ

๙๙ **ระยะแรก** จัดตั้งองค์กรการบริหารโครงการในรูปแบบคณะกรรมการ 3 ระดับ (1) ระดับประเทศ คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจ (2) ระดับเขตเศรษฐกิจคณะกรรมการระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เป็นประธาน (3) ระดับนิคมอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยควบคุมดูแล

๙๙ **ระยะยาว** ยกร่างกฎหมายเฉพาะสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษให้สามารถจัดตั้งองค์กร ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จอย่างมีเอกภาพ ภายใต้กฎหมายฉบับเดียว ทั้งนี้ เพราะการดำเนินการในระบบราชการปัจจุบันเป็นในลักษณะ Functional-based Management ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำหรับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่ต้องการพัฒนาและบริหารจัดการในลักษณะ Area-based Management ที่มีเจ้าภาพในการบริหารจัดการ และมีเอกภาพและประสิทธิภาพในการพัฒนากิจกรรมด้านเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การค้าบริการ และการลงทุน ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษารูปแบบกฎหมายเพื่อหาองค์กรเจ้าภาพที่สามารถบริหารจัดการคล่องตัวแบบเอกชน

ภาพที่ 4: แนวทางพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนและการส่งเสริมการลงทุนเขตเศรษฐกิจชายแดน





(3.3) ผลการดำเนินการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนนำร่องของประเทศ

(1) **เขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดเชียงราย** ปัจจุบันอยู่ระหว่างพัฒนาพื้นที่เพื่อเตรียมรองรับการลงทุน ซึ่งมีความก้าวหน้าโดยสรุป ดังนี้

» **การพัฒนาพื้นที่และแผนสนับสนุน** รัฐบาลอนุมัติงบประมาณปี 2546-2548 เพื่อพัฒนาเรื่องสำคัญ 1,356.51 ล้านบาท ประกอบด้วย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่รวมทั้งชุมชน เทศบาล การวางผังเมือง การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการด้านอนุรักษ์/ พัฒนาท่องเที่ยว และกระบวนการมีส่วนร่วม/สังคม โดยการพัฒนาในภาพรวมจะเสร็จสมบูรณ์ปลายปี 2548 ในขณะเดียวกัน จังหวัดให้บรรจุโครงการที่เกี่ยวข้องในยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อเตรียมพัฒนาให้ครบเต็มระบบภายในปี 2550 **การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม** มีการทบทวนจุดที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมในช่วงปี 2546-2547 หลายครั้งจนได้ข้อยุติ และมอบให้ กนอ. ศึกษาความเหมาะสมการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแล้วเสร็จสามารถรองรับการลงทุนได้ภายในปี 2548 แต่เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายไม่สนับสนุนการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในอำเภอเชียงแสน ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องพิจารณาความเหมาะสมพื้นที่ตั้งใหม่ ตลอดจนศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาประมาณ 1 ปี จึงจะมีการลงทุนจริง

❧ **มาตรการสนับสนุน** นอกจากการให้สิทธิพิเศษ ตามกฎหมาย 3 ฉบับ สำหรับผู้ที่เข้าลงทุนในเขตเศรษฐกิจแล้ว ยังจัดให้มีมาตรการสนับสนุนเพิ่มเติม ได้แก่ จัดตั้ง One Stop Service ชายแดน การอำนวยความสะดวกธุรกรรมเงินตรา และผ่อนปรนใช้แรงงานต่างด้าว คาดว่าดำเนินการภายในปี 2549

❧ **กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ** สำนักงานกฎหมาย มีชัย ฤชุพันธุ์ ศึกษากฎหมายเฉพาะแล้วเสร็จกลางปี 2547 ซึ่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รับเรื่องการ “ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ไปพิจารณา ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทั้งนี้ การดำเนินการในภาพรวมจะเสร็จสมบูรณ์ตามกำหนด ยกเว้นเพียง 4 เรื่องที่ล่าช้ากว่ากำหนด คือ การวางผังเมือง การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาการท่องเที่ยวและอนุรักษ์พัฒนาเมือง และการจัดตั้ง OSS ชายแดน ซึ่งจะเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จในปี 2549 ต่อไป

(2) เขตเศรษฐกิจชายแดน จังหวัดตาก คณะรัฐมนตรีมีมติ ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 ตลอดจนอนุมัติให้เร่งดำเนินการพัฒนาแก้ไขปัญหาเมือง ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานหลัก และศึกษากำหนดกิจกรรมการพัฒนาที่เหมาะสมก่อนจะเปิดให้มีการลงทุน ปัจจุบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ยกร่างแผนงาน/โครงการแล้วเสร็จ กำหนดดำเนินการในปี 2548-2549 ในการพัฒนาพื้นที่เพื่อเตรียมรองรับการลงทุน ศึกษาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และปรับโครงสร้างภาคเกษตร ปรับปรุงกฎระเบียบ/นโยบาย สนับสนุน ตลอดจนเร่งดำเนินกิจกรรมเชื่อมโยง 2 ประเทศ ได้แก่ การเชื่อมโยงทางสังคมวัฒนธรรม การลงทุน Contract Farming

(3) เขตเศรษฐกิจชายแดนไทย-มาเลเซีย ภายใต้การดำเนินการ IMT-GT ไทยมีแนวคิดจะพื้นที่การผลิตร่วมเพื่อกระจายการลงทุนและการพัฒนามาสู่ฝั่งไทย ด้วย โดยมีพื้นที่ที่เหมาะสมอยู่ที่พื้นที่สะเดา-ปาดังเปซาร์ ซึ่งเป็นประตูส่งออกหลักของประเทศ ปัจจุบันกำหนดให้มีการศึกษาการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและการศึกษาการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทย ให้สามารถเชื่อมโยงการผลิตกับมาเลเซียและรองรับการลงทุนจากประเทศที่สามได้

(3.4) ประเด็นท้าทายต่อการประสบความสำเร็จ

จากการศึกษาปัญหาข้อจำกัดต่างๆ ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ ประกอบกับสภาพความจริงที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนของไทย ทำให้เห็นว่าเงื่อนไขสู่ความสำเร็จหรือประเด็นท้าทายที่ภาครัฐ เอกชน และประชาชนของไทยจะต้องให้ความสำคัญ 5 ประเด็น คือ

» **การพัฒนาพื้นที่และแผนสนับสนุน** ประเด็นท้าทายสำหรับรัฐบาลในเรื่องนี้ คือ การพัฒนาในพื้นที่ชายแดนนั้นจะต้องลงทุนสูงมากในระยะแรก โดยมีบางโครงการที่อาจไม่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจโดยตรง ได้แก่ ระบบกำจัดขยะ ป้องกัน น้ำท่วม ฯลฯ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ต้องพัฒนาเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนและระยะเวลาจำนวนมาก นอกจากนี้ ก่อนการกำหนดการพัฒนาใดๆ ในเขตเศรษฐกิจจะต้องวางแผนเมืองให้เสร็จสิ้นก่อนเพื่อให้สามารถจัดระเบียบการพัฒนาให้สอดคล้องการใช้ที่ดินได้ แต่ในความเป็นจริงกระบวนการร่างผังจนถึงการประกาศบังคับใช้มีขั้นตอนที่ยาวนานมากประมาณ 2 ปี ซึ่งส่งผลทำให้ไม่สามารถควบคุมการพัฒนาในพื้นที่ ตลอดจนขาดเครื่องมือในการจัดระเบียบการพัฒนาหรือการลงทุนได้ ดังนั้น รัฐบาลควรให้มีการปรับปรุงข้อกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนประกาศบังคับใช้ผังเมืองให้สามารถดำเนินการได้เร็วขึ้น

» **กฎระเบียบนโยบายมาตรการส่งเสริมการลงทุน** ในเรื่องนี้รัฐบาลไทยจัดว่ามีความพร้อมในการกำหนด Incentive Package ที่ครอบคลุมสิทธิพิเศษจำนวนมาก โดยเฉพาะทางด้านภาษีที่สูงกว่าหรือเทียบเท่าจีนและประเทศใกล้เคียง ตลอดจนมีความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่นและจูงใจนักลงทุนได้ดีและชัดเจนกว่าเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน

» **การบริหารจัดการ** จากการดำเนินการในประเทศต่างๆ เห็นได้ว่าที่เขตเศรษฐกิจจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวส่วนใหญ่ขึ้นกับความสามารถของรัฐบาลในการ **กำหนดการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ รวดเร็วปราศจากคอร์รัปชัน** ในขณะที่ การดำเนินการในระบบราชการของไทย ปัจจุบัน เป็นในลักษณะ Functional-based Management ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำหรับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะที่ต้องการพัฒนาและการบริหารจัดการในลักษณะ Area-based Management ที่มีเจ้าภาพในการบริหารจัดการ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นท้าทายเกี่ยวกับความสามารถของรัฐบาลในการสร้างระบบบริหารจัดการในลักษณะ Area-based Management ที่มีเอกภาพและประสิทธิภาพในการพัฒนากิจกรรมด้านเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

» **แผนการตลาดและการเข้าถึงนักลงทุน** รัฐบาลจะต้องกำหนดกลยุทธ์ทางการตลาดตลอดจนการประชาสัมพันธ์ทั้งในและระหว่างประเทศเพื่อเข้าถึงนักลงทุนเป้าหมาย

» **การมีส่วนร่วมของประชาชน** จากการดำเนินการเขตเศรษฐกิจชายแดนนำร่อง พบว่า การสร้างการมีส่วนร่วมเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลต่อความล้มเหลวหรือสำเร็จของการพัฒนา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสื่อสารที่สามารถเข้าถึงภาครัฐ เอกชน องค์กรท้องถิ่น ผู้นำประชาชน สื่อสาธารณะ และประชาชนอย่างแท้จริง เพราะเมื่อประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโครงการขาดการรับรู้ข้อมูลและกระบวนการทำงานของภาครัฐนำมาสู่ความหวาดระแวง ความไม่เข้าใจ เกิดความขัดแย้งและกระแสด้านในพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมการที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย มุ่งเน้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และสร้างความเข้าใจร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนสามารถเข้าถึงปัญหาและความต้องการประชาชนนำไปสู่การกำหนดการดำเนินการให้สอดคล้องความต้องการของท้องถิ่นมากที่สุด

(3.5) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ระดับประเทศ

❧ **เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ** การสร้างฐานการลงทุนแห่งใหม่จะสนับสนุนกิจกรรมการผลิตที่ต้องการใช้แรงงานและวัตถุดิบ สนับสนุนกิจกรรมการค้า การบริการ และพัฒนาบริการโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่เชื่อมโยงจุดที่ตั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งภายในและประเทศเพื่อนบ้าน

❧ **สนับสนุนการสร้างความมั่นคงของประเทศ** ลดปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงาน การเป็นแหล่งพักและเส้นทางผ่านของยาเสพติด ซึ่งภาคเหนือมีปัญหาบริเวณจังหวัดแนวชายแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และสามารถสร้างความสัมพันธ์ประชาชนบริเวณแนวชายแดน

❧ **สนองตอบการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ** โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมในพื้นที่ตอนในของไทยที่จะเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานสู่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีมากขึ้น โดยเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจะเป็นแหล่งรองรับการย้ายฐานการลงทุนในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานและพึ่งพาวัตถุดิบของประเทศเพื่อนบ้านได้เป็นอย่างดี ซึ่งผู้ประกอบการได้รับประโยชน์จากต้นทุนการผลิตที่ลดลง การขนส่งสินค้าและวัตถุดิบแรงงานราคาถูก

ระดับชุมชน

❧ **จัดระเบียบการพัฒนาป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนสังคม** สิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จากความได้เปรียบเรื่องที่ตั้ง และการมีปัจจัยที่เป็นต้นทุนการผลิตราคาถูก จะส่งผลให้เกิดการดึงดูดการลงทุนและการย้ายถิ่นฐานเข้าสู่พื้นที่ ซึ่งหากปล่อยให้สภาพดังกล่าวเกิดขึ้นตามธรรมชาติโดยมิได้วางแผนตั้งรับ จะก่อให้เกิดปัญหาทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหาสังคมในที่สุด การพัฒนาเขตเศรษฐกิจจะช่วยให้การจัดระเบียบการพัฒนาด้วยการวางแผนการใช้ที่ดิน ศึกษากำหนดกิจกรรมที่เหมาะสม และวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมเพื่อรองรับ

❧ **สร้างแหล่งงาน** การเพิ่มปริมาณการค้า การลงทุน การผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมชนบท และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และการท่องเที่ยวในพื้นที่ส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัว และสร้างงานทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งจะแก้ไขปัญหาความยากจนในที่สุด

❧ **พัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานจำเป็น** นำมาสู่การยกระดับสภาพแวดล้อมชุมชน และยกระดับคุณภาพชีวิต

❧ **เชื่อมโยงฐานเศรษฐกิจชุมชน (OTOP) สู่ตลาดระดับภาคและระหว่างประเทศ**

(4) การสนับสนุนการย้ายฐานการลงทุนเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้าน

(4.1) การพัฒนาและสู่ทางการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน

การย้ายฐานการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านในบพท นี้ จะเน้นการสนับสนุนการย้ายฐานการลงทุนของนักลงทุนไทยเข้าสู่ฐานการผลิตตามแนวเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ (Economic Corridor) เป็นหลัก เพราะเป็นนโยบายการส่งเสริมการลงทุนร่วมกันในภูมิภาค โดยกำหนดพิจารณาเฉพาะเพื่อนบ้านตอนบนเนื่องจากเป็นพื้นที่รองรับอุตสาหกรรมกลุ่มพึ่งพาแรงงานและวัตถุดิบที่ไทยสมควรต้องขยายฐานการลงทุนเนื่องจากนโยบายปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศ

จากการศึกษา พบว่า รูปแบบฐานการผลิตหรือฐานการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านมีความหลากหลาย ได้แก่ Inland Container Depot, Export Processing Zone, Free Trade Zone และ Special Border Economic Zone ซึ่งการกำหนดรูปแบบ กิจกรรมการพัฒนา ตลอดจนสิทธิประโยชน์จะมีรายละเอียดแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ปัจจุบัน แต่ละประเทศได้เร่งจัดลำดับความสำคัญ กำหนดพื้นที่และรูปแบบการพัฒนาเพื่อรองรับการลงทุน โดยความพร้อมและสู่ทางการลงทุนแต่ละประเทศ ประกอบด้วย

» **กัมพูชา** รัฐบาลกัมพูชาเร่งจัดเตรียมพื้นที่ในสำหรับพัฒนานิคมอุตสาหกรรมที่เกาะกงให้เป็นฐานการผลิตสำคัญแห่งแรก โดยไทยได้ให้ความช่วยเหลือในการศึกษากำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมาย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และกำหนดนโยบายสิ่งจูงใจ ตลอดจนกลไกบริหารจัดการซึ่งแล้วเสร็จในปี 2547 ปัจจุบัน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกระทรวงการต่างประเทศ กำหนดจัด Road Show ส่งเสริมนักลงทุนไทยเข้าลงทุนต่อไป

» **สปป.ลาว** รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนา East West Economic Corridor เนื่องจากจะได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงประเทศ Land Lock เป็น Land Link โดยผลักดันการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในสະໜິດເມືອງ โดยได้อนุมัติสิทธิประโยชน์ที่จะให้กับนักลงทุน รวมทั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเริ่มให้ความช่วยเหลือในการศึกษาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและกำหนดแล้วเสร็จปี 2549

» **พม่า** รัฐบาลมีนโยบายจะพัฒนาฐานการผลิตในลักษณะเขตเศรษฐกิจพิเศษ/นิคมอุตสาหกรรมในเมะละแหม่ง ผะอันและพื้นที่ชายแดนเชื่อมโยงกับไทยที่แม่สอด-เมียวดี โดยเร่งพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงเข้าสู่พื้นที่เป้าหมาย และตกลงให้ไทยให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการพัฒนาฐานผลิตบริเวณดังกล่าว ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยให้ความช่วยเหลือในการศึกษาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมกำหนดแล้วเสร็จปี 2549

» **เวียดนาม** มีความก้าวหน้าการพัฒนาอย่างชัดเจน โดยในแนว East West Economic Corridor มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษลาวบาวซึ่งเป็น Border nodes สำคัญและมีนักลงทุนเข้าลงทุนแล้วเมื่อปี 2546 ตลอดจนเร่งพัฒนาเขตอุตสาหกรรมและท่าเรือในดานัง เพื่อรองรับการลงทุน และส่งเสริมการท่องเที่ยวในเว้เป็นเมืองประวัติศาสตร์ของโลก

(4.2) ประเด็นท้าทายต่อการพัฒนาฐานการลงทุนของประเทศเพื่อนบ้าน

การที่ประเทศสมาชิกยังมีความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาและมีข้อจำกัดแตกต่างกันประกอบกับความสามารถในการจัดการปัญหาและศักยภาพต้นทุนการผลิตที่ต่างกัน ส่งผลให้ความพร้อมในการรองรับการลงทุนไม่เท่ากัน ดังนั้น การที่จะทำให้เกิดการลงทุนอย่างเป็นรูปธรรมนั้นรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านจะต้องตระหนักถึงประเด็นท้าทาย คือ

» **การพัฒนาพื้นที่เตรียมรองรับการลงทุน** โดยสิ่งที่รัฐบาลแต่ละประเทศจะต้องเร่งดำเนินการในพื้นที่ลงทุน คือ พัฒนาระบบไฟฟ้า ประปา ระบบป้องกันสิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่ดินและวางระบบผังเมือง และบริการสนับสนุนด้านอื่น ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข การเงินการธนาคาร ตลอดจนเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงทั้งในและระหว่างประเทศ ได้แก่ ระบบถนน ปรับปรุงร่องน้ำ ท่าเรือ เป็นต้น ประเด็นท้าทายสำคัญ คือ การพิจารณาการกำหนดค่าบริการในระดับที่นักลงทุนสามารถยอมรับได้ และการที่รัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านต้องลงทุนพัฒนาพื้นที่และโครงสร้างภายใน Economic Zone ทั้งระบบถือเป็นภาระของภาครัฐมากเพราะต้องใช้เงินลงทุนมหาศาล ส่งผลให้หลายประเทศขาดความพร้อมการรองรับการลงทุน การลดแรงกดดันดังกล่าวจึงขึ้นกับความสามารถในการส่งเสริมให้มีการร่วมทุนกับภาคเอกชน และร่วมสัมปทานลงทุนโครงสร้างพื้นฐานกับภาครัฐ

» **การปรับปรุงกฎระเบียบ นโยบายสนับสนุน** ปัจจัยสำคัญในการการสร้างเชื่อมั่นและจูงใจนักลงทุนขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลในการปรับปรุงกฎระเบียบ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนให้มี **มาตรฐาน มีความแน่นอนและโปร่งใส** และการคุ้มครองการลงทุนเพื่อสร้างความมั่นใจให้นักลงทุน รวมทั้งกำหนดแรงจูงใจในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะการให้เป็นพิเศษใน Economic Zone เพื่อจูงใจให้นักลงทุนย้ายฐานการลงทุนในพื้นที่ที่กำหนด

» **การพัฒนาฝีมือแรงงาน** ปัจจัยการผลิตที่จะลดต้นทุนนักลงทุนและดึงดูดการลงทุนมากในภูมิภาคนี้ คือ แรงงาน ซึ่งปัจจุบันระดับฝีมือแรงงานต่ำ ขาดผู้เชี่ยวชาญการจัดการด้านเทคนิค การสนับสนุนจากรัฐเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่เพียงพอและอาจไม่สอดคล้องความต้องการของนักลงทุน ดังนั้น จึงควรต้องมีสร้างสิ่งจูงใจให้เอกชนเข้าร่วมกำหนดการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน กำหนดหลักสูตรให้สอดคล้องความต้องการของตลาด

» การเข้าถึงข้อมูลด้านการลงทุน นักลงทุนที่จะเข้าลงทุน จำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่ชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจเข้าลงทุน ได้แก่ สถานการณ์การลงทุนในพื้นที่ นโยบาย ขั้นตอน กฎระเบียบ มาตรการส่งเสริมการลงทุน และข้อมูลทางการตลาดอื่นๆ ซึ่งปัจจุบันยังขาดแคลนการจัดทำฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบร่วมกัน การเผยแพร่และเข้าถึงภาคเอกชนอย่างเป็นระบบ

(4.3) กลยุทธ์ของรัฐบาลไทยในการสนับสนุนเอกชนไทยย้ายฐานการลงทุนเข้าสู่เพื่อนบ้าน

» การให้ความช่วยเหลือในการศึกษาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อให้เกิดความมั่นใจของนักลงทุนในการเข้าลงทุน ไทยควรให้ความช่วยเหลือทางวิชาการโดยให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยศึกษาพิจารณาจุดที่ตั้งที่เหมาะสม ประเภทอุตสาหกรรมเป้าหมาย และ Incentive สำหรับนักลงทุน เพื่อเสนอแนะรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านให้สามารถพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนสนับสนุนให้มีการเข้าลงทุนของภาคเอกชนต่อไป

» การผลักดันให้ประเทศเพื่อนบ้านพัฒนากฎระเบียบสนับสนุนการลงทุน ควรเจรจาทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี โดยเน้นการผ่อนปรนกฎระเบียบการค้า และการขนส่งสินค้าผ่านแดนเพื่อลดต้นทุนวัตถุดิบและสินค้า ปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน ให้มีมาตรฐานเพิ่มขึ้น ได้แก่ การจ้างงาน การลงทุน ระบบภาษี การคุ้มครองการลงทุน และอำนวยความสะดวกการอนุมัติการลงทุน

» สนับสนุนการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ร่วมมือกับภาคเอกชนในการสนับสนุนการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานประเทศเพื่อนบ้าน โดยจัดหลักสูตรการอบรมให้สอดคล้องความต้องการของประเทศเพื่อนบ้าน



บทที่ 4

บทสรุป

ภายใต้สถานการณ์ใหม่ที่โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้พัฒนาไปอย่างต่อเนื่องนั้น ประเทศต่างๆ จึงกำลังเผชิญหน้ากับโอกาสและความท้าทายอันสำคัญทั้งที่คาดการณ์ได้และคาดการณ์ไม่ได้อีกมาก ดังนั้นสิ่งสำคัญที่ประเทศไทยควรตระหนักถึงคือ การส่งเสริมความร่วมมือในกลุ่มประเทศเอเชีย และกระชับความร่วมมือกับเขตอื่นๆ ของโลกให้แน่นแฟ้น ขณะเดียวกันก็ยังคงเตรียมวิธีการที่จะรับมือกับการท้าทายของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลกระทบต่อประเทศในภูมิภาค และส่งเสริมการประสานงานและความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น

ประเทศไทยได้ปรับตัวรองรับกระแสโลกาภิวัตน์โดยได้กำหนดนโยบายในการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี และกำหนดนโยบายพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านโดยใช้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นเครื่องมือสำคัญในการเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศเพื่อนบ้านให้แน่นแฟ้นกันมากยิ่งขึ้น

สำหรับยุทธศาสตร์การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ประเทศไทยตระหนักดีว่าเศรษฐกิจของประเทศยังต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศค่อนข้างมากและในกระแสโลกาภิวัตน์การค้าของประเทศต่างๆ ก็ส่งผลกระทบต่ประเทศไทยอย่างมากด้วย ดังนั้นประเทศไทยเริ่มหันมาทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ มากขึ้น ซึ่งปัจจุบันรวมเป็น 8 ประเทศกับ 2 กลุ่มประเทศโดยการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทยจะเป็นกลยุทธ์ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และเพิ่มโอกาสการส่งออกทั้งตลาดเดิมและขยายเข้าสู่ตลาดใหม่ อย่างไรก็ตามในการดำเนินยุทธศาสตร์การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทย ก็มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย การเปิดเสรีทางการค้าอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมและบริการบางประเภทที่ยังมีขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำอยู่ จึงทำให้ผู้ผลิตบางรายต้องเร่งปรับตัวและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สามารถดำรงอยู่และแข่งขันต่อไปได้

การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีของไทย อาจก่อให้เกิดภาวะคุกคามต่อภาคอุตสาหกรรมของไทย ดังนั้น การกำหนดมาตรการรองรับผลกระทบจากการทำความตกลงการค้าเสรี เพื่อรักษาผลประโยชน์และความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในตลาดโลก เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง การปรับโครงสร้างภาคเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างภาคอุตสาหกรรม โดยการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) ยกระดับความสามารถและเชื่อมโยงวิสาหกิจทุกกลุ่มจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมไทยให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับการดำเนินนโยบายความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์ และระบบเศรษฐกิจไร้พรมแดน (Borderless Economy) ผลจากการรวมกลุ่มพัฒนาของไทยและประเทศเพื่อนบ้านในอดีตที่ผ่านมาเริ่มเกิดผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะด้านคมนาคมที่เป็นอุปสรรคการติดต่อและดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจจะระหว่างกันที่สำคัญ หากแต่การพัฒนาที่ยังไม่เกิดสมดุลทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ปัญหาช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและเพื่อนบ้านยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วเป็นทั้งส่วนที่สร้างโอกาส และเร่งให้ปัญหาต่างๆ ที่โลกเผชิญอยู่ เช่น ด้านพลังงาน ด้านโรคติดต่อ ด้านความไม่มั่นคงในชีวิต ทรัพยากร และปัญหาสิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติ เป็นปัญหาที่กระทบทั้งภูมิภาคซึ่งไทยและเพื่อนบ้านต้องร่วมมือกันแก้ไข ดังนั้นไทยและเพื่อนบ้านจำเป็นต้องปรับตัว และร่วมมือกันในลักษณะหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่แน่นแฟ้น เพื่อใช้ศักยภาพที่มีอยู่ สร้างโอกาสการแข่งขันในตลาดการค้าและการลงทุนโลก สร้างเสถียรภาพและการเติบโตเศรษฐกิจ ตลอดจนร่วมมือเพื่อรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ ร่วมกัน

สิ่งที่ไทยต้องดำเนินการเพื่อใช้โอกาสจากความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศมากที่สุด นอกจากจะต้องมีการดำเนินนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศเชิงรุกในลักษณะส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว ไทยต้องกำหนดยุทธศาสตร์เตรียมพร้อมพัฒนาภายในประเทศ เพื่อต่อยอดจากสิ่งที่ผลักดันในเชิงนโยบายในเวทีต่างๆ โดยเฉพาะการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาพื้นที่ Competitive Investment Location เพื่อดึงดูดการลงทุนในประเทศต่างๆ เพื่อดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค โดยเป็นการสร้างแหล่งลงทุนใหม่ที่นักลงทุนจะได้ประโยชน์สูงเมื่อเทียบกับแหล่งลงทุนอื่น เนื่องจากสามารถลดต้นทุนการผลิตและเข้าถึงตลาดขนาดใหญ่ในภูมิภาค ทั้งนี้ หากการดำเนินการมีผลเป็นรูปธรรมนอกจากไทยและประเทศเพื่อนบ้านจะได้รับประโยชน์เด่นชัดในแง่ของเศรษฐกิจ นำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและกลุ่มสมาชิกแล้ว การจัดตั้งฐานการผลิตยังมีผลสนองตอบนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศหลายเรื่องอย่างเป็นรูปธรรม คือ สนับสนุนความมั่นคง ด้วยการเชื่อมโยงทางสังคมและวัฒนธรรม (Cultural link) และแก้ปัญหาสังคม (ยาเสพติด แรงงาน) การจัดระเบียบการพัฒนาป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชน สังคม สิ่งแวดล้อม การสร้างโอกาสเชื่อมโยงฐานเศรษฐกิจชุมชนสู่ตลาดระดับภาค และระหว่างประเทศแก้ไขปัญหาความยากจน นอกจากนี้ การสนับสนุนให้มีการพัฒนาฐานการผลิตบริเวณชายแดนและการย้ายฐานเข้าสู่เพื่อนบ้าน ยังเป็นกลยุทธ์การพัฒนาเชิงพื้นที่ที่สามารถสนองตอบการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมไทย ในการรองรับอุตสาหกรรมที่เสียเปรียบเมื่อตั้งในพื้นที่ชั้นในของประเทศ สนับสนุนการกระจายการลงทุนในประเทศ และสามารถลดความเหลื่อมล้ำการพัฒนาได้อย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการสร้างฐานการลงทุนแห่งใหม่ที่สามารถดึงดูดการลงทุนและการส่งเสริมให้มีการย้ายฐานลงทุนอย่างเป็นรูปธรรม นั้น ถือเป็นยุทธศาสตร์ใหม่ที่ยังมีประเด็นท้าทายหลายเรื่องทั้งด้านการพัฒนาพื้นที่ กฎระเบียบนโยบาย การเข้าถึงนักลงทุนภายนอก และการยอมรับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการจัดการต่อประเด็นท้าทายต่าง ๆ เป็นเรื่องที่ต้องประสานความร่วมมือของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการนักลงทุน และเกิดการยอมรับในทุกภาคส่วนนำไปสู่การพัฒนาและการลงทุนอย่างเป็นรูปธรรม ต่อไป



ภาคผนวก: ตารางสรุปผลการจัดทำเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศ

เขตการค้าเสรี	กลุ่มสินค้า	วันที่ลงนาม	บังคับใช้ (เปิดเสรี)	ลดลงเป็น 0%
1. อาเซียน-จีน	- เปิดเสรีสินค้าทั้งหมด - สินค้ากลุ่มแรกภายใต้ Early Harvest Programme ตามพิกัดศุลกากร ตอนที่ 01-08 ได้แก่ สัตว์มีชีวิต เนื้อสัตว์ ปลาและอาหารทะเล นมและผลิตภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์จากพืชและสัตว์ ผักผลไม้ - เร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ทุกรายการ ตามพิกัดศุลกากรตอนที่ 07-08 (116 รายการ ตามพิกัดศุลกากร 6 หลัก) - กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดเฉพาะสินค้า เบื้องต้นยอมรับ 474 รายการ รวมถึงสินค้าไทยที่พยายามผลักดัน คือ สินค้าสิ่งทอ ทุนการระบอง และอัญมณี	29-30 พฤศจิกายน 2004 ณ กรุงเทพมหานคร 18 มิถุนายน 2003 ณ กรุงปักกิ่ง 13-15 พฤษภาคม 2005 ณ จังหวัดภูเก็ต	1 มกราคม 2005 1 มกราคม 2004 1 กรกฎาคม 2005	ภายในปี 2006 1 ตุลาคม 2003
2. ไทย-อินเดีย	<u>ความตกลงการเปิดเสรีในด้านต่างๆ</u> - ด้านการค้าสินค้า - ด้านการค้าบริการและการลงทุน (ทยอยเปิดเสรีในรายสาขาที่มีความพร้อมก่อน)	9 ตุลาคม 2003 ณ ทำเนียบรัฐบาล	ภายในปี 2010 ภายในมกราคม 2006	
	<u>ข้อตกลงให้มีการลดภาษีสินค้าบางส่วนทันที</u> (รวม 82 รายการ) (Early Harvest Scheme:EHS) โดยทยอยลดภาษีดังนี้ 1.ภาษีลดลง 50% 2.ภาษีลดลง 75% 3.ภาษีเป็น 0%		1 กันยายน 2004 1 กันยายน 2005 1 กันยายน 2006	

เขตการค้าเสรี	กลุ่มสินค้า	วันที่ลงนาม	บังคับใช้ (เปิดเสรี)	ลดลงเป็น 0%
3. ไทย-บาหลีเรน	- สินค้าที่จะลดภาษีในเบื้องต้น (Early Harvest) - สินค้าจำนวน 626 รายการ อัตราภาษีอยู่ที่ 0-3% และจาก 3% เป็น 0% - สินค้าจำนวน 5.000 รายการ ไทยเสนอให้มีการจัดกลุ่มเป็น 3 กลุ่ม และใช้รูปแบบการลดภาษีดังนี้ 1.Fast Track ประกอบด้วยสินค้าน้อยละ 40 ของสินค้าส่วนที่เหลือทั้งหมด 2.Normal Track ประกอบด้วยสินค้าน้อยละ 40 ของสินค้าส่วนที่เหลือทั้งหมด 3.Other Product ประกอบด้วยสินค้าน้อยละ 20 ของสินค้าส่วนที่เหลือทั้งหมด	29 ธันวาคม 2002	(ยังไม่มีผลบังคับใช้เนื่องจากบาหลีเรนอยู่ระหว่างการเจรจา)	
				ภายใน 1 มกราคม 2005 1 มกราคม 2005 1 มกราคม 2007 1 มกราคม 2010
4. ไทย-เปรู	- ลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น - คาดว่าเขตการค้าเสรีจะมีผลสมบูรณ์ ** ทั้งสองฝ่ายมีหลักการเรื่องกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ต่างกันมากจึงต้องมีการเจรจาครั้งต่อไป**	17 ตุลาคม 2003 ภายในปี 2015		
5.ไทย-ออสเตรเลีย	การลดภาษีสินค้า การลดภาษีของไทย (ประมาณ 5,505 รายการ) - ประมาณ 49% ของรายการสินค้าทั้งหมด โดยส่วนใหญ่เป็นวัตถุดิบที่ไทยไม่มีศักยภาพในการผลิต เช่น ัญพืช ครั่ง โกโก้ สีนแร่ เชื้อเพลิง - สินค้ารายการอื่น ประมาณ 51% ททยอยลดลงเหลือ 0% เช่น ผัก ผลไม้ พลาสติก กระดาษ สิ่งทอ เสื้อผ้า เหล็ก เครื่องจักร อุปกรณ์ไฟฟ้า	5 กรกฎาคม 2004 ณ กรุงแคนเบอร์รา		ณ วันที่แรกที่ความตกลง มีผลบังคับใช้ ภายในปี 2010

เขตการค้าเสรี	กลุ่มสินค้า	วันที่ลงนาม	บังคับใช้ (เปิดเสรี)	ลดลงเป็น 0%
ไทย-ออสเตรเลีย	<u>สินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมที่อ่อนไหว</u> (ใช้เวลาในการลดยาวนานกว่า) - นมข้น บัตเตอร์มิลค์ น้ำผึ้ง ส้ม องุ่น มันฝรั่งปรุงแต่ง ไวน์ สิ่งทอ เสื้อผ้า เหล็ก - เนื้อ นม หางนม เนย เนยแข็ง เครื่องในสัตว์ มันฝรั่ง น้ำตาล ชา กาแฟ ข้าวโพด - นมและครีม			ภายในปี 2015 ภายในปี 2020 ภายในปี 2025
	<u>การลดภาษีของออสเตรเลีย</u> (ประมาณ 6,108 รายการ) - ประมาณ 83% ของรายการสินค้าทั้งหมด - ประมาณ 17% ทายอดลดจนเหลือ 0% - สินค้าเกษตรทุกรายการ - สินค้าเกษตรทุกรายการ ยกเว้น ปลาทูน่า ปลาสดคิปแจ็ก และปลาโบนิโต - สินค้าอุตสาหกรรม หรือทยอยลดเหลือ 0% ในรายการที่มีอัตราภาษีสูง เช่น พลาสติก เครื่องหนัง ชิ้นส่วนยานยนต์ เหล็ก สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่มและรองเท้า - สินค้าเสื้อผ้า (ภาษี 25%) ลดลงเหลือ 12.5% ลดลงเหลือ 5% ลดลงเหลือ 0%			ณ วันที่แรกที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ ภายในปี 2010 และ 2015 ณ วันที่แรกที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ ภายในปี 2007 ณ วันที่แรกที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ ณ วันที่แรกที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ ภายในปี 2010 ภายในปี 2015
	<u>การเปิดตลาดด้านการค้าบริการและการลงทุน</u> <u>การเปิดตลาดของไทย</u> - ให้นักลงทุนออสเตรเลียร่วมลงทุนกับคนไทยร้อยละ 49.99 ในธุรกิจบริการ ทุกประเภท ยกเว้นธุรกิจสื่อสาร ขนส่ง และการเงิน - ให้นักลงทุนออสเตรเลียถือหุ้นข้างมากได้ถึง 60%			
			ในปี 2005	

เขตการค้าเสรี	กลุ่มสินค้า	วันที่ลงนาม	บังคับใช้ (เปิดเสรี)	ลดลงเป็น 0%
ไทย-ออสเตรเลีย	<u>การเปิดตลาดออสเตรเลีย</u> - ให้นักลงทุนไทยไปลงทุนในธุรกิจต่างๆโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้า - ผ่อนคลายเงื่อนไขให้บุคลากรไทยเข้าไปให้บริการโดยขยายระยะเวลาและให้พ่อครัวคนไทยที่ผ่านการทดสอบมาตรฐาน			
6. ไทย-ญี่ปุ่น	- ร่วมกันประกาศเปิดการเจรจาหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEP) - ประชุมเจรจาจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น รอบที่ 7 <u>การเปิดตลาดสินค้า</u> - ญี่ปุ่นเสนอเปิดเสรีสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นหลายรายการ เช่น ไข่แปรรูป เครื่องในหมูและวัวแปรรูป กุ้งสด สับปะรด กากน้ำตาล - ไทยเสนอยกเลิกภาษีสินค้าเหล็กภายใน 15 ปี เริ่มลดภาษีตั้งแต่วันที่ 11 และยกเลิกในปีที่ 15 - ไทยเสนอยกเลิกภาษีรถยนต์ที่มีขนาดเกิน 3000 ซีซี ภายใน 15 ปี โดยมีเงื่อนไขเรื่องรถยนต์ประหยัดพลังงาน	11-12 ธันวาคม 2003 ณ กรุงโตเกียว 29 มี.ค.-1 เม.ษ. 2005 จ.นครราชสีมา		
7. ไทย-นิวซีแลนด์	ความตกลงการค้าเสรีไทย-นิวซีแลนด์ <u>การลดภาษีของนิวซีแลนด์</u> - ประมาณ 79% ของรายการสินค้า - หรือประมาณ 85% ของการนำเข้าจากไทย <u>สินค้าส่งออกของไทยที่สำคัญ ได้แก่ รถปิกอัพ ทุนการระบอง เม็ดพลาสติก</u> ของปรุงแต่งจากธัญพืช อัญมณีเครื่องประดับ กุ้งแช่แข็ง เครื่องใช้ไฟฟ้า แก้วและเครื่องแก้ว - สินค้าทั้งหมดที่เหลือ - ยกเว้น สิ่งทอ เสื้อผ้า รองเท้า หยอยลด	19 เมษายน 2005	1 กรกฎาคม 2005	1 กรกฎาคม 2005 ภายในปี 2010 ภายในปี 2015

เขตการค้าเสรี	กลุ่มสินค้า	วันที่ลงนาม	บังคับใช้ (เปิดเสรี)	ลดลงเป็น 0%
ไทย-นิวซีแลนด์	<u>การลดภาษีของไทย</u> - ประมาณ 54% ของรายการสินค้า หรือประมาณ 49% ของการนำเข้าจากนิวซีแลนด์ <u>สินค้านำเข้าจากนิวซีแลนด์ที่สำคัญ</u> ได้แก่ อาหารปรุงแต่งสำหรับเลี้ยงทารก ไม้ ขนแกะ พลาสติก สัตว์น้ำ ฯลฯ - สินค้าที่เหลืออีก 10% <u>สินค้าอ่อนไหว</u> ได้แก่ นมและผลิตภัณฑ์ เนื้อหมู หัวหอมและเมล็ด			1 กรกฎาคม 2005 ภายในปี 2010 ภายในปี 2015-2020
	<u>Specific Quota</u> ไทยยกเลิกโควตาภาษีสินค้าเกษตร 18 รายการจาก 23 รายการ ที่ผูกพันไว้กับ WTO - จำนวน 4 รายการที่เหลือ ได้แก่ นมพร้อมดื่ม มันฝรั่ง หัวหอมและเมล็ด ไทยได้ระบุปริมาณให้แก่นิวซีแลนด์เป็นการเฉพาะประมาณ 10% จาก ปริมาณที่ไทยได้ผูกพันไว้กับ WTO ปี 2547 <u>สินค้าอ่อนไหว</u> นมผงขาดมันเนยจะไม่มีการเปิดโควตาเพิ่มในช่วง 20 ปี ก่อนการเปิดเสรี			
	<u>Special safeguards</u> ไทยและนิวซีแลนด์ได้ตกลงให้มีการใช้มาตรการปกป้องพิเศษสำหรับสินค้า เกษตรที่เป็นสินค้าอ่อนไหวเพื่อให้ภาคการผลิตในประเทศมีเวลาปรับตัว - หากนำเข้าสินค้านี้เกินกว่าปริมาณที่กำหนด (Trigger Volume) ประเทศผู้นำเข้าสามารถกลับไปขึ้นภาษีที่อัตราเดิมก่อนเริ่มลดหรืออัตรา MFN ในขณะนั้น โดยใช้อัตราใดอัตราหนึ่งที่ต่ำกว่า			

เขตการค้าเสรี	กลุ่มสินค้า	วันที่ลงนาม	บังคับใช้ (เปิดเสรี)	ลดลงเป็น 0%
ไทย-นิวซีแลนด์	- ไทยใช้มาตรการปกป้องพิเศษสำหรับสินค้า 41 รายการได้แก่เนื้อวัว เนื้อหมู เครื่องในสัตว์ นมและครีม หางนม เนย ไขมันนม เนยแข็ง บัตเตอร์มิลค์ น้ำผึ้งธรรมชาติ ส้มแมนดาริน องุ่นสด และมันฝรั่งแปรรูป การเปิดเสรีการค้าบริการและการลงทุน ทั้งสองฝ่ายจะเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการภายใน 3 ปี หลังความตกลง มีผลบังคับ (1 กรกฎาคม 2005)		ปี 2025 ถึงปี 2030	
8. ไทย-สหรัฐฯ	- อยู่ระหว่างการเจรจา (ครั้งที่ 3) เกือบทุกกลุ่ม ยกเว้น Customer, Government Porcurement และ Financial Services - การเจรจาครั้งที่ 4	4-8 เมษายน 2005 ณ เมืองพัททยา 11-15 กรกฎาคม 2005 ณ มลรัฐมิสซิสซิปปี		
9. ไทย-BIMSTEC	กรอบความร่วมมือBIMSTEC การค้าสินค้า	8 กุมภาพันธ์ 2004		
	<u>Fast Track</u> ประเทศอินเดีย ศรีลังกา ไทย ลดภาษีให้ประเทศกำลังพัฒนา ประเทศอินเดีย ศรีลังกา ไทย ลดภาษีให้ประเทศกำลังพัฒนา			1 ก.ค. 2006- 30 มิ.ย. 2009 1 ก.ค. 2007- 30 มิ.ย. 2010
	<u>Fast Track</u> ประเทศบังคลาเทศ ภูฏาน พม่า เนปาล ลดภาษีให้ประเทศกำลังพัฒนา ประเทศบังคลาเทศ ภูฏาน พม่า เนปาล ลดภาษีให้ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด			1 ก.ค. 2006- 30 มิ.ย. 2011 1 ก.ค. 2006- 30 มิ.ย. 2009
	<u>Normal Track</u> ประเทศอินเดีย ศรีลังกา ไทย ลดภาษีให้ประเทศกำลังพัฒนา ประเทศอินเดีย ศรีลังกา ไทย ลดภาษีให้ประเทศกำลังพัฒนา			1 ก.ค. 2007- 30 มิ.ย. 2012 1 ก.ค. 2007- 30 มิ.ย. 2010

เขตการค้าเสรี	กลุ่มสินค้า	วันที่ลงนาม	บังคับใช้ (เปิดเสรี)	ลดลงเป็น 0%
ไทย-BIMSTEC	<u>Normal Track</u> ประเทศบังคลาเทศ ภูฏาน พม่า เนปาล ลดภาษีให้ประเทศกำลังพัฒนา ประเทศบังคลาเทศ ภูฏาน พม่า เนปาล ลดภาษีให้ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด			1 ก.ค. 2007- 30 มิ.ย. 2017 1 ก.ค. 2007- 30 มิ.ย. 2015
	การค้าบริการ เปิดเสรีการค้าครอบคลุมสาขาที่สำคัญ โดยใช้ positive list approach และมีการปฏิบัติเป็นพิเศษ และยืดหยุ่นกับประเทศพัฒนาน้อยที่สุด การลงทุน เจรจาเปิดเสรีในนโยบายการลงทุน โดยให้ใช้ positive list approach ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอื่นๆ ให้มีการอำนวยความสะดวกในด้าน MRAs ความร่วมมือทางด้าน ศุลกากรเป็นต้น รูปแบบการลด/ยกเลิกภาษี 1. จัดทำรายการสินค้าไม่ลดภาษีเบื้องต้นไม่เกิน 25% ของรายการสินค้า ตามพิกัดศุลกากร 6 หลัก โดยมีเป้าหมายให้ลดมากกว่านี้ 2. ให้แต่ละประเทศเสนอรายการสินค้าลดภาษีระยะเร่งด่วน(Fast Track) และให้สินค้ากลุ่มนี้ทยอยลดภาษีเป็น 0% ภายในเวลาที่กำหนด 3. ที่ประชุมตกลงให้ลดภาษีสินค้าปกติ (Normal Track) เป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มสินค้าที่ทยอยลดภาษีเป็น 0% และกลุ่มสินค้าที่ทยอยลดภาษีลง ซึ่งเห็นว่ไม่เกิน 5%			

เขตการค้าเสรี	กลุ่มสินค้า	วันที่ลงนาม	บังคับใช้ (เปิดเสรี)	ลดลงเป็น 0%
10. ไทย-EFTA	แนวทางการเจรจา FTA ในระหว่างวันที่ 10 - 12 พฤษภาคม 2548 ณ กรุงเรคาวิด ประเทศไอซ์แลนด์ สาระสำคัญดังนี้ - วางเป้าหมายว่าจะสามารถสรุปผลการเจรจาและลงนามความตกลงได้ - หกรือแบ่งเป็น 3 กลุ่มการเจรจาหลัก 1. กลุ่ม Market Access 2. กลุ่มการค้าบริการและการลงทุน การแข่งขัน การจัดซื้อโดยรัฐ 3. กลุ่ม Intellectual Property	มิถุนายน 2006		