

เมื่อมหาอำนาจเริ่มคุย TTIP อาเซียนควรจับตา

พันธ์รบ ราชพงศา

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (ITD)

ตีพิมพ์ : หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ Section : ASEAN+

ปีที่ 3 ฉบับที่ 119 วันอังคารที่ 31 ธันวาคม 2556

หน้า 1 คอลัมน์ "อาเซียน Business Forum"

การเจรจาหุ้นส่วนการค้าและการลงทุนข้ามแอตแลนติก (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) หรือการจัดตั้งเขตการค้าเสรีข้ามแอตแลนติก (Transatlantic Free Trade Area – TAFTA) นั้น เป็นการเจรจาเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป ซึ่งเมื่อการเจรจาสำเร็จ ข้อตกลงนี้จะทำให้เกิดเขตการค้าเสรีที่ใหญ่ที่สุดในโลก เขตการค้าเสรีนี้ได้รับการกล่าวถึงตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 แต่เพิ่งถูกหยิบยกขึ้นมาเจรจากันอย่างจริงจังในปี 2013 เนื่องด้วยคู่เจรจาทั้งสองกำลังตกอยู่สถานการณ์ย่ำแย่ โดยเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกากำลังชะลอตัวและประสบปัญหาว่างงาน ส่วนสหภาพยุโรปก็กำลังตกอยู่ในสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ด้วยเหตุนี้ มหาอำนาจทั้งสองจึงต้องเร่งหาทางออกร่วมกัน

ทั้งนี้ หากสามารถจัดตั้งเป็นเขตการค้าเสรี TTIP ขึ้นมาได้จริง ๆ ก็คาดการณ์กันว่า ความเป็นไปได้ที่เขตการค้าเสรีนี้จะครอบคลุมเศรษฐกิจโลกถึงร้อยละ 46 ซึ่งทำให้มีส่วนแบ่งในการค้าโลกและการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูงมาก และเชื่อกันว่าในปี 2015 ยุโรปจะมีตำแหน่งงานใหม่เพิ่มอีก 400,000 อัตรา อีกทั้งข้อตกลงนี้อาจจะทำให้สหภาพยุโรปได้ผลประโยชน์ปีละประมาณ 160 พันล้านเหรียญสหรัฐ และสหรัฐอเมริกาได้ผลประโยชน์ปีละประมาณ 128 พันล้านเหรียญสหรัฐ

สำหรับจุดเด่นของกรอบการเจรจา TTIP อยู่ที่การมุ่งยกเลิกภาษีทางการค้าและการลดอุปสรรคทางภาษี และไม่ใช่ภาษีให้หมดไป แล้วหันมาเพิ่มความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้านกฎระเบียบของสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปให้มากขึ้น รวมทั้งการยกระดับการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา นอกจากนี้ ยังมีการพูดถึงการห้ามให้การอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจของตนอีกด้วย

ถึงแม้ว่าการเจรจาตามกรอบจะดูดี แต่มหาอำนาจทั้งสองก็ต้องเผชิญกับอุปสรรคมากมาย ดังเช่นในการเจรจารอบแรก ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 8 – 12 กรกฎาคม 2013 ณ กรุงวอชิงตันก็มีปัญหาอยู่บ้าง เนื่องจากฝรั่งเศสประท้วงไม่ให้เริ่มเจรจา ด้วยเหตุที่สหรัฐอเมริกาสอดแนมหน่วยงานของสหภาพยุโรปอยู่ตลอด แต่สุดท้ายฝรั่งเศสกับเยอรมนีก็ตกลงกันว่าจะให้มีการเจรจากันต่อไป ส่วนการเจรจาในรอบที่สองที่วางแผนจะเจรจากันในวันที่ 7 – 11 ตุลาคม 2013 ก็ต้องถูกเลื่อนไปจัดในวันที่ 11 – 15 พฤศจิกายน 2013 ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องเผชิญกับการปิดหน่วยงานบางส่วน หรือที่เรียกว่า ภาวะชัตดาวน์ (Shutdown)

ยิ่งไปกว่านั้น TTIP ยังได้รับกรวิพากษ์วิจารณ์อยู่พอสมควร ดังจะเห็นได้จากบทความของ Dean Baker ที่ตีพิมพ์ในวารสาร The Guardian เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2013 ที่ชี้ให้เห็นว่า ข้อตกลงนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่งคั่งของคนทั้งปวง แต่เป็นการลอบบี้เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายของกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีอิทธิพล โดยมองว่าการกีดกันทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปแต่เดิมอยู่ในระดับต่ำอยู่แล้ว ดังนั้น การเจรจาจึงมีความเป็นไปได้ที่จะมุ่งไปที่การลดการกีดกันที่ไม่ปกติ เช่น การปล่อยให้มีการขุดเจาะพลังงานด้วยเทคโนโลยีที่เรียกว่า fracking และการซื้อขายสินค้าที่ตัดแต่งพันธุกรรม (GMOs) ได้อย่างอิสระ

อย่างไรก็ดี การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจนี้ย่อมส่งผลกระทบต่ออาเซียนอย่างแน่นอน ดังนั้น นักวิชาการหลายกลุ่มจึงได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งพอจะสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก การรวมกลุ่มดังกล่าวอาจทำให้ประเทศที่อยู่นอก TTIP สูญเสียตลาดในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป หมายความว่า มูลค่าการส่งออกของอาเซียนไปยังสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปอาจจะลดลงเนื่องจากมหาอำนาจทั้งสองจะหันมาทำการค้ากันเองตามข้อตกลงมากขึ้น

ประการที่สอง ในข้อตกลงจะมีการพูดถึงความร่วมมือด้านกฎระเบียบ (regulatory cooperation) ที่มักจะเริ่มต้นจากการกำหนดกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าซึ่งจะไม่รวมประเทศกำลังพัฒนาอย่างอาเซียนแน่นอน และสิ่งนี้อาจจะทำให้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปสามารถสร้างมาตรฐานสินค้าของตนให้สูงขึ้นจนกลายเป็นมาตรฐานโลก ซึ่งอาจจะแตกต่างจากมาตรฐานของอาเซียนพอสมควร

ประการสุดท้าย TTIP อาจนำไปสู่การลดการสนับสนุนระบบการค้าในระดับพหุภาคีขององค์การการค้าโลก ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้การเจรจาการค้าโลกกลายเป็นความร่วมมือระดับทวิภาคีอย่างแท้จริง

โดยสรุปแล้วผลกระทบทางลบจาก TTIP ที่มีต่ออาเซียนประเด็นสำคัญน่าจะเป็นเรื่องของ การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องบนพื้นฐานเดียวกันจนกลายเป็นมาตรฐานโลก ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดกฎระเบียบที่จะนำไปใช้ในการกำหนดคุณภาพของการผลิตสินค้าในอนาคตของอาเซียน เช่น มาตรฐานการผลิตของสินค้าอุตสาหกรรมและมาตรการเกี่ยวกับสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปถนัดและใช้ค่อนข้างแพร่หลาย

สำหรับผลกระทบทางบวกต่ออาเซียนนั้นน่าจะมีอยู่บ้างโดยน่าจะมาจากสองปัจจัยหลักคือ (1) กรณีที่ธุรกิจ ในอาเซียนย้ายฐานการลงทุนไปยังหนึ่งในสองของคู่เจรจານี้ จะสามารถใช้สิทธิประโยชน์ทางการค้าเพื่อส่งออกไปยังประเทศคู่เจรจาอีกฝ่ายได้ และธุรกิจที่ย้ายฐานไปนั้นอาจจะส่งสินค้าขึ้นต้นหรือขึ้นกลางจากประเทศอื่น ๆ เพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตมากขึ้น และ (2) ประเทศในกลุ่มอาเซียนสามารถลดต้นทุนในส่วนของการกระบวนการผลิตได้ เนื่องมาจากทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปมีการปรับใช้มาตรฐานเชิงคุณภาพในแบบเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า การรวมกลุ่มของมหาอำนาจทั้งสองดูจะน่ากลัวอยู่มากเพราะเป็นการสร้างบรรทัดฐานใหม่ทางการค้าระหว่างประเทศ และเมื่อมองในแง่ร้ายที่สุด TTIP ดูเหมือนจะเป็นความพยายามสร้างกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนา อย่างที่เรา กำลังรวมกลุ่มกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อคานอำนาจเช่นกัน การถ่วงดุลนี้อาจจะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาที่มากขึ้น จนอาจจะกลายเป็นความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำได้ในอนาคต แต่เราไม่ควรด่วนสรุปเอาเองว่าจะเป็นอย่างนั้นเสมอไป เพราะเมื่อมองในแง่ดีแล้ว แรงกดดันนี้จะเป็แรงกระตุ้นให้ประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศสมาชิกของอาเซียนได้หันมาให้ความสนใจในการพัฒนามาตรฐานต่าง ๆ ด้วยการสร้างความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับตลาดโลกให้มากขึ้น แต่จะต้องไม่แข่งขันกันเอง

อย่างไรก็ตาม TTIP อาจจะต้องใช้เวลาเป็นสิบปี เพราะการจะเป็นตลาดเดียวได้อย่างสมบูรณ์นั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ดังนั้น เราในฐานะสมาชิกของอาเซียนจึงควรจับตามองการเจรจา TTIP อย่างใกล้ชิดและใช้วิจิตรญาณให้มากที่สุดพร้อมกันนั้นก็ต้องเร่งพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องเช่นกัน