



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ประสบการณ์ของการเปิดเสรีทางการค้าในต่างประเทศ

(โครงการ “การมีส่วนร่วมของประชาชนและ
กลไกในการลดผลกระทบด้านลบจากการทำความตกลงการค้าเสรี”)

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

โดย

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ธราธร รัตนฤมิตศร และนารดา ลักษณะชัย
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กันยายน 2549



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ประสบการณ์ของการเปิดเสรีทางการค้าในต่างประเทศ

ชุดโครงการ “การมีส่วนร่วมของประชาชนและ
กลไกในการลดผลกระทบด้านลบจากการทำความตกลงการค้าเสรี”

คณะผู้วิจัย

- | | |
|---------------------------------|--|
| 1. ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ | มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย |
| 2. นายธราธร รัตนภูมิตร | มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย |
| 3. นายณัฐวุฒิ ลักษณะปัญญากุล | มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย |
| 4. นายวรศุลย์ ตุลารักษ์ | มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย |
| 5. น.ส. นารดา ลักษณะชัย | มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย |

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปผู้บริหาร

การวิจัยในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการเปิดเสรีทางการค้าในต่างประเทศ

ในเชิงทฤษฎีแล้ว FTA ไม่ได้ทำให้สวัสดิการของประเทศดีขึ้นเสมอไป โดย FTA ที่ทำให้เกิดการสร้างการค้าจะช่วยเพิ่มสวัสดิการของประเทศ ส่วน FTA ที่ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนทางการค้าจะส่งผลให้สวัสดิการของประเทศลดลง ปัจจุบัน คงจะเร็วเกินไปที่ตัดสินว่า FTA ที่ประเทศไทยได้ทำไปแล้วนั้นทำให้เกิดการสร้างหรือเบี่ยงเบนการค้าและส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของประเทศมากน้อยเพียงใด แม้จะมีหลายปัจจัยที่ชี้ว่า FTA ที่ประเทศไทยได้ทำไปแล้วนั้นอาจทำให้เกิดการเบี่ยงเบนการค้าซึ่งเป็นผลเสียต่อสวัสดิการของประเทศไทย

ในด้านการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบจาก FTA ประเทศไทยสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศสมาชิกของ FTA ที่มีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว รายงานฉบับนี้มุ่งทบทวนผลการศึกษาผลกระทบของ NAFTA ต่อเม็กซิโก เนื่องจากเหตุผลหลายประการ คือ ประการที่หนึ่ง NAFTA เป็นความตกลงการค้าที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวาง (comprehensive) คล้ายกับ FTA ที่จะมีผลกระทบต่อประเทศไทย ประการที่สอง NAFTA เป็น FTA ระหว่างประเทศพัฒนาแล้ว (สหรัฐ และแคนาดา) กับประเทศกำลังพัฒนา (เม็กซิโก) ประการสุดท้าย NAFTA มีผลบังคับใช้มาแล้วตั้งแต่ปี 1994 ทำให้เห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นชัดเจนกว่า FTA อื่นๆ

สำหรับภาพรวมเศรษฐกิจของเม็กซิโก NAFTA มีส่วนทำให้การค้าและการลงทุนจากต่างประเทศของเม็กซิโกเพิ่มขึ้น ช่วยให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ต่อประชากรสูงขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ NAFTA ยังส่งผลให้วัฏจักรเศรษฐกิจของเม็กซิโกเคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกันกับสหรัฐ มากขึ้น ทำให้ปัจจัยในภูมิภาคอเมริกาเหนือมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการขับเคลื่อนวัฏจักรเศรษฐกิจของเม็กซิโก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้เศรษฐกิจของเม็กซิโกต้องเจอกับความผันผวนในภูมิภาคมากขึ้นด้วย

นอกจากนี้ NAFTA ยังมีส่วนช่วยให้รายได้ต่อประชากรของเม็กซิโกและสหรัฐ โน้มเข้าหากันจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยเชิงสถาบัน แต่ยังไม่มียืนยันว่า NAFTA มีส่วนทำให้การกระจายรายได้ในเม็กซิโกมีความไม่เท่าเทียมกันสูงขึ้นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม NAFTA มีส่วนทำให้การกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคของเม็กซิโกไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น โดยรัฐทางตอนเหนือมีฐานะร่ำรวยขึ้นเมื่อเทียบกับรัฐทางตอนใต้ เนื่องจากรัฐทางตอนเหนือได้รับประโยชน์จากการค้าที่เพิ่มขึ้นมากกว่าจากการที่อยู่ติดชายแดนสหรัฐ และความพร้อมของระบบสาขานโยบายและทุนมนุษย์ที่มีมากกว่า

ผลกระทบของ NAFTA ต่อภาคเกษตรของเม็กซิโกยังคงเป็นหัวข้อที่ถกเถียงกันอยู่ โดยนักวิจัยกลุ่มหนึ่งอ้างว่า NAFTA ไม่ได้ทำลายภาคเกษตรของเม็กซิโกอย่างที่คาดการณ์กันไว้ หากแต่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการเลือกใช้ปัจจัยการผลิตที่ดีขึ้นและการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และถึงแม้ NAFTA จะทำให้ราคาสินค้าเกษตรในเม็กซิโกต่ำลงจากการนำเข้าจากสหรัฐฯ ภาคเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพก็น่าจะได้รับประโยชน์จากราคาอาหารที่ลดลง เนื่องจากเกษตรกรในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ไม่ได้ขายผลผลิตในวงกว้าง

ในทางตรงกันข้าม นักวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งชี้ว่า NAFTA ทำให้ภาคเกษตรเพื่อการยังชีพต้องปรับตัวอย่างยากลำบาก เนื่องจากขาดเงินทุนและเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย และไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างเพียงพอจากภาครัฐ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าเกษตรนำเข้าราคาถูกจากสหรัฐฯได้ นอกจากนี้ การขาดดุลการค้าสินค้าเกษตรอย่างมากภายหลัง NAFTA น่าจะมีส่วนทำให้การจ้างงานในภาคเกษตรลดลงอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่แท้จริงของ NAFTA ต่อการจ้างงานและค่าจ้างที่แท้จริงในเม็กซิโก และต่อการอพยพของแรงงานเม็กซิโกไปยังสหรัฐฯ ยังไม่มีข้อสรุปชัดเจน เนื่องจากมีปัจจัยที่นอกเหนือไปจาก NAFTA มากมายเข้ามาเกี่ยวข้อง

จากประสบการณ์ของเม็กซิโก จะเห็นได้ว่าผลกระทบของ FTA มีทั้งด้านบวก ด้านลบ และที่ยังไม่กระจ่างชัด ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลไทยต้องทบทวนให้รอบคอบว่า FTA ที่ทำไปแล้วนั้น “ดี” ต่อประเทศไทยและคนไทยจริงอย่างที่อ้างกันไว้หรือไม่

EXECUTIVE SUMMARY

The objective of this part of the research project is to study the impacts of free trade agreements (FTAs) from the experiences of other countries

Theoretically, FTAs do not always improve a country's welfare. Only trade-creating FTAs increase welfare, while trade-diverting FTAs reduce welfare. Now is too soon to decide whether FTAs—those that Thailand has agreed upon—create or divert trade and how they affect Thai welfare, even though there are several signs indicating that those FTAs are trade-diverting and therefore welfare-reducing.

To adjust to the impacts of FTAs, Thailand can learn from the experiences of countries who have been members of long-standing FTAs. This paper focuses on the impact of NAFTA on Mexico for several reasons. First, NAFTA is a very comprehensive trade agreement, which is similar to FTAs that will have great impacts on Thailand. Second, NAFTA is a trade agreement between developed countries (the US and Canada in this case) and a developing country (Mexico). Lastly, NAFTA has been in effect since 1994, therefore, its impacts can be observed more clearly than those of other FTAs.

As for the overall economy, NAFTA helps increase trade and foreign direct investment (FDI) in Mexico, and in turn raises economic growth rate and per capita income. Moreover, NAFTA causes the Mexican business cycle movement to become more aligned with that of the US and enhances the importance of North-American regional factors in driving the Mexican business cycle. These changes imply that the Mexican economy will see more volatility coming from the region. Nevertheless, there is no decisive answer as to whether NAFTA helps reduce Mexican macroeconomic volatility.

In addition, NAFTA helps bring about the convergence of Mexican and American per capita income by inducing institutional changes, but there is no conclusive finding as to whether NAFTA causes greater inequality in Mexico's income distribution. However, NAFTA does promote greater regional income inequality in Mexico as northern states become relatively richer compared to southern states because the former benefit more from the increasing trade due to their proximity to the US border and their relatively greater endowment of human capital and technology.

The impacts of NAFTA on Mexican agriculture are still the subject of ongoing debates. Some researchers claim that NAFTA did not destroy Mexican agriculture as previously thought but actually helped stimulate better combinations of production factors and greater production efficiency. Even though NAFTA caused Mexican agricultural prices to fall as US agricultural imports enter Mexico, subsistence farmers still benefited from lower food prices since the majority did not sell their produce in the market.

On the contrary, other researchers point out that NAFTA forced subsistence farmers to adjust with great difficulty. Due to lack of financial capital, modern production technology, and sufficient support from the government, their produce was unable to compete against cheaper US imports. Moreover, large trade deficits in agriculture after NAFTA may have triggered the contraction in agricultural employment. Nevertheless, the true impacts of NAFTA on employment, real wage, and migration of Mexican labour to the US remain inconclusive since many non-NAFTA factors are involved.

From the Mexican experience, the impacts of an FTA range from positive to negative and even uncertain. Therefore, the Thai government needs to carefully reevaluate whether FTAs are as “good” for Thailand and Thai people as they are claimed to be.

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	i
Executive Summary	iii
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 ขอบเขตในการวิจัย	3
1.4 คณะผู้วิจัย	3
บทที่ 2 ผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าต่อสวัสดิการของประเทศ	4
2.1 การสร้างการค้า	4
2.2 การเบี่ยงเบนทางการค้า	5
2.3 ผลของการสร้างการค้าและการเบี่ยงเบนทางการค้าต่อสวัสดิการของประเทศ	6
2.4 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย	8
บทที่ 3 ผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าในประเทศภาคี	
ความตกลงการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกาเหนือ (NAFTA)	9
3.1 ภาพรวม	9
3.2 ผลกระทบต่อสหรัฐฯ	10
3.3 ผลกระทบต่อแคนาดา	11
3.4 ผลกระทบต่อเม็กซิโก	12
3.5 ปัญหาและข้อขัดแย้งจากการเปิดเสรีทางการค้า: กรณีศึกษา การพิพาททางการค้า ระหว่างสหรัฐฯ และแคนาดาในคดีการค้าไม้เนื้ออ่อน	16
บทที่ 4 ประสพการณ์การเปิดเสรีของประเทศเม็กซิโก: การศึกษาของธนาคารโลก	18
4.1 ผลกระทบต่อภาครวมเศรษฐกิจของเม็กซิโก	18
4.2 ผลกระทบต่อภาคเกษตรเม็กซิโก	28
4.3 ผลกระทบต่อแรงงานเม็กซิโก	32
4.4 สรุปและบทเรียนจากเม็กซิโก	34
บทที่ 5 ประสพการณ์การเปิดเสรีของประเทศเม็กซิโก: การศึกษาอื่นๆ	35
5.1 ผลกระทบต่อภาครวมเศรษฐกิจของเม็กซิโก	35
5.2 ผลกระทบต่อภาคเกษตรเม็กซิโก	40
5.3 ผลกระทบต่อแรงงานเม็กซิโก	41
5.4 บทสรุปผลกระทบต่อเม็กซิโก	44
เอกสารอ้างอิง	46
ภาคผนวก รายงานการดูงานในประเทศออสเตรเลีย	48

สารบัญรูปและตาราง

หน้า

รูปที่ 4.1	การส่งออก การนำเข้า และการค้าระหว่างประเทศของเม็กซิโกกับประเทศสมาชิก NAFTA (สหรัฐฯ และแคนาดา) (หน่วย: สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ).....	21
รูปที่ 4.2	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อประชากรของประเทศต่างๆ ในละตินอเมริกาเทียบกับของสหรัฐฯ ปี 1980-2001	21
รูปที่ 4.3	ความแตกต่างเชิงสถาบันระหว่างเม็กซิโก สหรัฐฯ และแคนาดา.....	23
รูปที่ 4.4	อัตราส่วนของรายได้ต่อหัวของรัฐต่างๆ ต่อรายได้ต่อหัวของเมืองหลวง (เม็กซิโกซิตี) ปี 1940-2000	24
รูปที่ 4.5	สหสัมพันธ์ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงระหว่างสหรัฐฯ และประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกาช่วง 1981-2001 และ 1991-2001	26
รูปที่ 4.6	สหสัมพันธ์ของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของแคนาดากับประเทศต่างๆ	26
รูปที่ 4.7	ความผันผวนของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเม็กซิโก.....	27
รูปที่ 4.8	อัตราการใช้สิทธิประโยชน์จากความตกลง NAFTA (%).....	28
รูปที่ 4.9	มูลค่าการผลิตสินค้าเกษตรของเม็กซิโก (ตัน) และสัดส่วนของการค้าระหว่างประเทศต่อมูลค่าการผลิตสินค้าเกษตร (ร้อยละ)	29
รูปที่ 4.10	ค่าจ้างที่แท้จริงของเม็กซิโกต่อ สหรัฐฯ และอัตราการว่างงานของเม็กซิโก.....	33
ตารางที่ 2.1	ผลของการทำความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ ต่อสวัสดิการของประเทศ.....	7
ตารางที่ 4.1	สหสัมพันธ์ (correlation) ของการขยายตัวของอุตสาหกรรมต่างๆ ระหว่าง สหรัฐฯ และเม็กซิโก	25
ตารางที่ 4.2	สรุปนโยบายภาคเกษตรของเม็กซิโก	31

บทที่ 1 บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

รัฐบาลไทยมีนโยบายอย่างชัดเจนในการเปิดการเจรจาความตกลงการค้าเสรีในระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ โดยในปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาเพื่อเปิดเสรีทางการค้าในระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ หลายประเทศ เช่น จีน ออสเตรเลีย อินเดีย ญี่ปุ่น สหรัฐ เปรู และบราซิล

ในด้านหนึ่ง ความตกลงการค้าเสรีที่จะเกิดขึ้น จะช่วยให้ผู้ส่งออกไทยสามารถเข้าถึงตลาดของประเทศคู่ค้าได้ดีกว่าผู้ประกอบการในประเทศคู่แข่ง ซึ่งช่วยกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของการส่งออก การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง การเปิดเสรีทางการค้ากับประเทศต่างๆ เหล่านี้ ทำให้ประเทศไทยต้องยกเลิกเงื่อนไขในการปกป้องการแข่งขันจากต่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้ ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อย แรงงานและเกษตรกรในประเทศต้องปรับตัวอย่างรวดเร็วจากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น

ดังนั้น แม้ว่าการค้าเสรีอาจนำมาซึ่งผลประโยชน์โดยรวมต่อประเทศไทยก็ตาม ผลกระทบในด้านลบที่เกิดขึ้นอาจทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่แย่ง และอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างกว้างขวาง หากผู้ประกอบการ เกษตรกรและประชาชนที่ได้รับผลกระทบไม่ได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง กระบวนการในการกำหนดนโยบายไม่มีกลไกในการถ่วงดุลและตรวจสอบที่จำเป็น และภาครัฐไม่มีการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสม นอกจากนี้ กระบวนการเปิดเสรีทางการค้าในบางลักษณะอาจทำให้เกิดการผูกขาดในบางสาขาโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอีกด้วย

การวิจัยในชุดโครงการนี้มีจุดประสงค์เพื่อสนับสนุนให้กระบวนการเปิดเสรีทางการค้าของประเทศไทยเป็นกระบวนการที่มีความโปร่งใส และมีส่วนร่วมจากภาคต่างๆ ของสังคมมากขึ้น เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถปรับตัวได้ทันเวลา และประเทศไทยได้ประโยชน์จากการทำความตกลงทางการค้าที่จะเกิดขึ้นมากที่สุด โดยผ่านการให้ข้อมูลต่อสาธารณะชนที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ หรือการวิเคราะห์ทางวิชาการรองรับ

การวิจัยในโครงการนี้จะหนุนเสริมกับการวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีทางการค้าที่ภาครัฐว่าจ้างให้หน่วยงานต่างๆ ศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่มุ่งเน้นศึกษาในประเด็นการหาข้อมูลเพื่อกำหนดท่าทีในการเจรจาต่างๆ ในแต่ละเรื่อง แต่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปิดเสรีทางการค้ามากนัก จากข้อจำกัดต่างๆ

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการเปิดเสรีทางการค้าในต่างประเทศ ทั้งผลกระทบโดยภาพรวมและผลกระทบต่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก แรงงาน และเกษตรกร
2. เพื่อให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำความเข้าใจการค้าเสรีแก่ผู้ประกอบการรายย่อย เกษตรกร องค์กรพัฒนาเอกชน แรงงาน หน่วยงานด้านนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไป เพื่อให้สามารถปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลง และสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายการเปิดเสรีทางการค้าได้ดีขึ้น
3. เพื่อศึกษาทางเลือกในการออกกฎหมายรองรับการทำความเข้าใจการค้าเสรี ที่จะมี ความสมดุลต่อความคล่องตัวของฝ่ายบริหาร กับการตรวจสอบโดยรัฐสภาและการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไป
4. เพื่อศึกษาทางเลือกในการกระจายผลประโยชน์จากการทำความเข้าใจการค้าเสรีให้มีความ สมดุลมากขึ้น โดยนำเสนอกลไกในการชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบในด้านลบ และสนับสนุนการปรับตัวของผู้ประกอบการรายย่อย เกษตรกร แรงงาน และกลุ่มผู้บริโภค

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น การวิจัยในชุดโครงการนี้ประกอบด้วยเนื้อหา และ กิจกรรม 4 ส่วนคือ

1. การศึกษาประสบการณ์ของผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีในต่างประเทศ
2. การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีทางการค้าแก่ประชาชน
3. การนำเสนอกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการเจรจา
4. การนำเสนอกลไกสนับสนุนการปรับตัว หรือตาข่ายทางสังคม เพื่อกระจายผลประโยชน์ จากการทำความเข้าใจการค้าเสรีให้มีความสมดุลมากขึ้น

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดโครงการดังกล่าว โดยมีขอบเขตครอบคลุมกิจกรรม การศึกษาประสบการณ์ของผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีในต่างประเทศ

1.3 ขอบเขตในการวิจัย

ที่ผ่านมา มีการเปิดเสรีทางการค้าทั้งในระดับพหุภาคี ระดับภูมิภาค และระดับทวิภาคี จำนวนมากในโลก ซึ่งมีผลการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจำนวนมาก แต่ยังไม่ได้มีการรวบรวม อย่างเป็นระบบ และเข้าถึงง่ายแก่ประชาชนทั่วไปในประเทศไทย

การวิจัยในหัวข้อนี้ได้ทบทวนผลการวิจัยทางวิชาการที่ผ่านมามาทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศ โดยเน้นผลการวิจัยที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ (empirical evidence) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประเทศต่างๆ จากการเปิดการค้าเสรีกับต่างประเทศ และตรวจสอบผลกระทบดังกล่าวกับแนวคิดทางทฤษฎีที่มีอยู่ว่าสามารถอธิบายและคาดการณ์ผลกระทบต่างๆ ได้ดีเพียงใด ความรู้ทางทฤษฎีที่นักวิชาการส่วนใหญ่เชื่อถืออยู่มีความถูกต้องเพียงพอหรือไม่

ในการศึกษาดังกล่าว นอกจากจะสรุปผลการวิเคราะห์ผลกระทบต่างๆ ในภาพรวมแล้ว คณะผู้วิจัยให้ความสนใจเป็นพิเศษในประเด็นผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ผู้ได้ประโยชน์จากการเปิดการค้าเสรี
2. ผู้เสียประโยชน์จากการเปิดการค้าเสรี โดยจะศึกษาผลกระทบต่อเกษตรกร ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก แรงงาน และผู้บริโภค

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้นำผลการวิเคราะห์ดังกล่าวไปเผยแพร่แก่ประชาชนที่สนใจทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ที่คณะผู้วิจัยได้จัดทำขึ้น

1.4 คณะผู้วิจัย

ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	หัวหน้านักวิจัย
ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์	นักวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ
ดร. วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์	นักวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์แรงงานและสวัสดิการสังคม
ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา	นักวิจัยด้านกฎหมายมหาชน
ดร. ชาดิชาย เชษฐสุนทร	นักวิจัยด้านกฎหมายมหาชน
นายธราธร รัตนนฤมิตร	ผู้ช่วยนักวิจัย
นายวรคุณย์ ตุลารักษ์	ผู้ช่วยนักวิจัย
นายพัชรนุช ศานติยานนท์	ผู้ช่วยนักวิจัย
น.ส. สรนา บุญบรรลุ	ผู้ช่วยนักวิจัย
น.ส. สุวิมล พิภทอง	ผู้ช่วยนักวิจัย
นายณัฐวุฒิ ลักษณะปัญญากุล	ผู้บริหารเว็บไซต์
นายวรพงษ์ สงวนจิต	ผู้บริหารเว็บไซต์

บทที่ 2 ผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าต่อสวัสดิการของประเทศ

ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในการทำความเข้าใจการทำความตกลงการค้าเสรี (FTA) ของประเทศไทยซึ่งแทบไม่มีการพูดถึงกันเลย คือผลกระทบของ “การสร้างการค้า” (trade creation) และ “การเบี่ยงเบนทางการค้า” (trade diversion) ต่อประเทศ เพราะเรามักสนใจว่า สินค้าไทยสามารถเข้าสู่ตลาดต่างประเทศ หรือผู้ผลิตสินค้าไทยสามารถผลิตสินค้าแข่งขันกับสินค้านำเข้าได้หรือไม่เท่านั้น สำหรับเนื้อหาในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้สรุปผลกระทบจากการทำความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ ที่สำคัญต่อสวัสดิการของประเทศ และได้เสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายเพื่อหลีกเลี่ยงการได้รับผลกระทบด้านลบจากประเด็นดังกล่าว¹

2.1 การสร้างการค้า

การสร้างการค้าที่เกิดจากการทำความตกลงการค้าเสรี คือ การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งหันมานำเข้าสินค้าจากประเทศในความตกลงการค้าเสรี ซึ่งสามารถผลิตสินค้าที่มีราคาต่ำกว่าสินค้าอย่างเดียวกันที่ผลิตได้ในประเทศ หลังจากที่มีการเปิดเสรีทางการค้า

เพื่อให้ง่ายต่อการเข้าใจ จะขอยกตัวอย่างประกอบดังต่อไปนี้

ในตอนแรกสมมติว่า สตรอเบอร์รี่ที่ปลูกในประเทศไทยขายกันที่ราคากิโลกรัมละ 175 บาท ในขณะที่สตรอเบอร์รี่ชนิดเดียวกันหากนำเข้ามาจากประเทศ ก และประเทศ ข จะมีราคาขายก่อนรวมภาษีนำเข้าอยู่ที่กิโลกรัมละ 100 และ 150 บาท ตามลำดับ ดังนั้นหากสมมติว่าประเทศไทยเรียกเก็บภาษีนำเข้าในอัตราร้อยละ 100 จะทำให้สตรอเบอร์รี่นำเข้ามีราคาสูงขึ้นเป็นกิโลกรัมละ 200 และ 300 บาท ตามลำดับ

ในกรณีนี้ หากสตรอเบอร์รี่ที่ผลิตในประเทศและที่นำเข้ามีคุณภาพใกล้เคียงกัน ผู้บริโภคก็จะเลือกซื้อสตรอเบอร์รี่ที่ผลิตในประเทศ เนื่องจากราคาถูกกว่าสตรอเบอร์รี่นำเข้า ในขณะที่ผู้ผลิตซึ่งในที่นี้คือเกษตรกรผู้ปลูกสตรอเบอร์รี่ ก็จะมีกำไรจากการปลูกสตรอเบอร์รี่

สมมติว่า ในเวลาต่อมา ประเทศไทยทำความตกลงการค้าเสรี (FTA) กับประเทศ ข โดยตกลงลดภาษีนำเข้าสตรอเบอร์รี่ลงเหลือศูนย์ สตรอเบอร์รี่ที่นำเข้าจากประเทศ ข จะมีราคาขายตามท้องตลาดลดลงเหลือกิโลกรัมละ 150 บาท

¹ เนื้อหาในส่วนนี้คณะผู้วิจัยอ้างอิงจากบทความเรื่อง “การสร้างและการเบี่ยงเบนทางการค้าจาก FTA กับผลกระทบต่อประเทศไทย” ที่ได้เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ <http://www.ftadigest.com> ภาษาที่ใช้จึงเป็นภาษาอังกฤษซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถอ่านเข้าใจได้โดยง่าย

ผู้บริโภคก็จะหันมาเลือกซื้อสตอเบอร์รี่ที่นำเข้ามาจากประเทศ ข ซึ่งมีราคาถูกกว่า จากเดิมที่ต้องซื้อกิโลกรัมละ 175 บาท ผู้บริโภคสามารถประหยัดเงินไปได้อีก 25 บาทต่อกิโลกรัมเงินในกระเป๋าที่มีมากขึ้นนี้ผู้บริโภคสามารถนำไปซื้อสินค้าอย่างอื่นเพิ่มได้ หรือหากเป็นคนชอบกินสตอเบอร์รี่ก็จะสามารถซื้อสตอเบอร์รี่ได้มากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้ ผู้บริโภคที่ไม่เคยซื้อสตอเบอร์รี่กินได้เนื่องจากราคาแพงเกินไปก็จะสามารถซื้อได้

ในขณะที่ผู้บริโภคในประเทศได้รับประโยชน์จากการทำ FTA ในกรณีนี้ ผู้ผลิตในประเทศจะกลับได้รับผลกระทบในด้านลบ เนื่องจากจะต้องลดราคาขายลงเพื่อแข่งขันกับสตอเบอร์รี่นำเข้าที่มีราคาถูกกว่า เมื่อได้กำไรลดลง เกษตรกรอาจจะต้องปรับตัวโดยการลดปริมาณการผลิตลง หรือถ้าหากแข่งขันสู้ไม่ได้จริงๆ เช่น ไม่สามารถลดต้นทุนลงได้ ก็อาจจะต้องเลิกปลูกสตอเบอร์รี่ไปเลย ซึ่งจะทำให้คนงานต้องตกงานตามไปด้วย

หากมองถึงรายได้จากการจัดเก็บภาษีนำเข้า รัฐจะไม่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการทำ FTA นี้ เนื่องจากแต่เดิมไม่เคยมีการนำเข้าสตอเบอร์รี่มาก่อน จึงไม่ถือว่ารัฐสูญเสียรายได้ในส่วนนี้

สรุปแล้ว ในกรณีนี้การทำ FTA ระหว่างประเทศไทยและประเทศ ข จะทำให้เกิดการสร้างการค้าขึ้น ดังจะเห็นได้จากปริมาณการค้าระหว่างประเทศจะเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ไม่มีอยู่เลย นอกจากนี้ ปริมาณการบริโภคของผู้บริโภคจะเพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจากสินค้ามีราคาถูกลง

ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการทำ FTA นี้ จึงได้แก่ ผู้บริโภค ส่วนผู้ผลิตในประเทศได้รับผลกระทบในด้านลบ ในขณะที่รัฐถือว่าไม่ได้ไม่เสีย เมื่อมองจากรายได้ภาษี

2.2 การเบี่ยงเบนทางการค้า

การเบี่ยงเบนทางการค้าที่เกิดจากการทำความตกลงการค้าเสรี คือการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งเปลี่ยนแหล่งนำเข้าสินค้าจากประเทศหนึ่งซึ่งอยู่นอกความตกลง ไปนำเข้าจากอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งอยู่ในความตกลงและได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีนำเข้า

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น จะยกตัวอย่างซึ่งคล้ายๆ กับตัวอย่างข้างต้นประกอบ

สมมติให้สตอเบอร์รี่นำเข้าจากประเทศ ก และประเทศ ข มีราคาขายก่อนรวมภาษีนำเข้าอยู่ที่กิโลกรัมละ 100 และ 150 บาท ตามลำดับเหมือนเดิม สมมติว่าประเทศไทยเรียกเก็บภาษีนำเข้าในอัตราร้อยละ 100 จะทำให้สตอเบอร์รี่นำเข้าจากประเทศทั้งสองมีราคาสูงขึ้นเป็นกิโลกรัมละ 200 และ 300 บาท ตามลำดับ

แต่คราวนี้ สมมติให้สตอเบอร์รี่ที่ปลูกในประเทศไทยมีต้นทุนอยู่ที่กิโลกรัมละ 250 บาท
ในกรณีนี้ ก่อนมีการทำความตกลงการค้าเสรี ผู้บริโภคจะนำเข้าสตอเบอร์รี่จากประเทศ
ก เนื่องจากมีราคาถูกที่สุด

แต่เมื่อประเทศไทยทำ FTA กับประเทศ ข และตกลงที่จะไม่เรียกเก็บภาษีกับสตอเบอร์รี่
ที่นำเข้ามาจากประเทศ ข จะทำให้ราคาสตอเบอร์รี่นำเข้าจากประเทศ ข ลดลงเหลือเพียง
กิโลกรัมละ 150 บาท ซึ่งต่ำกว่าราคานำเข้าบวกภาษีของประเทศ ก ที่อยู่ในระดับกิโลกรัมละ 200
บาท ดังนั้น เราก็จะหันไปนำเข้าสตอเบอร์รี่จากประเทศ ข แทน ในกรณีนี้ ผู้บริโภคจะประหยัด
ได้กิโลกรัมละ 50 บาท

ผู้อ่านบางท่านอาจคิดว่า การเกิดการเบี่ยงเบนทางการค้าไม่ได้สร้างปัญหาอะไร เนื่อง
จากผู้บริโภคภายในประเทศยังสามารถซื้อสตอเบอร์รี่ได้ในราคาที่ถูกลงเมื่อเทียบกับก่อนมีการ
ทำ FTA ในขณะที่ผู้ผลิตภายในประเทศยังคงต้องแข่งขันกับสินค้านำเข้าอีกเช่นเดิม

แต่ในความเป็นจริงแล้ว มีอีกหนึ่งภาคส่วนที่จะได้รับผลกระทบด้านลบจากการเกิดการ
เบี่ยงเบนทางการค้านั้น คือรัฐ

ในกรณีนี้ รัฐจะสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บรายได้ไปบางส่วน จากเดิมที่จะมีรายได้จาก
การจัดเก็บภาษีกับสตอเบอร์รี่ที่นำเข้ามาจากประเทศ ก กลายเป็นศูนย์ทันทีหลังจากที่ทำ FTA
กับประเทศ ข

เมื่อมีรายได้ลดลง รัฐก็อาจจะต้องลดการใช้จ่ายงบประมาณลง ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบ
ต่อเนื่องต่อมาก็คือผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับการใช้จ่ายงบประมาณนั้นๆ ตัวอย่าง
เช่น รัฐอาจจะจัดสรรงบประมาณสำหรับชดเชยให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกสตอเบอร์รี่ ที่ได้รับผล
กระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าได้น้อยลง เป็นต้น

2.3 ผลของการสร้างการค้าและการเบี่ยงเบนทางการค้าต่อสวัสดิการของประเทศ

การประเมินผลกระทบโดยรวมจากการเปิดเสรีทางการค้านั้นจะต้องใช้วิธีการประเมิน
“สวัสดิการของประเทศ” (national welfare) โดยนำส่วนที่ผู้บริโภคในประเทศประหยัดได้จากการ
ซื้อสินค้าที่ถูกลง หรือสามารถบริโภคได้มากขึ้น มาหักลบกับผลกระทบด้านลบที่เกิดขึ้นกับผู้ผลิต
ในประเทศจากกำไรที่ลดลงเนื่องจากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น และรายได้จากการจัดเก็บภาษีของรัฐที่
ลดลง

ในทางทฤษฎี การทำ FTA ซึ่งมีผลในการสร้างการค้าจะทำให้ประเทศที่เปิดเสรีทางการค้าได้รับผลกระทบในภาพรวมเป็นด้านบวก เนื่องจากจะทำให้สวัสดิการของประเทศมีค่าเพิ่มขึ้น เพราะประโยชน์ที่ผู้บริโภคได้รับจะมากกว่าผลกระทบในด้านลบต่อผู้ผลิตในประเทศ และรัฐ ส่วนการทำ FTA ซึ่งมีผลในการเบี่ยงเบนทางการค้าอาจทำให้ประเทศที่เปิดเสรีทางการค้าได้รับผลกระทบด้านบวกหรือด้านลบในภาพรวมก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าประโยชน์ที่ผู้บริโภคได้รับจะมากหรือน้อยกว่าผลกระทบในด้านลบต่อผู้ผลิตในประเทศ และรัฐ ในบางกรณีการเบี่ยงเบนทางการค้าอาจทำให้ประโยชน์ที่ผู้บริโภคได้รับน้อยกว่าผลกระทบในด้านลบต่อผู้ผลิตในประเทศ และรัฐ

ดังนั้น การทำ FTA จึงอาจไม่ทำสวัสดิการของประเทศดีขึ้นเสมอไป ตรงกันข้าม หากรัฐบาลดำเนินยุทธศาสตร์ผิดพลาดโดยเลือกทำ FTA กับประเทศคู่ค้าที่ไม่ใช่ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ประเทศไทยจะเสี่ยงต่อการได้รับผลด้านลบซึ่งเกิดจากการเบี่ยงเบนทางการค้า

งานวิจัยของ Philippa Dee และ Jyothi Gali ในสังกัดคณะกรรมการผลิตภาพแห่งออสเตรเลีย (Australian Productivity Commission) ชี้ว่า ความตกลงการค้าเสรีที่ผ่านมาหลายความตกลงทำให้เกิดการเบี่ยงเบนทางการค้ามากกว่าการสร้างการค้า รวมทั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนที่เราเป็นสมาชิกอยู่ด้วย (ดูตารางที่ 2.1 ประกอบ)

ตารางที่ 2.1 ผลของการทำความตกลงการค้าเสรีฉบับต่าง ๆ ต่อสวัสดิการของประเทศ

ความตกลงที่ทำให้เกิดการสร้างการค้ามากกว่า	ความตกลงที่ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนทางการค้ามากกว่า
● ประชาคมแอนเดียน (Andean Community) ● สมาคมบูรณาการละตินอเมริกา (Latin-American Integration Association: LAIA) ● ความตกลงเสรีทวีภาคีระหว่างสหรัฐฯ และอิสราเอล	● เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ● สมาคมการค้าเสรียุโรป (European Free Trade Association: EFTA) ● สหภาพยุโรป ● ความตกลงการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Agreement: NAFTA) ● ตลาดร่วมอเมริกาใต้ตอนล่าง (MERCOSUR)

2.4 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

ในการวิเคราะห์ว่าการเปิดเสรีทางการค้าทำให้เกิดการสร้างการค้าหรือการเบี่ยงเบนทางการค้าหรือไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลทางการค้า เช่น มูลค่าการส่งออกและนำเข้าของกลุ่มสินค้าต่างๆ ของแต่ละประเทศในแต่ละปีทั้งก่อนและหลังการทำ FTA หลายปี เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลการวิเคราะห์จะมีความน่าเชื่อถือได้

ดังนั้น คงจะเร็วเกินไปที่จะบอกว่า FTA ที่ประเทศไทยเราได้ทำไปแล้วนั้นทำให้เกิดการสร้างหรือเบี่ยงเบนทางการค้ามากนักน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม ยังมีหลายปัจจัยที่ชี้ว่า FTA ที่ประเทศไทยลงนามไปแล้วหรือดำเนินการอยู่ อาจทำให้เกิดการเบี่ยงเบนทางการค้า อาทิ

- รัฐบาลมักมุ่งปกป้องผู้ผลิตในประเทศ โดยเลือกเปิดเสรีการค้าสินค้าใน FTA ให้แก่ประเทศที่มีต้นทุนในการผลิตสูงกว่าเรา แทนที่จะเลือกเปิดเสรีให้แก่ประเทศที่มีประสิทธิภาพในการผลิต (ประเด็นนี้ดูการวิเคราะห์ของ Razeen Sally จาก London School of Economics เพิ่มเติมได้ที่ <http://www.FTAdigest.com/researchOther04.html>)
- รัฐบาลเร่งทำ FTA กับหลายประเทศ โดยไม่มีการศึกษาอย่างรอบคอบ ทำให้เราไม่สามารถรู้ได้ว่าเรากำลังทำ FTA อยู่กับประเทศที่มีประสิทธิภาพในการผลิตในสาขาที่เราจะเปิดเสรีให้จริงหรือไม่

หากไม่มีการทบทวนแนวทางการทำ FTA ใหม่ความเสี่ยงจากการเบี่ยงเบนทางการค้าจะทำให้การทำ FTA ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยอย่างแท้จริง เพราะแม้ว่ารัฐจะยอมเสียรายได้จากภาษีนำเข้า ผู้บริโภคก็ไม่ได้ประโยชน์อย่างสมน้ำสมเนื้อ และภาคการผลิตของไทยก็ไม่มีประสิทธิภาพดีขึ้น

บทที่ 3 ผลกระทบจากการเปิดเสรีในประเทศภาคีความตกลงการค้าเสรี แห่งทวีปอเมริกาเหนือ (NAFTA)

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการสรุปผลกระทบจากความตกลงการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกาเหนือ (NAFTA) ต่อประเทศภาคีความตกลง² โดยความตกลงดังกล่าวซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม ปี 1994 มีความครอบคลุมในหลายเรื่อง ทั้งการลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษี การเปิดเสรีภาคบริการ การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นต้น

สำหรับเหตุผลที่เลือกสรุปความตกลง NAFTA เนื่องจากว่าความตกลงดังกล่าวได้บังคับใช้มาเป็นเวลา 10 ปีแล้ว จึงสามารถเห็นผลกระทบจากความตกลงนี้ได้ในระดับหนึ่ง

3.1 ภาพรวม

นักเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศส่วนใหญ่เห็นร่วมกันว่า NAFTA ทำให้การค้าระหว่างกัน (intra area trade) ของทั้ง 3 ประเทศเพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นด้วย

แต่ฝ่ายที่ตั้งคำถามกับการค้าเสรีรวมถึงฝ่ายต่อต้านโลกาภิวัตน์ มองสิ่งเดียวกันนี้ด้วยสายตาที่แตกต่าง กล่าวคือ ความเติบโตทางเศรษฐกิจของเม็กซิโกที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 1994 มีผลทำให้การจ้างงานในอุตสาหกรรม (manufacturing) ของสหรัฐฯ หดตัวลง เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากกลุ่มอุตสาหกรรมนำเข้าชิ้นส่วนเพื่อประกอบและส่งออกกลับไปยังสหรัฐฯ หรือที่เรียกกันว่า maquiladora industry เข้ามาตั้งอยู่อย่างหนาแน่นบริเวณใกล้ชายแดนเม็กซิโก - สหรัฐฯ

ในทางการเมืองฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยอ้างว่า ตนได้รับชัยชนะ เพราะในที่สุดแล้ว NAFTA ไม่เป็นที่ชื่นชมจากประชาชนในทั้ง 3 ประเทศ โดยบริษัท Ipsos-Reid ได้สำรวจความคิดเห็นของชาวเม็กซิกันในปี 2002 พบว่า 29% ของชาวเม็กซิกันคิดว่า NAFTA มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของเม็กซิโก 33% คิดว่าทำลายเศรษฐกิจ และอีก 33% คิดว่าไม่มีความแตกต่างระหว่างการมี NAFTA กับไม่มี ดังนั้นทัศนคติของประชาชนทั้ง 3 ประเทศดูเหมือนว่าจะไม่สนับสนุนการเปิดเสรีทางการค้าอื่นๆ ที่จะมีต่อไปอีกในอนาคต

² เนื้อหาในส่วนนี้คณะผู้วิจัยอ้างอิงจากบทความเรื่อง Free Trade on Trial ที่ตีพิมพ์ลงในนิตยสาร The Economist ฉบับวันที่ 30 ธันวาคม ปี 2003 ที่ได้เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ <http://www.ftadigest.com> ภาษาที่ใช้จึงเป็นภาษาอังกฤษซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถอ่านเข้าใจได้ง่าย

ส่วนหนึ่งคงต้องกล่าวโทษฝ่ายสนับสนุน NAFTA ที่ได้โฆษณาขาย NAFTA เกินไปจากความเป็นจริงไปมาก มีผลให้ NAFTA ไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ ยกตัวอย่างเช่น ความคาดหวังอย่างสูงว่า NAFTA จะเป็นเครื่องช่วยการสร้างงานจำนวนมาก

นโยบายทางการค้านั้นไม่ใช่ปัจจัยขับเคลื่อนการจ้างงานของทั้งประเทศ แต่นโยบายการค้ามีผลในการเปลี่ยนแปลงแบบแผนของงานมากกว่าจำนวนของงาน กล่าวขยายความถึงความสำเร็จของ NAFTA ที่กระตุ้นการค้าและการลงทุนระหว่างกันได้ว่า NAFTA ได้สร้างงานขึ้นมาในประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งในบางอุตสาหกรรม และก็ทำได้ทำลายงานในประเทศสมาชิกประเทศอื่น

กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่เจ็บปวดสำหรับบางส่วนแม้ว่าจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศสมาชิกทุกประเทศมีประสิทธิภาพดีขึ้น และรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้น ตัวอย่างข้างต้นของการโฆษณาที่ผิดพลาดทำให้ NAFTA ไม่สามารถที่จะให้ในสิ่งที่ประกาศไว้ได้ ดังที่ฝ่ายสนับสนุนมักกล่าวว่า ทุกฝ่ายจะได้ประโยชน์ทั้งหมดจาก NAFTA

ที่ผ่านมา หากพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจ คำถามที่ถูกต้องคือ NAFTA ประสบความสำเร็จในการกระตุ้นการค้าและการลงทุนหรือไม่ คำตอบนั้นมีความชัดเจน คือ ใช่ ในปี 1990 ประมาณหนึ่งในสี่ของมูลค่าการค้าทั้งหมดของสหรัฐฯ ได้เป็นการส่งออกไปยังและนำเข้าจากเม็กซิโกและแคนาดา ในปี 2003 มูลค่าการค้าของสหรัฐฯ ที่มีกับแคนาดาและเม็กซิโกได้เพิ่มขึ้นเป็นหนึ่งในสาม สัดส่วนที่สูงขึ้นนี้ถือว่าสูงมากเพราะการค้าของสหรัฐฯกับประเทศนอก NAFTA ได้เพิ่มสูงขึ้นในช่วงเดียวกัน จากหลักฐานที่ปรากฏอยู่มากมายจึงกล่าวได้ว่า การขยายการค้าจะเพิ่มรายได้ และเพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต ดังนั้นสิ่งที่ได้รับจาก NAFTA จึงเพียงพอกับความคาดหวัง

แต่ทำไมผู้ที่ไม่ใช่ นักเศรษฐศาสตร์ยังคงเห็นพ้องต้องกันว่า NAFTA ล้มเหลว คำตอบส่วนหนึ่งคือการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับประเด็นทางเศรษฐกิจซึ่งแตกต่างกันในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามแกนกลางที่เหมือนกันในทั้ง 3 ประเทศคือ ความผิดหวังทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใน 3 ประเทศทุกๆเรื่องช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มักจะกล่าวโทษเฉพาะเจาะจงที่ NAFTA และกล่าวโทษถึงการรวมกันทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีอาจจะมีความเชื่อมโยงกันบ้างไม่มากนัก

3.2 ผลกระทบต่อสหรัฐฯ

ข้อถกเถียงใน สหรัฐฯ ที่ทุกฝ่ายให้ความสำคัญยาวนานคือ ความกลัวที่คนอเมริกันจะสูญเสียงานของตน จากความคิดที่ว่า อุตสาหกรรมต่างๆ ในสหรัฐฯ จะเคลื่อนย้ายลงไปเม็กซิโก

ซึ่งมีค่าแรงที่ต่ำกว่าสหรัฐฯ ประมาณ 5 เท่า รวมทั้งสินค้านำเข้าจากเม็กซิโกก็มีต้นทุนต่ำกว่ามาก ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ได้มีการประมาณการผลกระทบของ NAFTA กันอย่างกว้างขวาง และ Ross Perot ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ปี 1992 ได้นำงานศึกษาชิ้นหนึ่งมากล่าวโจมตี NAFTA โดยงานวิจัยชิ้นนี้ชี้ว่า หาก NAFTA เกิดขึ้นจะทำให้ชาวอเมริกันสูญเสียงานถึง 110,000 คนต่อปีในระหว่างปี 1994-2000

อย่างไรก็ตาม การสูญเสียงานโดยตรงไม่สามารถบอกเรื่องราวทั้งหมดได้ การเปลี่ยนแปลงแบบแผนของการจ้างงานเป็นเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนการค้าเสรี กล่าวคือ หากงานที่สร้างขึ้นใหม่สอดคล้องกับงานที่สูญเสียไป ผลกระทบสุทธิจะมีน้อยมาก

Gary Hufbauer และ Jeffrey Schott แห่ง Institute of International Economic ชี้ว่า ในช่วง 1994- 2000 สหรัฐฯ ได้สร้างงานใหม่กว่า 2 ล้านงานต่อปี การจ้างงานในอุตสาหกรรมของสหรัฐฯ (manufacturing) หดตัวจริง (โดย NAFTA เป็นปัจจัยรองท่ามกลางหลายๆ ปัจจัย) แต่ในอุตสาหกรรมอื่นๆ ได้เกิดการสร้างงานขึ้นใหม่มากกว่าที่สูญเสียไป ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 งานที่สร้างขึ้นใหม่ส่วนใหญ่จะเป็นงานที่จ่ายค่าแรงสูงกว่าค่าเฉลี่ยอีกด้วย

จากหลักฐานที่ปรากฏอยู่ ในช่วงทศวรรษ 1990 เศรษฐกิจของสหรัฐฯ เติบโตอย่างสูง ดังนั้นการค้าเสรีจึงไม่สัมพันธ์กับการทำลายงานในสหรัฐฯ มากนัก แต่ที่สำคัญคือ ความล้มเหลวในทางการเมืองต่างหากที่ทำให้ NAFTA ไม่เป็นที่ยอมรับ กล่าวให้ชัดเจนคือ ฝ่ายสนับสนุน NAFTA ไม่สามารถที่จะโต้แย้งกับกลุ่มที่ต่อต้าน NAFTA ซึ่งมีการรวมกลุ่มที่ดีและมีเสียงดังมากขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้ผู้คนจำนวนมากเชื่อว่า NAFTA ล้มเหลว

3.3 ผลกระทบต่อแคนาดา

ในแคนาดา การต่อต้าน NAFTA เรื่องของการสูญเสียงานของแรงงานทักษะต่ำไม่เป็นประเด็นเหมือนในสหรัฐฯ การว่างงานในแคนาดาลดลงอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ 1990 จาก 11% ของจำนวนแรงงานทั้งหมดในปี 1993 ไปเป็น 7% ในปี 2000 ความกลัว NAFTA จึงกลับเป็นเรื่องที่ว่า หากมีความใกล้ชิดกับเศรษฐกิจของสหรัฐฯ มากขึ้นแล้ว นโยบายเศรษฐกิจของแคนาดาจะเปลี่ยนแปลงไป เช่น อาจทำให้ระบบสวัสดิการสังคมของแคนาดา (คล้ายกับยุโรป) ถูกสั่นคลอน เนื่องจากการประกันค่าแรงขั้นต่ำอาจถูกมองว่าทำให้อุตสาหกรรมของแคนาดาแข่งขันไม่ได้ หรือแม้กระทั่ง การถูกบีบให้ลดฐานการเก็บภาษีรายได้ ภาษีบุคคล และภาษีนิตินบุคคล ซึ่งอาจส่งผลให้รัฐบาลแคนาดาต้องควบคุมรายจ่าย มีผลให้โครงการสาธารณะต่างๆ ต้องลดจำนวนลง

ที่ผ่านมา ในทศวรรษที่ 1990 การใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลแคนาดาลดลงจริง แต่ไม่ได้เป็นผลมาจาก NAFTA ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหานี้สาธารณะที่สูงถึง 8% ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (GDP) (อันเป็นจุดที่ทำให้ไม่มีความยั่งยืนของระบบการเงิน-การคลัง) ท้ายที่สุดรัฐบาลได้แก้ปัญหาดังกล่าวได้สำเร็จ โดยปัจจุบันแคนาดามีงบประมาณเกินดุล

ดังนั้นความกลัวที่เกิดขึ้นที่แท้จริงจึงไม่ใช่ปัญหาการคลังของรัฐบาลและไม่ใช่ปัญหาของ NAFTA แต่กลับเป็นว่า แคนาดากังวลเรื่องตัวแบบของระบบสวัสดิการสังคมของตนที่แตกต่างกับสหรัฐฯ เป็นอย่างมากซึ่งอาจจะเปลี่ยนแปลงไป และชาวแคนาดาส่วนใหญ่ก็เต็มใจที่จะจ่ายภาษีมากขึ้นเพื่อให้เกิดการใช้จ่ายในการบริการสาธารณะต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวัสดิการทางด้านสุขภาพ

ตราบเท้าที่กล่าวมาข้างต้นเป็นจริง NAFTA ไม่ได้คุกคามวิถีชีวิตของชาวแคนาดา

3.4 ผลกระทบต่อเม็กซิโก

กรณีเม็กซิโก ผู้สนับสนุน NAFTA อ้างว่า หาก NAFTA ทำลายวิถีชีวิตของชาวเม็กซิกันก็จะถูกแทนที่ด้วยสิ่งที่ดีกว่าเดิม หากเปรียบเทียบผลกระทบของ NAFTA ที่มีต่อสหรัฐฯ กับผลกระทบของ NAFTA ต่อเม็กซิโกนั้น ยากที่จะเปรียบเทียบ เนื่องจากสหรัฐฯ มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่กว่าเม็กซิโกมาก ลำพัง NAFTA จึงไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่อเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ให้เห็นมากนัก ตรงกันข้าม เม็กซิโกมีเศรษฐกิจขนาดเล็กและเป็นเศรษฐกิจปิดอย่างสมบูรณ์ในทศวรรษที่ 1980 ดังนั้น NAFTA จึงถูกโฆษณาไว้ว่า จะเป็นการก้าวกระโดดครั้งใหญ่ของเม็กซิโก

แต่โชคก็ไม่เข้าข้างนัก หลังจาก NAFTA มีผลในทางปฏิบัติได้ไม่นาน เม็กซิโกเกิดปัญหาเศรษฐกิจอย่างรุนแรงซึ่งไม่สัมพันธ์กับ NAFTA วิกฤตเศรษฐกิจ ดังกล่าวเรียกกันว่า Tequila Crisis เกิดขึ้นในช่วงปี 1994 - 1995 โดยเงินทุนที่ไหลเข้าปริมาณมหาศาลในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ได้ไหลออกอย่างรุนแรงในปลายปี 1994 สถานการณ์ดังกล่าวได้กดดันให้รัฐบาลเม็กซิโกต้องลดค่าเงินเปโซลง ในที่สุดรัฐบาลเม็กซิโกปล่อยให้ค่าเงินลอยตัวเมื่อวันที่ 20 ธันวาคมในปีเดียวกัน ในปีนั้นค่าเงินเปโซอ่อนตัวลงไปกว่าครึ่งเมื่อเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ

ระบบการเงินของเม็กซิโกได้พังลง หลายต่อหลายธนาคารอยู่ในภาวะแบกรับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ท้ายที่สุดรัฐบาลต้องเข้ามาอุ้มธนาคารด้วยต้นทุนที่สูง วิกฤติการณ์นี้ได้ส่งผลกระทบต่อเนื่อง จนธนาคารต่างๆ ไม่สามารถฟื้นตัวได้อย่างสมบูรณ์ ปัญหาเหล่านี้สะท้อนถึงเศรษฐกิจของเม็กซิโกในช่วงมากกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ดังนั้นจากผลกระทบของวิกฤตินี้ทำให้ยากที่จะชี้ว่าอะไรคือผลกระทบของ NAFTA ต่อเศรษฐกิจของเม็กซิโก

หากพิจารณาค่าจ้างหลังจากปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อแล้ว (ค่าจ้างที่แท้จริง: real wage) แม้ว่าผลิตภาพ (productivities) ของเศรษฐกิจเม็กซิโกจะเพิ่มขึ้นในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาเพื่อแข่งขันกับสหรัฐ และแคนาดา แต่ค่าจ้างที่แท้จริงกลับไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนัก สิ่งนี้เองทำให้เกิดการวิจารณ์ว่า ชาวเม็กซิกันโดยทั่วไปไม่ได้รับประโยชน์จาก NAFTA มีเพียงแต่ธุรกิจขนาดใหญ่ที่ได้ฉวยประโยชน์นั้นไปเกือบทั้งหมด

คำอธิบายข้างต้นแตกต่างกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เนื่องจาก Tequila Crisis ส่งผลให้ค่าจ้างของเม็กซิโกลดลงทันทีประมาณ 20% คิดเป็นเงินสกุลเปโซ (หากคิดเป็นเหรียญสหรัฐ ค่าจ้างจะลดลงมากกว่า) ขณะเดียวกัน ผลิตภาพของเม็กซิโกก็เริ่มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เมื่อประเทศเริ่มฟื้นตัวในปี 1996 ผลิตภาพที่สูงขึ้นทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่มขึ้น แต่ค่าจ้างที่แท้จริงได้เพิ่มขึ้นเพียงในระดับก่อนเกิดวิกฤติเท่านั้น ดังนั้นผลิตภาพที่สูงขึ้นมีผลต่อค่าแรงแค่ไหน จึงเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบชัดเจนเมื่อวิกฤติเศรษฐกิจจางหายไป

สิ่งหนึ่งที่ต้องพิจารณาคือ การช่วยเหลือของสหรัฐ ที่มีต่อเม็กซิโกทำให้เม็กซิโกฟื้นตัวเร็วกว่าจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 1982 และ 1986 สิ่งนี้ถือได้ว่าเป็นเพราะ NAFTA เนื่องจากสหรัฐ ไม่ยอมให้ประเทศคู่ค้าสำคัญของตนอย่างเม็กซิโกต้องล้มลง

ความใกล้ชิดกับเศรษฐกิจสหรัฐ เป็นปัจจัยสำคัญต่อเศรษฐกิจของเม็กซิโก กล่าวคือ การส่งออกเกือบ 90% ของเม็กซิโกส่งออกไปยังสหรัฐ แต่เมื่อเศรษฐกิจสหรัฐ ถดถอยในปี 2001 เม็กซิโกจึงได้รับผลกระทบอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เม็กซิโกสูญเสียงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกจำนวนหลายพันคน

ในทางกลับกันการมี NAFTA ได้ป้องกันเม็กซิโกจากความไม่มีเสถียรภาพของระบบการเงินที่เกิดขึ้นในภูมิภาคในปี 2000 ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อบราซิล อาร์เจนตินา และประเทศอื่นๆ ในอเมริกาใต้อย่างมาก ในขณะที่เม็กซิโกกลับได้รับระดับเครดิตสำหรับการลงทุน (investment grade credit rating) และสามารถออกพันธบัตรระยะยาวในเงินสกุลของตน รวมทั้งออกตราสารหนี้หนุนโดยสินเชื่อที่อยู่อาศัย (mortgage backed securities-MBS) ซึ่งประเทศอื่นๆ ในอเมริกาใต้ไม่สามารถทำได้ในขณะนั้น กล่าวได้ว่า นักลงทุนคิดว่าเม็กซิโกคือประเทศอเมริกาเหนือมากกว่าอเมริกาใต้

อดีตประธานาธิบดี Carlos Salinas de Gortari เห็นว่า NAFTA ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและกระตุ้นอุตสาหกรรม maquiladora ของเม็กซิโก โดยการนำเข้าของเม็กซิโกขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสหรัฐ ในปี 2002 การค้าทั้งหมดของเม็กซิโกมีมูลค่า

ประมาณ 250,000 ล้านเหรียญสหรัฐ และการขาดดุลการค้ากับสหรัฐและแคนาดาก็กลับมาเป็นเกินดุลทุกปี

หลังจากปี 1994 เมื่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศหดตัวลง NAFTA จึงถูกออกแบบมาให้ให้นักลงทุนรู้สึกมั่นคงขึ้นจากกฎระเบียบของ NAFTA และบริษัทต่างชาติได้อาศัยข้อได้เปรียบที่เม็กซิโกใกล้ชิดกับสหรัฐ ซึ่งเป็นตลาดที่มั่งคั่งที่สุด เพื่อลงทุนในเม็กซิโก มากไปกว่านั้น งานในธุรกิจส่งออกใน NAFTA เป็นงานที่ดีและมีค่าตอบแทนสูงกว่างานอื่นที่เหลือในระบบเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม เม็กซิโกยังคงมีปัญหาความล้มเหลวที่ต้องการการแก้ไขอยู่อีกมาก เช่น ปัญหาการสร้างงานให้เพียงพอ ปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นความล้มเหลวนี้ คือ การอพยพแรงงานชาวเม็กซิโกจำนวนมหาศาลไปยังสหรัฐ

อย่างไรก็ตาม การอพยพแรงงานขนานใหญ่ของเม็กซิโกออกไปหางานทำนอกประเทศ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากวิกฤติในชนบท โดยทั่วไป ชาวนาเม็กซิกันจะมีที่ดินประมาณ 50 ไร่ และมีที่ดินอีกบางส่วนไว้สำหรับการเลี้ยงสัตว์ อันเป็นสิ่งที่ทำให้ชาวนาเม็กซิกันมีความเป็นอยู่อย่างพอเพียงหรือการพึ่งตนเอง ก่อนที่จะเกิด NAFTA เศรษฐกิจยังชีพดังกล่าวได้หายไปด้วยหลายปัจจัย เช่น การเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นทำให้ที่ดินถูกแบ่งย่อยเป็นส่วนๆ ที่เล็กลง มีผลให้ชาวนาที่เคยดำรงชีวิตแบบพอเพียง (campesinos) อยู่รอดได้ยากขึ้น โดยอยู่แบบรอดชีวิตไปปีต่อปีขึ้นอยู่กับภูมิอากาศ

จากการสัมภาษณ์ชาวนาเม็กซิกันคนหนึ่ง เขาได้ประเมินว่า 90 เปอร์เซ็นต์ของหัวหน้าครอบครัวอพยพไปทำงานนอกประเทศ ไม่ในสหรัฐ ก็ในแคนาดา โดยมีระยะเวลาประมาณ 6 เดือนต่อปี เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะ "รายได้ที่รับจากการทำงานในสหรัฐ เพียง 4 เดือนยังมากกว่ารายได้ในการทำเกษตรแบบทั้งปีในเม็กซิโก" เขากล่าว นอกจากนี้ มีการประเมินว่า ชาวนา 1.3 ล้านคนได้ทิ้งที่นาไปตั้งแต่ปี 1994 คนหนุ่มก็ไม่สนใจที่จะทำการเกษตร ส่วนใหญ่จะเข้าไปทำอาชีพรับจ้างในเมือง

สำหรับตัวเกษตรกรรายนี้ก็ได้กำไรจากการปลูกข้าวโพด เนื่องจากข้าวโพดเม็กซิโกถูกตัดราคาโดยข้าวโพด (รวมทั้งสินค้าเกษตรบางชนิด) ที่นำเข้าจากสหรัฐ ซึ่งมีราคาถูกกว่า อีกทั้งคุณภาพดีกว่า ดังนั้นสำหรับเขาแล้ว NAFTA เป็นสิ่งที่เลวร้าย ทั้งนี้ เม็กซิโกยังคงภาษีนำเข้าข้าวโพดและถั่วไปจนถึงปี 2008

การทะลักเข้ามาของข้าวโพดจากตอนกลางของสหรัฐ เป็นสิ่งที่ทำให้ชาวนาเม็กซิกันไม่พอใจ NAFTA มากที่สุด รัฐบาลได้ให้เหตุผลว่า เหตุที่ต้องนำเข้าข้าวโพดจำนวนมากก็เพราะ

ขวนารายย่อยของเม็กซิโกไม่สามารถผลิตได้เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ แต่ในความเห็นของคนอีกส่วนหนึ่งเชื่อว่า สหรัฐฯ ขยายสินค้าเกษตรในราคาต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งเป็นเรื่องของการทุ่มตลาด นอกจากนี้ ชาวนาสหรัฐฯ ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล ถึงแม้ว่า NAFTA ได้กำหนดให้มีการจำกัดมาตรการการทุ่มตลาด แต่ก็ยังไม่เกิดขึ้นจริง

ในทางกลับกัน ชาวเม็กซิกันบางส่วนเห็นว่า เขาได้รับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นภายใต้ NAFTA รายได้จากการทำงานในอุตสาหกรรม การส่งออกสินค้าเกษตร เพิ่มขึ้น 3 เท่าตั้งแต่ 1994 เป็นต้นมา โดยใน ปี 2003 การส่งออกสินค้าเกษตรมีมูลค่าประมาณ 3,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ การส่งออกผักสดเพิ่มขึ้น 80% ผลไม้สดเพิ่มขึ้น 90% ดังนั้นหากชาวนาสามารถใช้ความได้เปรียบของภูมิอากาศของเม็กซิโกลงทุนเพาะปลูกผลผลิตเพื่อส่งออกไปยังสหรัฐฯ และยุโรปในช่วงฤดูหนาวของประเทศเหล่านั้นได้ และพวกเขาจะได้รับรายได้ที่ดี

ในช่วงก่อนหน้าที่จะมี NAFTA สหรัฐฯ ได้ห้ามนำเข้าอาโวคาโดจากรัฐ Michoacan ทางตอนใต้ของเม็กซิโก เนื่องจากพบว่าเป็นเหตุให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคพืชที่นำพาโดยแมลง แต่หลังจากการทำความสะอาด และมีการควบคุมคุณภาพที่ดีภายใต้ระเบียบของ NAFTA อาโวคาโดดังกล่าวได้รับการยอมรับในสหรัฐฯ โดยในปี 1997 การส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 6,000 ตันไปเป็น 30,000 ตันต่อปี

โดยภาพรวมแล้ว เม็กซิโกยังคงพึ่งพิงกับอุตสาหกรรมที่มีการประกอบขึ้นส่วนด้วยต้นทุนที่ต่ำประกอบกับการได้รับสิทธิพิเศษในการเข้าสู่ตลาดสหรัฐฯ ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ใช้แรงงานราคาถูก เช่น จีน การที่จีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกทำให้เม็กซิโกสูญเสียความได้เปรียบที่ได้รับจาก NAFTA ดังนั้นการที่เม็กซิโกยังคงคิดว่า การพึ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ จะสามารถสร้างเศรษฐกิจของตนเองได้อาจเป็นสิ่งที่ไม่เป็นความจริงในระยะต่อไป เนื่องจากสหรัฐฯ ได้เชื่อมโยงทางการค้ากับประเทศอื่นๆ มากยิ่งขึ้นทุกขณะ

สรุปได้ว่า ลำพังเพียง NAFTA ไม่เพียงพอที่จะทำให้ประเทศมีความเจริญ และประกันความมั่งคั่ง แต่ NAFTA ได้สร้างเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศสมาชิก ที่น่าเสียดายคือรัฐบาลเม็กซิโกล้มเหลวในแก้ปัญหาภายในประเทศ เช่น การคอร์รัปชัน การศึกษาที่ไม่เพียงพอ ความล้มเหลวของระบบราชการ ความล้มเหลวของโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาความเชื่อมั่น ความอ่อนแอของระบบภาษี สิ่งเหล่านี้ได้ปิดกั้นชาวเม็กซิกันและนักลงทุนต่างประเทศในการใช้ประโยชน์จากการเปิดเสรี ดังนั้นอย่าประณาม NAFTA ในเรื่องเหล่านี้

3.5 ปัญหาและข้อขัดแย้งจากการเปิดเสรีทางการค้า: กรณีศึกษา การพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ และแคนาดาในคดีการค้าไม้เนื้ออ่อน

กรณีข้อพิพาททางการค้าไม้เนื้ออ่อน (softwood lumber) ระหว่างสหรัฐฯ กับแคนาดาสะท้อนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าของความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) เมื่อประเทศภาคีซึ่งเป็นประเทศใหญ่ เช่น สหรัฐ ไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน

การเจรจา FTA ระหว่างไทยและสหรัฐ จึงต้องพิจารณาบทเรียนดังกล่าว โดยเฉพาะประเด็นการที่ประเทศภาคีมีอำนาจต่อรองที่แตกต่างกันมาก โดยเมื่อประเทศใหญ่ไม่ทำตามคำตัดสิน ประเทศเล็กก็ไม่มีทางบังคับใช้คำตัดสินดังกล่าว

ข้อพิพาททางการค้าในเรื่องไม้ระหว่างสหรัฐ กับแคนาดาเกิดขึ้นมายาวนานกว่า 20 ปี โดยเกิดขึ้นบนรากฐานของระบบการจัดการป่าไม้ที่แตกต่างกันของทั้ง 2 ประเทศ ในสหรัฐ ป่าไม้ส่วนใหญ่เป็น เอกชนเป็นเจ้าของ และราคาไม้ถูกกำหนดโดยสัญญาเอกชนหรือโดยการประมูล ในขณะที่ในแคนาดา ภาครัฐเป็นเจ้าของป่าไม้เกือบทั้งหมด ซึ่งให้สิทธิระยะยาวในการตัดไม้ และกำหนดค่าธรรมเนียมในการตัดไม้ที่ถูกมองว่าต่ำกว่าราคาตลาด ดังนั้นในสายตาของกลุ่มอุตสาหกรรมของสหรัฐ ราคาดังกล่าวถือว่า ถูกกำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นการอุดหนุน

ในปี 2002 กระทรวงพาณิชย์สหรัฐ ได้กำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อตอบโต้การอุดหนุนและตอบโต้การทุ่มตลาดโดยตั้งอัตราภาษีไว้ที่ 27% ต่อการนำเข้าไม้ดังกล่าวจากแคนาดา มาตรการทางภาษีของสหรัฐ ส่งผลให้บริษัทของแคนาดาต้องปิดโรงเลื่อยของตนลง 50 แห่ง และเลิกจ้างคนงานหลายพันคน ในขณะเดียวกัน แคนาดาได้ปฏิเสธในเรื่องการอุดหนุน และแคนาดา มองว่า มาตรการตอบโต้ด้วยภาษีของสหรัฐ เป็นการปกป้องอุตสาหกรรมไม้ที่ไม่มีประสิทธิภาพของสหรัฐ

จนกระทั่ง วันที่ 31 สิงหาคม 2005 คณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทของ NAFTA ที่ประกอบด้วยสมาชิก 3 คนจากสหรัฐ และ 2 คนจากแคนาดา ได้มีคำสั่งไม่เห็นด้วยกับข้อกล่าวหาของสหรัฐ ที่ว่าแคนาดาอุดหนุนการส่งออกอันเป็นผลให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (material injury) ต่ออุตสาหกรรมของสหรัฐ และสั่งให้สหรัฐ ยกเลิกภาษีตอบโต้การอุดหนุน รวมทั้งสั่งให้คืนเงินที่เก็บไปแล้วจากภาษีดังกล่าวประมาณ 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แก่แคนาดา

อย่างไรก็ตาม สหรัฐ ไม่ยอมปฏิบัติตามคำตัดสินของ NAFTA มาโดยตลอด ตั้งแต่เมื่อปีที่แล้ว โดยสหรัฐ ได้ใช้คำร้องพิเศษ (extraordinary challenge) ด้วยเหตุผลที่ว่า กระบวนการระงับข้อพิพาทของ NAFTA ในกรณีนี้มีความบกพร่อง เนื่องจากหนึ่งในสมาชิกของคณะกรรมการ

(NAFTA's extraordinary-challenge committee) มีผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่ แต่คณะกรรมการดังกล่าวยืนยันคำตัดสินสุดท้ายที่เหมือนเดิม แต่สหรัฐ ก็ยังไม่ยอมรับคำตัดสินนี้

รัฐบาลสหรัฐ กล่าวว่า การตัดสินของคณะกรรมการ NAFTA อยู่บนข้อเท็จจริงที่ล้าสมัย กล่าวคือ คณะกรรมการ NAFTA ได้ตัดสินบนคำแถลงของสหรัฐ เมื่อปี 2002 ที่ว่า แคนาดาให้การอุดหนุนอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามสหรัฐ ได้เปลี่ยนคำแถลงเมื่อปีที่แล้วให้สอดคล้องกับคำโต้แย้งขององค์การการค้าโลก (WTO)

สหรัฐ กล่าวว่า การตัดสินของ NAFTA และ WTO มีความขัดแย้งกัน ซึ่งควรจะมีการเจรจาเพื่อประนีประนอม แต่แคนาดามองว่า การตัดสินในเรื่องดังกล่าวไม่มีความขัดแย้ง เพราะว่า คำสั่งของ WTO ไม่สามารถบังคับโดยกฎหมายได้ แต่ NAFTA เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย แคนาดาตั้งใจที่จะเรียกร้องให้ศาลการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐ (U.S. International trade court) บังคับให้รัฐบาลสหรัฐ ปฏิบัติตามการตัดสินของ NAFTA

เมื่อเดือนกันยายนที่ผ่านมา ประธานาธิบดีเม็กซิโก ได้แสดงการสนับสนุนแคนาดาในกรณีพิพาทดังกล่าว โดยกล่าวว่า สหรัฐ แคนาดา และเม็กซิโกต้องทำตามคำตัดสินของ NAFTA

ในสหรัฐ กลุ่มผลประโยชน์ต่างมีท่าทีที่แตกต่างกัน กลุ่มผู้ผลิตไม้ที่สำคัญคือ Coalition for Fair Lumber Imports ได้ล็อบบี้ผ่านองค์กรทางการค้าของสหรัฐ อาทิ สำนักงานตัวแทนการค้าของสหรัฐ (Office of United States Trade Representative-USTR) เพื่อให้สหรัฐ คงมาตรการตอบโต้ทางการค้าต่อไม้นำเข้าจากแคนาดา ในขณะที่ กลุ่มสมาคมผู้ประกอบการที่อยู่อาศัย (National Association of Home Builders) เห็นด้วยกับคำตัดสินของ NAFTA และเรียกคำตัดสินดังกล่าวว่า เป็นชัยชนะของการค้าเสรีและผู้บริโภคในสหรัฐ โดยกล่าวว่า หากสหรัฐ ปฏิบัติตามคำตัดสินของ NAFTA จะมีผลให้บ้านในสหรัฐ ที่ใช้ไม้ (softwood) เป็นส่วนใหญ่ มีราคาถูกลง แต่ปัจจุบันกระทรวงการค้าของสหรัฐ ยังคงยืนยันมาตรการตอบโต้ด้วยภาษีที่เหมือนเดิม

ท้ายที่สุด แคนาดาวางแผนในการรณรงค์ให้ข้อมูลในเรื่องนี้ เพื่อบอกให้ประเทศอื่นๆ หาหนทางที่เหมาะสมในการทำความเข้าใจทางการค้ากับสหรัฐ

บทที่ 4 ประสพการณ์การเปิดเสรีของประเทศเม็กซิโก: การศึกษาของธนาคารโลก

บทนี้จะกล่าวถึงประสพการณ์การเปิดเสรีทางการค้า โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปิดเสรี จากความตกลงการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกาเหนือ (NAFTA) ต่อประเทศเม็กซิโก โดยจะเน้นสรุปการวิเคราะห์ผลกระทบจากการจัดอุปสรรคทางการค้าต่างๆ ตามความตกลง NAFTA ต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจ ภาคเกษตรกรรมของเม็กซิโก และผลกระทบต่อแรงงาน

การที่คณะผู้วิจัยเลือกศึกษาผลกระทบจากความตกลง NAFTA ทั้งที่มีการทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีในภูมิภาคต่างๆ ของโลกจำนวนมาก ก็เนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ ประการที่หนึ่ง NAFTA เป็นความตกลงการค้าที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวาง (comprehensive) ซึ่งแตกต่างจากความตกลง FTA อื่นๆ ส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นความตกลงการเปิดเสรีด้านการค้าสินค้า ประการที่สอง NAFTA เป็น FTA ระหว่างประเทศพัฒนาแล้ว (สหรัฐและแคนาดา) กับประเทศกำลังพัฒนา (เม็กซิโก) คล้ายกับ FTA หลายความตกลงที่จะมีผลกระทบสูงต่อประเทศไทย ในขณะที่ FTA อื่นๆ เช่น MERCOSUR หรือ AFTA เป็น FTA ระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน ประการที่สาม NAFTA มีผลบังคับใช้มาแล้วตั้งแต่ปี 1994 ทำให้เห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นชัดเจนกว่า FTA อื่นๆ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในภายหลัง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีการวิจัยที่ศึกษาถึงผลกระทบของ NAFTA มากกว่าความตกลง FTA อื่นๆ

ส่วนสาเหตุที่คณะผู้วิจัยเลือกประเทศเม็กซิโกมาศึกษาในรายละเอียด เนื่องจากเม็กซิโกเป็นประเทศกำลังพัฒนาเช่นเดียวกับประเทศไทย กรณีศึกษาของเม็กซิโกจึงน่าจะให้ประโยชน์ต่อการเจรจาและการเตรียมความพร้อมของไทยในการรองรับการปรับตัวจากการเปิดเสรีทางการค้า

ประสพการณ์ในการเปิดเสรีต่อประเทศเม็กซิโกที่นำเสนอในบทนี้มาจากรายงานการศึกษาของธนาคารโลก (Lederman et. al. 2004) ซึ่งมี Daniel Lederman, William F. Maloney และ Luis Servén เป็นนักวิจัยหลัก เหตุผลที่คณะผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวเนื่องจากการเป็นการศึกษาเกี่ยวกับ NAFTA ที่เป็นระบบที่สุด ในบทที่ 5 คณะผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาอื่นๆ ที่เกี่ยวกับ NAFTA เพื่อให้เห็นมุมมองที่แตกต่างกัน

4.1 ผลกระทบต่อภาครวมเศรษฐกิจของเม็กซิโก

การวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าต่อประเทศต่างๆ ไม่สามารถทำได้โดยเพียงการนำข้อมูลช่วงก่อนกับช่วงหลังความตกลงมาเปรียบเทียบกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากในช่วงเวลาที่ทำการวิเคราะห์นั้นมีเหตุการณ์ที่สำคัญเกิดขึ้นไปพร้อมๆ กันกับการเปิดเสรีตามความตกลง เนื่องจากเราไม่สามารถทราบได้ว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากเหตุการณ์ใด อย่างไรก็ตาม

ในทางเศรษฐศาสตร์ เราสามารถแยกผลกระทบจากเหตุการณ์ต่างๆ ออกจากกันโดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ (econometric model)

การวิเคราะห์ผลกระทบของความตกลง NAFTA ต่อประเทศเม็กซิโกนั้น มีความซับซ้อนที่อุปสรรคที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. ในช่วงก่อนและหลังความตกลง NAFTA มีเหตุการณ์ที่สำคัญที่น่าจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของเม็กซิโกเช่นเดียวกับการเปิดเสรีการค้าเกิดขึ้น คือการเปิดเสรีทางการค้าแต่ฝ่ายเดียว (unilateral trade liberalization) ของเม็กซิโกในช่วงปี 1985-1988 และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินในปี 1995 (Tequila crisis) การแยกผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันจึงต้องใช้การวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติ ทั้งนี้การด่วนสรุปว่าการเปิดเสรีตามความตกลง NAFTA ทำให้รายได้ต่อหัวประชากรและค่าจ้างที่แท้จริงของเม็กซิโกลดลง โดยไม่ได้พิจารณาผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเดียวกัน อาจทำให้การประเมินผลกระทบผิดพลาดได้
2. สำหรับผลกระทบในด้านบวกก็เช่นเดียวกัน การที่การส่งออกและเงินลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (FDI) ของเม็กซิโกเพิ่มขึ้นภายหลังจากการบังคับใช้ NAFTA นั้น ผลที่เกิดขึ้นก็อาจไม่ได้เกิดจาก NAFTA ทั้งหมด แต่อาจเกิดจากปัจจัยภายนอกอื่นๆ เช่น การขยายตัวอย่างสูงของเศรษฐกิจสหรัฐ และการโยกย้ายเงินลงทุนทางตรงจากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศตลาดเกิดใหม่ต่างๆ รวมทั้งเม็กซิโก เป็นต้น
3. ผลกระทบของความตกลงในบางส่วน อาจต้องการเวลาที่ยาวนานกว่านี้ในการประเมินผลกระทบ เนื่องจากว่าผลกระทบบางอย่างอาจเกิดขึ้นเพียงชั่วคราว เช่น ผลกระทบจากเงินลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ หรือผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ และผลกระทบบางส่วนอาจต้องใช้เวลาในการเก็บข้อมูลในระยะยาว เช่น ผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันของประชาชน เป็นต้น

ก. ผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศและช่องว่างของรายได้ระหว่างสหรัฐและเม็กซิโก

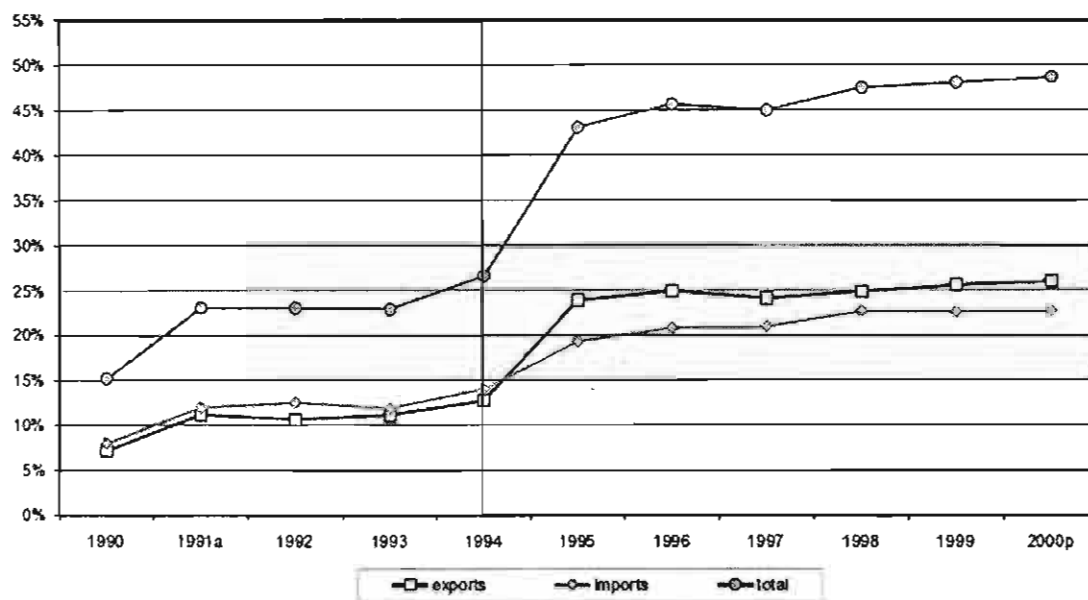
ในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ คาดว่าเม็กซิโกน่าจะได้รับประโยชน์อย่างมากจากการทำความตกลง NAFTA ซึ่งเป็นความตกลงเปิดเสรีการค้ากับประเทศพัฒนาแล้วคือสหรัฐและแคนาดา โดยค่าจ้างแรงงานและระดับรายได้ของคนเม็กซิโกน่าจะสูงขึ้น และช่องว่างของรายได้ระหว่างสหรัฐและเม็กซิโกน่าจะลดลง ทั้งนี้เนื่องจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่าง

ประเทศ ตามแบบจำลองการค้าของ Heckscher-Ohlin คาดการณ์ว่าเมื่อประเทศเปิดเสรีการค้า สินค้าระหว่างกันแล้ว ราคาของสินค้าและบริการตลอดจนราคาปัจจัยการผลิตต่างๆ ซึ่งรวมถึง ค่าจ้างแรงงานระหว่างประเทศจะเท่ากัน (factor price equalization theorem) ดังนั้น ระดับ รายได้ของสองประเทศมีแนวโน้มเข้าสู่ระดับหนึ่ง (converge) โดยมีสมมติฐานที่สำคัญ คือทุก ประเทศมีระดับเทคโนโลยีการผลิตเหมือนกัน

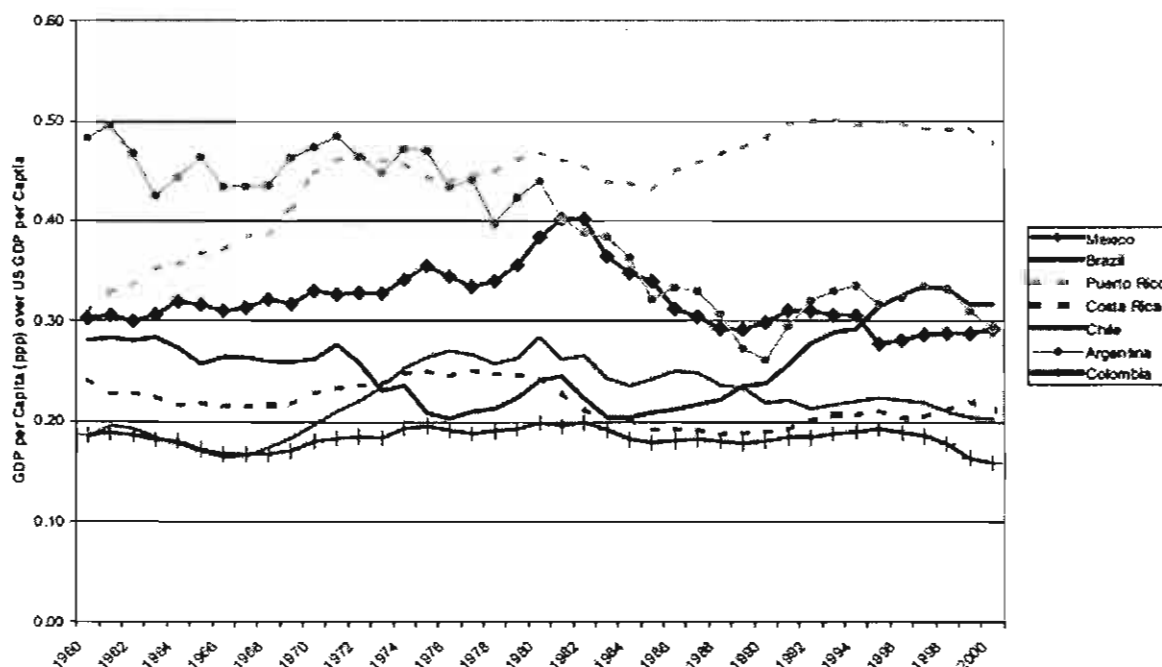
จากรูปที่ 4.1 การค้าระหว่างประเทศรวมของเม็กซิโกกับสหรัฐและแคนาดาได้เปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนภายหลังการบังคับใช้ความตกลง NAFTA ในปี 1994 โดยสัดส่วนการค้า ระหว่างประเทศ (การส่งออกบวกการนำเข้า) ของเม็กซิโกกับประเทศสหรัฐและแคนาดาได้เพิ่ม จากร้อยละ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 1990 เป็นร้อยละ 25 ในปี 1994 และ เพิ่มขึ้นสูงเกือบร้อยละ 50 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของเม็กซิโกในปี 2000 โดย มูลค่าการส่งออกร้อยละ 90 ของมูลค่ารวมของเม็กซิโกส่งออกไปสหรัฐและแคนาดา ส่วนการ นำเข้าประมาณร้อยละ 70 ของการนำเข้ารวมของเม็กซิโกมาจากสหรัฐและแคนาดา ดังนั้น การ เปิดเสรีทางการค้าภายใต้ความตกลง NAFTA จึงส่งผลให้การค้าระหว่างประเทศของเม็กซิโก สูงขึ้นตามที่คาดการณ์ไว้

ในส่วนของรายได้ต่อประชากรของเม็กซิโกนั้น เมื่อพิจารณาอัตราส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศต่อประชากรของเม็กซิโกเทียบกับสหรัฐ จากรูปที่ 2 พบว่า ได้เพิ่มขึ้นในช่วงการ เปิดเสรีแต่ฝ่ายเดียวของเม็กซิโกในปี 1986 และได้เพิ่มขึ้นในช่วงหลังเปิดเสรีตามความตกลง NAFTA หลังวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี 1994-95 โดยผลกระทบของ NAFTA ต่อช่องว่างของ รายได้ระหว่างสหรัฐกับเม็กซิโกโดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติที่แยกผลกระทบจากวิกฤตการณ์ ทางเศรษฐกิจของเม็กซิโกออกจากผลกระทบจาก NAFTA พบว่าวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ เกิดขึ้นในเม็กซิโกมีผลกระทบชั่วคราวต่อรายได้ต่อประชากรเท่านั้น โดยตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 เมื่อเม็กซิโกเปิดเสรีทางการค้า (unilateral trade liberalization) และภายหลังการบังคับใช้ ความตกลง NAFTA ได้ทำให้รายได้ต่อประชากรของเม็กซิโกเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ช่องว่างของ รายได้ต่อหัวของเม็กซิโกและสหรัฐลดลง

รูปที่ 4.1 การส่งออก การนำเข้า และการค้าระหว่างประเทศของเม็กซิโกกับประเทศสมาชิก NAFTA (สหรัฐฯ และแคนาดา) (หน่วย: สัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)



รูปที่ 4.2 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อประชากรของประเทศต่างๆ ในละตินอเมริกาเทียบกับของสหรัฐฯ ปี 1980-2001

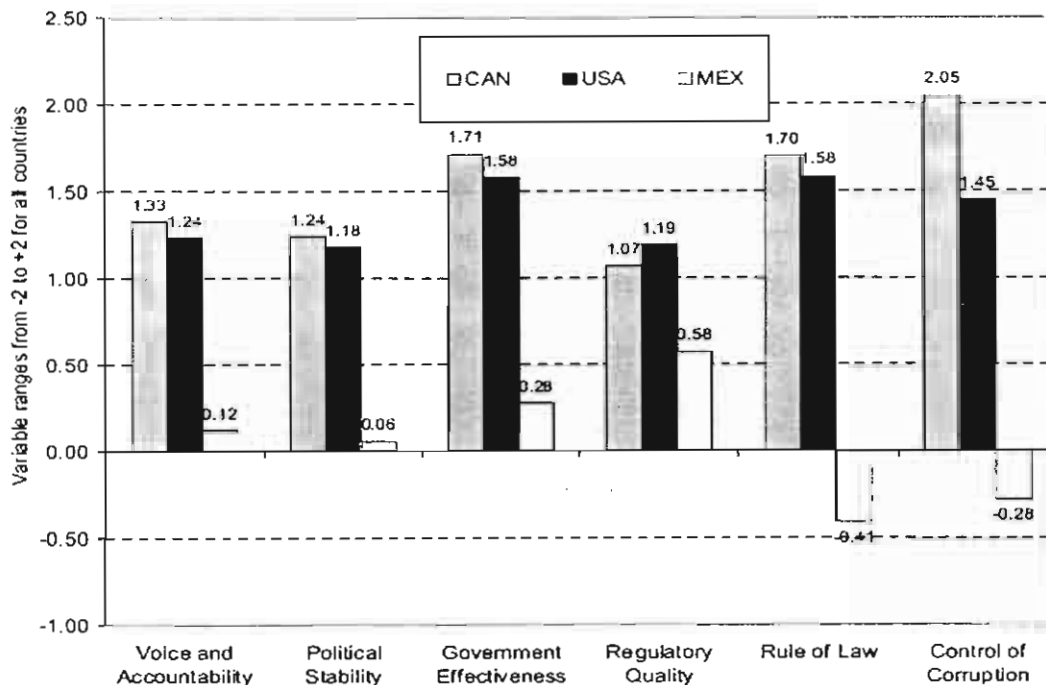


อย่างไรก็ตาม จากรูปที่ 4.2 พบว่าประเทศละตินอเมริกาอื่นๆ ก็มีอัตราการขยายตัวของรายได้ต่อประชากรอย่างรวดเร็วเช่นกัน โดยเฉพาะชิลีกับคอสตาริกา ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์โดยเศรษฐมิติพบว่าอัตราการขยายตัวของรายได้ของเม็กซิโกระหว่างปี 1986-1993 ซึ่งเป็นช่วงก่อน NAFTA ไม่ได้มีความแตกต่างจากประเทศละตินอเมริกาอื่นๆ อย่างไรก็ตามจะมีผลแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญภายหลัง NAFTA (ยกเว้นปี 1995)

จากการศึกษาพบว่ารายได้ต่อประชากรของเม็กซิโกจะต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ร้อยละ 4 หากไม่มีความตกลง NAFTA ดังนั้น ความตกลงเปิดเสรีการค้าจึงช่วยให้รายได้ต่อประชากรของเม็กซิโกเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างรายได้ต่อประชากรของเม็กซิโกกับสหรัฐก็ยังคงสูงมาก โดยจากการศึกษาพบว่าช่องว่างของรายได้ต่อหัวระหว่างสหรัฐกับเม็กซิโกส่วนหนึ่งสามารถอธิบายได้จากปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์และความแตกต่างทางปัจจัยสถาบัน (institutional gap) ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล ความมีเสถียรภาพทางการเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน ความรับผิดชอบของภาครัฐ คุณภาพของการกำกับดูแล การควบคุมการคอร์รัปชัน และการยึดหลักนิติรัฐ (rule of law)

รูปที่ 4.3 แสดงถึงปัจจัยเชิงสถาบันเปรียบเทียบระหว่างแคนาดา สหรัฐฯ และเม็กซิโก โดยคะแนนสูงแสดงว่าปัจจัยสถาบันของประเทศในด้านนั้นๆ มีความเข้มแข็ง เช่น ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล แคนาดาได้คะแนนสูงสุดคือ 1.71 สหรัฐฯ ได้คะแนน 1.58 ในขณะที่เม็กซิโกได้คะแนนเพียง 0.28 เป็นต้น โดยเมื่อเปรียบเทียบปัจจัยเชิงสถาบันต่างๆ แล้วจะพบว่าเม็กซิโกได้คะแนนต่ำในทุกปัจจัย โดยเฉพาะการควบคุมการคอร์รัปชันและการยึดหลักนิติรัฐ ปัจจัยสถาบันต่างๆ เหล่านี้มีส่วนอธิบายความแตกต่างของรายได้ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วอย่างแคนาดาและสหรัฐฯ กับประเทศกำลังพัฒนาอย่างเม็กซิโก

รูปที่ 4.3 ความแตกต่างเชิงสถาบันระหว่างเม็กซิโก สหรัฐฯ และแคนาดา



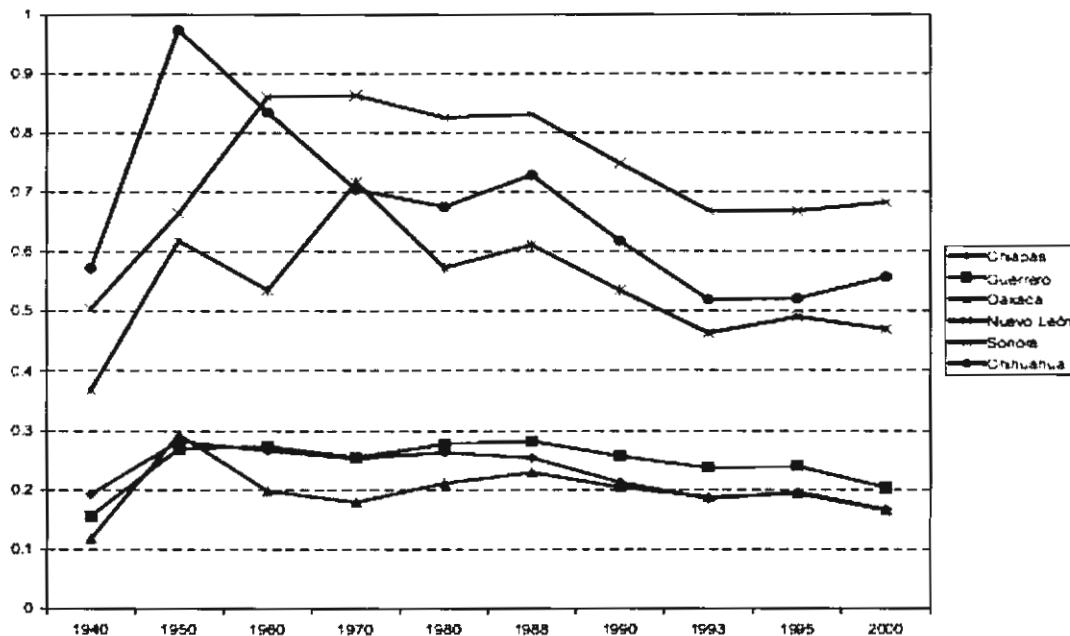
ที่มา: Kaufmann and Kraay (2002a)

สำหรับผลกระทบต่อการกระจายรายได้ในแต่ละรัฐของเม็กซิโกภายหลัง NAFTA พิจารณาจากรูปที่ 4.4 ซึ่งแสดงอัตราส่วนรายได้ต่อหัวของรัฐต่างๆ ในเม็กซิโกเทียบกับรายได้ต่อหัวของเมืองหลวง (เม็กซิโกซิตี) พบว่าประชากรในเขตเมืองหลวงมีรายได้ต่อหัวสูงสุดมาตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา (1940-2000) ในขณะที่รัฐทางตอนเหนือคือ Nuevo Leon, Chihuahua, Sonora มีรายได้สูงกว่ารัฐทางตอนใต้คือ Chiapas, Oaxaca และ Guerrero มาโดยตลอด โดยปัจจัยที่อธิบายความแตกต่างเหล่านี้คือ โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมและ ระดับการศึกษาหรือทุนมนุษย์ของแต่ละรัฐแตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากการผลิตภาคอุตสาหกรรมมักกระจุกอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีโครงสร้างพื้นฐานที่ดีและมีแรงงานที่มีการศึกษาสูง ดังนั้น รัฐทางตอนเหนือซึ่งมีภาคอุตสาหกรรมอยู่มากจึงมีรายได้ต่อหัวของประชากรสูงกว่ารัฐทางตอนใต้ที่มีภาคอุตสาหกรรมน้อย ทั้งนี้ โดยช่วงทศวรรษ 1990 ภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวสูงขึ้นอย่างมากซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากความตกลง NAFTA จึงทำให้รายได้ของรัฐทางตอนเหนือกับทางตอนใต้ต่างกันมากขึ้น โดยรัฐทางตอนเหนือมีรายได้ต่อหัวเข้าใกล้เมืองหลวงมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990

นอกจากนี้ การวิเคราะห์แบบแผนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเม็กซิโกในช่วงปี 1990-2000 ยืนยันว่าปัจจัยในการกำหนดการเจริญเติบโตของแต่ละรัฐขึ้นอยู่กับเงื่อนไขตั้งต้นหรือความพร้อมของแต่ละรัฐ ดังนั้น ผลกระทบจากการเปิดเสรีการค้าอาจจะทำให้เกิดความแตกต่างภายในประเทศเพราะว่าแต่ละรัฐมีเงื่อนไขตั้งต้นแตกต่างกัน ในกรณีเม็กซิโก พบว่าโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมและทุนมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญ ดังนั้นหากรัฐที่ยากจนมีการเตรียมตัวที่

เพียงพอที่จะสามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าและสามารถเติบโตอย่างรวดเร็วได้

รูปที่ 4.4 อัตราส่วนของรายได้ต่อหัวของรัฐต่าง ๆ ต่อรายได้ต่อหัวของเมืองหลวง
(เม็กซิโกซิตี) ปี 1940-2000



หมายเหตุ: Chiapas, Oaxaca และ Guerrero เป็นรัฐทางตอนใต้ Nuevo León, Chihuahua และ Sonora เป็นรัฐทางตอนเหนือของประเทศ

ข. การเชื่อมโยงเศรษฐกิจมหภาคกับสหรัฐและวัฏจักรธุรกิจ

เศรษฐกิจเม็กซิโกมีความเชื่อมโยงกับสหรัฐก่อนการทำความตกลง NAFTA โดยความตกลง NAFTA มีส่วนเสริมให้ความเชื่อมโยงดังกล่าวแข็งแกร่งขึ้นจากการเปิดเสรีการค้าและการลงทุน โดยเฉพาะภายหลังการฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1996 ทั้งนี้ อุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมระหว่างเม็กซิโกกับสหรัฐมากได้แก่ เครื่องจักร สิ่งทอ กระดาษและสิ่งพิมพ์ โลหะพื้นฐาน เป็นต้น โดยจากตารางที่ 4.1 แสดงให้เห็นว่าสหสัมพันธ์ระหว่างอัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมเหล่านี้ระหว่างสองประเทศมีค่าเพิ่มขึ้นและใกล้ 1 (เคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกันสูง) ในช่วงปี 1997-2000

ภายหลังการบังคับใช้ความตกลง NAFTA ส่งผลให้เศรษฐกิจมหภาคของประเทศเม็กซิโกกับประเทศคู่ภาคีคือสหรัฐและแคนาดามีทิศทางความเคลื่อนไหวไปด้วยกัน (macroeconomic synchronization) โดยผ่านทาง การเชื่อมโยงทางการค้าและการลงทุน ซึ่งส่งผลให้วัฏจักรทางธุรกิจ (business cycle) ของประเทศเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันมากยิ่งขึ้น ดังนั้น

เศรษฐกิจของเม็กซิโกจึงมีความอ่อนไหวจากการพัฒนาเศรษฐกิจในสหรัฐและแคนาดาเพิ่มขึ้น (รูปที่ 4.5-4.7) ผลกระทบภายนอก (shock) ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสหรัฐและแคนาดา อาจจะส่งต่อมาทำให้เศรษฐกิจของเม็กซิโกผันผวนได้

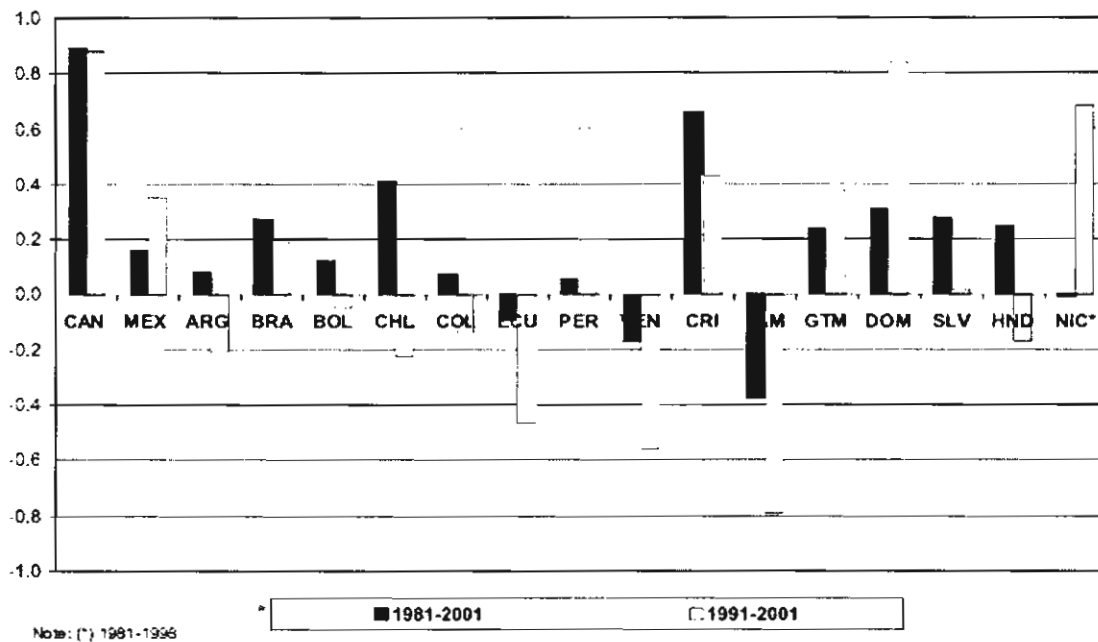
นอกจากนี้ ปัจจัยเฉพาะที่ทำให้เศรษฐกิจเม็กซิโกผันผวนก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม โดยจากการศึกษาพบว่าความผันผวนของเศรษฐกิจโดยรวมของเม็กซิโกยังคงมีมากกว่าในแคนาดาและสหรัฐ แม้ว่าจะลดลงในรอบหลายปีที่ผ่านมาภายหลัง NAFTA (รูปที่ 4.7) ดังนั้น โจทย์ที่สำคัญสำหรับประเทศที่กำลังจะทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐคือ การรับมือกับความผันผวนทางเศรษฐกิจที่จะส่งผ่านการเชื่อมโยงทางการค้าระหว่างประเทศที่มีมากขึ้น

ตารางที่ 4.1 สหสัมพันธ์ (correlation) ของการขยายตัวของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ระหว่างสหรัฐและเม็กซิโก

	1981-2001	1994-2001	1997-2001
เหมืองแร่	0.366	0.368	0.432
ไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำ	-0.141	-0.179	0.054
อุตสาหกรรม	0.284	0.619	0.970
อาหารและเครื่องดื่ม	0.014	0.100	0.328
สิ่งทอ	-0.039	0.371	0.790
อุตสาหกรรมไม้	0.020	0.316	0.344
กระดาษและสิ่งพิมพ์	0.083	0.511	0.748
เคมีภัณฑ์	0.098	0.572	0.691
ผลิตภัณฑ์แร่	0.071	0.499	0.636
โลหะพื้นฐาน	0.561	0.520	0.766
เครื่องจักร	0.396	0.501	0.832
อุตสาหกรรมอื่นๆ	0.166	0.199	0.504
รวม	0.316	0.519	0.968

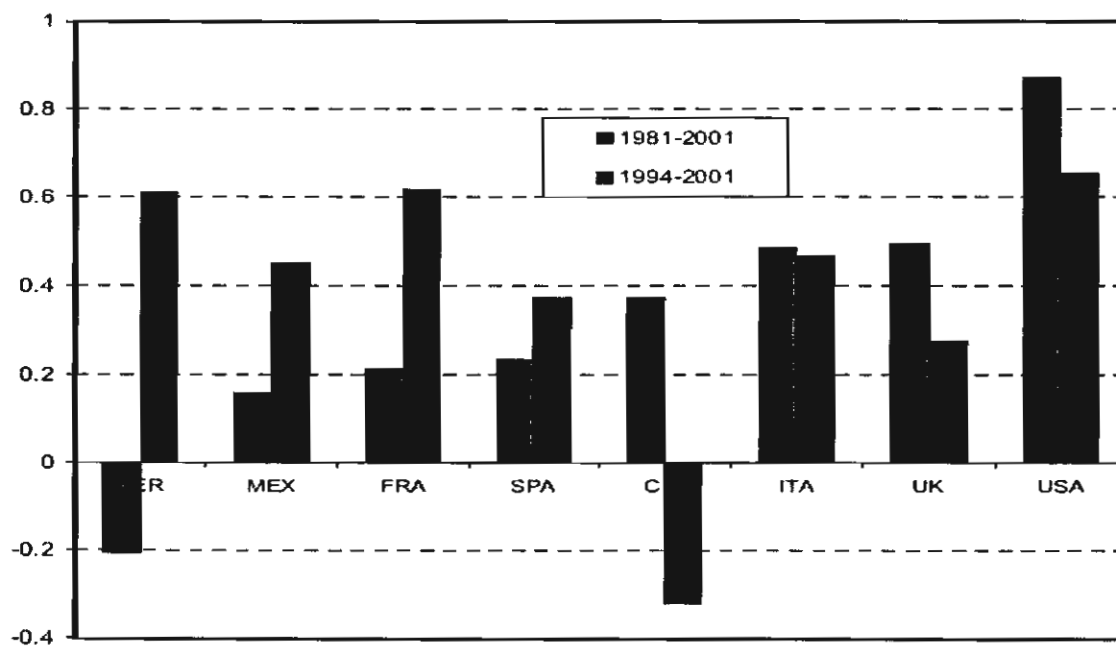
หมายเหตุ: ค่าสหสัมพันธ์มีค่าตั้งแต่ -1 ถึง 1 โดยค่าใกล้ 1 แสดงว่ามีความสัมพันธ์ในทางเดียวกันสูง ค่าใกล้ -1 แสดงว่ามีความสัมพันธ์ในทางตรงกันข้ามสูง และค่าใกล้ 0 แสดงว่ามีความสัมพันธ์กันต่ำ

รูปที่ 4.5 สหสัมพันธ์ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงระหว่างสหรัฐฯ และประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกาช่วง 1981-2001 และ 1991-2001



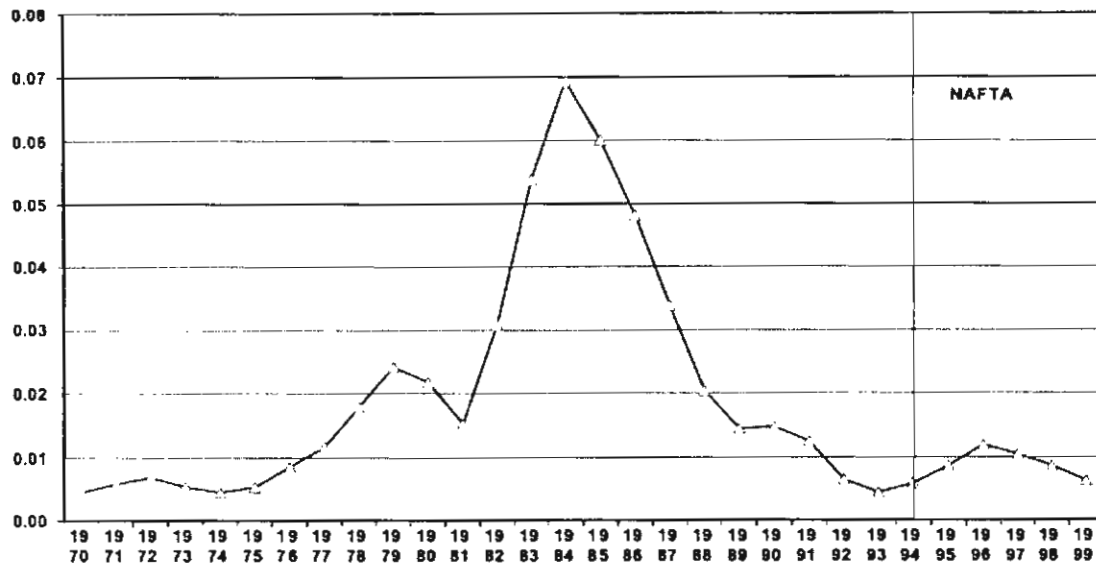
หมายเหตุ: MEX คือเม็กซิโก

รูปที่ 4.6 สหสัมพันธ์ของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของแคนาดากับประเทศต่าง ๆ



หมายเหตุ: MEX คือเม็กซิโก

รูปที่ 4.7 ความผันผวนของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเม็กซิโก



- หมายเหตุ: 1. คำนวณจากการใช้วิธี Moving average 5 ปีกับข้อมูลความเบี่ยงเบนมาตรฐานของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
2. ช่วงทศวรรษ 1980s มีความผันผวนมากจากวิกฤตการณ์หนี้สิน (debt crisis)
3. ปี 1994-1995 มีวิกฤตการณ์ค่าเงินและเศรษฐกิจในเม็กซิโก

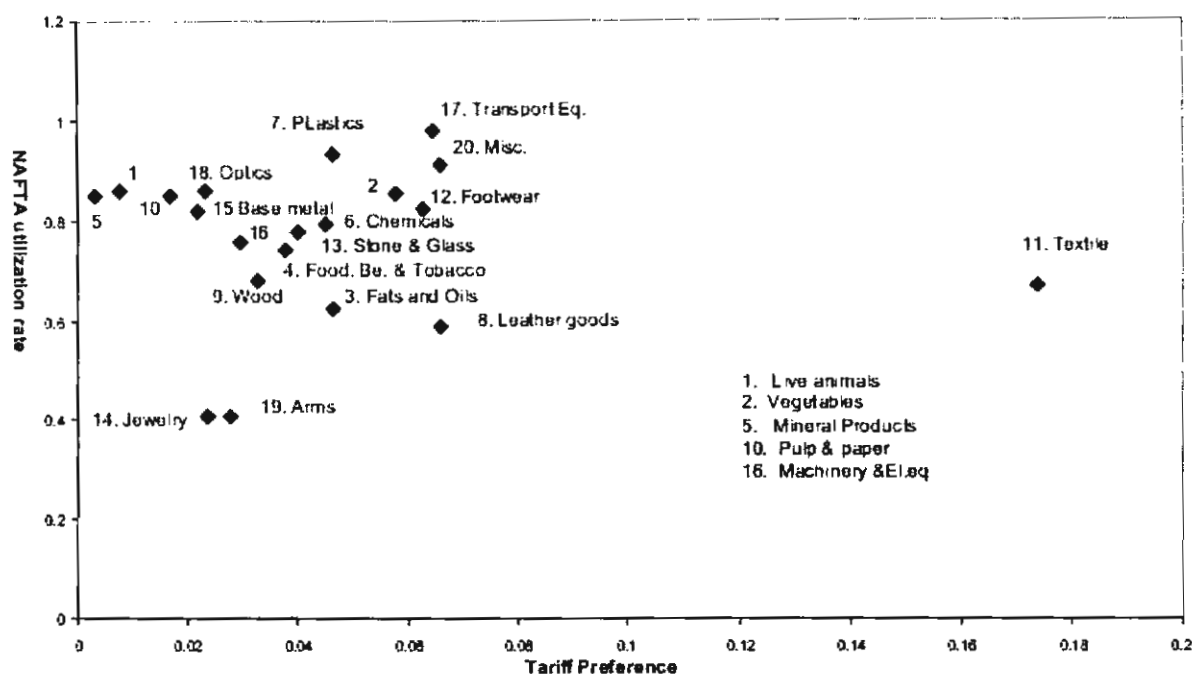
ค. อุปสรรคทางการค้าจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า

ผลกระทบอีกประการที่ควรพิจารณาคือการใช้สิทธิประโยชน์หรือการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรี โดยการทำความตกลงการค้าเสรีมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษี ซึ่งการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศจะทำให้แต่ละประเทศส่งออกสินค้าโดยได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีเหนือกว่าประเทศที่ไม่ได้ทำความตกลง อย่างไรก็ตาม จากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าซึ่งใช้สำหรับพิสูจน์ว่าสินค้าส่งออกเป็นของประเทศที่ทำความตกลงการค้าเปิดเสรีจริง (โดยพิจารณาจากสัดส่วนวัตถุดิบและอื่นๆ) อาจเป็นอุปสรรคทางการค้าในอีกรูปแบบหนึ่งหากมีการตั้งกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเข้มงวดเกินไป

สำหรับความตกลง NAFTA อุปสรรคทางการค้าจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (rules of origin, ROOs) มีความเข้มงวดในสาขาสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม โดยสิ่งทอเป็นสินค้าที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีสูงสุด คือภาษีนำเข้าของสหรัฐลดลงจากเดิมประมาณร้อยละ 18 ซึ่งสูงที่สุดในบรรดาสินค้าทั้งหมด อย่างไรก็ตาม อัตราการใช้ (utilization) สิทธิพิเศษทางภาษีของผู้ประกอบการเม็กซิโกในการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของเม็กซิโกเพียงร้อยละ 62 ของการส่งออกสิ่งทอไปสหรัฐ (รูปที่ 4.8)

ดังนั้น ประเด็นเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าจึงเป็นประเด็นหนึ่งที่จะต้องพิจารณาให้
การใช้กฎเป็นไปเพื่อป้องกันการสวมสิทธิ์ทางการค้าแต่ไม่ใช่เพื่อใช้กีดกันสินค้าส่งออก

รูปที่ 4.8 อัตราการใช้สิทธิประโยชน์จากความตกลง NAFTA (%)



4.2 ผลกระทบต่อภาคเกษตรเม็กซิโก

ก. การเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ NAFTA

ภายใต้ความตกลง NAFTA ภาคเกษตรของเม็กซิโกได้ลดการปกป้องลง โดยเม็กซิโกได้
เปิดเสรีสินค้าเกษตรบางชนิดทันทีหลังการบังคับใช้ความตกลง NAFTA ตั้งแต่กราคมปี 1994
เช่น ข้าวฟ่าง เมล็ดงา และเมล็ดทานตะวัน โดยสินค้าเกษตรเหล่านี้จากแคนาดาและสหรัฐ
สามารถเข้าสู่ตลาดเม็กซิโกโดยปราศจากภาษี และตั้งแต่กราคม 1998 ถั่วเหลืองทุกประเภท
สามารถเข้าสู่ตลาดเม็กซิโกจากทั้งสองประเทศโดยปราศจากภาษี

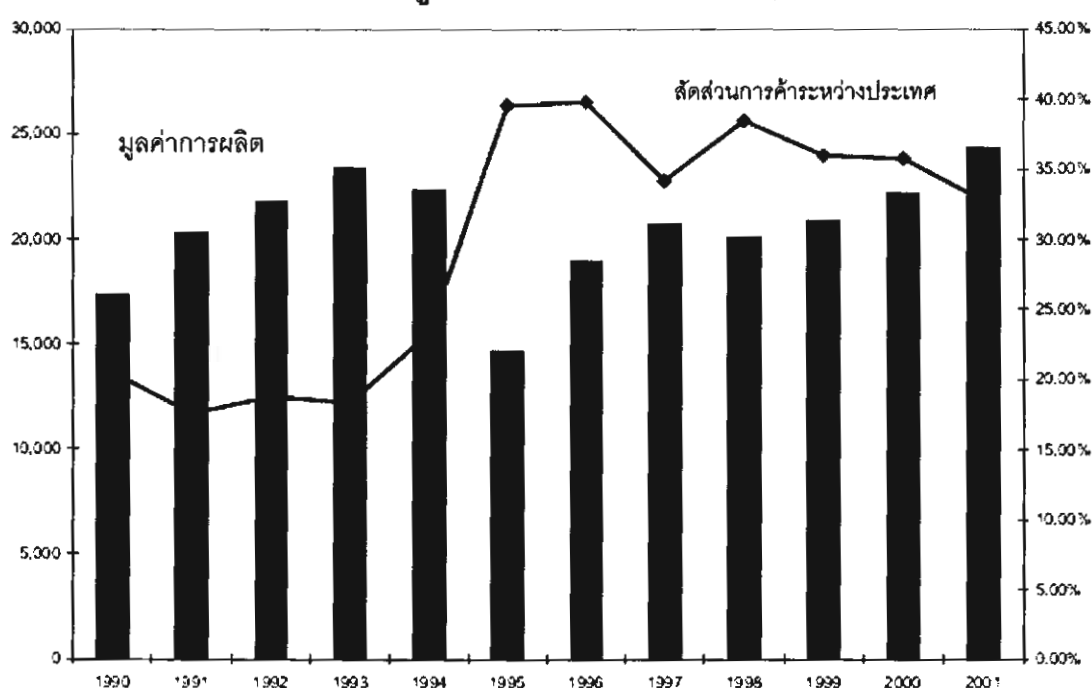
ในขณะเดียวกัน ความตกลง NAFTA ช่วยให้เม็กซิโกสามารถเข้าสู่ตลาดสหรัฐได้ดีขึ้น
โดยเฉพาะสินค้าผลไม้และผัก โดยข้อจำกัดทางการค้าสำหรับสินค้าบางประเทศที่ส่งออกจาก
เม็กซิโกไปสหรัฐจะถูกขจัดลงในปี 1994 (เช่น องุ่น มะม่วง และสับปะรด) โดยภาษีนำเข้าผักและ
ผลไม้ส่วนใหญ่จะทยอยลดภาษีลงจนกระทั่งยกเลิกการเก็บภาษีในปี 2008

ความตกลง NAFTA เป็นความตกลงเปิดเสรีการค้าแห่งแรกที่ใช้โควตาภาษี (tariff rate quotas, TRQs) เพื่อเป็นกลไกสำหรับเปลี่ยนผ่านไปสู่การเปิดเสรีสำหรับสินค้าที่อ่อนไหวมาก เช่น ข้าวโพด ถั่ว มอลต์ เป็นต้น ซึ่งภายใต้ความตกลง NAFTA ภาษีสำหรับสินค้าเกษตรที่อยู่ในโควตานำเข้าจะเท่ากับร้อยละ 0 โดยมีระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน 15 ปีสำหรับการลดภาษีนอกโควตา ในขณะที่ปริมาณโควตาจะเพิ่มขึ้นจนกระทั่งเปิดเสรีในที่สุด ตัวอย่างเช่น ในปี 1994 โควตาสำหรับข้าวโพดตั้งไว้ที่ 2,500,000 เมตริกตัน สำหรับสหรัฐ และ 1,000 เมตริกตันสำหรับแคนาดา และนอกโควตากำหนดภาษีไว้ที่ร้อยละ 215 (หรือ 206.40 ดอลลาร์สหรัฐต่อเมตริกตัน) โควตาสำหรับถั่วเท่ากับ 50,000 เมตริกตันสำหรับสหรัฐ และ 1,500 เมตริกตันสำหรับแคนาดา และภาษีนอกโควตาร้อยละ 139 (หรือ 480 ดอลลาร์สหรัฐต่อเมตริกตัน) เป็นต้น

ข.ผลกระทบจากการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ NAFTA

รูปที่ 4.9 แสดงให้เห็นว่าผลผลิตทางการเกษตรของเม็กซิโกในช่วงปี 1990-2001 ได้เพิ่มขึ้นมาตลอดยกเว้นในปี 1995 ที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในเม็กซิโก (Tequila crisis) โดยภายหลังการฟื้นตัวจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ผลผลิตภาคเกษตรภายในประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันการค้าระหว่างประเทศยังคงอยู่ในระดับสูงกว่าช่วงก่อนการบังคับใช้ NAFTA โดยจากข้อมูลชี้ว่าเกิดจากการเพิ่มขึ้นของผลผลิตข้าวโพดเป็นสำคัญ

รูปที่ 4.9 มูลค่าการผลิตสินค้าเกษตรของเม็กซิโก (ตัน) และสัดส่วนของการค้าระหว่างประเทศต่อมูลค่าการผลิตสินค้าเกษตร (ร้อยละ)



ทั้งนี้ สำหรับผลกระทบต่อรายได้เกษตรกรนั้น ในส่วนของข้าวโพดซึ่งเป็นสินค้าที่อ่อนไหวต่อการนำเข้าของเม็กซิโก พบว่าราคาข้าวโพดได้ลดลงในระหว่างทศวรรษ 1990 ซึ่งการลดลงของราคาดังกล่าวแสดงว่ารายได้ของเกษตรกรบางรายได้ลดลง อย่างไรก็ตาม ราคาสำหรับสินค้าเกษตรในเม็กซิโกได้ลดลงก่อนช่วง NAFTA แล้วคือ ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นทศวรรษ 1980s ทั้งนี้ จากแบบจำลองเศรษฐกิจพบว่า พฤติกรรมของราคาสินค้าเกษตรเม็กซิโกไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญภายหลังปี 1994 โดยการเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวโพดเป็นผลจากนโยบายแทรกแซงราคาของภาครัฐเป็นสำคัญ และการลดลงของราคาสินค้าเกษตรที่อ่อนไหวต่อการนำเข้าภายหลังปี 1993 เป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวไปพร้อมกับราคาสตลาดโลก

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าภายหลังบังคับใช้ความตกลง NAFTA การเปิดเสรีการค้ากับสหรัฐและแคนาดาไม่ได้ทำลายภาคเกษตรของเม็กซิโกตามที่มีหลายฝ่ายคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า โดยผลประโยชน์ทางบวกที่เกิดขึ้นในสาขาเกษตรเกิดจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ

1. การเลือกใช้ส่วนผสมของปัจจัยการผลิตเพื่อการเกษตรที่ดีขึ้น
2. การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตรเม็กซิโกโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชลประทาน
3. โครงการอุดหนุนรายได้ให้กับเกษตรกรของเม็กซิโกตามโครงการ การโอนรายได้โดยตรง (direct income transfer) โดย PROCAMPO และโครงการ สหพันธ์แห่งชนบท (Alliance for the Countryside) (ดูรายละเอียดโครงการในตารางที่ 4.2)

โดยภายหลังเม็กซิโกเข้าร่วมในความตกลงเปิดการค้าเสรี พบว่า เกษตรกรที่ผลิตสินค้าเพื่อการพาณิชย์ที่อยู่ในบริเวณเขตพื้นที่ชลประทานมีผลผลิตที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเกษตรกรจำนวนมากหันไปปลูกผลไม้ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดสหรัฐฯ สูงแทนธัญพืชพื้นเมือง การผลิตการเกษตรที่มีขนาดเล็กไม่ได้ลดระดับการผลิตลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ก็ได้รับผลกระทบจากการลดลงจากราคาสินค้าโดยเปรียบเทียบ (อย่างไรก็ตาม ยังสรุปไม่ได้ว่าเกิดจากความตกลง NAFTA หรือไม่สำหรับการผลิตการเกษตรขนาดเล็ก)

สำหรับกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนที่สุดนั้น การศึกษาพบว่าไม่ได้รับผลกระทบทางลบจากความตกลง NAFTA โดยตรง เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนมักเป็นเกษตรกรรายเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่ผลิตข้าวโพด (maize) และธัญพืชอื่นๆ เพื่อการยังชีพ และไม่ได้ขายผลผลิตในตลาดในวงกว้าง โดยเกษตรกรกลุ่มนี้น่าจะได้รับประโยชน์จากการลดลงของราคาอาหารในตลาดอันเป็นผลจากการเปิดเสรีทางการค้า

ตารางที่ 4.2 สรุปนโยบายภาคเกษตรของเม็กซิโก

นโยบาย	สรุปสาระสำคัญ
1. การแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรโดย CONASUPO	เม็กซิโกเข้าเป็นสมาชิก GATT ในปี 1986 แต่แม้ว่าเม็กซิโกจะเข้าเป็นสมาชิกของ GATT ในปี 1986 แต่รัฐบาลไม่ได้ปฏิรูปเกษตรโดยยกเลิกการปกป้องภาคเกษตรจนถึงปี 1990 โดยราคาสินค้าเกษตรทุกอย่างในตลาดถูกแทรกแซงโดย CONASUPO (Compania National de Subsistencia Populares) โดยผ่านการใช้อิออนุญาตการนำเข้า (import licenses) จนกระทั่งเริ่มต้นทศวรรษ 1990s การปฏิรูปภายในประเทศและการเปิดเสรีการค้าได้ครอบคลุมถึงสินค้าเกษตรที่สำคัญของเม็กซิโก ระหว่างปี 1990-1991 มีการยกเลิกการควบคุมการนำเข้าและการอุดหนุนโดยตรงกับราคาโดยรัฐบาลกับผู้ผลิตสินค้า 9 ใน 11 สินค้าเกษตร และการอุดหนุนที่ให้กับปัจจัยการผลิตสินค้าเกษตร การให้เครดิต และการประกันได้ลดลงอย่างมาก การปฏิรูปเกษตรที่สำคัญของเม็กซิโก คือ การลดการแทรกแซงราคาผู้ผลิตสำหรับสินค้าเกษตร และการลดบทบาทของ CONASUPO ในปี 1990 ในปี 1991 คณะกรรมการการตลาดเกษตรกรรม (Agricultural Marketing Board, ASERCA) ได้ก่อตั้งแทน CONASUPO เพื่อแทรกแซงราคาข้าวโพดและข้าวสาลี โดย ASERCA ได้ใช้ “ราคาที่ไม่แตกต่าง” (indifference prices) สำหรับพืชทั้งสอง โดยมีแผนงานเฉพาะแต่ละภูมิภาค และใช้ราคากลางสำหรับสินค้าเป้าหมายก่อนฤดูกาลของพืช โดยอิงกับราคาของตลาดประเทศบวกต้นทุนค่าขนส่ง ผู้ผลิตขายพืชเหล่านั้นให้กับผู้แปรรูปในราคาต่างประเทศ และรัฐบาลโอนให้กับเกษตรกรส่วนต่างระหว่างราคาและราคาที่ตั้งขึ้น จนกระทั่งในปี 1994 สภาเกษตรกรรม (Agricultural Council) ได้กำหนดราคากลางสำหรับข้าวโพดและถั่ว ซึ่งเคยได้รับการแทรกแซงโดย CONASUPO ในปี 1995 รัฐบาลเปลี่ยน CONASUPO เป็นผู้ซื้อรายสุดท้าย (last-instance buyer) ของสินค้าเหล่านี้ โดยราคภายในประเทศกำหนดให้คงที่สำหรับแต่ละรัฐหรือภูมิภาค ณ ระดับระหว่างราคาการันตีกับราคาระหว่างประเทศ ในระหว่างปี 1996-97 ราคาแทรกแซงสำหรับข้าวโพดเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง ข้าวโพดและถั่วถูกซื้อโดย CONASUPO ณ “ราคาที่ไม่แตกต่างกัน” (indifference price) ราคากำหนดตามภูมิภาคและกำหนดโดยราคาเฉลี่ยระหว่างประเทศที่มีรายซื้อในตลาดแลกเปลี่ยนสินค้าโภคภัณฑ์แห่งชิคาโก (Chicago Commodity Exchange) บวกกับค่าขนส่งต่างๆ ภายใต้แผนนี้ (ซึ่งยกเลิกในปี 1999) CONASUPO เป็นผู้ซื้อรายสุดท้าย
2. การโอนรายได้โดยตรง (direct income transfer) โดย PROCAMPO	3 ปีภายหลังการก่อตั้ง ASERCA โครงการที่สำคัญในช่วงเปลี่ยนผ่านคือ PROCAMPO ถูกริเริ่มขึ้นในช่วงปี 1993-94 ก่อนการบังคับใช้ NAFTA เล็กน้อย PROCAMPO คือโครงการที่ใช้เพื่อแทนที่การแทรกแซงราคาโดยตรงก่อนหน้านี้ โครงการประกอบด้วยการอุดหนุนรายได้กับเกษตรกรผู้ผลิตข้าวบาร์เลย์ ถั่ว ข้าวโพด ฝ้าย ข้าว ข้าวโพด ถั่วเหลือง เมล็ดทานตะวัน และข้าวสาลี จุดประสงค์หลักของ PROCAMPO คือการสนับสนุนผู้ผลิตภายในประเทศในพืชที่สำคัญผู้ซึ่งต้องแข่งขันจากเกษตรกรของแคนาดาและสหรัฐฯ จากความตกลง NAFTA และเพื่อช่วยผู้ผลิตเม็กซิโกในการเปลี่ยนพืชที่ปลูกที่ได้รับผลกระทบจากการแข่งขัน PROCAMPO วางแผนจนถึงปี 2009 เมื่อการเปิดเสรีการค้าภายใน NAFTA สมบูรณ์ มูลค่าการอุดหนุนคิดต่อพื้นที่เฮกเตอร์ (hectare) และเท่ากันสำหรับเกษตรกรทุกคน ไม่ขึ้นกับระดับผลผลิตทางการผลิต และอุดหนุนเกษตรกรผู้ผลิตที่เปลี่ยนไปผลิตสินค้าอื่น
3. สหพันธ์แห่ง	นอกจาก ASERCA และ PROCAMPO รัฐบาลได้ประกาศใช้สหพันธ์แห่งชนบท

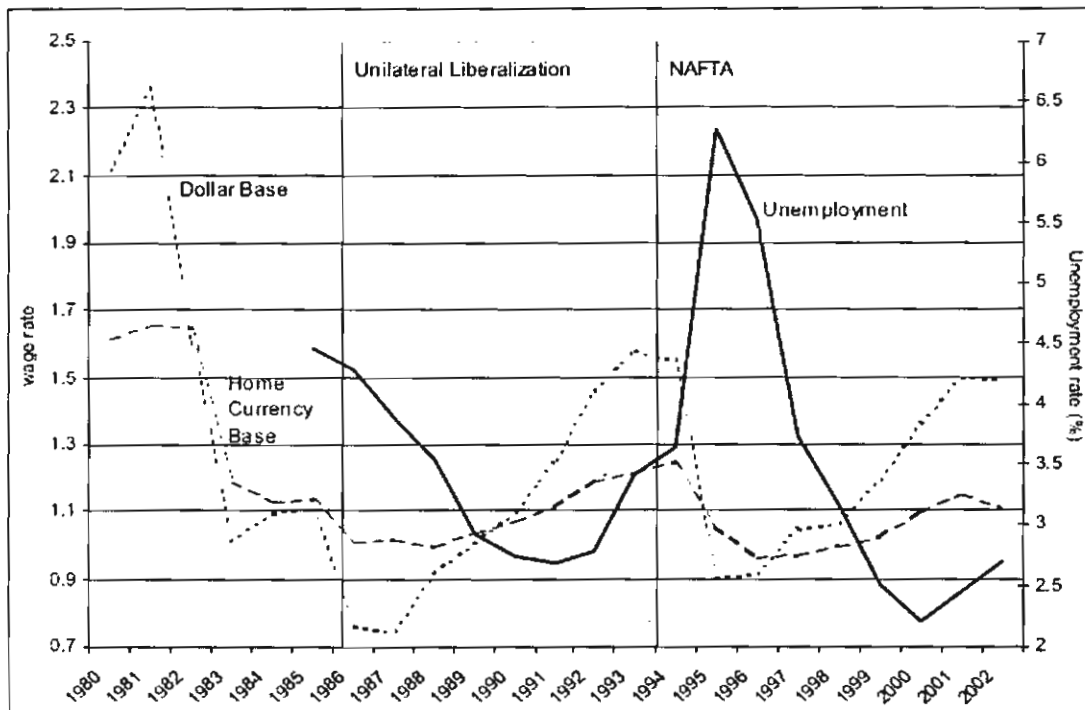
นโยบาย	สรุปสาระสำคัญ
ชนบท (Alliance for the Countryside)	(Alliance for the Countryside) ในปี 1993 โครงการนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตสินค้าเกษตรและจัดหาทุนให้กับเกษตรกรเพื่อการลงทุนและโครงการเกี่ยวกับสุขอนามัยพืช (sanitary) ช่วยให้เกษตรกรสามารถเข้าสู่กระบวนการแปรรูปอาหารเพื่อการอุตสาหกรรมการใช้ชลประทาน คล่องในการขนส่งปุ๋ยน้ำ (liquid fertilizer) วัตถุประสงค์สำคัญ คือ การสนับสนุนผลผลิตผ่านพืชทดแทน (จากพืชดั้งเดิมสู่การปลูกผักและผลไม้) สำหรับเกษตรกรผู้ซึ่งมีศักยภาพที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิต ลักษณะสำคัญของ Alliance for the Countryside คือการกระจายการควบคุมจากระดับภูมิภาคเป็นการกระจายทุนให้โดยการมีส่วนร่วมจากเกษตรกร

4.3 ผลกระทบต่อแรงงานเม็กซิโก

ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากความตกลง NAFTA ต่อแรงงานของเม็กซิโกมีปัจจัยสำคัญที่ต้องพิจารณาอยู่ 2 ประการ คือ (1) การเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 1995 ซึ่งเป็นผลให้ค่าจ้างที่แท้จริงลดลงร้อยละ 25 และ (2) การที่เม็กซิโกมีชายแดนติดกับสหรัฐฯ ซึ่งส่งผลให้มีผู้อพยพเข้าไปทำงานในเม็กซิโกจำนวนมาก โดยในปี 1990 ผู้ชายที่อายุระหว่าง 25-34 ปี มีจำนวนแรงงานเม็กซิโกที่อพยพไปทำงานในสหรัฐคือร้อยละ 12 ของแรงงานผู้ชายเม็กซิโกในช่วงอายุนี้ ซึ่งแรงงานอพยพดังกล่าวมีผลต่อค่าจ้างแรงงานในเม็กซิโกเช่นกัน

ทั้งนี้ ในส่วนของผลกระทบจากความตกลง NAFTA น่าจะช่วยกระตุ้นการส่งออกและดึงดูดเงินลงทุนทางตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น จึงน่าจะช่วยให้อัตราค่าจ้างสูงขึ้นจากการสร้างงานเพิ่มขึ้น และเงินลงทุนทางตรงจากต่างประเทศน่าจะทำให้มีการจ้างงานในเม็กซิโกเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้ลดแรงจูงใจในการไปหางานทำในสหรัฐฯ ลดการอพยพแรงงานลง ในส่วนของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจน่าจะส่งผลกระทบทางลบต่อค่าจ้างแรงงาน ดังนั้น เราจึงไม่สามารถบอกได้อย่างชัดเจนว่าผลกระทบจากความตกลง NAFTA จะเป็นอย่างไรหากไม่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้น ในการวิเคราะห์ผลกระทบจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการทางเศรษฐมิติเพื่อแยกแยะระหว่างผลกระทบจากการที่มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นจากการเปิดเสรีทางการค้า กับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและผลกระทบจากแรงงานเม็กซิโกอพยพเข้าไปในสหรัฐ

รูปที่ 4.10 ค่าจ้างที่แท้จริงของเม็กซิโกต่อสหรัฐ และอัตราการว่างงานของเม็กซิโก



รูปที่ 4.10 ในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 1995 อัตราการว่างงานของเม็กซิโกเพิ่มขึ้นสูงสุดอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 6.3 ในขณะที่ค่าจ้างที่แท้จริงลดลงอย่างรวดเร็ว ต่อมาภายหลังพ้นตัวจากวิกฤต ค่าจ้างที่แท้จริงของเม็กซิโกต่อสหรัฐได้เพิ่มสูงขึ้น และอัตราการว่างงานของเม็กซิโกอยู่ในระดับต่ำลงอย่างรวดเร็ว โดยต่ำที่สุดในปี 2000 คืออยู่ในระดับประมาณร้อยละ 2.2

จากการใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมิติวิเคราะห์ข้อมูลค่าจ้างแรงงานจากข้อมูลสำรวจครัวเรือนของเม็กซิโกและสหรัฐ ในช่วงปี 1987-1997 พบว่าค่าจ้างของเม็กซิโกมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงตามค่าจ้างของสหรัฐ โดยพบว่าหากค่าจ้างในสหรัฐเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จะทำให้ค่าจ้างในเม็กซิโกที่อยู่ในเขตชายแดนติดสหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.5 และทำให้ค่าจ้างในเขตเมืองส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.8 ทั้งนี้เนื่องจากเขตชายแดนเม็กซิโก-สหรัฐมีการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจมากกว่าพื้นที่ส่วนใหญ่

นอกจากนี้ ยังพบว่าค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานเม็กซิโกสูงขึ้นและขยายตัวเร็วเฉพาะในรัฐที่มีการค้าระหว่างประเทศสูง มีการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ และอยู่ในเขตโรงงานประกอบสินค้าใกล้พรมแดนเม็กซิโก-สหรัฐ (maquila)³ โดยบริษัทในเม็กซิโกที่มีการค้าระหว่าง

³ โรงงานประกอบสินค้าอุตสาหกรรมขั้นสุดท้ายที่ส่งออกไปสหรัฐ (maquila หรือ maquiladoras) โรงงานส่วนใหญ่เป็นเจ้าของโดยต่างชาติ โดยมาใช้ประโยชน์จากค่าจ้างแรงงานที่ถูกของเม็กซิโกและสิทธิพิเศษทางภาษีที่ต่ำจาก NAFTA และอยู่ใกล้ตลาดสหรัฐ โดยเฉพาะรถยนต์และอุปกรณ์ใช้ในบ้าน ในปี 2002 มีจำนวนโรงงาน 3,600 โรง จ้างงานประมาณ 960,000 คน

ประเทศสูงจะมีแนวโน้มที่จะจ่ายค่าจ้างสูงขึ้นสำหรับแรงงานที่มีทักษะสูง แรงงานในระบบ และมีการลงทุนมากขึ้นในการฝึกอบรม ดังนั้น ช่องว่างระหว่างแรงงานที่มีทักษะและไร้ทักษะมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งในระยะสั้นการเปิดเสรีทางการค้าจะส่งผลให้มีการปรับตัวของแรงงาน มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากอุตสาหกรรมที่ไม่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบไปสู่อุตสาหกรรมที่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ส่วนในระยะยาวจะขึ้นกับการปรับตัวของระดับการผลิตของผู้ประกอบ และการยกระดับทักษะแรงงานให้ตรงกับความต้องการ

4.4 สรุปและบทเรียนจากเม็กซิโก

1. NAFTA ส่งผลกระทบทางบวกต่อเม็กซิโก ในด้านการกระตุ้นการส่งออก ดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ และสามารถนำเข้าสินค้าที่มีราคาต่ำลงเพื่อนำมาบริโภคและเป็นวัตถุดิบสำหรับสินค้าส่งออก อย่างไรก็ตามอาจจะมีอุปสรรคจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่เข้มงวดเกินไป นอกจากนี้ การเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ในประเทศด้วย โดยเฉพาะปัจจัยเชิงสถาบันต่างๆ เช่น ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล ความมีเสถียรภาพทางการเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน ความรับผิดชอบของภาครัฐ คุณภาพของการกำกับดูแล การควบคุมการคอร์รัปชัน และการยึดหลักนิติรัฐ การมีนวัตกรรมของบริษัทในประเทศ และทักษะของแรงงานในประเทศ

2. การศึกษาพบว่าภายหลังจากใช้ความตกลง NAFTA การเปิดเสรีการค้ากับสหรัฐฯ และแคนาดาไม่ได้ทำลายภาคเกษตรของเม็กซิโกตามที่มีหลายฝ่ายคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า เนื่องจากเกษตรกรสามารถเลือกใช้ส่วนผสมของปัจจัยการผลิตเพื่อการเกษตรที่ดีขึ้น การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตรเม็กซิโกโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชลประทาน และโครงการอุดหนุนรายได้ให้กับเกษตรกรของเม็กซิโก ทั้งนี้ เกษตรกรที่ผลิตสินค้าเพื่อการพาณิชย์ที่อยู่ในบริเวณเขตพื้นที่ชลประทานมีผลิตภาพสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเกษตรกรจำนวนมากหันไปปลูกผลไม้ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดสหรัฐฯ สูงแทนธัญพืชพื้นเมือง การผลิตการเกษตรที่มีขนาดเล็กไม่ได้ลดระดับการผลิตลงอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนที่สุดไม่ได้รับผลกระทบทางลบจากความตกลง NAFTA โดยตรง เนื่องจากกลุ่มเกษตรกรที่ยากจนมักเป็นเกษตรกรรายเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่ผลิตข้าวโพด และธัญพืชอื่นๆ เพื่อการยังชีพ และไม่ได้ขายผลผลิตในตลาดในวงกว้าง โดยเกษตรกรกลุ่มนี้น่าจะได้รับประโยชน์จากการลดลงของราคาอาหารในตลาดอันเป็นผลจากการเปิดเสรีทางการค้า

3. ผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าจะเกิดขึ้นแตกต่างกันต่อกลุ่มคนต่างๆ ทั้งคนงาน ผู้ประกอบการ ตลอดจนแตกต่างกันตามภูมิภาค โดยค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานเม็กซิโกสูงขึ้นและขยายตัวเร็วเฉพาะในรัฐที่มีการค้าระหว่างประเทศสูง มีการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ และอยู่ในเขตโรงงานประกอบสินค้าใกล้พรมแดนเม็กซิโก-สหรัฐฯ (maquila) ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องมีมาตรการสนับสนุนการศึกษาและการฝึกอบรมให้กับกลุ่มแรงงานที่มีระดับทักษะแรงงานต่ำ

บทที่ 5 ประสพการณ์การเปิดเสรีของประเทศเม็กซิโก: การศึกษาอื่น ๆ

เนื้อหาในบทนี้เป็นการสรุปผลกระทบของ NAFTA ต่อเศรษฐกิจของเม็กซิโกจากมุมมองอื่นนอกเหนือไปจากที่ได้นำเสนอไปในบทที่แล้ว งานวิจัยหลักๆ ที่ใช้ในการอ้างอิง ได้แก่ Ramirez (2003) ที่ศึกษาผลกระทบของ NAFTA ต่อภาพรวมเศรษฐกิจของเม็กซิโก Kose (2004) ที่ศึกษาผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค และ Polaski (2003) ที่ศึกษาผลกระทบต่อการจ้างงานและค่าจ้างแรงงาน

5.1 ผลกระทบต่อภาครวมเศรษฐกิจของเม็กซิโก

Kose (2004) ชี้ว่า NAFTA ช่วยให้ระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมของเม็กซิโกสูงขึ้นประมาณร้อยละ 2-3 โดยอ้างผลจากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (CGE) ของ Brown (1992) Sorbezo (1992) และ Koupritsas (1997)

ส่วนในด้านการลงทุน Ramirez (2003) ชี้ว่า NAFTA ช่วยให้การลงทุนจากต่างประเทศ (FDI) ในเม็กซิโกเพิ่มขึ้น โดยเงินทุนส่วนใหญ่ไหลเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ซึ่ง Kose (2004) เห็นด้วยและให้หลักฐานสนับสนุนจากงานวิจัยของ Bloomstorm (1997) Cuevas (2002) และ Waldkirch (2003)

จากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ FDI มีบทบาทสำคัญในการสะสมทุนคงที่ (gross fixed capital formation) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม Ramirez (2003) ได้อ้างอิงงานวิจัยของ Cypher (1997) ที่วิจารณ์ว่า FDI ไม่ได้ช่วยสะสมทุน แต่เป็นการเข้ามาดักตวงผลประโยชน์จากทรัพยากรของเม็กซิโกโดยต่างชาติ เนื่องจากกำไรและเงินปันผลที่ไหลกลับไปยังต่างประเทศโดยเฉลี่ยแล้วเกินกว่าครึ่งของเงินทุนที่ไหลเข้ามาในเม็กซิโกทั้งหมดในช่วงปี 1990-2000

Ramirez (2003) ยอมรับว่า ผลกระทบของ NAFTA ต่อผลิตภาพของเม็กซิโกยังไม่ชัดเจน เนื่องจากผลงานวิจัยแต่ละชิ้นให้ข้อสรุปที่แตกต่างกันไป ตัวเลขของทางการเม็กซิโกชี้ว่าผลิตภาพแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ในช่วงปี 1993-1999 แต่ Cypher (2001) กลับพบว่า ผลิตภาพแรงงานในอุตสาหกรรม Maquiladoras เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.9 ในช่วงปี 1994-2000 ในขณะที่ผลิตภาพแรงงานในอุตสาหกรรมอื่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.8 อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบตัวเลขก่อนและหลังความตกลง NAFTA ของ Ramirez ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่แท้จริงของ NAFTA ต่อผลิตภาพในเม็กซิโก เพราะไม่ได้ควบคุมปัจจัยอื่นๆ ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าว

ก. ผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศและช่องว่างของรายได้ระหว่างสหรัฐฯ และเม็กซิโก

ภายหลัง NAFTA มีผลบังคับใช้ ปริมาณการค้าของเม็กซิโกเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด มูลค่าโดยมูลค่าการส่งออกบวกมูลค่าการนำเข้าในช่วงปี 1994-2002 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 58 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ จากร้อยละ 32 ในช่วงปี 1980-1993 มูลค่าการส่งออกของเม็กซิโกในปี 2002 เพิ่มขึ้นสามเท่าเมื่อเทียบกับปี 1993 (Kose, 2004) โดยสินค้าส่งออกกว่าครึ่งเป็นสินค้าของอุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วนหรือ Maquiladoras⁴ (Moreno, 2005)

Kose (2004) สรุปว่า NAFTA ช่วยเพิ่มปริมาณการค้าของเม็กซิโก โดยอ้างอิงงานวิจัยของ คณะกรรมาธิการการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (1997) Romalis (2002) และ Agama (2002) และผลจากแบบจำลองดุลยภาพของสำนักงานงบประมาณสภาคองเกรสของสหรัฐฯ (2003) และ Kouparitas (1998) ในขณะที่งานวิจัยซึ่งใช้ gravity model ของ Krueger (1999) และ Lederman (2003) ไม่พบว่า NAFTA มีส่วนทำให้ปริมาณการค้าของเม็กซิโกเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

Ramirez (2003) เห็นด้วยว่า NAFTA ทำให้การค้าของเม็กซิโกขยายตัว แต่ก็เตือนว่า ปัจจัยที่นอกเหนือไปจาก NAFTA ก็มีความสำคัญต่อการค้าของเม็กซิโกด้วยเช่นกัน โดย Ramirez อ้างงานวิจัยของ Gould (1998) ที่พบว่า NAFTA ช่วยให้การส่งออกของเม็กซิโกขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 ต่อปีตั้งแต่ปี 1980-1996 และงานวิจัยของ Gruben (2001) ที่พบว่า ปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับ NAFTA เช่น ความต้องการของตลาดสหรัฐฯ มีส่วนทำให้ Maquiladoras ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมส่งออกหลักของเม็กซิโกขยายตัวเร็วขึ้นตั้งแต่ปี 1975-1999

โดยรวม นักวิจัยส่วนใหญ่เห็นว่า NAFTA มีส่วนช่วยเพิ่มปริมาณการค้าของเม็กซิโกกับประเทศสมาชิกอื่น คำถามที่ตามมาคือ การค้าที่เพิ่มขึ้นนี้มีส่วนช่วยเศรษฐกิจของเม็กซิโกมากน้อยเพียงไร?

Benito (2000) ซึ่งใช้วิธีการทางเศรษฐมิติเพื่อแยกผลกระทบของ NAFTA ต่อเม็กซิโก จากผลกระทบของปัจจัยอื่นในช่วงปี 1970-1998 พบว่า การค้าที่เพิ่มขึ้นจาก NAFTA มีส่วนช่วยให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเม็กซิโกสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม Moreno (2005) มองว่า การขยายตัวของการค้าอาจไม่ใช่ตัวขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเม็กซิโกที่สำคัญอย่างที่คิด เนื่องจากพบว่า อัตราขยายตัวของการ

⁴ Maquiladoras หรืออุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วนเพื่อการส่งออกเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญที่สุดของเม็กซิโก เริ่มต้นในช่วงทศวรรษ 1980 โดยมีจุดประสงค์เพื่อกระตุ้นการจัดตั้งโรงงานที่ใช้แรงงานในการประกอบชิ้นส่วนเพื่อการส่งออกในรัฐชายแดนทางตอนเหนือของเม็กซิโก สิทธิพิเศษที่อุตสาหกรรมนี้ได้รับมีมากมาย เช่น การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรและชิ้นส่วน ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น

ส่งออกตั้งแต่ปี 1988-2003 ไม่มีความสัมพันธ์กับอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมของอุตสาหกรรมรายสาขา พูดย่างๆ ก็คือ การส่งออกที่เพิ่มขึ้นจาก NAFTA ไม่มีส่วนทำให้รายได้ของเม็กซิโกจากภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ Ramirez (2003) วิจารณ์ว่า การส่งออกสินค้าที่เพิ่มขึ้นของ Maquiladoras ไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อเม็กซิโกมากนัก เนื่องจากชิ้นส่วนที่ผลิตภายในเม็กซิโกคิดเป็นเพียงร้อยละ 3 ของชิ้นส่วนที่ Maquiladoras ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออกจากต่างประเทศของ Cypher (2001) ซึ่งจัดว่าต่ำมาก และแม้อุตสาหกรรมดังกล่าวจะช่วยสร้างงาน คุณภาพชีวิตของแรงงานเม็กซิโกก็ไม่ได้ดีขึ้นเนื่องจาก Maquiladoras ยังมีค่าแรงและมาตรฐานแรงงานที่ต่ำ

ในทางทฤษฎี รายได้ต่อประชากรของประเทศกำลังพัฒนาอย่างเม็กซิโกควรมีแนวโน้มเข้าหา (converge) รายได้ของประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐฯ ภายหลังการเปิดเสรีการค้า ซึ่งจะส่งผลให้ช่องว่างระหว่างรายได้ของสองประเทศเล็กลง Kose (2004) เชื่อว่า NAFTA มีส่วนช่วยเร่งกระบวนการนี้ โดยมีหลักฐานสนับสนุนจากงานของ Arora (2003) ที่พบว่า ยิ่งประเทศคู่ค้าร่ำรวยเท่าใด การโน้มเข้าหากันตามเงื่อนไขของรายได้ต่อประชากรก็เร็วขึ้นเท่านั้น และ Lopez-Cordova (2001) ที่พบว่า NAFTA ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันซึ่งจำเป็นต่อการโน้มเข้าหากันของรายได้ตามงานวิจัยของ Easterly (2002)

นอกจากนี้ Kose (2004) ยังอ้างงานวิจัยของ Easterly (2002) ที่พบว่าผลิตภาพมวลรวมของปัจจัยการผลิต (total factor productivity) ของเม็กซิโกและสหรัฐฯ โนมเข้าหากันเร็วขึ้นในช่วงหลัง NAFTA ซึ่งมีส่วนช่วยเร่งการโน้มเข้าหากันของรายได้ต่อประชากรของสองประเทศ อย่างไรก็ตาม การที่ผลิตภาพของเม็กซิโกสูงขึ้นภายหลัง NAFTA ไม่ได้หมายความว่า NAFTA มีส่วนทำให้ผลิตภาพสูงขึ้น การอ้างอิงในจุดนี้จึงไม่ถูกต้อง เนื่องจากยังไม่ได้มีการแยกผลกระทบจากปัจจัยอื่นออกไป

ในส่วนของการกระจายรายได้ ในทางทฤษฎี เม็กซิโกซึ่งเป็นประเทศที่อุดมไปด้วยทรัพยากรแรงงานควรมีการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันมากขึ้นหลังการเปิดเสรีการค้า เนื่องจาก การส่งออกโดยใช้ความได้เปรียบด้านแรงงานจะทำให้ราคาสินค้าที่ใช้แรงงานในการผลิตเป็นหลักสูงขึ้นเมื่อเทียบกับสินค้าอื่น ส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นเมื่อเทียบกับผลตอบแทนของทุน

ต่อประเด็นนี้ Ian (2002) พบว่า คนจนจะได้รับประโยชน์จาก NAFTA มากกว่าคนรวยในระยะยาว เนื่องจากค่าครองชีพลดลงจากราคาอาหารที่ต่ำลงเมื่อเม็กซิโกนำเข้าสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม แบบจำลองดุลยภาพ GTAP ที่ใช้ในการประเมินนี้ใช้สมมติฐานของการแข่งขันสมบูรณ์แบบ (perfect competition) ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าไม่สมจริง

Ramirez (2003) ชี้ว่า ความไม่ทัดเทียมกันของการกระจายรายได้ยังคงเพิ่มสูงขึ้น ภายหลังจากที่ NAFTA มีผลบังคับใช้ โดยสัดส่วนของรายได้แรงงานต่อรายได้ประชาชาติลดลง ในขณะที่สัดส่วนของผลกำไรของทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งตรงกับความเห็นของ Polaski (2003) ที่พบว่า ภายหลังจากปี 1994 มีเพียงครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 10 มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนในรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ หนึ่งในสามของประชากรยังคงตกอยู่ในภาวะยากจน ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าช่วงทศวรรษ 1970

อย่างไรก็ตาม การศึกษาของทั้ง Ramirez (2003) และ Polaski (2003) เป็นเพียงการเปรียบเทียบการกระจายรายได้ก่อนและหลัง NAFTA เท่านั้น โดยไม่ได้ทำการแยกผลกระทบของปัจจัยอื่นๆ ออกไปด้วยวิธีการทางเศรษฐมิติ ดังนั้น ผลกระทบที่แท้จริงของ NAFTA ต่อการกระจายรายได้ในเม็กซิโกจึงยังไม่มีคำตอบชัดเจน

นอกจากนี้ Polaski (2003) ยังชี้ว่า การกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคต่างๆ ของเม็กซิโก มีความไม่ทัดเทียมกันสูงขึ้น โดยในอดีต รัฐทางเหนือของเม็กซิโกที่อยู่ติดชายแดนสหรัฐ มีฐานะร่ำรวยกว่ารัฐทางใต้ ภายหลังจาก NAFTA มีผลบังคับใช้ ช่องว่างของรายได้ต่อประชากรของสองภูมิภาคนี้กลับกว้างขึ้นไปอีก อย่างไรก็ตาม Polaski ไม่ได้ระบุว่าปรากฏการณ์นี้เป็นผลมาจาก NAFTA

Chiquiar (2005) ชี้ว่า รัฐทางเหนือที่อยู่ติดชายแดนสหรัฐ มีอัตราขยายตัวของรายได้ต่อประชากรที่สูงกว่ารัฐทางใต้ และค่าจ้างแรงงานในรัฐทางเหนือก็เพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับรัฐทางใต้ภายหลังจาก NAFTA ทั้งนี้ Chiquiar เชื่อว่า NAFTA มีส่วนทำให้ความไม่ทัดเทียมกันระหว่างภูมิภาคสูงขึ้น เนื่องจากผลประโยชน์ที่เม็กซิโกได้รับจาก NAFTA ตกอยู่กับรัฐทางเหนือเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุว่ารัฐทางเหนืออยู่ใกล้ตลาดสหรัฐ มีความพร้อมของสาธารณูปโภคและทุนมนุษย์ เหมาะแก่การตั้งฐานการผลิตเพื่อการส่งออก และเน้นการปลูกผักและผลไม้ซึ่งเป็นสินค้าเกษตรที่เม็กซิโกมีความได้เปรียบในการผลิตและส่งออกมากขึ้นภายหลังจาก NAFTA

ข. การเชื่อมโยงเศรษฐกิจมหภาคสหรัฐ และวัฏจักรธุรกิจ

Kose (2004) สรุปว่า NAFTA ทำให้วัฏจักรเศรษฐกิจของเม็กซิโกและสหรัฐ เคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น เมื่อวัดจากค่าสหสัมพันธ์ (correlation) ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ การบริโภค และการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิก NAFTA ที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงปี 1994-2002 เมื่อเทียบกับช่วงปี 1980-1993 เขายังอ้างงานวิจัยของ Torres (2003) ที่พบว่า สหสัมพันธ์ของวัฏจักรเศรษฐกิจรายสาขาของประเทศสมาชิก NAFTA สูงขึ้นในช่วงปี 1997-2001

และงานของ Frankel (1998) Clark (20001) และ Calderon (2002) ที่พบว่า ความเชื่อมโยงทางการค้าที่เพิ่มขึ้นทำให้วัฏจักรเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น

นอกจากนี้ Kose (2004) ยังพบว่า ปัจจัยในภูมิภาคอเมริกาเหนือมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นในช่วงปี 1994-2002 ในการขับเคลื่อนวัฏจักรเศรษฐกิจของเม็กซิโกเมื่อเทียบกับช่วงปี 1980-1993 ผลจากแบบจำลองดุลยภาพชี้ว่า NAFTA มีส่วนทำให้เศรษฐกิจเม็กซิโกในช่วงปี 1994-2002 ผันผวนมากกว่าในช่วงปี 1980-1993 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก (shock) ที่มาจากสหรัฐฯ และแคนาดา ซึ่งแสดงว่าวัฏจักรเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก NAFTA มีการพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้นภายหลัง NAFTA มีผลบังคับใช้

Ramirez (2003) มองว่า NAFTA ทำให้เม็กซิโกต้องพึ่งพาเศรษฐกิจของสหรัฐฯ มากขึ้นจากการที่สหรัฐฯ เป็นทั้งตลาดส่งออกและผู้สนับสนุนเงินลงทุนหลักๆ ของภาคอุตสาหกรรมเม็กซิโก ซึ่งเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจของเม็กซิโก ยกตัวอย่างเช่น การที่เศรษฐกิจสหรัฐฯ ถดถอยลงเล็กน้อยในปี 2001-2002 ทำให้ปริมาณการผลิตและการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมลดลงอย่างมาก เฉพาะปี 2001 การผลิตและการจ้างงานในอุตสาหกรรม Maquiladoras ลดลงถึงร้อยละ 9.2 และร้อยละ 20 ตามลำดับ

Kose (2004) ยอมรับว่า ผลงานวิจัยไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า การเปิดเสรีการค้ามากขึ้นจะทำให้เศรษฐกิจมีความผันผวนมากขึ้นหรือน้อยลง โดยเปรียบเทียบงานวิจัยของ Buch (2002) ที่ชี้ว่า การพึ่งพาทางเศรษฐกิจไม่มีความสัมพันธ์กับความผันผวนเศรษฐกิจ กับงานวิจัยของ Easterly (2001) ที่พบว่า การเปิดเสรีการค้าจะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศมีความผันผวนมากขึ้น และ Kose (2003) ที่พบว่า การเข้าถึงตลาดการเงินในต่างประเทศมากขึ้นช่วยลดความผันผวนของการบริโภคแต่เพิ่มความผันผวนของการลงทุน

อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจของเม็กซิโกผันผวนน้อยลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงปี 1996-2002 เมื่อเทียบกับช่วงปี 1980-1993 ซึ่ง Kose (2004) เชื่อว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจาก NAFTA โดยให้เหตุผลจากงานวิจัยของ Torres (2003) ที่พบว่า NAFTA ทำให้สหสัมพันธ์ของการส่งออกและการนำเข้าของเม็กซิโกเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ความผันผวนของมูลค่าการส่งออกสุทธิ (net exports) ลดลงในช่วงปี 1991-2001 แต่ Kose ก็เตือนว่า ปัจจัยอื่นอาจมีส่วนช่วยลดความผันผวนของเศรษฐกิจเม็กซิโกด้วย เช่น นโยบายการเงินที่มีเสถียรภาพมากขึ้นในช่วงปี 1996-2001 เป็นต้น

5.2 ผลกระทบต่อภาคเกษตรเม็กซิโก

Polaski (2003) ชี้ว่า การเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรกับประเทศพัฒนาแล้วอาจไม่ได้ดีต่อประเทศกำลังพัฒนาอย่างคาดไว้ เนื่องจากการขาดดุลการค้าในภาคเกษตรที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ภายหลัง NAFTA มีผลบังคับใช้ ปริมาณการส่งออกผักและผลไม้ที่เม็กซิโกมีความได้เปรียบในการผลิตไม่สามารถสู้กับปริมาณการนำเข้ารัฐพืชจากสหรัฐฯ ได้ แม้เม็กซิโกจะอุดมไปด้วยทรัพยากรแรงงานทำให้มีความได้เปรียบในภาคเกษตรกรรมก็ตาม Polaski เชื่อว่า การขาดดุลการค้าในภาคเกษตรเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้การจ้างงานในภาคเกษตรลดลงอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปของ Polaski ขาดหลักฐานสนับสนุน เนื่องจากเป็นเพียงการเปรียบเทียบตัวเลขการจ้างงานกับการขาดดุลการค้าก่อนและหลัง NAFTA มีผลบังคับใช้เท่านั้น

Ramirez (2003) ชี้ว่า NAFTA ส่งผลกระทบร้ายแรงต่อภาคเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพ เนื่องจากเกษตรกรกลุ่มนี้ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 22 ของแรงงานเม็กซิโก ไม่มีทรัพยากร เงินทุน หรือความรู้ด้านเทคโนโลยีที่จะสามารถแข่งขันกับผู้ผลิตในสหรัฐฯ ที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูงกว่า และได้รับการอุดหนุนจากรัฐได้

Ramirez (2003) ยกตัวอย่าง ข้าวโพด ซึ่งเป็นพืชที่มีความสำคัญอย่างมากต่อเกษตรกรชาวเม็กซิโก รัฐบาลมีโครงการระยะเวลา 15 ปีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการปรับตัว โดยกำหนดให้ภาษีศุลกากรภายใต้ NAFTA ลดลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่การปฏิรูปการค้าก่อนหน้า NAFTA ทำให้ราคาสินค้าเกษตรลดต่ำลงอย่างมาก ส่งผลให้ปริมาณการผลิตลดลงและลดลงมากขึ้นไปอีกในช่วงวิกฤตการณ์การเงินในปี 1995 เมื่อรัฐบาลเม็กซิโกจำเป็นต้องนำเข้าข้าวโพดมากกว่าที่กำหนดไว้เนื่องจากปริมาณการผลิตภายในประเทศไม่เพียงพอต่อการบริโภค การเปลี่ยนแปลงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในระยะเวลา 15 ปีเกิดขึ้นภายใน 2 ปีกว่า ทำให้การปรับตัวของเกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดเป็นไปอย่างยากลำบาก

อย่างไรก็ตาม Papademetriou (2003) ชี้ว่า ผลกระทบของการนำเข้าต่อเกษตรกรภายในประเทศที่ปลูกข้าวโพดโดยรวมจัดว่าไม่รุนแรง เนื่องจากปริมาณการผลิตข้าวโพดต่อปีในช่วงปี 1995-2001 โดยเฉลี่ยไม่ได้แตกต่างจากในช่วงก่อนหน้า NAFTA นอกจากนี้ de Javry (1995) ซึ่งทำงานวิจัยร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลเม็กซิโกแย้งว่า ภาคเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพไม่ได้รับผลกระทบมากนักจากราคาข้าวโพดที่ต่ำลง เนื่องจากเกษตรกรในกลุ่มนี้กว่าครึ่งไม่ได้ขายผลผลิตในตลาด จึงน่าจะได้รับประโยชน์จากราคาอาหารที่ต่ำลง

5.3 ผลกระทบต่อแรงงานเม็กซิโก

ก. การจ้างงาน

Ramirez (2003) เชื่อว่า NAFTA ไม่ได้สร้างงานให้กับเม็กซิโกมากเท่าที่ควร แม้อัตราการว่างงานจะลดลงภายหลัง NAFTA มีผลบังคับใช้ ทั้งยังชี้ว่า ตัวเลขการว่างงานของรัฐบาลเม็กซิโกไม่น่าเชื่อถือ เนื่องจากรัฐบาลถือว่าคนมีงานทำแม้จะทำงานเพียงหนึ่งชั่วโมงต่อสัปดาห์ หรือหากคนงานเชื่อว่าจะสามารถหางานได้ในหนึ่งเดือน ดังนั้น อัตราการทำงานต่ำกว่าระดับ (underemployment rate) จึงน่าจะเป็นตัวชี้วัดระดับการใช้แรงงานที่น่าเชื่อถือมากกว่าสำหรับเม็กซิโกแล้ว อัตราการทำงานต่ำกว่าระดับอยู่ที่ร้อยละ 20 ของกำลังแรงงานในปี 1999 ซึ่งนับว่ายังสูงมาก

Polaski (2003) เห็นด้วยกับ Ramirez (2003) และชี้ว่า การจ้างงานในเม็กซิโกไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนักภายหลัง NAFTA โดยเมื่อเทียบกับปี 1994 การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในปี 2000 เพิ่มขึ้น 1.3 ล้านคน ส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมในปี 2002 ลดลง 1.3 ล้านคน

สำหรับภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก Polaski (2003) เชื่อว่า การจ้างงานที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจาก NAFTA จากการที่ NAFTA ช่วยทำให้เกิดการสร้างการค้า (trade creation) ทำให้อุตสาหกรรมนี้ขยายตัวจากการส่งออกที่เพิ่มขึ้น แต่จากงานวิจัยของคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (2003) พบว่าการลดหย่อนภาษีนำเข้าภายใต้ NAFTA ไม่ได้ช่วยให้การจ้างงานในอุตสาหกรรมนี้เพิ่มขึ้นมากนัก

Polaski (2003) เสนอว่า ปัจจัยที่ทำให้การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมขยายตัวไม่มากเท่าที่ควรได้แก่ การที่ผลิตภาพสูงขึ้นทำให้ใช้แรงงานในการผลิตน้อยลง การที่ต่างชาติลงทุนในกระบวนการผลิตช่วงสั้นๆ ทำให้มีการจ้างแรงงานเม็กซิโกน้อยกว่าที่ควรจะเป็น การนำเข้าชิ้นส่วนเพื่อการประกอบสินค้าทำให้อุตสาหกรรมการผลิตชิ้นส่วนในเม็กซิโกต้องสูญเสียตลาดให้กับต่างประเทศ และการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมที่เข้ามาทดแทนสินค้าอุตสาหกรรมภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม Polaski ไม่ได้ระบุว่า NAFTA มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัจจัยเหล่านี้มากเพียงใด

สำหรับภาคเกษตรกรรม Polaski (2003) สรุปว่า NAFTA เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจ้างงานในภาคเกษตรกรรมลดลง จากการขาดดุลการค้าในภาคเกษตรกรรมที่เพิ่มขึ้นอย่างมากภายหลัง NAFTA อย่างไรก็ตาม ทั้ง Ramirez (2003) และ Polaski (2003) เพียงแต่คาดคะเน

ผลกระทบของ NAFTA จากตัวเลขการจ้างงานก่อนหลัง NAFTA โดยที่ไม่ได้ทำการแยกผลกระทบจากปัจจัยที่นอกเหนือไปจาก NAFTA ออกไปด้วยวิธีการทางเศรษฐมิติ

Young (1995) ชี้ว่า กระบวนการปรับตัวของแรงงานจากผลกระทบของ NAFTA เป็นสิ่งสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณา เนื่องจากแรงงานภาคเกษตรที่ตกงานอาจไม่สามารถหางานใหม่ในภาคอุตสาหกรรมหรือการปลูกผักผลไม้ได้ในทันที และในระยะยาวก็ไม่มีใครประกันได้ว่าแรงงานเหล่านี้จะหางานได้ Polaski (2003) เองก็ยอมรับว่า ไม่มีข้อมูลว่าแรงงานในภาคเกษตรกรรมที่ตกงาน 1.3 ล้านคนในปี 2002 นั้นสามารถหางานใหม่ในภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้เป็นจำนวนเท่าไร

นอกจากนี้ Lustig (2001) ยังวิจารณ์ว่า มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในการปรับตัวของรัฐบาลเม็กซิโกขาดความจริงจังและไม่เพียงพอ ซึ่งเห็นได้จากการที่เกษตรกรส่วนหนึ่งประสบความล้มเหลวกลายเป็นเจ้าของธุรกิจส่งออกสินค้าเกษตร แต่เกษตรกรอีกส่วนหนึ่งขาดเงินทุนและไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐทำให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่นได้

ข. ค่าจ้างแรงงาน

Polaski (2003) ไม่ได้สรุปชัดเจนว่า NAFTA ส่งผลกระทบต่อค่าจ้างที่แท้จริงอย่างไร เพียงแต่ชี้ว่าค่าจ้างที่แท้จริงในเม็กซิโกลดต่ำลงอย่างมาก ในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 1994-1995 และแม้จะเพิ่มสูงขึ้นหลังสถานการณ์คลี่คลาย ค่าจ้างที่แท้จริงในปี 2002 ก็ยังต่ำกว่าปี 1993 นอกจากนี้ ค่าจ้างที่แท้จริงในเม็กซิโกยังมีแนวโน้มห่างออก (diverge) จากสหรัฐฯ มากขึ้นอีกด้วย

ในทางตรงกันข้าม Ramirez (2003) กลับพบว่า ค่าจ้างที่แท้จริงยังคงลดต่ำลงอย่างต่อเนื่องภายหลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยในปี 1999 ค่าจ้างลดลงถึงร้อยละ 22 เมื่อเทียบกับปี 1990 ซึ่ง Ramirez เชื่อว่ามีส่วนทำให้การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น

Polaski (2003) ชี้ว่า ความต้องการงานที่มีมากกว่าการจ้างงาน นโยบายตรึงค่าจ้างแรงงานของรัฐบาลเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันของสินค้าเม็กซิโก และการที่เม็กซิโกไม่มีสภาพแรงงานเพื่อการรวมตัวต่อรองขอขึ้นค่าจ้าง น่าจะมีส่วนทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าในอดีต

นอกจากนี้ ช่องว่างระหว่างค่าจ้างแรงงานมีทักษะและแรงงานไร้ทักษะเพิ่มขึ้นภายหลัง NAFTA ซึ่งเห็นได้จากอัตราส่วนของค่าจ้างแรงงานมีทักษะต่อแรงงานไร้ทักษะที่เพิ่มสูงขึ้นในปี

2000 เมื่อเทียบกับปี 1994 (Esquivel, 2003) โดยผลงานวิจัยส่วนใหญ่ชี้ว่าความไม่เท่าเทียมกันที่สูงขึ้นนี้มีสาเหตุมาจากการเปิดเสรีการค้าภายใต้ NAFTA และการพัฒนาเทคโนโลยี

Robertson (2000) มองว่า การเปิดเสรีการค้า NAFTA ทำให้บริษัทในเม็กซิโกถูกกดดันจากการแข่งขันในตลาดโลก ส่งผลให้มีการลงทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นเพื่อลดต้นทุนการผลิต เห็นได้จากการที่บริษัทส่งออกมักนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้และฝึกอบรมพนักงานมากกว่าบริษัทที่ขายสินค้าภายในประเทศ ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีนี้ทำให้ความต้องการแรงงานมีทักษะเพิ่มขึ้นและความไม่เท่าเทียมกันสูงขึ้น

นอกจากนี้ Robertson (2000) ยังให้หลักฐานสนับสนุนเพิ่มเติมจากงานวิจัยของ Feenstra (1996) ที่ชี้ว่า การเปิดเสรีการค้าภายใต้ NAFTA ทำให้บริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุนในกระบวนการผลิตที่ใช้ทักษะน้อยในเม็กซิโกเพิ่มขึ้น เนื่องจากเม็กซิโกมีค่าแรงที่ต่ำ แต่ทว่าความแตกต่างของระดับทักษะทำให้แรงงานทักษะต่ำในต่างประเทศเทียบเท่ากับแรงงานทักษะสูงในเม็กซิโก ดังนั้น ความต้องการแรงงานมีทักษะในเม็กซิโกจึงเพิ่มขึ้น ค่าจ้างของแรงงานเหล่านี้และความไม่เท่าเทียมกันของค่าจ้างจึงสูงขึ้นตามลำดับ

งานวิจัยอีกชิ้นที่ Robertson (2000) อ้างถึงคือ งานวิจัยของ Ravenga (1997) ที่ชี้ว่า ในช่วงก่อนหน้า NAFTA เม็กซิโกมีนโยบายการค้าที่ปกป้องอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานไร้ทักษะเป็นหลัก ดังนั้น การเปิดเสรีการค้าภายใต้ NAFTA ทำให้อุตสาหกรรมที่เคยได้รับการปกป้องต้องลดค่าจ้างของแรงงานเหล่านี้ลงเพื่อลดต้นทุนให้สามารถแข่งขันกับสินค้าจากประเทศอื่นได้ ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันของค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม Equivel (2003) เชื่อว่าความไม่เท่าเทียมกันของค่าจ้างที่สูงขึ้นเป็นผลมาจากการพัฒนาเทคโนโลยี โดยที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการค้าภายใต้ NAFTA ซึ่งมีหลักฐานสนับสนุนจากงานวิจัยของ Cragg (1996) ที่พบว่าการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีทำให้ค่าตอบแทนต่อทักษะ (skill premium) สูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานมีทักษะเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่า

ค. การอพยพแรงงาน

แม้กระบวนการตรวจคนเข้าเมืองของสหรัฐฯ จะเข้มงวดขึ้น คนงานเม็กซิโกผิดกฎหมายในสหรัฐฯ กลับเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าในปี 2000 เมื่อเทียบกับปี 1990 Papademetriou (2003) เชื่อว่า NAFTA ไม่ได้ทำให้การอพยพแรงงานไปยังสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นหรือลดลง และถึงแม้ NAFTA จะมีส่วนเกี่ยวข้อง ปัจจัยภายนอก เช่น วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของเม็กซิโก การขยายตัวของ

เศรษฐกิจและความต้องการแรงงานระดับล่างของสหรัฐฯ และเครือข่ายแรงงานเม็กซิโกในสหรัฐฯ ที่ขยายตัวมากขึ้น มีบทบาทในการกระตุ้นให้แรงงานอพยพไปยังสหรัฐฯ มากกว่าผลจาก NAFTA มาก อย่างไรก็ตาม Papademetriou ไม่ได้ให้หลักฐานสนับสนุนข้อสรุปข้างต้นนอกเหนือไปจากการเปรียบเทียบตัวเลขการอพยพในช่วงก่อนและหลัง NAFTA

5.4 บทสรุปผลกระทบต่อเม็กซิโก

1. Kose (2004) และ Ramirez (2003) พบว่า NAFTA ช่วยให้การค้าและการลงทุนจากต่างประเทศของเม็กซิโกเพิ่มขึ้น โดย Kose สรุปว่า NAFTA มีส่วนทำให้วัฏจักรเศรษฐกิจของเม็กซิโกเลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกันกับสหรัฐฯ มากขึ้น ทั้งยังทำให้ปัจจัยในภูมิภาคอเมริกาเหนือมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนวัฏจักรเศรษฐกิจของเม็กซิโกมากขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้เศรษฐกิจของเม็กซิโกต้องเจอกับความผันผวนในภูมิภาคมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม Kose ไม่สามารถสรุปได้อย่างแน่ชัดว่า NAFTA มีส่วนช่วยลดความผันผวนของเศรษฐกิจของเม็กซิโกหรือไม่ นอกจากนี้ NAFTA ยังมีส่วนช่วยให้รายได้ต่อประชากรของเม็กซิโกและสหรัฐฯ ไน้มเข้าหากันจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยเชิงสถาบัน ส่วน Ramirez และ Polaski (2003) ก็ไม่ได้สรุปว่า NAFTA มีส่วนทำให้การกระจายรายได้ในเม็กซิโกมีความไม่เท่าเทียมกันสูงขึ้นหรือไม่ แต่ Chiquiar (2005) ชี้ว่า NAFTA มีส่วนทำให้การกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคของเม็กซิโกไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น โดยรัฐทางตอนเหนือร่ำรวยขึ้นเมื่อเทียบกับรัฐทางตอนใต้ เนื่องจากที่ตั้งที่ใกล้สหรัฐฯ และความพร้อมของระบบสาธารณูปโภคและทุนมนุษย์ที่ทำให้รัฐทางเหนือได้รับประโยชน์จาก NAFTA มากกว่า ผลกระทบของ NAFTA ต่อภาพรวมเศรษฐกิจของเม็กซิโกทั้งหมดนี้ตรงกับผลงานวิจัยของ Lederman (2005) ซึ่งสังกัดธนาคารโลกที่นำเสนอไว้ในบทที่ 4

2. Ramirez (2003) และ Polaski (2003) ไม่เห็นด้วยกับ Lederman (2005) ที่สรุปว่า NAFTA ไม่ได้ทำลายภาคเกษตรของเม็กซิโกอย่างที่คาดการณ์กันไว้ โดยภาคเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพน่าจะได้รับประโยชน์จากราคาผลผลิตที่ต่ำลง ทั้งนี้ Ramirez เชื่อว่าการปรับตัวของภาคเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพเป็นไปอย่างยากลำบากภายหลัง NAFTA มีผลบังคับใช้ เนื่องจากเกษตรกรกลุ่มนี้ขาดเงินทุนและเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย ทั้งยังไม่ได้ได้รับความช่วยเหลืออย่างเพียงพอจากภาครัฐ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าเกษตรนำเข้าราคาถูกจากสหรัฐฯ ได้ นอกจากนี้ Polaski ยังเชื่อว่าการขาดดุลการค้าสินค้าเกษตรอย่างมากจากการนำเข้าจากสหรัฐฯ มีส่วนทำให้การจ้างงานในภาคเกษตรภายหลัง NAFTA ลดลงอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ Papademetriou (2003) และ de Javry (1995) เห็นด้วยกับข้อสรุปข้างต้นของ Lederman

3. Ramirez (2003) Polaski (2003) และ Papademetriou (2003) สรุปว่า ผลกระทบของ NAFTA ต่อการจ้างงานและค่าจ้างที่แท้จริงในเม็กซิโก และต่อการอพยพของแรงงานเม็กซิโกไปยังสหรัฐฯ นั้นไม่มีความชัดเจน เนื่องจากมีปัจจัยที่นอกเหนือไปจาก NAFTA มากมายเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งตรงกับความเห็นของ Lederman (2005) อย่างไรก็ตาม Robertson (2000) ระบุว่า NAFTA มีส่วนทำให้ช่องว่างระหว่างค่าจ้างแรงงานมีทักษะและแรงงานไร้ทักษะเพิ่มสูงขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- Benito, Carlos A. (1998) 'Impact of NAFTA on Mexico's Trade and Growth; An Econometric Exploration,' *Papers on Economic Development*, Sonoma State University
- Chiquiar, Daniel (2005) 'Why Mexico's regional income convergence broke down,' *Journal of Development Economics* 77:257-275
- Esquivel, Gerardo, and Jose' Antonio Rodri'guez-Lo'pez (2003) 'Technology, trade, and wage inequality in Mexico before and after NAFTA,' *Journal of Development Economics* 72: 543-565
- Ianchovichina, Elen, Alessandro Nicita and Isidro Soloaga (2002) 'Trade Reform and Poverty: The Case of Mexico,' *World Economy* 25: 945-972
- Kose, M. Ayhan, Guy M. Meredith, and Christopher M. Towe (2004) 'How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence,' *IMF Working Paper No. 0459*
- Lederman, D., W. F. Maloney, and L. Servén (2003) *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*. World Bank: Stanford University Press
- Lustig, N. (2001) 'Life is not easy: Mexico's quest for stability and growth,' *Journal of Economic Perspectives* 15(Winter): 85-106
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Jesus Santamaria, and Juan Carlos Rivas Valdivia (2005) 'Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled,' *Development and Change* 36(6): 1095-1119
- Papademetriou, Demetrios G. (2003) 'The Shifting Expectations of Free Trade and Migration,' *Carnegie Endowment Report* (November 2003)

Polaski, Sandra (2003) 'Jobs, Wages, and Household Income,' Carnegie Endowment Report (November 2003)

Ramirez, Miguel D. (2003) 'Mexico under NAFTA: a critical assessment,' *Quarterly Review of Economics and Finance* 43: 863-892

Robertson, Raymond (2000) 'Trade Liberalization and Wage Inequality: Lessons from the Mexican Experience,' *World Development* 23(6): 827-849

Young, Linda Wilcox (1995) 'Free Trade or Fair Trade?: NAFTA and Agricultural Labor,' *Latin American Perspectives* 22(1): 49-58

ภาคผนวก
รายงานการดูงานในประเทศออสเตรเลีย

1. Centre for International Economics (CIE)

Dr. Andy Stoeckel, executive director

CIE เป็นบริษัทเอกชนที่ศึกษาผลกระทบในการทำความตกลง AUSFTA ให้แก่ DFAT การศึกษาของ CIE (ดาวน์โหลดได้จาก www.cie.com.au) คาดว่าความตกลงดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อออสเตรเลียมากมาย โดยเฉพาะการลงทุน ส่วนการส่งออกในช่วง 2-3 ปีแรกจะลดลง ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นในระยะยาว

ภายหลังจากที่ความตกลง AUSFTA มีผลบังคับใช้ พบว่า ออสเตรเลียขาดดุลกับสหรัฐเพิ่มขึ้น เพราะการส่งออกลดลงในขณะที่การนำเข้าเพิ่มขึ้น CIE มองว่าเป็นสิ่งที่คาดหมายไว้แล้วว่าจะเกิดขึ้น เพราะการขาดดุลการค้า (และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มขึ้น) เป็นปรากฏการณ์อีกด้านหนึ่งของการที่การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น

เดิมคาดกันว่า สินค้าออกที่ออสเตรเลียจะสามารถส่งออกไปสหรัฐ ได้มากขึ้นหลังการทำความตกลง AUSFTA คือเนื้อวัว ซึ่งออสเตรเลียมีเนื้อวัวคุณภาพดีเพราะไม่ติดมัน เหมาะสำหรับใช้ทำแฮมเบอร์เกอร์ แต่มีอุปสรรคในการส่งออกไปสหรัฐ เนื่องจากเป็นสินค้าที่มีการจำกัดโควตานำเข้า ผลปรากฏว่า หลังการทำความตกลง AUSFTA เนื้อวัวจากออสเตรเลียไปสหรัฐ มีมูลค่าลดลง ซึ่งเป็นผลเพราะออสเตรเลียประสบภัยแล้ง ทำให้ไม่สามารถผลิตได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ การส่งออกเนื้อวัวไปสหรัฐ ที่ลดลงยังเกิดจากการที่เนื้อวัวสหรัฐ ไม่สามารถส่งไปขายญี่ปุ่นได้จากปัญหาโรคคว่ำบ้าในสหรัฐ ทำให้เกษตรกรสหรัฐ ต้องหันมาจำหน่ายในตลาดในประเทศแข่งกับเนื้อวัวนำเข้าจากออสเตรเลียแทน อย่างไรก็ตาม ในช่วงดังกล่าว ออสเตรเลียสามารถส่งออกเนื้อวัวไปญี่ปุ่นได้มากขึ้น เพราะทดแทนเนื้อวัวจากสหรัฐ

ส่วนการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นนั้นเกิดจากการนำเข้าเครื่องบิน และการนำเข้าเครื่องจักรต่างๆ มารองรับการขยายตัวของการเพิ่มขึ้นของการส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์อย่างก้าวกระโดด (commodity boom) ของออสเตรเลีย ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจีน ผลกระทบจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นจึงไม่เกี่ยวข้องกับ AUSFTA

ในด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แม้ว่ารายงานของ CIE ระบุว่า ออสเตรเลียอาจได้ส่วนแบ่งตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในสหรัฐ ถึงร้อยละ 30 ก็ตาม Dr. Stoeckel ก็กล่าวว่าไม่

สามารถทราบได้ว่าหลังจากการทำความตกลงแล้ว ภาคเอกชนของออสเตรเลียจะสามารถเข้าสู่ตลาดของสหรัฐได้จริงเช่นนั้นหรือไม่

ต่อปัญหาของโอกาสในการเกิดการเบี่ยงเบนทางการค้า (trade diversion) จาก AUSFTA นั้น Dr. Stoeckel กล่าวว่า ไม่น่าเป็นห่วง เมื่อพิจารณาในรายละเอียดที่ละอุตสาหกรรมที่สำคัญ เช่น ในส่วนของออสเตรเลีย ในอุตสาหกรรมยานยนต์ รถยนต์จากสหรัฐไม่ได้เป็นทางเลือกที่ดี (substitute) กับรถยนต์จากญี่ปุ่น ในส่วนของสหรัฐนั้น ผลิตภัณฑ์นมของออสเตรเลียก็มีขีดความสามารถในการแข่งขันมากที่สุดในตลาดโลกอยู่แล้ว จึงไม่มีปัญหาเบี่ยงเบนทางการค้าเกิดขึ้นแก่สหรัฐจาก AUSFTA

2. Select Committee on the FTA between Australia and the US

Mr. Brenton Holmes, Former Committee Secretary of the Senate Select Committee on the FTA between Australia and the US

ที่ผ่านมาในอดีต วุฒิสภาของออสเตรเลียค่อนข้างมีความเป็นอิสระจากรัฐบาล ทั้งที่อยู่ในระบบรัฐสภา ซึ่งพรรครัฐบาลมักได้เสียงข้างมากในรัฐสภาด้วย เนื่องจากระบบการเลือกตั้ง วุฒิสภาของออสเตรเลียถูกออกแบบให้มีตัวแทนจากมลรัฐต่างๆ อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงขนาดของประชากร และมีสูตรในการคิดคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว นอกจากนี้ในอดีตสมาชิกรัฐสภาจากพรรคการเมืองต่างๆ ยังไม่ค่อยยึดตามแนวทางของพรรค (party line) อย่างเคร่งครัดนัก อีกทั้งชาวออสเตรเลียมีธรรมเนียมในการเลือกวุฒิสภาเข้ามาถ่วงดุลรัฐบาล ปัจจุบันเหล่านี้ทำให้วุฒิสภาของออสเตรเลียสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐบาลได้ดีพอสมควร อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังพรรครัฐบาลสามารถคุมเสียงข้างมากในวุฒิสภาได้ และพรรคการเมืองมีบทบาทในการทำให้สมาชิกมีโอกาสในการได้รับเลือกตั้งมากขึ้น สมาชิกจึงต้องทำตามแนวทางของพรรคมากขึ้น และทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการทำความตกลง FTA ทำได้ยากลำบากขึ้น

รัฐธรรมนูญของออสเตรเลียกำหนดให้อำนาจในการทำความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร รัฐสภามีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบความตกลงและผ่านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เท่านั้น ผ่านมาวุฒิสภาออสเตรเลียเข้ามามีบทบาทในความตกลง AUSFTA หลังจากที่รัฐบาลได้ลงนามในความตกลงไปแล้ว รัฐสภาโดยเฉพาะวุฒิสภาบางส่วนจึงมีความวิตกกังวลมาก เนื่องจากต้องพิจารณารับรองความตกลง FTA ที่ฝ่ายบริหารไปตกลงมากับต่างประเทศ แต่ไม่สามารถแก้ไขในรายละเอียดได้ นอกจากนี้ ความตกลง AUSFTA ยังมีประเด็นต่างๆ ที่ยังมีผลกระทบที่ไม่มีความกระจ่างชัดมากมายโดยรัฐบาลไม่สามารถให้ข้อมูลได้ อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาก็ไม่กล้าที่จะไม่ให้การรับรองความตกลง เพราะเกรงว่าจะเกิดผลเสียหายมาก

นอกจากนี้ ในช่วงเริ่มการเจรจา ผู้นำของสหรัฐฯ และออสเตรเลียยังกำหนดเวลาในการเจรจาอย่างตายตัวล่วงหน้า โดยให้เวลาเพียงประมาณ 1 ปี ซึ่งสร้างแรงกดดันอย่างมากแก่คณะเจรจาและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะทำให้มีเวลาที่จำกัด ไม่สามารถประเมินผลกระทบได้อย่างเพียงพอ

ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว การตรวจสอบความตกลง AUSFTA โดย Select Committee ได้รับความเชื่อถืออย่างสูงจากสังคม เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการอื่นๆ ที่ผ่านมามักอยู่ภายใต้การนำของนักการเมืองพรรครัฐบาล⁵ นอกจากนี้ Select Committee ยังมีความพร้อมในหลายด้าน เช่น ประธานกรรมการคือ Senator Peter Cook เป็นนักการเมืองผู้มีประสบการณ์ในด้านการค้าต่างประเทศมาก่อน ทำให้เข้าใจประเด็นต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีทีมงานวิชาการที่เข้มแข็งในฝ่ายเลขานุการ โดยบุคลากรเหล่านี้เป็นพนักงานของรัฐสภาที่ทำงานเต็มเวลาประมาณ 2-3 คน เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการอื่นๆ นักวิจัยเหล่านี้มีหน้าที่บันทึกและสังเคราะห์ข้อมูลต่างๆ และความเห็นของผู้ที่มาให้การแก่คณะกรรมการ โดยต้องมีทักษะในการเขียนรายงานให้สะท้อนความเห็นของผู้ให้ข้อคิดเห็นต่างๆ อย่างถูกต้อง การตรวจสอบความตกลง AUSFTA นี้ยังได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูลจาก Parliamentary Library ซึ่งมีกิจกรรมด้านการวิจัยของตนเองและมีอิสระในการทำงาน การมีทีมงานที่มีความพร้อมดังกล่าวจึงทำให้รายงานของ Select Committee มีเนื้อหาที่ลุ่มลึกและแตกต่างจากรายงานของสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก

Mr. Brenton Holmes เชื่อว่า การทำความตกลง AUSFTA เกิดจากเหตุผลในด้านความมั่นคง และความต้องการใกล้ชิดกับสหรัฐฯ มากขึ้นของรัฐบาลออสเตรเลีย โดยเฉพาะหลังเกิดเหตุการณ์ 9/11 ในสหรัฐฯ ไม่น้อยไปกว่าเหตุผลด้านการค้าและการลงทุน นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำของประเทศทั้งสองน่าจะมีบทบาทสำคัญในการทำความตกลงกันด้วย

ในการศึกษาผลกระทบของความตกลง AUSFTA ในเชิงปริมาณนั้น Select Committee พบว่าการประมาณการผลกระทบด้วยแบบจำลอง Computable General Equilibrium (CGE) ต่างๆ สร้างความสับสนมากให้แก่ผู้ที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ เนื่องจาก ผลของแบบจำลองของนักวิจัยแต่ละคณะมีความแตกต่างกันมาก ทำให้ในที่สุดไม่สามารถเลือกได้ว่าแบบจำลองใดให้ผลการประมาณการที่สมเหตุสมผลมากที่สุด

⁵ เช่น คณะกรรมการร่วมด้านสนธิสัญญาของรัฐสภา (Joint Standing Committee on Treaties หรือ JSCOT) ซึ่งเป็นคณะกรรมการร่วมของสองสภาแต่พรรครัฐบาลสามารถควบคุมเสียงข้างมากได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งในการเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ก็คือ หลังจากสิ้นสุดการเจรจาแล้ว ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า รัฐบาลมีกลไกในการติดตาม และประเมินผลการทำความตกลงอย่างเป็นระบบเพียงใด และไม่ทราบว่ามีแผนการที่ชัดเจนในการลดผลกระทบในด้านลบอย่างไร ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า อยากให้รัฐมนตรีของกระทรวงการต่างประเทศและการค้า (DFAT) จัดทำรายงานประจำปี (annual statement) เสนอต่อรัฐสภาในเรื่องดังกล่าว

Select Committee มีความเห็นว่า การมีกฎหมายซึ่งกำหนดจุดประสงค์ในการเจรจาและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ เช่นเดียวกับ Trade Act ของสหรัฐฯ น่าจะเป็นแนวทางที่ดีสำหรับออสเตรเลีย และเชื่อว่ากระบวนการตามกฎหมายดังกล่าวไม่น่าจะทำให้การลงนามในความตกลงล่าช้าออกไปมาก หากรัฐบาลได้รายงานความก้าวหน้าในการเจรจาให้แก่รัฐสภาเป็นระยะอย่างต่อเนื่องแล้ว

3. Pharmaceutical Policy Taskforce, Medical and Pharmaceutical Services Division Department of Health and Ageing

Ms. Judy Blazow, Ms. Cathy Raper and Lloyd Weedall

FTA Policy and Implementation Section

การดูงานที่กระทรวงสาธารณสุขและกิจการผู้สูงอายุของออสเตรเลีย (Department of Health and Ageing) มีประเด็นในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่สำคัญ 2 ประเด็นคือ ผลกระทบของ AUSFTA ต่อระบบ Pharmaceutical Benefit Scheme (PBS) ของออสเตรเลีย และผลกระทบต่อราคายาในประเทศจากบทบัญญัติด้านทรัพย์สินทางปัญญาในความตกลง AUSFTA

PBS เป็นระบบประกันสุขภาพในระดับชาติ (national health insurer) ของออสเตรเลีย ซึ่งใช้การร่วมจ่าย (co-payment) ระหว่างผู้ป่วยและรัฐในการจัดหาให้แก่ผู้ป่วย ในปี 2003 มียาชื่อสามัญถึง 590 รายการ (เทียบกับยาที่วางตลาดภายใต้เครื่องหมายการค้าต่างๆ 2,500 ชนิด) ที่ได้รับการจดทะเบียนกับ PBS โดยยาที่อยู่ในทะเบียนของ PBS จะได้รับการอุดหนุนจากรัฐ ทำให้มีราคาที่ถูกลงไม่ว่าจะซื้อจากการรักษาในโรงพยาบาลหรือแม้กระทั่งซื้อจากร้านขายยาทั่วไป บริษัทยารวมทั้งบริษัทยาสหรัฐฯ ทั้งหลายจึงต้องการให้ยาของตนอยู่ในบัญชีของ PBS ซึ่งทำให้มีประเด็นเรื่องการเพิ่มความโปร่งใสของการขึ้นทะเบียนยากับ PBS เป็นประเด็นสำคัญในการเจรจาในรอบ AUSFTA ที่ผ่านมามีด้วย

ความสนใจของคณะผู้วิจัยในประเด็นนี้ก็คือ ระบบการขึ้นทะเบียนยากับ PBS มีประสิทธิผลในการควบคุมค่ายาจากการเพิ่มอำนาจต่อรองกับบริษัทข้ามชาติได้อย่างไร และระบบดังกล่าวได้รับผลกระทบอย่างไรจาก AUSFTA

ขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนยากับ PBS โดยสรุปก็คือ

1. ยาที่จะขึ้นทะเบียนได้ต้องผ่านการอนุมัติวางตลาดจาก Therapeutic Goods Administration (TGA) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลสินค้าด้านสุขภาพ
2. เมื่อได้การอนุมัติวางตลาดแล้ว ผู้ผลิต/จำหน่ายยายื่นคำร้องต่อ Pharmaceutical Benefit Advisory Committee (PBAC) เพื่อขอให้ยาของตนอยู่ในทะเบียนของ PBS โดย PBAC จะพิจารณาถึงต้นทุนและประโยชน์ (cost and benefit) ของยานั้น โดยเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นๆ ทั้งนี้ PBAC จะไม่สามารถเสนอให้ยานั้นขึ้นทะเบียนกับ PBS ได้หากไม่มีประสิทธิผลในการรักษาโรคดีกว่ายาที่มีอยู่ หรือมีประสิทธิผลใกล้เคียงกันแต่ราคาสูงกว่า
3. หลังจากที่ PBAC เสนอให้ยานั้นอยู่ในรายชื่อที่สามารถขึ้นทะเบียนกับ PBS ได้ Pharmaceutical Benefit Pricing Authority (PBPA) ก็จะเสนอราคาเพดานของยาที่รัฐจะชดเชยให้ (reimbursement price) โดยพิจารณาถึงราคาตามปริมาณบริโภคขนาดต่างๆ (price-volume arrangement) ราคาเพดานนี้จะเป็นราคาสูงสุดที่รัฐบาลจะชดเชยคืนให้แก่ผู้จัดจำหน่าย
4. เมื่อ PBPA นำเสนอราคาของยาที่จะขึ้นทะเบียนกับ PBS แล้ว DHAC จะต่อรองกับผู้จัดจำหน่ายในนามของรัฐบาล โดยยึดตามคำแนะนำของ PBPA
5. รัฐบาลจะพิจารณาว่าจะให้ยาดังกล่าวขึ้นทะเบียนกับ PBS ได้หรือไม่ ในราคาใด
6. PBPA ทบทวนราคายาที่ขึ้นทะเบียนทุกปี โดยบริษัทยาสามารถร้องขอให้มีการทบทวนได้ด้วย

การสัมภาษณ์ทำให้ทราบว่า PBS มีผลทำให้ราคายาที่จำหน่ายในออสเตรเลียอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับราคาของยาคิดเดียวกันในประเทศ OECD อื่นๆ โดยเฉพาะสหรัฐ ในการเจรจาตามกรอบ AUSFTA สหรัฐเรียกร้องให้การขึ้นทะเบียนยากับ PBS มีความโปร่งใสและรวดเร็วมากขึ้น โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาที่ชัดเจนในแต่ละขั้นตอน และให้ PBAC เปิดเผยกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาโดยละเอียด ตลอดจนให้โอกาสแก่บริษัทยาในการนำเสนอข้อมูลต่างๆ แก่ PBAC ในระหว่างการพิจารณา

ในขณะนี้ AUSFTA ได้มีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งทำให้ PBAC ต้องปรับปรุงกระบวนการพิจารณาใหม่ให้มีความโปร่งใสและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ส่งผลต่อโครงสร้างของระบบ PBS ส่วนการเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณานั้นน่าจะเป็นผลดีต่อทุกฝ่าย

ในส่วนของผลกระทบจากข้อบทเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญานั้นประเด็นสำคัญคือการเข้าสู่ตลาดของยาชื่อสามัญ ทั้งนี้ ผู้ผลิตยาชื่อสามัญมีบทบาทมากพอสมควรในตลาดออสเตรเลีย โดยมีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 20 ของมูลค่ายาที่จำหน่ายภายใต้ PBS⁶

ข้อเรียกร้องของสหรัฐต่อออสเตรเลียในประเด็นดังกล่าวคล้ายคลึงกับข้อเรียกร้องของสหรัฐที่มีต่อประเทศไทย เช่น การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการขออนุญาตวางตลาดยากับประเด็นด้านสิทธิบัตร เดิมฝ่ายสหรัฐเสนอให้ Therapeutic Goods Administration (TGA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อนุญาตให้ย้าวางตลาดได้ ต้องตรวจสอบว่ายาชื่อสามัญที่ยื่นขอวางตลาดนั้นไม่ละเมิดสิทธิบัตรของผู้อื่น อย่างไรก็ตาม คณะเจรจาฝ่ายออสเตรเลียได้แย้งว่า ผู้ผลิตยาชื่อสามัญ (generic drug producer) สามารถตรวจสอบเองได้ว่าสินค้าของตนละเมิดสิทธิบัตรของผู้อื่นหรือไม่ ผลของการเจรจาก็คือ TGA ไม่ต้องตรวจสอบว่ายาที่ยื่นขอวางตลาดนั้นละเมิดสิทธิบัตรของผู้อื่นหรือไม่ แต่ผู้ผลิตยาชื่อสามัญจะต้องรับรองว่า ยาที่ยื่นขอวางตลาดนั้นไม่ได้ละเมิดสิทธิบัตรของผู้อื่น และหากมีการยื่นขอวางตลาดยาที่มีสิทธิบัตรคุ้มครองอยู่ โดยอ้างว่าสิทธิบัตรนั้นไม่ถูกต้อง ก็ให้แจ้งให้เจ้าของสิทธิบัตรทราบถึงคำขอดังกล่าว

ในปัจจุบัน ได้เกิดกรณีที่ผู้ผลิตยาชื่อสามัญรายหนึ่งยื่นขอวางตลาดยาที่มีสิทธิบัตรคุ้มครองอยู่ โดยอ้างว่าสิทธิบัตรนั้นไม่น่าจะถูกต้อง ซึ่ง TGA ได้แจ้งให้ผู้ผลิตยาต้นแบบทราบต่อมาผู้ผลิตยาต้นแบบได้ฟ้องร้องผู้ผลิตยาชื่อสามัญดังกล่าวว่ามีการละเมิดสิทธิบัตร แต่ผลการพิจารณาคดียังไม่สิ้นสุด

ประเด็นอื่นๆ เช่น การนำเข้าซ้อนไม่เป็นปัญหาสำคัญของออสเตรเลีย เพราะยาในออสเตรเลียมีราคาที่ไม่แพงเมื่อเปรียบเทียบกับยาจากประเทศอื่นๆ

4. Productivity Commission

Mr. Garth Pitkethly, First Assistant Commissioner Canberra Office

คณะกรรมการด้านการผลิตภาพแห่งออสเตรเลีย (Productivity Commission หรือ PC) เป็นสถาบันวิจัยนโยบายทางเศรษฐศาสตร์ที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับความเชื่อถืออย่างสูง PC ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณแต่ละปีจากรัฐบาล แต่เพื่อป้องกันมิให้การวิจัยทางนโยบายของสถาบันถูกอิทธิพลการเมืองแทรกแซง PC ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการวิจัยเช่น เปิดเผยแพร่รอบและขอบเขตของการวิจัยทุกโครงการที่

⁶ ผู้ผลิตยาชื่อสามัญส่วนหนึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติเช่น GSK ซึ่งผลิตทั้งยาต้นแบบและยาชื่อสามัญ ที่มีตราสินค้าของตน (branded generic drug)

รัฐบาลร้องขอให้ศึกษาไว้ในเว็บไซต์ รวมทั้งเปิดโอกาสผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ศึกษาสามารถแสดงความคิดเห็นและวิจารณ์รายงานการวิจัยชั้นกลางและร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ได้

บทบาทของ PC ในการเจรจาการค้าเสรีแบบทวิภาคีที่ผ่านมามีค่อนข้างจำกัด โดยเกี่ยวข้องเฉพาะใน 3 ส่วนคือ

1. การจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินมาตรการหรือนโยบายของรัฐในการให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนในการปรับตัวเข้าสู่ระบบการค้าเสรี (Trade & Assistance Review: Productivity Commission Annual Report Series)
2. การวิจัยตามหัวข้อที่รัฐบาลร้องขอ ที่เกี่ยวข้องกับความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีที่ผ่านมามีเพียงเรื่องเดียวคือ การทบทวนความเหมาะสมของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้า (Rules of Origin) ในความตกลงว่าด้วยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างออสเตรเลียกับนิวซีแลนด์ (Australia-New Zealand Closer Economic Relations-ANZCERTA) เมื่อปี พ.ศ. 2547
3. การประเมินผลกระทบของการบังคับใช้กฎระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐ (Regulatory Impact Assessment) โดยความตกลงการค้าเสรีถือเป็นมาตรการกำกับดูแลของภาครัฐอย่างหนึ่ง เนื่องจากมีผลผูกพันต่อทั้งภาคเอกชนและประชาชนที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในแต่ละปีรัฐได้กำหนดมาตรการในการกำกับดูแลต่างๆ เป็นจำนวนมากเกินกว่าที่ PC จะสามารถประเมินผลกระทบได้ทั้งหมด PC จึงมีหน้าที่เพียงกำหนดกรอบวิธีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของมาตรการเท่านั้น แล้วให้หน่วยงานรัฐที่บังคับใช้มาตรการดังกล่าวเป็นผู้ประเมินตามกรอบที่กำหนดไว้ โดย PC จะตรวจสอบความสมบูรณ์ของรายงานเหล่านั้น และจัดทำรายงานประจำปีเพื่อสรุปผล RIA ของมาตรการต่างๆ ของรัฐทั้งหมดในภาพรวมเพื่อเสนอต่อรัฐสภา

4.1 การประเมินมาตรการและนโยบายในการให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชน

เนื่องจากออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีนโยบายการค้าที่ค่อนข้างเสรี และมีอัตราภาษีศุลกากรอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ยกเว้นในกรณีของสินค้าไม่กี่รายการเช่น ยานยนต์และชิ้นส่วนสิ่งทอและ เครื่องนุ่งห่ม ตลอดจนรองเท้า ซึ่งยังมีการคุ้มครองอยู่ค่อนข้างมาก การทำความเข้าใจการค้าเสรีกับต่างประเทศจึงไม่ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจเท่าใดนัก ยกเว้นในอุตสาหกรรมดังกล่าว

ออสเตรเลียไม่มีมาตรการพิเศษในการรองรับการปรับตัวของอุตสาหกรรมจากการทำ ความตกลงทางการค้าต่างๆ รวมทั้ง AUSFTA เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายว่าอุตสาหกรรมทุก อย่างต้องอยู่ภายใต้การแข่งขันที่เสรีเท่านั้น โดยอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองด้วยอัตราภาษี ที่สูงในปัจจุบัน จะต้องเตรียมแผนการปรับตัว เพราะการคุ้มครองจะลดลงในอนาคตตาม กำหนดเวลาที่แน่นอน

รัฐบาลออสเตรเลียนั้นมีแนวคิดที่รัฐไม่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือแก่ภาคธุรกิจ อย่างเฉพาะเจาะจงแก่อุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่งเป็นพิเศษ แต่จะสร้างกลไกที่เอื้ออำนวย ให้ภาคเอกชนสามารถปรับตัวได้ดียิ่งขึ้น เช่น การมีกฎหมายแรงงานที่อนุญาตให้ภาคธุรกิจ สามารถปรับลดจำนวนพนักงานได้หากต้องลดกำลังการผลิต และให้มีค่าจ้างแรงงานที่ยืดหยุ่น ปรับขึ้นลงได้อย่างรวดเร็วตามสภาวะของอุปสงค์และอุปทานแรงงาน ตลอดจนมีมาตรการในการ รองรับการทำงานและระบบช่วยหางานที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ ออสเตรเลียมองว่า AUSFTA เป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจของออสเตรเลียเอง ทั้งการปฏิรูปใน ระดับมหภาคและจุลภาค มิใช่ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายของประเทศ แต่อย่างใด

4.2 ผลการวิจัยเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าในความตกลง ANZCERTA

ความตกลง ANZCERTA มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลากว่า 20 ปีแล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 ในความตกลงดังกล่าว สินค้าที่สามารถใช้สิทธิพิเศษทางภาษีได้ต้องมีสัดส่วนของต้นทุนที่เกิด จากกิจกรรมในประเทศภาคี (local content rule) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 กฎดังกล่าวถูกมองว่าไม่ สอดคล้องกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงการค้าเสรีทวีปภาคีอื่นๆ เช่น AUSFTA ซึ่งกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าโดยใช้วิธีการอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนพิกัดอัตราภาษี ศุลกากร เป็นต้น นอกจากนี้ การที่อัตราภาษีศุลกากรของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ลดลง อย่างมากในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีภายใต้ ANZCERTA ลดลงไปตาม ซึ่งส่งผลให้การใช้สิทธิพิเศษลดลงอย่างต่อเนื่องไปด้วย

ผลการวิจัยของ PC พบว่ากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าภายใต้ ANZCERTA ส่งผล ให้เกิดการบิดเบือนการค้าวัตถุดิบ (input) นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่าภาคอุตสาหกรรมได้ ลงทุนเพื่อปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตเพื่อให้สามารถใช้วัตถุดิบนำเข้าจากประเทศภาคีได้ ซึ่ง ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าของ ANZCERTA เป็นกฎที่ใช้อย่าง และทำให้เกิดการบิดเบือนของกลไกตลาดน้อยกว่ากฎที่เฉพาะในรายสินค้า PC จึงเสนอให้

รักษาภูมิคุ้มกันไว้ แต่ให้ยกเว้นเงื่อนไขเกี่ยวกับ local content สำหรับสินค้าที่มีความแตกต่างระหว่างอัตราภาษี MFN กับอัตราภาษีภายใต้ ANZCERTA น้อยกว่าร้อยละ 5 ตราบใดที่สินค้านั้นมีการผลิตในประเทศภาคี ทั้งนี้ เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารและต้นทุนในการพิสูจน์แหล่งกำเนิดของสินค้า ซึ่งเป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิพิเศษ

4.3 การประเมินผลกระทบของการบังคับใช้กฎระเบียบในการกำกับดูแลของรัฐ (RIA)

PC มีความเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงวิธีการในการจัดทำรายงาน RIA ให้มีความครอบคลุมและเข้มงวดมากขึ้น เนื่องจากพบว่า แม้หน่วยงานต่างๆ จะดำเนินการตามกรอบที่กำหนดไว้ทั้งในส่วนของการขอขอบเขต สาระสำคัญ และกระบวนการในการประเมินก็ตาม แต่รายงานส่วนใหญ่มักมีเนื้อหาอ่อนแอเกินไปในทิศทางที่ว่า มาตรการที่ประเมินมีผลกระทบในทางบวกซึ่งเป็นเรื่องที่ดีที่คาดเดาได้ เนื่องจากหน่วยงานที่ประเมินเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้มาตรการดังกล่าวนั่นเอง PC จึงเสนอว่า ควรกำหนดให้ผู้จัดทำรายงาน RIA ต้องเป็นอิสระจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการ และให้ค่าใช้จ่ายในการประเมินมาจากงบประมาณส่วนกลางของรัฐแทนงบประมาณของหน่วยงานที่มีส่วนได้เสีย เพื่อรับประกันความเป็นกลางของการประเมิน

5. Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT)

Mr. Philip Sparkes, Special Adviser and Ms. Louise Hingee

กระทรวงการต่างประเทศและการค้าของออสเตรเลีย (DFAT) มีบทบาทโดยตรงในการเจรจาเพื่อทำความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีต่างๆ รวมทั้ง AUSFTA ประเด็นหลักที่ได้สัมผัสกับเจ้าหน้าที่ของ DFAT มี 4 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. หัวข้อใดในความตกลง AUSFTA ที่มีความอ่อนไหวมากที่สุด และ DFAT มีแนวทางอย่างไรในการให้ข้อตกลงในหัวข้อดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของประชาชน
2. DFAT มีกระบวนการและขั้นตอนในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเจรจาและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างไร
3. DFAT มีกลยุทธ์ในการผลักดันให้ AUSFTA เป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างไร
4. ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) มีส่วนร่วมในการเจรจา AUSFTA อย่างไร

ในประเด็นแรก DFAT ให้ข้อมูลว่า ประเด็นที่มีความอ่อนไหวมากที่สุดมี 2 ประเด็นคือ กระบวนการระงับข้อพิพาท และข้อบทเรื่องสิ่งแวดลอม โดยสหรัฐอเมริกาต้องการที่จะใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน ซึ่ง

ออสเตรเลียไม่เห็นด้วยโดยอ้างว่าการพิจารณาข้อพิพาทควรเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมของ ประเทศภาคี ในที่สุดสหรัฐอเมริกายอมรับข้อโต้แย้งของออสเตรเลียเนื่องจากมีความเชื่อมั่นใน มาตรฐานและความเป็นกลางของระบบยุติธรรมของออสเตรเลีย ส่วนข้อบทเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ได้รับการคัดค้านจากผู้นำพรรคกรีน (Green Party) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อบทดังกล่าวไม่มี ข้อผูกพันที่เป็นสาระสำคัญเท่าใดนัก การคัดค้านจึงมีน้ำหนักค่อนข้างน้อย

สำหรับประเด็นที่สองนั้น DFAT ชี้แจงว่า ในช่วงของการเจรจานั้น มีกระบวนการและ ขั้นตอนในการให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาและการมีส่วนร่วมในการเสนอความ คิดเห็นโดยวิธีต่างๆ คือ

1. การจัดทำจดหมายข่าว (Newsletter) ให้รายละเอียดของประเด็นที่เจรจากัน เพื่อที่จะป้องกันมิให้มีการปล่อยข่าวไปถึงประเด็นที่มีได้อยู่ในกรอบของการ เสร็จจากันจริง
2. การจัดทำรายการโทรทัศน์ที่สัมภาษณ์และสนทนากับหัวหน้าคณะเจรจาของ ทั้งสองฝ่ายโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถโทรศัพท์เข้ามาสอบถามหรือ แสดงความคิดเห็นร่วมในรายการได้
3. การจัดทำประชาพิจารณ์ (public hearing) เกี่ยวกับ AUSFTA ตาม ข้อกำหนดของรัฐบาลว่าด้วยการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบของรัฐ (Regulatory Impact Assessment)
4. การจัดทำ “คู่มือความตกลง AUSFTA” ซึ่งให้รายละเอียดเกี่ยวกับ สาระสำคัญของข้อบทต่างๆ ในความตกลงที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจ ได้ง่ายและสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างตรงประเด็น
5. การให้ผู้แทนราษฎรกระจายข่าวสารและทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ ของตน

สำหรับแนวทางในการผลักดันให้ความตกลงเป็นที่ยอมรับของประชาชนนั้น DFAT ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานนอกภาครัฐด้วย ทั้งนี้ AUSFTA ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากนักธุรกิจรายหนึ่ง ซึ่งสามารถรวบรวมนักธุรกิจเพื่อ จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาสนับสนุนการทำความเข้าใจและความตกลงและเจรจากับกลุ่มธุรกิจที่คัดค้านเพื่อ โน้มน้าวให้เปลี่ยนท่าที ในส่วนของงานด้านวิชาการ DFAT ได้ว่าจ้างให้ CIE จัดทำแบบจำลอง ทางเศรษฐศาสตร์เพื่อประเมินผลกระทบของ AUSFTA ต่อเศรษฐกิจของออสเตรเลีย โดยผล การศึกษาชี้ว่าความตกลงดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อออสเตรเลีย อย่างไรก็ตาม การ ทำแบบจำลองก็มีจุดอ่อนเพราะผลลัพธ์ขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานหลายประการที่อาจถูกโจมตีได้ง่าย

ในประเด็นการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของ SMEs นั้น DFAT ให้ข้อมูลว่า ไม่ได้มีช่องทางพิเศษในการให้ SMEs เข้าร่วมในการให้ความคิดเห็น แต่ SMEs สามารถเข้าร่วมได้ในการประชาสัมพันธ์ และการประชุมร่วมระหว่างคณะเจรจาและธุรกิจในรายสาขา นอกจากนี้ เมื่อความตกลงมีผลบังคับใช้แล้ว AUSTRADE ซึ่งเป็นหน่วยงานส่งเสริมการค้าของประเทศออสเตรเลียก็ช่วยประชาสัมพันธ์ถึงแนวทางที่ SMEs จะสามารถใช้ประโยชน์จาก AUSFTA