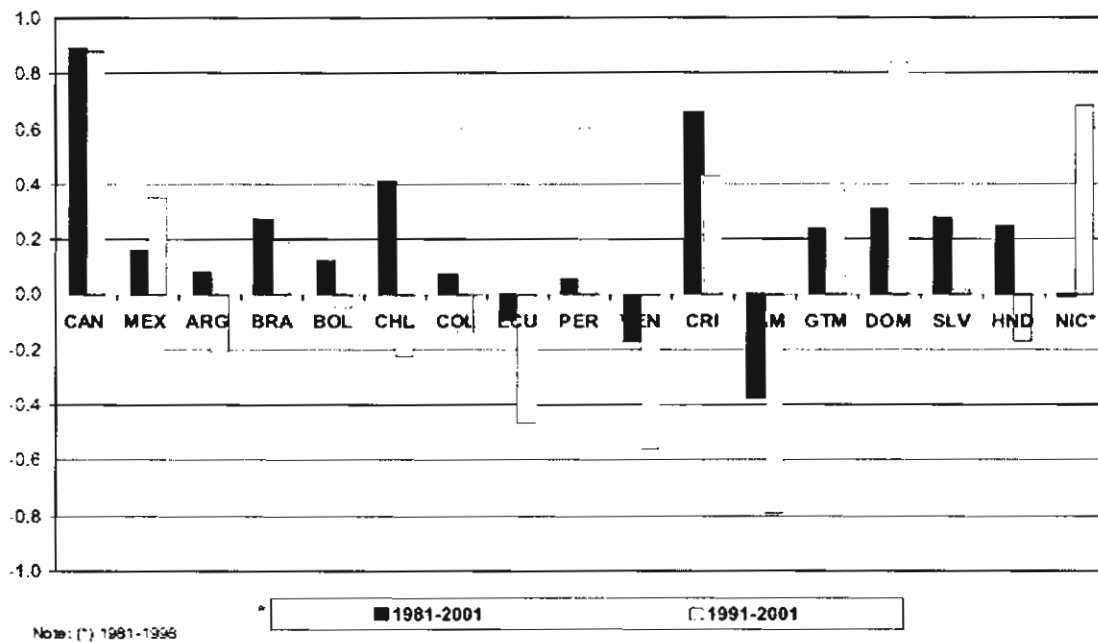
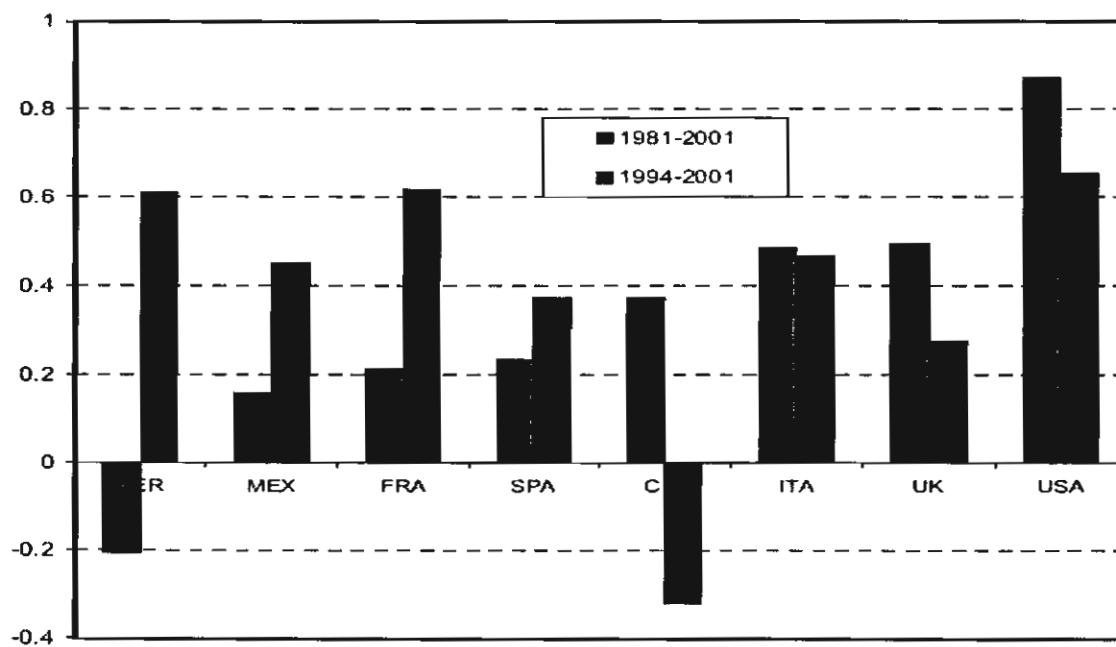


รูปที่ 4.5 สหสัมพันธ์ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศที่แท้จริงระหว่างสหรัฐฯ และประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกาช่วง 1981-2001 และ 1991-2001



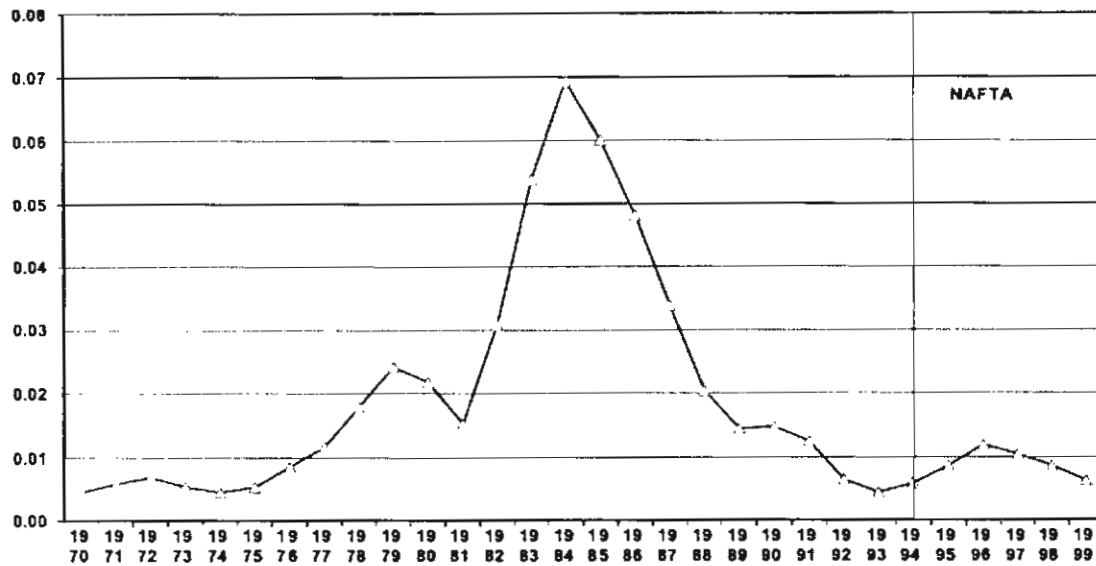
หมายเหตุ: MEX คือเม็กซิโก

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

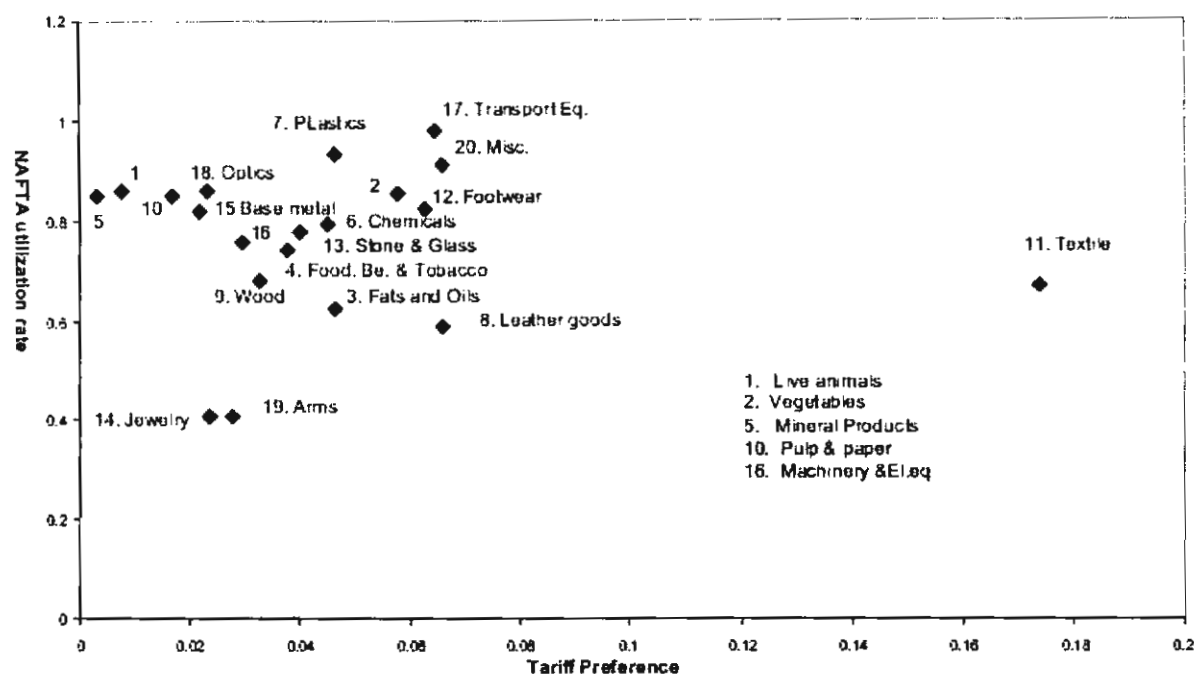
ค. อุปสรรคทางการค้าจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า

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

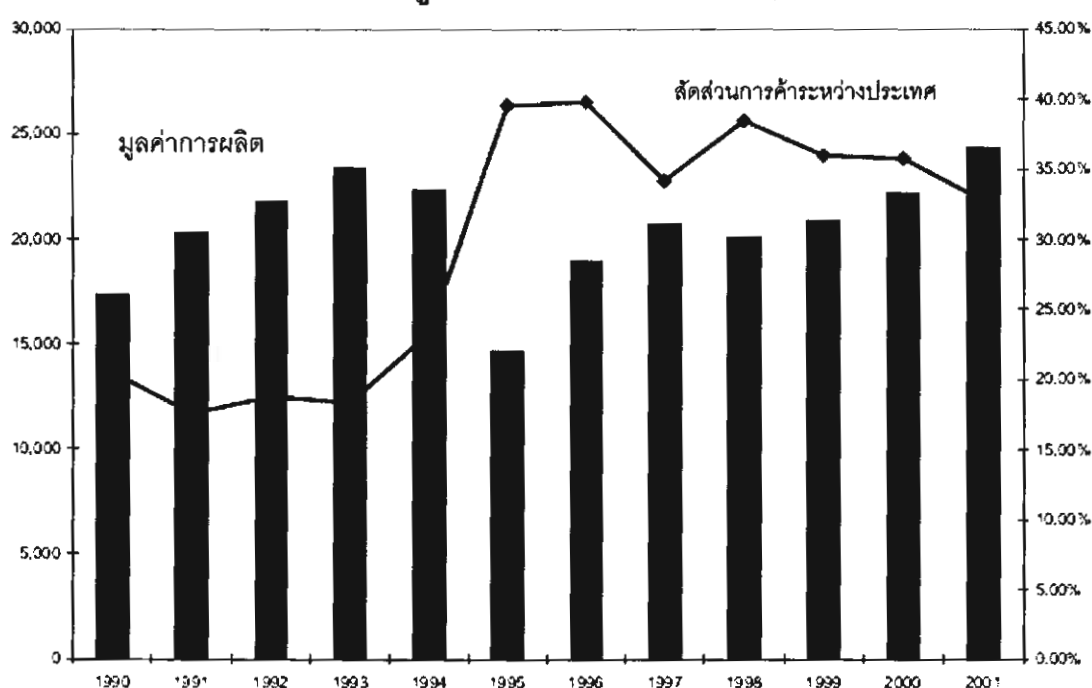
ในขณะเดียวกัน ความตกลง NAFTA ช่วยให้เม็กซิโกสามารถเข้าสู่ตลาดสหรัฐได้ดีขึ้น
โดยเฉพาะสินค้าผลไม้และผัก โดยข้อจำกัดทางการค้าสำหรับสินค้าบางประเทศที่ส่งออกจาก
เม็กซิโกไปสหรัฐจะถูกขจัดลงในปี 1994 (เช่น องุ่น มะม่วง และสับปะรด) โดยภาษีนำเข้าผักและ
ผลไม้ส่วนใหญ่จะทยอยลดภาษีลงจนกระทั่งยกเลิกการเก็บภาษีในปี 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 เกษตรกรที่ผลิตสินค้าเพื่อการพาณิชย์ที่อยู่ในบริเวณเขตพื้นที่ชลประทานมีผลผลิตสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ 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 การลดการแทรกแซงราคาผู้ผลิตสำหรับสินค้าเกษตรและการลดบทบาทของ 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 โดยราคากลายในประเทศกำหนดให้คงที่สำหรับแต่ละรัฐหรือภูมิภาค 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 โครงการประกอบด้วยอุดหนุนรายได้กับเกษตรกรผู้ผลิตข้าวบาร์เลย์ 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

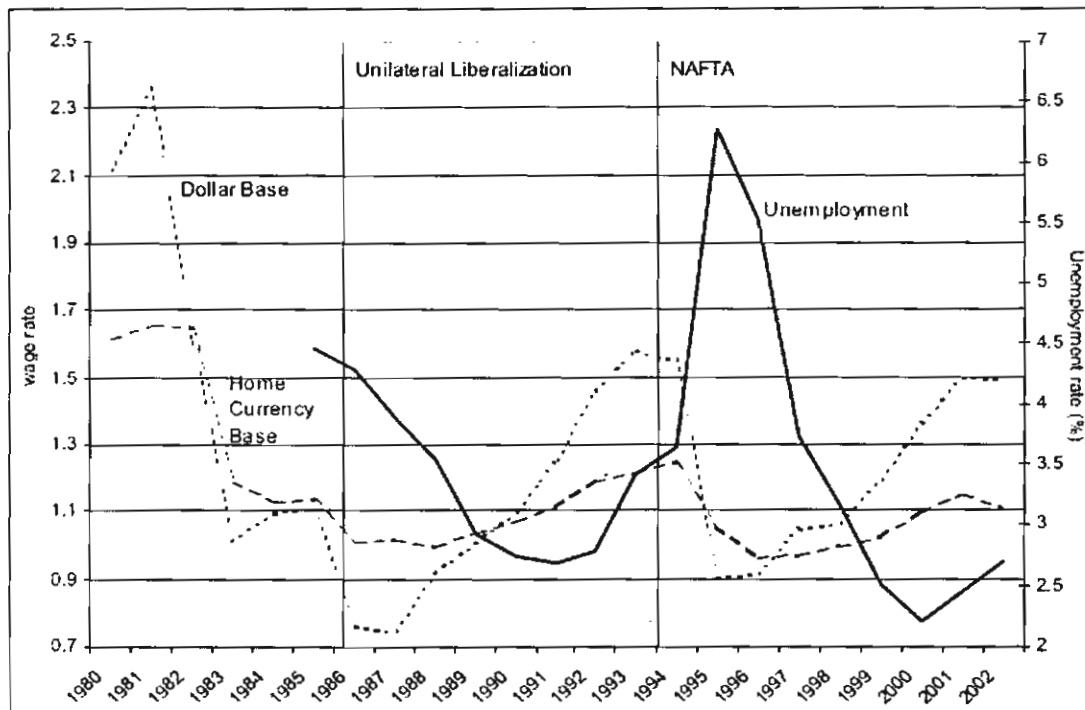
นโยบาย	สรุปสาระสำคัญ
ชนบท (Alliance for the Countryside)	(Alliance for the Countryside) ในปี 1993 โครงการนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตสินค้าเกษตรและจัดหาทุนให้กับเกษตรกรเพื่อการลงทุนและโครงการเกี่ยวกับสุขอนามัยพืช (sanitary) ช่วยให้เกษตรกรสามารถเข้าสู่กระบวนการแปรรูปอาหารเพื่อการอุตสาหกรรมการใช้ชลประทาน คลองในการขนส่งปุ๋ยน้ำ (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 มีผลบังคับใช้เนื่องจากเกษตรกรกลุ่มนี้ขาดเงินทุนและเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย 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 Rodriguez-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 รัฐสภาโดยเฉพาะวุฒิสภาบางส่วนจึงมีความวิตกกังวลอย่างมาก 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

ปัญหาอีกประการหนึ่งในความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ก็คือ 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 ได้แจ้งให้ผู้ผลิตยาต้นแบบทราบ ต่อมาผู้ผลิตยาต้นแบบได้ฟ้องร้องผู้ผลิตยาชื่อสามัญดังกล่าวว่ามีการละเมิดสิทธิบัตร แต่ผลการพิจารณาคดียังไม่สิ้นสุด

ประเด็นอื่นๆ เช่น การนำเข้าซ้อนไม่เป็นปัญหาสำคัญของออสเตรเลีย เพราะยาในออสเตรเลียมีราคาที่ไม่แพงเมื่อเปรียบเทียบกับยาจากประเทศอื่นๆ

4. Productivity Commission

Mr. Garth Pitkethly, First Assistant Commissioner Canberra Office

คณะกรรมการการด้านผลิตภาพแห่งออสเตรเลีย (Productivity Commission หรือ PC) เป็นสถาบันวิจัยนโยบายทางเศรษฐศาสตร์ที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับความเชื่อถืออย่างสูง PC ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณแต่ละปีจากรัฐบาล แต่เพื่อป้องกันมิให้การวิจัยทางนโยบายของสถาบันถูกอิทธิพลการเมืองแทรกแซง PC ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการวิจัยเช่น เปิดเผยกอบและขอบเขตของการวิจัยทุกโครงการที่

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

รัฐบาลออสเตรเลียมีแนวคิดที่รัฐไม่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือแก่ภาคธุรกิจ อย่างเฉพาะเจาะจงแก่อุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่งเป็นพิเศษ แต่จะสร้างกลไกที่เอื้ออำนวย ให้ภาคเอกชนสามารถปรับตัวได้ดียิ่งขึ้น เช่น การมีกฎหมายแรงงานที่อนุญาตให้ภาคธุรกิจ สามารถปรับลดจำนวนพนักงานได้หากต้องลดกำลังการผลิต และให้มีค่าจ้างแรงงานที่ยืดหยุ่น ปรับขึ้นลงได้อย่างรวดเร็วตามสภาวะของอุปสงค์และอุปทานแรงงาน ตลอดจนมีมาตรการในการ รองรับการแข่งขันและระบบช่วยหางานที่มีประสิทธิภาพ 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 ประเด็นหลักที่ได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ 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

ออสเตรเลียไม่เห็นด้วยโดยอ้างว่าการพิจารณาข้อพิพาทควรเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมของประเทศภาคี ในที่สุดสหรัฐอเมริกายอมรับข้อโต้แย้งของออสเตรเลียเนื่องจากมีความเชื่อมั่นในมาตรฐานและความเป็นกลางของระบบยุติธรรมของออสเตรเลีย ส่วนข้อบทเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นได้รับการคัดค้านจากผู้นำพรรคกรีน (Green Party) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อบทดังกล่าวไม่มีข้อผูกพันที่เป็นสาระสำคัญเท่าใดนัก การคัดค้านจึงมีน้ำหนักค่อนข้างน้อย

สำหรับประเด็นที่สองนั้น DFAT ชี้แจงว่า ในช่วงของการเจรจานั้น มีกระบวนการและขั้นตอนในการให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาและการมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นโดยวิธีต่างๆ คือ

1. การจัดทำจดหมายข่าว (Newsletter) ให้รายละเอียดของประเด็นที่เจรจากัน เพื่อที่จะป้องกันมิให้มีการปล่อยข่าวไปถึงประเด็นที่มีได้อยู่ในกรอบของการเจรจากันจริง
2. การจัดทำรายการโทรทัศน์ที่สัมภาษณ์และสนทนากับหัวหน้าคณะเจรจาของทั้งสองฝ่ายโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถโทรศัพท์เข้ามาสอบถามหรือแสดงความคิดเห็นร่วมในรายการได้
3. การจัดทำประชาพิจารณ์ (public hearing) เกี่ยวกับ AUSFTA ตามข้อกำหนดของรัฐบาลว่าด้วยการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบของรัฐ (Regulatory Impact Assessment)
4. การจัดทำ “คู่มือความตกลง AUSFTA” ซึ่งให้รายละเอียดเกี่ยวกับสาระสำคัญของข้อบทต่างๆ ในความตกลงที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ง่ายและสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างตรงประเด็น
5. การให้ผู้แทนราษฎรกระจายข่าวสารและทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ของตน

สำหรับแนวทางในการผลักดันให้ความตกลงเป็นที่ยอมรับของประชาชนนั้น DFAT ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานนอกภาครัฐด้วย ทั้งนี้ AUSFTA ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากนักธุรกิจรายหนึ่ง ซึ่งสามารถรวบรวมนักธุรกิจเพื่อจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาสนับสนุนการทำความตกลงและเจรจากับกลุ่มธุรกิจที่คัดค้านเพื่อโน้มน้าวให้เปลี่ยนท่าที ในส่วนของงานด้านวิชาการ DFAT ได้ว่าจ้างให้ CIE จัดทำแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์เพื่อประเมินผลกระทบของ AUSFTA ต่อเศรษฐกิจของออสเตรเลีย โดยผลการศึกษาชี้ว่าความตกลงดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อออสเตรเลีย อย่างไรก็ตาม การทำแบบจำลองก็มีจุดอ่อนเพราะผลลัพธ์ขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานหลายประการที่อาจถูกโจมตีได้ง่าย

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