

ผลกระทบของ EVFTA ต่อไทย

POLICY BRIEF

นายพันกร อินทนันชัย และ นางสาวริยา เอ็มศิริธนะนันต์

*The International Competitiveness
Research Cluster*

Faculty of Economics, Thammasat University

Key message

- เป้าหมายของการลงนาม FTA อาจส่งผลให้เกิดการประเมินประโยชน์ทางการค้าจากการลงนาม FTA มากเกินความเป็นจริง
- ผลการวิเคราะห์ของ *Policy Brief* นำเสนออัตราการขยายตัวการส่งออกของไทยและเวียดนามในตลาดสหภาพยุโรปเมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกัน ของปีก่อนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2019-2022 (6 เดือนแรก) ตามระดับความเหมือนกันระหว่างสินค้าไทยและเวียดนาม (แข่งขันกันโดยตรง) ในตลาดสหภาพยุโรป
- จากการศึกษาพบว่า EVFTA ไม่ใช่ปัจจัยหลักที่กำหนดความสามารถในการส่งออกว่าไทยจะดีกว่าหรือแย่กว่าเวียดนาม
- EVFTA มีส่วนช่วยให้สินค้าบางกลุ่มเวียดนามได้เปรียบเพิ่มขึ้น แต่ไม่เสมอไป
- การวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางการค้าจำเป็นต้องทำด้วยความระมัดระวัง เพราะภาษีที่ลดผ่านกรอบ FTA เป็นปัจจัยหนึ่งแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นปัจจัยชี้ขาดความสามารถในการส่งออกเสมอไป

ประเด็น

วันนี้ผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจไทยไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การส่งออก หรือ เม็ดเงินลงทุนจากบริษัทขนาดใหญ่ข้ามชาติ มักถูกนำไปเปรียบเทียบกับเวียดนามซึ่งดีกว่าไทยในด้านเหล่านี้ทั้งหมด หนึ่งในเหตุผลที่อธิบายผลการดำเนินงานที่แตกต่างกันดังกล่าว คือ ไทยลงนาม FTA ซ้ำกว่าและมี FTA น้อยกว่าเวียดนาม คำถามจึงอยู่ที่ว่าค่ากล่าวข้างต้นมีหลักฐานทางวิชาการมาสนับสนุนมากน้อยเพียงใด นั่นคือสิ่งที่ Policy Brief ฉบับนี้ต้องการไขข้อกังขาดังกล่าวผ่านการวิเคราะห์ข้อตกลงการค้าเสรีสหภาพยุโรป-เวียดนาม หรือ EVFTA (The EU-Vietnam Free Trade Agreement) ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ค.ศ. 2020 หรือมีผลมากกว่า 1 ปีเศษ จนถึงปัจจุบัน (ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2022) ในขณะที่ไทยยังอยู่ระหว่างการเจรจา

การประเมินผลของ EVFTA จะพุ่งไปที่การส่งออกของไทยเมื่อเทียบกับเวียดนามในตลาดสหภาพยุโรป หาก EVFTA มีผลกระทบทำให้เวียดนามส่งออกได้เหนือกว่าไทยจริง การส่งออกของไทยหลัง EVFTA มีผลบังคับใช้น่าจะด้อยกว่าเมื่อเทียบกับเวียดนามอย่างชัดเจน และทำให้ค่ากล่าวข้างต้นสมเหตุสมผล แต่หากผลการดำเนินงานไม่แตกต่างกัน FTA ไม่น่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญอธิบายผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันของทั้งสองประเทศ

จุดเด่นของ Policy Brief ที่แตกต่างจากบทวิเคราะห์อื่น ๆ ที่ผ่านมา คือ การวิเคราะห์งานศึกษานี้ได้พยายามควบคุมปัจจัยอื่น ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการส่งออก อันได้แก่ ระดับการทดแทนกันของสินค้าไทยและเวียดนามในตลาดสหภาพยุโรป ความสามารถในการแข่งขันเดิม แต่มีข้อจำกัดที่การไม่ควบคุมปัจจัยเหล่านี้ให้เหมาะสมอาจทำให้การประเมินผลกระทบของ FTA คลาดเคลื่อนได้ในที่สุด

ใน Policy Brief ฉบับนี้ใช้อัตราการขยายตัวการส่งออกรายเดือน (เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน) ช่วงระหว่าง สิงหาคม ค.ศ. 2020 เป็นเครื่องชี้วัดผลของ EVFTA หาก EVFTA มีผลกระทบต่อการส่งออกของเวียดนามไปยังตลาดสหภาพยุโรป เวียดนามควรจะมีอัตราการขยายตัวการส่งออกที่ดีกว่าไทย แต่หาก EVFTA มีผลที่จำกัด อัตราการขยายตัวการส่งออกจะไม่แตกต่าง หรือไทยดีกว่าเวียดนาม

ความสามารถในการแข่งขันเดิมในสินค้านั้น การศึกษานี้สะท้อนจากอัตราการขยายตัวการส่งออกในปี ค.ศ. 2019 ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่ EVFTA มีผลบังคับใช้ ดังนั้นหากการส่งออกไทยแยกว่าเวียดนามตั้งแต่อ่อน EVFTA จะมีผลบังคับใช้ ผลการดำเนินงานของไทยที่ด้อยกว่าอาจไม่ได้เป็นผลทางตรงจาก EVFTA

เพื่อเพิ่มความแม่นยำการศึกษาจะให้ความสำคัญกับสินค้าที่ไทยและเวียดนามมีความคล้ายกัน และแข่งขันกันโดยตรง มิเช่นนั้นการเปรียบเทียบจะเหมือนเรากำลังพูดถึงสินค้าคนละประเภทและทำให้การเปรียบเทียบไม่มีความหมายมากนัก โดยจะทำการวัดจากดัชนีความคล้ายคลึงกันทางการส่งออก (Export Similarity Index) พัฒนาโดย Finger และ Kreinin (1979) ดัชนีดังกล่าวตั้งบนหลักการที่ว่าในอุตสาหกรรมหนึ่ง/กลุ่มสินค้าหนึ่ง ๆ หากรายการสินค้าส่งออกย่อยสำคัญของไทยเหมือนกับรายการสินค้าส่งออกของเวียดนามในตลาดยุโรป นั่นหมายถึงทั้งสินค้าที่ทั้งไทยและเวียดนามแข่งขันกันโดยตรง และรายการสินค้านั้น EVFTA น่าจะมีผลช่วยเวียดนามให้มีการส่งออกขยายตัวมากกว่าไทย (ดูรายละเอียดทางเทคนิคใน *BOX เครื่องมือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์*)

¹ เป็นการเรียบเรียงต่อยอดจากวิชา EC459 สัมมนาเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ โดย Policy Brief ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาอย่างสูงจาก รองศาสตราจารย์ ดร. อาชนัน เกษะไพบุลย์ ที่กรุณาให้คำปรึกษาและแนะนำ ตลอดจนปรับปรุงและตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง และขอขอบคุณ Cluster ความสามารถในการแข่งขันคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำหรับการช่วยให้คำแนะนำในการจัดทำ Policy Brief ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์

FTA กับผลการเปิดตลาดที่จะเกิดขึ้น

ตั้งแต่สหัสวรรษใหม่ ประเทศจำนวนมากลงนามความตกลงการค้าเสรี หรือ FTA² กับประเทศต่าง ๆ เพื่อเปิดตลาดสินค้าใหม่ให้แก่ผู้ประกอบการ จำนวน FTA ที่มีการลงนามเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 51 ความตกลงในปี ค.ศ. 2000 เพิ่มขึ้นเป็น 276 ความตกลงในปี ค.ศ. 2022 โดย 181 ความตกลงมีผลบังคับใช้แล้ว³ แม้ในทางทฤษฎี FTA มีนัยทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย แต่วันนี้เป้าหมายของการลงนาม FTA ของประเทศจำนวนมากเพื่อเป็นแต้มต่อภาษีให้กับผู้ประกอบการของประเทศตนในการเข้าสู่ตลาดของประเทศสมาชิกอื่น ๆ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านราคา

ในความเป็นจริงการเปิดเสรีตามกรอบ FTA มีรายละเอียดที่ทำให้การเปิดเสรีอาจไม่มีผลในทางปฏิบัติ หรือมีผลน้อยกว่าที่คาดคิด ไม่ว่าจะเป็นกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดที่เป็นเกณฑ์พิสูจน์การใช้สิทธิ และข้อยกเว้นต่าง ๆ ที่อาจมีความตกลง เรื่องดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงการเจาะลึกลงในรายละเอียดของ FTA เป็นเรื่องจำเป็นก่อนที่จะได้ข้อสรุปผลกระทบของ FTA แต่เรื่องดังกล่าวมักเป็นสิ่งที่ถูกมองข้ามในบทวิเคราะห์ทั่วไป และทำให้ประเมินประโยชน์ทางการค้าจากการลงนาม FTA มากเกินความเป็นจริง

EVFTA

EVFTA เป็นความตกลงการค้าเสรีระหว่างเวียดนามกับสมาชิกสหภาพยุโรป 27 ประเทศ หรือ EU27⁴ ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่เป็นตลาดที่สำคัญของโลกแห่งหนึ่ง ประชากรโดยรวมของ EU 27 มีมากถึง 447.7 ล้านคน (ณ 1 มกราคม ค.ศ. 2020) ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ หรือ GDP ของ EU 27 มีมูลค่าสูงถึง 17.9 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของ GDP โลก

การเปิดการค้าเสรีตามกรอบ EVFTA นั้น ครอบคลุมการเปิดเสรีการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน แต่กรอบการเปิดเสรีมีระยะเวลาการเปิดเสรีที่แตกต่างกันในแต่ละสินค้าและทำให้การลดภาษีให้บรรลุตามเป้าหมายใช้เวลายาวนานไปจนถึง 16 ปี โดยแบ่งสินค้าออกเป็น 4 กลุ่ม

กลุ่มแรก คือกลุ่ม A ที่มีการลดภาษีเป็นศูนย์ทันที กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดครอบคลุมสัดส่วนการส่งออกสินค้าร้อยละ 83.66 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของเวียดนามไปสหภาพยุโรป (ตารางที่ 1) กลุ่มอื่นๆ ได้แก่ กลุ่ม B3 B5 และ B7 เป็นกลุ่มสินค้าที่มีการลดภาษีนำเข้าภายใน 4 6 และ 8 ปี ที่คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.7 4.19 และ 4.28 ตามลำดับ และมีอีกกลุ่ม TRQ ที่คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.81 ที่ยังมีมาตรการโควตากับอยู่

² FTA เป็นความตกลงระหว่าง 2 ประเทศขึ้นไป เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันให้เหลือน้อยที่สุด จุดเริ่มต้น FTA มีความสำคัญกับการเปิดเสรีการค้าสินค้า แต่ปัจจุบัน FTA จำนวนมากขยายขอบเขตไปครอบคลุมด้านอื่น ๆ เช่น การเปิดเสรีภาคบริการ ความร่วมมือทางด้านการลงทุน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และการอำนวยความสะดวกทางการค้าด้วย FTA

³ ผู้เขียนใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลของ Asian Development Bank (ADB) ที่ <https://aric.adb.org/fta> เข้าถึงเมื่อ 20 สิงหาคม ค.ศ. 2022

⁴ EU 27 ประกอบด้วยออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร ไชปรัส เช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวีเนีย สโลวาเกีย โรมาเนียและบัลแกเรีย

⁵ มาตรการโควตาอัตราภาษี (Tariff Rate Quota: TRQ) เป็นการกำหนดอัตราภาษีนำเข้าไว้ 2 อัตรา คือ “อัตราในโควตา” (อัตราราคาสำหรับการนำเข้าที่ไม่เกินโควตาที่ผูกพันไว้กับ WTO) และ “อัตรานอกโควตา” (อัตราสูงสำหรับการนำเข้าที่เกินจากโควตา)

ตารางที่ 1

การยกเว้นภาษีภายใต้กรอบ EVFTA ที่ให้กับเวียดนาม

สินค้า	การเปิดเสรี	สัดส่วนการส่งออกของ เวียดนามไปสหภาพยุโรป (ปี ค.ศ. 2019)
A	ลดภาษีทันที	83.66%
B3	ลดภาษีภายใน 4 ปี	6.70%
B5	ลดภาษีภายใน 6 ปี	4.19%
B7	ลดภาษีภายใน 8 ปี	4.28%
TRQ	มาตรการโควตาภาษี ⁵	0.81%

หากดูเผิน ๆ สหภาพยุโรปลดภาษีนำเข้าให้กับเวียดนามทันทีเป็นจำนวนมากตามกรอบ EVFTA อย่างไรก็ตามหากพิจารณาโครงสร้างภาษีนำเข้าของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน พบว่านัยต่อการเปิดเสรีดังกล่าวน่าจะมีจำกัด เพราะสินค้าส่วนใหญ่มีภาษีเป็นศูนย์ มีเพียงอาหารแปรรูป (HS 03, 11, 16, 19, และ 20) เครื่องนุ่งห่มและเคหะสิ่งทอ (HS 61, 62, 63, 64) เท่านั้นที่มีภาษีอยู่ระหว่างร้อยละ 10-20 ในขณะที่ผลิตภัณฑ์ยาสูบ (HS 24) ที่ภาษีนำเข้ายังอยู่ในช่วงร้อยละ 40-50 เท่านั้น และทำให้อัตราภาษีนำเข้าเฉลี่ย (แบบไม่ถ่วงน้ำหนัก) ต่ำอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4.3⁵ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แท้จริงแล้วภาษีนำเข้าที่ผู้ส่งออกเวียดนามได้เหนือประเทศอื่น ๆ ที่ยังไม่มี FTA กับสหภาพยุโรปประมาณร้อยละ 4.3

อย่างไรก็ตามสินค้าที่การแข่งขันในตลาดโลกรุนแรงอย่างอาหารแปรรูป และเครื่องนุ่งห่มและเคหะสิ่งทอที่แต้มต่อภาษียังมีสูง อย่างไรก็ตามสินค้าเหล่านี้หลาย ๆ รายการไม่ได้อยู่ในกลุ่ม A ที่มีการลดภาษีทันที แต่กระจายกลุ่ม B3 B5 และ B7

หากพิจารณากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด หรือ Rules of origin ของ EVFTA⁶ ซึ่งเป็นอีกอุปสรรคที่สำคัญที่อาจบั่นทอนผลการลดภาษีนำเข้าข้างต้นได้ พบว่า สินค้าขั้นปฐม (Primary products) (พิกัด HS 01-11) มักจะใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ขบวนการผลิตทั้งหมดต้องเกิดขึ้นในประเทศสมาชิก (ที่ในทางเทคนิคเรียกว่าเป็น Wholly obtained) สินค้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนพิกัดภาษีนำเข้า (เช่น วัตถุดิบและสินค้าขั้นสุดท้ายต้องไม่อยู่ในพิกัดภาษีนำเข้าเดียวกัน) ที่ส่วนใหญ่กำหนดที่ระดับพิกัด 4 หลัก หรือ Heading จุดเด่นที่สำคัญประการหนึ่งของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดภายใต้กรอบ EVFTA คือ การยินยอมให้เกิดการสะสมแหล่งกำเนิดสินค้าจากประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน หากประเทศอาเซียนนั้นลงนาม FTA กับสหภาพยุโรป (Article 3(2))

แต่ข้อพึงระวัง คือ กฎในแต่ละผลิตภัณฑ์ที่ปรากฏใน Annex 1 ใน Protocol 1 ตามกรอบ EVFTA มักมีข้อยกเว้น เช่น ในกลุ่มสินค้าประมง กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดมีการระบุสัญชาติของเรือประมงว่าต้องเป็นสัญชาติของประเทศสมาชิกเป็นต้น สินค้าอ่อนไหวสำหรับประเทศพัฒนาแล้วอย่างเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม (HS 61-62) ที่มีลักษณะเป็น Fabric Forward ที่การผลิตต้องเริ่มจากการทำผ้า ซึ่งไม่แตกต่างจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ มากนัก ที่สำคัญสินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าที่ยังมีภาษี

⁵ การคำนวณภาษีเฉลี่ยในหมวดนี้ โดยไม่รวมรายการที่เป็นภาษีตามสภาพที่จำเป็นต้องข้อมูลทางด้านราคามาประกอบการคำนวณซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละปี

⁶ ปรากฏใน Protocol 1 Concerning the definition of the concept of originating products and methods of administrative cooperation

นำเข้าที่สูง (อยู่ระหว่างร้อยละ 10-20) งานศึกษาในอดีตพบว่า ข้อยกเว้นเหล่านี้ทำให้การใช้สิทธิทำได้ยาก และหลายครั้งผู้ประกอบการตัดสินใจไม่ใช้สิทธิ

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์

การศึกษานี้ใช้ดัชนีความเหมือนกันของการส่งออก หรือ ESI (Export Similarity Index) พัฒนาโดย Finger และ Kreinin (1979) ดัชนีนี้พิจารณาจากส่วนแบ่งของแต่ละสินค้าต่อการส่งออก รวมของแต่ละประเทศ และคำนวณเป็นผลรวมของมูลค่าขั้นต่ำสำหรับแต่ละสินค้า เพื่อบอกว่าสินค้าที่ไทยและเวียดนามส่งออกไปสหภาพยุโรปนั้นมีความเหมือนหรือแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด สูตรในสมการที่ 1 ESI จะมีค่าอยู่ระหว่าง 0 และ 1 โดยค่าดัชนีที่สูง หมายถึงโครงสร้างสินค้าส่งออกของทั้งสองประเทศ (เวียดนามและไทย) ไปยังสหภาพยุโรปที่คล้ายกันมาก และดัชนีมีค่าใกล้ศูนย์ หมายถึงโครงสร้างสินค้าส่งออกไม่เหมือนกัน

โดยข้อมูลในการคำนวณนั้น จะใช้ข้อมูลมูลค่าการส่งของไทยและเวียดนามในปี 2017-2020 ในความละเอียด 2 digits

ในกลุ่มสินค้าที่ไทยและเวียดนามมีความคล้ายคลึงกัน การแข่งขันระหว่างไทยและเวียดนามมีแนวโน้มจะรุนแรง การที่เวียดนามลงนาม EVFTA จึงน่าจะส่งผลกระทบต่อส่งออกของไทยมากกว่าเมื่อเทียบกับสินค้าที่แตกต่างกัน

$$ESI_{i((VN,TH),EU)} = \sum_{i=0}^n \min \left(\frac{X_{i(VN,EU)}}{X_{VN,EU}}, \frac{X_{i(TH,EU)}}{X_{TH,EU}} \right)$$

โดย $X_{i(VN,EU)}$ คือ มูลค่าการส่งออกสินค้า i จากประเทศเวียดนาม ไป สหภาพยุโรป

$X_{i(TH,EU)}$ คือ มูลค่าการส่งออกสินค้า i จากประเทศไทย ไป สหภาพยุโรป

$X_{VN,EU}$ คือ มูลค่าการส่งออกสุทธิของประเทศเวียดนาม ไป สหภาพยุโรป

$X_{TH,EU}$ คือ มูลค่าการส่งออกสุทธิของประเทศไทย ไป สหภาพยุโรป

Reference

Finger and Kreinin. (1979). A Measure of 'Export Similarity' and Its Possible Uses. Economics Journal, vol. 89, issue 356, 905-12.

ผลการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ของ Policy Brief สรุปในตารางที่ 2 ที่นำเสนออัตราการขยายตัวการส่งออกของไทยและเวียดนามในตลาดสหภาพยุโรปเมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2019-2022 (6 เดือนแรก) โดยเรียงลำดับตามระดับความเหมือนกันระหว่างสินค้าไทยและเวียดนาม (แข่งขันกันโดยตรง) ในตลาดสหภาพยุโรป หรือสินค้าที่มีค่า ESI ที่มากกว่า 0.5 สินค้าเหล่านี้มีทั้งสิ้น 24 จากทั้งสิ้น 99 รายการ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 97.5 ของปริมาณการส่งออกไทยไปสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 2019 ก่อนที่ EVFTA จะมีผลบังคับใช้ เราแบ่งช่วงเวลาทั้งหมดเป็น

1. อัตราการขยายตัวการส่งออกของปี ค.ศ. 2019 ซึ่งก่อนที่ EVFTA มีผลบังคับใช้ เพื่อสะท้อนความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศที่มีอยู่ก่อนหน้านี้
2. อัตราการขยายตัวการส่งออกระหว่างสิงหาคม-ธันวาคม ค.ศ. 2020 ซึ่งเป็น 5 เดือนแรกที่มีการลงนาม EVFTA ช่วงนี้ถือเป็นช่วงแรกและผู้ประกอบการอาจจะยังไม่คุ้นเคยกับ EVFTA และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ
3. อัตราการขยายตัวตลอดทั้งปี ค.ศ. 2021 และ 6 เดือนแรกของปี ค.ศ. 2022 เพื่อสะท้อนผล EVFTA หลังจากที่มีผลบังคับใช้มาระยะหนึ่งแล้ว

ในขณะที่ 4 คอลัมน์ (แถวตั้ง) สุดท้ายในตาราง 2 ทำสรุปเป็นสัญลักษณ์เปรียบเทียบผลการดำเนินงานของเวียดนามเทียบกับไทย โดย ü หมายถึงรายการที่เวียดนามมีผลการดำเนินงานดีกว่าไทย และ ù หมายถึงรายการที่เวียดนามไม่ได้เหนือกว่าไทย⁷ นอกจากนั้นตารางที่ 2 ได้นำเสนออัตราภาษีนำเข้าของสหภาพยุโรปซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ขนาดของผลประโยชน์ทางด้านสิทธิพิเศษทางภาษีจาก EVFTA หากภาษีนำเข้ายังอยู่ในระดับที่สูง

เราพบว่าในปี ค.ศ. 2019 มีรายการสินค้า 19 รายการที่เวียดนามมีอัตราการขยายตัวของการส่งออกที่สูงกว่าไทยตั้งแต่ก่อนมีการลงนาม EVFTA อันประกอบด้วย

- ดินไม้ และพืชอื่น ๆ (HS 06)
- ยาง และของทำด้วยยาง (HS 40)
- ปู่ย (HS 31)
- เครื่องแต่งกายประเภททอ (HS 62)
- รองเท้า (HS 64)

⁷ ผลการดำเนินงานที่เวียดนามไม่ได้เหนือกว่าไทยอาจเกิดขึ้นในกรณีที่อัตราการขยายตัวการส่งออกเวียดนามไม่แตกต่างจากไทย หรือ อัตราการขยายตัวการส่งออกของเวียดนามต่ำกว่าไทย

- ัญพีซ (HS 10)
- ผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมจากข้าว (HS 11)
- โกโก้และของปรุงแต่งที่ทำจากโกโก้ (HS 18)
- เคมีภัณฑ์อื่นๆ (HS 38)
- เครื่องจักรสาน (HS 46)
- ขนสัตว์และผลิตภัณฑ์จากขนสัตว์ (HS 51)
- เส้นใยประดิษฐ์สั้น และผลิตภัณฑ์ (HS 55)
- เครื่องแต่งกายประเภทถัก (HS 61)
- เคหะสิ่งทอ (เช่น พรม ผ้าปูที่นอน) (HS 63)
- ขนเทียมและผลิตภัณฑ์จากขนเทียม (HS 67)
- เหล็กและผลิตภัณฑ์จากเหล็ก (HS 73)
- เพอร์นิเจอร์ (HS 94)
- ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่น ๆ (HS 05)

ในช่วง 5 เดือนแรกหลัง EVFTA มีผลบังคับใช้ มีสินค้า 17 รายการที่ผู้ประกอบการไทยแข่งขันได้ดีขึ้นกับเวียดนามในสหภาพยุโรป ในขณะที่มีเพียง 2 รายการ ได้แก่ โกโก้และของปรุงแต่งที่ทำจากโกโก้ (HS 18) และ เคมีภัณฑ์อื่น ๆ (HS 38) ที่ไทยยังคงสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดสหภาพยุโรปต่อเวียดนามอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้รายการสินค้าทั้งสองยังเป็นรายการสินค้าที่เวียดนามมีอัตราการขยายตัวการส่งออกดีกว่าไทย ในปี ค.ศ. 2021 และ 6 เดือนแรกของปี ค.ศ. 2022 ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ที่การลงนาม EVFTA ยิ่งทำให้ไทยยิ่งเสียเปรียบเวียดนามมากขึ้น อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 2021 สินค้าทั้งสองรายการมีมูลค่าการส่งออกเพียง 0.8 ล้านบาทและ 25 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.04 และ 1.36 ของการส่งออกไทยไปสหภาพยุโรปตามลำดับ

หากพิจารณาจากกลุ่มที่ไทยเสียเปรียบเวียดนามตั้งแต่ก่อน EVFTA มีผลบังคับใช้ (19 รายการ) มี 6 รายการที่ไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขันอยู่ก่อนหน้า และเป็นสินค้าที่เวียดนามมีอัตราการขยายตัวการส่งออกดีกว่าไทยทุกช่วงเวลาที่ครอบคลุมในการศึกษา นี้ โดย 6 รายการนี้ประกอบด้วย

- ัญพีซ (HS 10)
- เพอร์นิเจอร์ (HS 94)
- ขนเทียมและผลิตภัณฑ์จากขนเทียม (HS 67)
- เครื่องนุ่งห่มประเภทถัก (HS 61)
- เครื่องนุ่งห่มประเภททอ (HS 62)
- ขนสัตว์และผลิตภัณฑ์จากขนสัตว์ (HS 51)

ในขณะที่มีอีก 6 รายการที่สินค้าที่เวียดนามมีอัตราการขยายตัวการส่งออกดีกว่าไทยเกือบตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษา (3 จาก 4 ช่วงเวลา) อันได้แก่

- ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่น ๆ (HS 05)
- ทองแดงและผลิตภัณฑ์จากทองแดง (HS 74)
- เส้นใยประดิษฐ์สั้น และผลิตภัณฑ์ (HS 55)
- ต้นไม้ และพืชอื่น ๆ (HS 06)
- เหล็กและผลิตภัณฑ์จากเหล็ก (HS 73)
- เครื่องจักรสาน (HS 46)

หากเราเจาะลึกต่อไปใน 12 รายการสินค้าที่ไทยสู้เวียดนามไม่ได้ตั้งแต่ก่อนลงนาม EVFTA เราพบว่า 3 จากทั้งหมด 6 รายการที่เวียดนามมีอัตราการขยายตัวการส่งออกที่สูงกว่าไทยโดยตลอดในช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 2019-2022 (มกราคม - มิถุนายน) ที่เป็นรายการที่เวียดนามทั้งห้าอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ ัญฟูพีซ (HS 10), เฟอร์นิเจอร์ (HS 94) และ เครื่องนุ่งห่มประเภททอ (HS 62) ในขณะที่อีก 3 รายการ ขนเทียมและผลิตภัณฑ์จากขนเทียม (HS 67) เครื่องนุ่งห่มประเภทถัก (HS 61) และ ขนสัตว์และผลิตภัณฑ์จากขนสัตว์ (HS 51) ที่ช่องว่างของอัตราการขยายตัวการส่งออกของเวียดนามและไทยแคบลง

เราพบหลักฐานในการทำงานเกี่ยวกับกลุ่มสินค้าที่เวียดนามมีอัตราการขยายตัวการส่งออกสูงกว่าไทยเกือบตลอด โดยมีเพียง 2 จากทั้งสิ้น 6 รายการ ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่น ๆ (HS 05) และ ต้นไม้ และพืชอื่น ๆ (HS 06) ที่ความแตกต่างระหว่างอัตราการขยายตัวการส่งออกเวียดนามเหนือไทยอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่อีก 4 รายการความแตกต่างของอัตราการขยายตัวการส่งออกแคบลง แนวโน้มที่พบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า EVFTA ที่ให้แต้มต่อภาษีกับเวียดนามที่เหนือกว่าไทยอาจไม่ได้เป็นปัจจัยชี้ขาดถึงความสามารถในการส่งออกระหว่างไทยและเวียดนามในตลาดสหภาพยุโรป มิเช่นนั้นไทยน่าจะยิ่งเสียเปรียบเวียดนามในสินค้าทั้ง 12 รายการข้างต้นอย่างต่อเนื่อง

Policy Implication

Policy Brief ฉบับนี้เริ่มต้นจากประเด็นสนใจในวงกว้างว่าประเทศที่ลงนาม FTA มากกว่าประเทศอื่น ๆ จะทำให้การส่งออกของประเทศนั้น ๆ ได้เปรียบประเทศอื่น ๆ หรือไม่ อย่างไร เราตอบคำถามนี้โดยการวิเคราะห์อัตราการขยายตัวการส่งออกของไทยและเวียดนามระหว่าง ค.ศ. 2019–2022 (มกราคม-มิถุนายน) และประเมินผลของการลงนาม FTA ระหว่างสหภาพยุโรปกับเวียดนามหรือที่รู้จักกันในนาม EVFTA ที่มีผลการเปิดเสรีตั้งแต่สิงหาคม ค.ศ. 2020 เป็นต้นมา ในขณะที่ไทยยังไม่ได้ลงนาม FTA กับสหภาพยุโรป โดยเราควบคุมทั้งปัญหาความสามารถในการแข่งขันเดิม และความคล้ายคลึงกันของสินค้าส่งออกของไทยและเวียดนาม

ผลการศึกษาพบว่า EVFTA มีผลทำให้การส่งเวียดนามเหนือไทยในบางสินค้าเท่านั้น และไม่ใช่ว่าปัจจัยหลักที่กำหนดความสามารถในการส่งออกว่าไทยจะดีกว่าหรือแย่กว่าเวียดนาม ปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดความสามารถในการส่งออก เช่น ประสิทธิภาพการผลิต ต้นทุนการผลิต และความสามารถในการปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญกว่า การได้แต้มต่อภาษีจาก FTA อาจจะช่วย หรือไม่ช่วยกระตุ้นการส่งออกก็ได้ บทวิเคราะห์ใน Policy Brief ฉบับนี้เราไม่พบหลักฐานอย่างเป็นระบบว่า FTA กระตุ้นการส่งออกอย่างเป็นรูปธรรม

อนึ่งเราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า EVFTA มีส่วนช่วยให้สินค้าบางกลุ่มเวียดนามได้เปรียบเพิ่มขึ้น แต่ผลดังกล่าวไม่เสมอไป แม้การศึกษานี้จะไม่สามารถวิเคราะห์ลงลึกถึงสาเหตุว่าเหตุใด EVFTA ไม่สามารถกระตุ้นการส่งออก เช่น ขนาดแต้มต่อภาษี กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด หรือมาตรการทางการค้าอื่น ๆ ที่มีใช้ภาษีที่มีบทบาทสำคัญกว่าภาษีในการกำหนดการส่งออก แต่ข้อค้นใน Policy Brief นี้เตือนให้เราไม่ควรใช้จำนวน FTA ที่ลงนามมาตัดสินว่าเมื่อลงนามแล้วจะเกิดผลทางการค้าอย่างเป็นรูปธรรมเสมอ

เรื่องดังกล่าวสำคัญสำหรับ FTA ในสหัสวรรษใหม่ที่เนื้อหาการเจรจามักมีประเด็นอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างได้ ผลประโยชน์ทางการค้าเป็นเหตุผลหนึ่งที่หยิบยกขึ้นมาเพื่อให้ไทยต้องลงนามและแลกกับผลเสียที่เกิดขึ้นจากด้านอื่น ๆ ข้อค้นพบในการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางการค้าจำเป็นต้องทำด้วยความระมัดระวัง เพราะภาษีที่ลดผ่านกรอบ FTA เป็นปัจจัยหนึ่งแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นปัจจัยชี้ขาดความสามารถในการส่งออกเสมอไป

ตารางที่ 2 แสดงสินค้าที่ไทยและเวียดนามแข่งขันกันโดยตรงในตลาดสหภาพยุโรป

Product code	EU's tariff (%)	Average ESI (2017-2020)	RCA(TH) /RCA(VN) 2019	Thailand's Growth				Vietnam's Growth				วิเคราะห์			
				2019	2020 (Aug-Dec)	2021	2022 (Jan-Jun)	2019	2020 (Aug-Dec)	2021	2022 (Jan-Jun)	2019	2020 (Aug-Dec)	2021	2022 (Jan-Jun)
'06	6.85	0.58	1.74	-0.20	0.00	0.40	-0.10	0.22	0.10	0.40	0.10	ü	ü	ü	ü
'10	2.15	0.86	1.85	0.06	-0.30	-0.20	0.20	1.03	0.10	0.30	1.00	ü	ü	ü	ü
'11	12.18	0.51	1.58	0.18	-0.10	0.10	0.10	0.39	0.10	0.00	-0.10	ü	ü	ü	ü
'17	6.84	0.77	28.25	-0.03	-0.10	0.00	0.20	0.13	-0.50	0.00	0.80	ü	ü	ü	ü
'18	6.13	0.51	3.20	1.03	-0.60	-0.40	1.30	0.16	0.00	0.40	32.30	ü	ü	ü	ü
'19	10.65	0.67	2.31	0.15	0.20	0.20	0.00	0.12	0.00	0.10	0.30	ü	ü	ü	ü
'22	4.34	0.60	7.54	0.37	-0.10	0.30	0.50	0.08	-0.20	0.10	0.30	ü	ü	ü	ü
'38	5.49	0.52	1.53	0.00	-0.50	0.20	-0.40	-0.01	0.00	0.30	0.30	ü	ü	ü	ü
'40	2.56	0.58	3.88	0.07	0.20	0.50	0.00	0.13	0.80	0.50	0.00	ü	ü	ü	ü
'51	3.46	0.52	6.72	-0.35	-0.40	0.70	0.90	14.50	10.30	0.90	1.10	ü	ü	ü	ü
'55	6.17	0.59	2.04	-0.12	-0.10	0.10	0.00	0.31	1.70	-0.40	0.50	ü	ü	ü	ü
'73	1.71	0.55	1.43	-0.13	-0.20	0.20	0.40	0.02	0.00	0.40	0.20	ü	ü	ü	ü
'74	3.29	0.63	1.89	-0.04	0.20	0.40	0.10	0.21	0.00	2.60	0.20	ü	ü	ü	ü
'05	0.08	0.83	0.66	-0.22	-0.60	-0.20	0.10	1.32	-0.80	0.50	1.50	ü	ü	ü	ü
'24	44.70	0.73	0.76	0.14	-0.30	0.10	5.30	-0.01	-1.00	-0.50	0.00	ü	ü	ü	ü
'31	4.80	0.56	0.84	-0.66	-1.00	275.10	103.20	1.25	-0.60	-0.50	1.00	ü	ü	ü	ü
'46	2.96	0.53	0.04	-0.23	-0.10	0.00	0.10	0.13	0.90	0.00	0.10	ü	ü	ü	ü
'49	0.00	0.52	0.92	0.05	0.00	-0.20	0.10	0.04	0.00	0.40	0.00	ü	ü	ü	ü
'61	11.67	0.54	0.13	0.06	-0.30	0.10	0.10	0.15	0.00	0.20	0.20	ü	ü	ü	ü
'62	11.31	0.53	0.06	-0.03	-0.30	0.00	0.00	-0.01	-0.10	0.00	0.40	ü	ü	ü	ü
'63	10.15	0.62	0.26	0.03	-0.10	-0.10	0.00	0.09	0.90	-0.60	0.00	ü	ü	ü	ü
'64	11.05	0.58	0.04	0.04	-0.30	0.10	0.20	0.09	-0.10	0.10	0.10	ü	ü	ü	ü
'65	2.34	0.56	0.17	-0.24	0.10	1.20	0.40	0.12	-0.20	0.50	0.30	ü	ü	ü	ü
'67	2.83	0.60	0.43	-0.13	-0.30	-0.10	0.10	-0.02	0.30	0.40	0.40	ü	ü	ü	ü
'94	2.43	0.61	0.16	-0.01	-0.20	0.00	-0.20	0.10	-0.10	0.20	0.10	ü	ü	ü	ü

ตารางที่ 3 ค่าสัมบูรณ์ความแตกต่างของอัตราการขยายตัวการส่งออกระหว่างเวียดนามและไทย

Product code	Average ESI (2017-2020)	RCA(TH)/RCA(VN) 2019	ค่าสัมบูรณ์ (Growth เวียดนาม - Growth ไทย)			
			2019	2020 (Aug-Dec)	2021	2022 (Jan-Jun)
'06	0.58	1.74	0.42	0.10	0.00	0.20
'10	0.86	1.85	0.97	0.40	0.50	0.80
'11	0.51	1.58	0.21	0.20	0.10	0.20
'17	0.77	28.25	0.16	0.40	0.00	0.60
'18	0.51	3.20	0.87	0.60	0.80	31.00
'19	0.67	2.31	0.03	0.20	0.10	0.30
'22	0.60	7.54	0.30	0.10	0.20	0.20
'38	0.52	1.53	0.01	0.50	0.10	0.70
'40	0.58	3.88	0.06	0.60	0.00	0.00
'51	0.52	6.72	14.85	10.70	0.20	0.20
'55	0.59	2.04	0.43	1.80	0.50	0.50
'73	0.55	1.43	0.15	0.20	0.20	0.20
'74	0.63	1.89	0.25	0.20	2.20	0.10
'05	0.83	0.66	1.54	0.20	0.70	1.40
'24	0.73	0.76	0.16	0.70	0.60	5.30
'31	0.56	0.84	1.91	0.40	275.60	102.20
'46	0.53	0.04	0.36	1.00	0.00	0.00
'49	0.52	0.92	0.01	0.00	0.60	0.10
'61	0.54	0.13	0.09	0.30	0.10	0.10
'62	0.53	0.06	0.03	0.20	0.00	0.40
'63	0.62	0.26	0.06	1.00	0.50	0.00
'64	0.58	0.04	0.05	0.20	0.00	0.10
'65	0.56	0.17	0.36	0.30	0.70	0.10
'67	0.60	0.43	0.12	0.60	0.50	0.30
'94	0.61	0.16	0.11	0.10	0.20	0.30

หมายเหตุ: การใช้ค่าสัมบูรณ์เพื่อจัดทิศทางของอัตราการขยายตัว เช่น ในกรณีอัตราการขยายตัวของเวียดนามและไทยเป็นลบ เช่น ร้อยละ -2 และ -5 ตามลำดับ การใช้ค่าสัมบูรณ์จะจัดค่าติดลบและนำเสนอเฉพาะส่วนต่างของอัตราการขยายตัว ในตัวอย่างข้างต้น ค่าสัมบูรณ์จะสะท้อนว่าอัตราการขยายตัวการส่งออกของเวียดนามดีกว่าไทยร้อยละ 3 เป็นต้น

ที่มา: ผู้เขียนคำนวณจากฐานข้อมูลการค้า World Trade Atlas