

มาตรการทางการค้าของสหรัฐฯ ... สินค้าไทยที่ ส่งออกไปสหรัฐฯ 1 ใน 5 อ่อนไหวต่อมาตรการนี้

ฉบับส่งสื่อมวลชน
CURRENT ISSUE
ปีที่ 23 ฉบับที่ 2840
วันที่ 12 เมษายน 2560

▶ ประเด็นสำคัญ

- ก้าวแรกของการจัดการการค้าดุลการค้าที่เรื้อรังของสหรัฐฯ เริ่มขึ้นแล้วนับจากประธานาธิบดีสหรัฐฯ ลงนามใน Executive Orders 2 ฉบับ โดยไทยเป็นหนึ่งใน 16 ประเทศคู่ค้าที่ถูกจับตา ศูนย์วิจัยกสิกรไทย คาดว่า แนวนโยบายการค้าของสหรัฐฯ นับจากนี้ จะเน้นการเจรจากับคู่ค้าเป็นรายประเทศ เพื่อให้เปิดตลาดภายใน แก่สินค้าและบริการของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นแนวทางที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้ประโยชน์ (Win-Win Situation) ในระยะยาว ขณะที่ ในระยะสั้น สหรัฐฯ อาจมี Unilateral Trade Arrangement ผ่านมาตรการทางการค้าที่ เฉพาะเจาะจงเป็นรายประเทศและรายสินค้า เพื่อเพิ่มแรงกดดันต่อประเทศคู่ค้า
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ประเมินว่า มาตรการทางการค้าของสหรัฐฯ กับสินค้าส่งออกของไทย ยังไม่น่าจะ กระทบต่อการส่งออกของไทยในปีนี้ โดยรายละเอียดของมาตรการน่าจะทยอยเปิดเผยออกมาในช่วงโค้ง สุดท้ายของปี ซึ่งผลกระทบที่ตามมาจะเกิดในปี 2561 ซึ่งรายการสินค้าส่งออกของไทยไปยังสหรัฐฯ ที่ เข้าข่ายอ่อนไหวจากมาตรการดังกล่าวที่ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ ได้แก่ สินค้าที่ถูกเพิ่มแรงกดดันผ่าน มาตรการ AD/CVD สินค้าที่ได้สิทธิ GSP รวมถึงธุรกิจที่อยู่ในห่วงโซ่การผลิตของญี่ปุ่นและจีน ซึ่งมีแนวโน้ม จะได้รับผลกระทบทางอ้อมเช่นเดียวกัน

การจัดการปัญหาขาดดุลการค้าเรื้อรังถือเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของสหรัฐฯ ภายใต้การนำ ของประธานาธิบดีทรัมป์ อันจะมีผลเกี่ยวเนื่องไปยังการสร้างงานและเพิ่มรายได้ให้แก่ชนชั้นกลาง ภายใต้แคมเปญ America First โดยเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2560 ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้ลงนามใน Executive Orders 2 ฉบับ โดยฉบับแรกสั่งการให้กระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ และสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ศึกษาสาเหตุ ของการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ กับประเทศคู่ค้าสำคัญ รวมถึงไทย ภายใน 90 วัน ส่วนฉบับที่ 2 เป็นการหา แนวทางเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบังคับใช้มาตรการตอบโต้การค้าที่ไม่เป็นธรรม กล่าวคือ มาตรการตอบโต้การ ทุ่มตลาด (Anti-dumping Duties หรือ AD) และมาตรการตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duties หรือ CVD) อย่างเข้มงวดมากขึ้น

ผลการศึกษาที่ออกมาภายใน 90 วันจากนี้ จะเป็นข้อมูลอ้างอิงสำคัญที่สหรัฐฯ จะใช้ในการเจรจาต่อรอง กับประเทศคู่ค้าหรือออกมาตรการต่างๆ ที่ส่งผลในเชิงกีดกันทางการค้า อย่างไรก็ตาม ศูนย์วิจัยกสิกรไทย มี มุมมองต่อประเด็นการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าเรื้อรังของสหรัฐฯ ว่า การลดการนำเข้าผ่านการ กีดกันทางการค้าอย่างสุดโต่งไม่น่าจะเป็นทางเลือกเชิงนโยบายลำดับแรกๆ สำหรับสหรัฐฯ ที่รัวเรื้อน

พึ่งพาสินค้านำเข้าในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎหมายเพื่อเรียกเก็บภาษี Border Adjustment Tax (BAT) ซึ่งกว่าจะได้บทสรุปของนโยบาย BAT ต้องอาศัยเวลาและไม่น่าจะเกิดได้ใน 3 เดือนนี้ เนื่องจากส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อทั้งภาคการผลิตและภาคครัวเรือนของสหรัฐฯ ทำให้คงจะต้องเผชิญแรงต้านทานภายในสภาองเกรสและจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

ในอีกมิติหนึ่ง การเพิ่มการส่งออกทั้งสินค้าและบริการของสหรัฐฯ ไปยังประเทศคู่ค้า นอกจากจะช่วยลดขนาดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดแล้ว ยังเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้ประโยชน์ (Win-Win Situation) ต่อทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำให้คาดว่า การเจรจาต่อรองกับประเทศคู่ค้าจะเป็นแนวทางที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญ เพื่อหาทางเปิดตลาดให้แก่สินค้าและบริการส่งออกของสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศคู่ค้าขนาดใหญ่ที่มีอำนาจต่อรองในระดับที่สูง ทว่า ในส่วนของประเทศคู่ค้าขนาดเล็ก มีโอกาสที่จะเผชิญ Unilateral Trade Arrangement จากสหรัฐฯ มากกว่า

ดังนั้น เมื่อผ่านพ้นช่วงเวลา 90 วัน หรือในช่วงครึ่งหลังของปี ศูนย์วิจัยกสิกรไทย คาดว่า สหรัฐฯ จะเพิ่มแรงกดดันให้แก่ประเทศคู่ค้า ผ่านการออกมาตรการทางการค้าในลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นรายประเทศและรายสินค้า ผ่าน AD และ CVD หรือแม้แต่การตัดสิทธิ GSP ก็อยู่ในวิสัยที่กระทำได้ภายใต้ขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหาร และไม่ผิดกติกาของ WTO และ/หรืออาจรวมไปถึงการใช้มาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีอากรต่างๆ

Executive Orders ส่งผ่านผลกระทบมายังไทยใน 2 มิติ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ประเมินว่า ความเป็นไปได้ที่สหรัฐฯ จะออกมาตรการทางการค้า เพื่อลดการนำเข้าและกีดกันประเทศคู่ค้าในช่วงไตรมาสที่ 3 นี้ จะส่งผ่านแรงกดดันจากเครื่องมือทางการค้าที่มีอยู่ อาทิ AD/CVD และ GSP ซึ่งผลต่อไทยโดยตรงนั้นจะกระทบผ่านความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกัน รวมถึงอาจได้รับผลกระทบทางอ้อมผ่านห่วงโซ่การผลิตสินค้าของไทยที่มีความเหนียวแน่นกับจีนและญี่ปุ่น ที่ก็ถูกสหรัฐฯ เพ่งเล็งเช่นเดียวกับไทย เพราะเป็นประเทศอันดับ 1 และอันดับ 2 ที่สหรัฐฯ ขาดดุลด้วย ตามลำดับ

■ **มิติของผลกระทบทางตรงต่อไทยผ่านการค้ากับสหรัฐฯ** ภาคธุรกิจของไทยที่พึ่งพาสหรัฐฯ เป็นตลาดส่งออกหลักมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบ จากความสามารถทางการแข่งขันที่อาจจะเปลี่ยนแปลงไป จำแนกเป็น 2 กลุ่มหลัก

1) **สินค้าที่ถูกมาตรการ AD/CVD ของสหรัฐฯ และมีความเสี่ยงที่สหรัฐฯ จะเพิ่มแรงกดดันต่อสินค้ากลุ่มนี้หรือเพิ่มจำนวนรายการสินค้า** จากปัจจุบันสินค้าที่ถูกมาตรการดังกล่าวประกอบด้วย ข้อต่อท่อเหล็กชนิด Butt Weld ท่อเหล็ก เหล็กแผ่นรีดร้อน ลวดเหล็กแรงดึงสูง กุญแจพลาสติกชนิดใช้หิ้ว กุ้งแช่แข็ง ท่อเชื่อมทำด้วยเหล็กกล้าไร้สนิม และแผ่นเหล็กรีดร้อนที่ถูกมาตรการทั้ง AD/CVD คิดเป็นมูลค่าการส่งออกไปสหรัฐฯ รวมกันประมาณ 1,100 ล้านดอลลาร์

สำหรับสินค้าที่อาจถูกมาตรการ AD/CVD เพิ่มเติม กลุ่มที่เป็นไปได้คงอยู่ในกลุ่มสินค้าใกล้เคียงกับรายการเดิม หรือสินค้าแผงเซลล์แสงอาทิตย์ ซึ่งเป็นสินค้าที่นักลงทุนต่างชาติใช้ไทยเป็นฐานการผลิตเพื่อหลบ

เสียงมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจากสหรัฐฯ ในประเทศตนเอง ซึ่งในกรณีนี้ขึ้นอยู่กับภาระของ ผู้ผลิตที่อยู่ในไทยกับสหรัฐฯ หากมีข้อชี้แจงที่สะท้อนการค้าที่เป็นธรรมและมีน้ำหนักพอก็มีโอกาสหลุดพ้นจากมาตรการนี้ได้

2) สินค้าที่ได้รับแต้มต่อจากการใช้สิทธิ GSP ของสหรัฐฯ ซึ่งกำลังจะสิ้นสุดลงในปีนี้และอาจมีการทบทวนระหว่างทางหากสหรัฐฯ ต้องการเพิ่มแรงกดดันต่อสินค้าไทย สินค้าในกลุ่มนี้ ได้แก่ ส่วนประกอบของเครื่องใช้ไฟฟ้า ถังมือยาง กลุ่มอาหาร เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ ชิ้นส่วนยานยนต์ เลนส์แว่นตา เป็นต้น ในปี 2559 สินค้าส่งออกของไทยที่ใช้สิทธิ GSP ของสหรัฐฯ คิดเป็นมูลค่าราว 3,939 ล้านดอลลาร์ฯ

สำหรับการใช้สิทธิ GSP มีความเป็นไปได้เช่นกันที่สินค้าไทยบางรายการจะไม่ถูกตัดสิทธิหากเป็นสินค้าที่มีความต้องการบริโภคในสหรัฐฯ ขณะเดียวกันก็มีโอกาสที่สินค้าไทยจะถูกระงับสิทธิทุกรายการสินค้า หากทางการสหรัฐฯ ใช้มาตรการเข้มข้นเพื่อลดการขาดดุลการค้า ซึ่งในอีกด้านหนึ่งเป็นการบีบให้นักลงทุนไปขยายฐานการผลิตในสหรัฐฯ และสร้างการจ้างงานเพิ่มขึ้น

สินค้ากลุ่ม 1) และ 2) รวมกันแล้วมีส่วนทำให้สหรัฐฯ ขาดดุลการค้าราว 9,150 ล้านดอลลาร์ฯ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 48.4 ของยอดที่สหรัฐฯ ขาดดุลการค้ากับไทยที่มีมูลค่า 18,920 ล้านดอลลาร์ฯ (โดยไทยเป็นประเทศในลำดับ 11 จาก 16 ประเทศที่สหรัฐฯ ขาดดุลการค้าเกินกว่า 10,000 ล้านดอลลาร์ฯ) จึงนำมาสู่ข้อสันนิษฐานที่ว่าใน 90 วันข้างหน้า มีโอกาสที่สหรัฐฯ อาจเพิ่มแรงกดดันทางการค้ากับไทยผ่านสินค้าทั้งสองกลุ่มดังกล่าว

หากสหรัฐฯ เดินหน้ากดดันทางการค้ากับไทยก็ยากจะเลี่ยงผลกระทบ เนื่องจากสินค้าไทยที่เกี่ยวข้องกับมาตรการ AD/CVD และ GSP นับว่าเป็นกลุ่มที่อาจจะมีความอ่อนไหวต่อมาตรการกีดกันทางการค้าจากสหรัฐฯ ซึ่งมีมูลค่าการส่งออกไปสหรัฐฯ 5,039 ล้านดอลลาร์ฯ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20.6 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของไทยไปสหรัฐฯ ในปี 2559 ที่มีมูลค่าการส่งออกทั้งสิ้น 24,495 ล้านดอลลาร์ฯ อย่างไรก็ตาม มูลค่าผลกระทบต่อสินค้าส่งออกของไทย ยังคงต้องรอประเมินระดับความรุนแรงของมาตรการที่สหรัฐฯ จะนำมาใช้ ตลอดจนความยืดหยุ่นในการประกอบกิจการและอำนาจต่อรองของผู้ส่งออกไทยแต่ละสินค้าและแต่ละรายด้วย

อย่างไรก็ดี ก็มีความเป็นไปได้ว่าสหรัฐฯ จะใช้นโยบายกดดันทางการค้าที่ฉีกไปจากที่กล่าวมาข้างต้นกับกลุ่มสินค้าอื่นนอกเหนือจากสินค้าใน AD/CVD และ GSP ที่ยังต้องติดตามต่อไป โดยจุดที่น่าสนใจอยู่ที่กลุ่มสินค้าที่ทำให้สหรัฐฯ ขาดดุลการค้ากับตลาดโลกในระดับสูง อาทิ กลุ่มยานยนต์และส่วนประกอบ คอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ อุปกรณ์โทรศัพท์ เครื่องพิมพ์และอุปกรณ์ เป็นต้น ซึ่งก็มีสินค้าไทยรวมอยู่ในนี้ด้วย แม้สินค้าไทยจะไม่ได้มีน้ำหนักที่ทำให้สหรัฐฯ ขาดดุลในกลุ่มนี้มากนักเมื่อเทียบกับแหล่งนำเข้าอื่นๆ ก็ตาม

▪ **มิติของผลกระทบทางอ้อมต่อไทยผ่านการเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิตของญี่ปุ่นและจีน ที่มีจุดหมายปลายทางส่งออกที่สหรัฐฯ นั้น น่าจะกระทบกับธุรกิจที่ส่งออกชิ้นส่วนสินค้าชั้นกลางและวัตถุดิบไปยังญี่ปุ่นและจีน** อาทิ ชิ้นส่วนรถยนต์และอิเล็กทรอนิกส์สำหรับยานยนต์ ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และเม็ดพลาสติก เป็นต้น

ยกตัวอย่างเช่น แม้ไทยส่งออกชิ้นส่วนยานยนต์ไปสหรัฐฯ ไม่มาก แต่ส่งออกญี่ปุ่นมากกว่าร้อยละ 10 หรือคิดเป็นมูลค่าราว 1,008 ล้านดอลลาร์ฯ เพื่อเป็นชิ้นส่วนในการผลิตรถยนต์และเป็นอะไหล่ ซึ่งรถยนต์ที่

ผลิตในญี่ปุ่นจะส่งออกราวร้อยละ 40 ไปยังสหรัฐฯ ดังนั้น ขึ้นส่วนยานยนต์ส่งออกของไทยที่อาจได้รับผลกระทบทางอ้อมในกรณีที่ญี่ปุ่นถูกสหรัฐฯ ตอบโต้ทางการค้าผ่านการใช้มาตรการ AD หรืออาจใช้ NTBs ในการกีดกันทางการค้ากลุ่มสินค้ายานยนต์และส่วนประกอบ มีผลให้กลุ่มสินค้าดังกล่าวของไทย ถูกกระทบคิดเป็นมูลค่าราว 400 ล้านดอลลาร์ฯ ขึ้นอยู่กับการเจรจาระหว่างสหรัฐฯ กับคู่ค้าซึ่งกรณีนี้คือ ญี่ปุ่นรวมถึงมาตรการที่สหรัฐฯ จะใช้ต่อไป



โดยสรุป ศูนย์วิจัยกสิกรไทย มองว่า ตลาดสหรัฐฯ ในปัจจุบันยังคงเป็นตลาดส่งออกรายประเทศอันดับ 1 หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.4 ของการส่งออกทั้งหมดของไทย และยังเป็นตลาดที่สะท้อนภาพบวกต่อเนื่อง โดยในช่วง 2 เดือนแรกของปี 2560 การส่งออกของไทยไปสหรัฐฯ เติบโตร้อยละ 7.6 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อน อีกทั้ง กว้างนโยบายของสหรัฐฯ จะระบุขอบข่ายการบังคับใช้อย่างชัดเจนก็น่าจะเกิดในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปีเป็นต้นไป จึงไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อส่งออกของไทยไปสหรัฐฯ ในปี 2560 แต่ผลที่เกิดขึ้นหากสหรัฐฯ นำมาตรการทางการค้ามาใช้จะกระทบการส่งออกของไทยไปสหรัฐฯ ในปี 2561

นอกจากนี้ การที่สหรัฐฯ จะเพิ่มแรงกดดันให้แก่ประเทศคู่ค้า โดยการออกมาตรการทางการค้าในลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นรายประเทศและรายสินค้า น่าจะเริ่มจากการใช้มาตรการ AD/CVD หรือการตัดสิทธิ GSP อย่างไรก็ดี ระหว่างรอการเจรจาของสหรัฐฯ และประเทศคู่ค้าหลักของสหรัฐฯ คงมีผลต่อบรรยากาศการค้าการลงทุนให้อยู่ในภาวะชะงักงันเพื่อรอดูบทสรุป ดังนั้น ผู้ส่งออกของไทยควรเตรียมแผนรับมือจากความไม่แน่นอนด้านกฎระเบียบของสหรัฐฯ โดยขยายตลาดอื่นเพิ่มเติม หรือในกรณีที่ตลาดสหรัฐฯ มีบทบาทสำคัญต่อธุรกิจมาก ก็อาจเตรียมแผนขยายการลงทุนในสหรัฐฯ เพื่อหาช่องทางรับมือกับอุปสรรคของการค้าระหว่างประเทศในอนาคต

สำหรับตลาดในประเทศไทยอาจมีสัญญาณที่ต้องเฝ้าระวังการแข่งขันยิ่งขึ้นอีกในระยะข้างหน้า โดยทางสหรัฐฯ คงเจรจาเพื่อให้ไทยเปิดตลาดในประเทศให้แก่สหรัฐฯ โดยการหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐบาล การผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ สิทธิมนุษยชน รวมไปถึงสภาพการจ้างงาน ซึ่งเป็นมาตรฐานการเจรจาทางการค้าของสหรัฐฯ โดยในเบื้องต้น ตามรายงานของ USTR ประเด็นที่สหรัฐฯ กล่าวถึงอุปสรรคในการเจาะตลาดไทย และมีความเป็นไปได้ที่สหรัฐฯ จะเพิ่มแรงกดดันให้ไทยเปิดตลาดให้กับสินค้านำเข้าจากสหรัฐฯ

โดยธุรกิจไทยที่อาจจะได้รับผลกระทบ ได้แก่ อาหารสัตว์ ปศุสัตว์ (เนื้อหมู เนื้อวัว) และถั่วพีช เป็นต้น ซึ่งกลุ่มนี้เป็นสินค้าที่สหรัฐฯ มีศักยภาพทางการแข่งขันและต้องการเจาะตลาดในไทย แต่ยังไม่สามารถเข้ามาเจาะตลาดภายในไทยได้ จากกฎระเบียบของไทยเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและธุรกิจในประเทศที่มีต่อสินค้าเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการด้านสุขภาพอนามัย เช่น ข้อกำหนดปริมาณการใช้สารเร่งเนื้อแดง การกำหนดโควตานำเข้า หรือการขออนุญาตนำเข้าสำหรับสินค้าบางประเภท รวมถึงการเก็บภาษีสินค้าเกษตรนำเข้าในอัตรา MFN ที่ค่อนข้างสูง

ในส่วนการเปิดตลาดภาคการบริการภายในประเทศ ไม่น่าจะได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากภาคการบริการที่สหรัฐฯ มีความพร้อมในการแข่งขันและต้องการให้เปิดเสรีนั้น เป็นภาคที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์และมีความอ่อนไหวสูง เช่น ธุรกิจวิทยุโทรทัศน์ กฎหมาย การบัญชี ธุรกิจโทรคมนาคมและภาคการเงิน เป็นต้น



Disclaimer

รายงานวิจัยฉบับนี้จัดทำเพื่อเผยแพร่ทั่วไป โดยจัดทำขึ้นจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่น่าเชื่อถือ แต่บริษัทฯ มิอาจรับรองความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ หรือความสมบูรณ์เพื่อใช้ในทางการค้าหรือประโยชน์อื่นใด บริษัทฯ อาจมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงข้อมูลได้ตลอดเวลาโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ทั้งนี้ผู้ใช้ข้อมูลต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้ข้อมูลต่างๆ ด้วยวิจารณญาณของตนเองและรับผิดชอบในความเสียหายเองทั้งสิ้น บริษัทฯ จะไม่รับผิดชอบต่อผู้หรือบุคคลใดในความเสียหายใดจากการใช้ข้อมูลดังกล่าว ข้อมูลในรายงานฉบับนี้จึงไม่ถือว่าเป็นการให้ความเห็นหรือคำแนะนำในการตัดสินใจทางธุรกิจ แต่อย่างใดทั้งสิ้น