



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าและการปรับตัวในห่วงโซ่อุปทานในภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอ
และเครื่องนุ่งห่มในประเทศไทย

โดย เกรียงไกร เตชกานนท์ และ กัททา เกิดเรือง

มีนาคม 2550



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าและการปรับตัวในห่วงโซ่อุปทานในภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอ
และเครื่องนุ่งห่มในประเทศไทย

โดย เกรียงไกร เดชกานนท์ และ ภัททา เกิดเรือง

มีนาคม 2550

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าและการปรับตัวในห่วงโซ่อุปทานในภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอ
และเครื่องนุ่งห่มในประเทศไทย

คณะผู้วิจัย

1. เกรียงไกร เดชกานนท์
2. ภัททา เกิดเรือง

สังกัด

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายต่อความสัมพันธ์ในห่วงโซ่อุปทานระดับโลก และ การปรับตัวของผู้ผลิตในอุตสาหกรรมสิ่งทอของประเทศไทยในช่วงที่มีการทยอยยกเลิกโควตาภายใต้ความตกลงว่าด้วยสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (Agreement on Textiles and Clothing: ATC) และ ภายหลังจากยกเลิกโควตา ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลการส่งออกเพื่อคำนวณดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏ (Revealed Comparative Advantage Index: RCA) ของไทยเทียบกับประเทศส่งออกอื่น เพื่อดูแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของส่วนแบ่งตลาดในตลาดโลก บทความนี้ประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก (Global Value Chain) ในการวิเคราะห์ผลของการเปิดเสรีการค้าและการเปลี่ยนแปลงในห่วงโซ่อุปทาน ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลจากการวิจัยภาคสนามกับผู้ผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในประเทศไทย 12 บริษัท ผลการศึกษาพบว่าผู้ผลิตขนาดกลางและเล็กยังไม่สามารถปรับตัวได้ดี ในขณะที่ผู้ผลิตเสื้อผ้าขนาดใหญ่ที่ได้ลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ พัฒนาความสามารถในการผลิตและการออกแบบ และ พยายามสร้างพันธมิตรทางธุรกิจกับอุตสาหกรรมต้นน้ำ (สิ่งทอ) เพื่อเสนอบริการแบบครบวงจรแก่ลูกค้ามากขึ้น สามารถปรับตัวได้ อย่างไรก็ดี การปรับตัวในห่วงโซ่อุปทานการผลิตเครื่องแต่งกายในประเทศไทยยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ภาครัฐและภาคธุรกิจจำเป็นต้องร่วมมือเพื่อพัฒนาความเชื่อมโยงให้เข้มแข็งต่อไป

Abstract

This paper examines the effect of quota abolishment under the Agreement on Textiles and Clothing (ATC) on Global Value Chain (GVC) in apparel industry and the adjustment of Thai's producers during the ATC and after the quota-free regime. Based on textile and clothing export statistics between 1995 and 2004, we calculate Revealed Comparative Advantage (RCA) index in order to compare the competitiveness of Thailand's textile and garment industries with other major exporting countries. The authors adopt GVC framework to examine the effect of the quota-free on the Thai garment producers. Twelve companies were surveyed and research findings suggested that small and medium size producers faced more difficulty in their business after the quota abolishment. Big apparel manufacturers that have been investing in new technologies, e.g., automatic machines, information technology, computer-aided-design, and design, and undergoing strategic partnership with upstream firms in the supply chain can realize benefit after the quota abolishment. Government and private sector need to consolidate their effort to develop a more effective and closer relationship among industries in the supply chain.

Executive Summary

บทสรุปผู้บริหาร

ปัญหาที่ทำการวิจัย ความสำคัญของปัญหา และ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 เป็นต้นมา การค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายระหว่างประเทศได้กลับเข้าสู่กรอบการค้าเสรีตามเจตนารมณ์ของการเจรจาเขตการค้าเสรีรอบอุรุกวัยเมื่อปีพ.ศ. 2536 การเจรจาครั้งนั้นประเทศกำลังพัฒนาประสบความสำเร็จในการจัดทำข้อตกลงการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (Agreement on Textiles and Clothing: ATC) เพื่อที่จะขจัดอุปสรรคการค้าสิ่งทอภายใต้กรอบข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-Fibre Arrangement: MFA) การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในยุคนี้จึงเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น รัฐบาลของประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอหลายประเทศมีความกังวลถึงผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นแก่อุตสาหกรรมและการจ้างงานของประเทศตัวเอง เพราะเกรงว่าจะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศที่มีความได้เปรียบในการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเช่น จีน ฮองกง ไต้หวัน เกาหลีใต้ (ITC 2005) การค้าสิ่งทอในยุคหลังระบบโควตานี้ บริษัทผู้ซื้อสามารถเลือกซื้อสินค้าจากประเทศใดก็ได้ที่สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ต้นทุนการผลิตที่ถูกลงที่สุด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ซื้อได้รวดเร็วที่สุด การแข่งขันที่ทวีความรุนแรงขึ้นนี้ ผู้ผลิตและกลุ่มผู้ผลิตที่สามารถปรับตัวได้เท่านั้นจึงจะสามารถรักษาตลาดหรือขยายตลาดได้ต่อไป โครงสร้างผลิตและโครงสร้างตลาดของสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลกจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่าง การค้าสิ่งทอในยุคหลังโควตานี้จะส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางและถือเป็นการเปิดพรมแดนการแข่งขันของผู้ผลิตทุกประเทศในโลก

มีงานวิจัยจำนวนหนึ่งได้ให้มุมมองเกี่ยวกับผลกระทบของการเปิดเสรีว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ภายในห่วงโซ่อุปทานของ การค้าปลีก – เครื่องนุ่งห่ม – สิ่งทอ (retail-apparel-textile supply chain) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออกเครื่องนุ่งห่ม เช่น งานของ Nordas (2004) Abernathy et. al. (2005) Palpacuer et. al. (2005) และ Risen (2005) โดยมีการกล่าวว่าการยกเลิกระบบโควตาจะเร่งให้เกิดการปรับตัวขนาดใหญ่ในการค้าปลีกและห่วงโซ่อุปทาน และ “จะเปลี่ยนวิธีการดำเนินธุรกิจของอุตสาหกรรมนี้ทั้งหมด”¹ เนื่องจากผู้ซื้อไม่จำเป็นต้องสนใจเรื่องข้อจำกัดเชิงปริมาณอีกต่อไป การจัดซื้อและการเลือกผู้ผลิตเพื่อดำเนินการตัด เย็บ ในขั้นตอนต่างๆ สามารถทำได้อย่างอิสระมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการกระจายคำสั่งผลิตไปยังสถานที่ที่มีความได้เปรียบ

¹ เป็นคำกล่าวจากประสบการณ์เกือบสามสิบปีในการทำงานของ Laura Jones ผู้อำนวยการสมาคมผู้นำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของ

สหรัฐอเมริกา (United States Association of Importers of Textiles and Apparel: USAITA) อ้างถึงใน Risen (2005, p. 28)

ด้านต้นทุนและการส่งมอบมากที่สุด สำหรับประเทศไทยซึ่งจัดเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มประเทศหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้าของโลกภายหลังการยกเลิกโควตาส่งทอและเครื่องนุ่งห่มนี้ย่อมส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ รูปแบบการค้าจะเปลี่ยนไปอย่างไร กลยุทธ์ของผู้ซื้อสิ่งทอรายใหญ่จะเปลี่ยนไปทิศทางใด และการเปลี่ยนแปลงนี้จะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตในประเทศไทยอย่างไร คำตอบที่ชัดเจนในประเด็นเหล่านี้ยังคงต้องใช้เวลาดันคว้าเพิ่มเติมต่อไป ซึ่งโครงการวิจัยนี้จะพยายามค้นหาคำตอบในบริบทของประเทศไทย

เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการกีดกันเชิงปริมาณภายใต้ MFA และ ATC ประเทศไทยจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบที่จะตามมาหลังการเปิดเสรีสิ่งทอได้ ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทบทวนสถานะทางการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มและความสามารถในการแข่งขันของไทยในช่วงที่มีการทยอยยกเลิกโควตา (ATC Integration) และภายหลังการยกเลิกโควตา โดยอาศัยข้อมูลการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยและของโลกเพื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและเพื่อคำนวณดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏ (Revealed Comparative Advantage Index: RCA) นอกจากนี้การนำเสนอจะอาศัยข้อมูลสถิติการส่งออกของประเทศไทยและส่วนแบ่งตลาดและเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในเอเชียที่เป็นผู้ส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มด้วย² กรอบเวลาการวิเคราะห์คือตั้งแต่ช่วงข้อตกลง ATC จนถึงปีพ.ศ. 2548 เพื่อจะทำการเชื่อมโยงกับประวัติการใช้โควตาเพื่อการกีดกันทางการค้าในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลก ตลอดจนรวบรวมบทวิเคราะห์ผลกระทบของการบังคับใช้และการยกเลิกโควตาตามข้อตกลง ATC และนำเสนอถึงสภาพการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ภายในห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมนี้ในระดับโลก ความเข้าใจในประเด็นเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยและต่อภาครัฐในการกำหนดนโยบายต่อไปในอนาคต

จุดประสงค์การวิจัย

1. เพื่อที่จะศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มต่อผู้ผลิตในประเทศไทย
2. เพื่อสำรวจสถานะและความพร้อมของผู้ผลิตไทยในการปรับตัวเพื่อแข่งขันในตลาดโลก
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมในการรองรับการเปิดเสรีการค้าต่อไป

² ในการศึกษานี้จะให้ความสนใจประเทศในแถบเอเชียที่เป็นผู้ส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เช่น จีน อินเดีย อินโดนีเซีย บังกลาเทศ เกาหลีใต้

ระเบียบวิธีวิจัยและแหล่งข้อมูล

เพื่อที่จะตอบวัตถุประสงค์การศึกษาข้างต้น เกี่ยวกับผลกระทบของการยกเลิกโควตาว่าจะมีแนวโน้มไปในทิศทางใดและอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยควรจะมีการปรับตัวอย่างไร หลังจากที่ยกเลิก ATC สิ้นสุดลงนั้น คณะวิจัยจะอาศัยข้อมูลทั้งในระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิ การวิจัยชิ้นนี้จะเน้นการวิจัยภาคสนามเนื่องจากข้อมูลที่จำเป็นสำหรับตอบคำถามว่าผู้ประกอบการมีการปรับตัวอย่างไรในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยวิธีการการสัมภาษณ์สมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม และ การเยี่ยมชมโรงงานและสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโดยเน้นผู้ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่มีขนาดใหญ่และมีการส่งออกเพราะจะเป็นกลุ่มที่จะประสบปัญหาจากการเปิดเสรีโดยตรง แต่การศึกษานี้ได้ครอบคลุมผู้ผลิตเครื่องนุ่งห่มที่ไม่ได้ส่งออกด้วยและได้ศึกษาว่าได้รับผลกระทบอย่างไรจากการเปิดเสรีดังกล่าว ประกอบกับการใช้ข้อมูลทุติยภูมิ เช่น งานวิจัยอื่น หรือ บทความในวารสารธุรกิจ หนังสือพิมพ์ หรือ ในเว็บไซต์ต่างๆ มาประกอบการวิเคราะห์ด้วย

นอกจากจะศึกษาถึงการปรับตัวของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2538 – 2547) หรือช่วงที่มีการใช้ข้อตกลง ATC ซึ่งกำหนดให้การจำกัดปริมาณโควตานำเข้าของประเทศในกลุ่มข้อตกลงลดลงแบบค่อยเป็นค่อยไป คณะวิจัยจะอาศัยข้อมูลสถิติการค้า เช่น มูลค่าสินค้าที่ไทยสามารถส่งออกได้ในตลาดโลก เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยในช่วง 10 ปี ของข้อตกลง ATC โครงการวิจัยนี้เน้นที่จะศึกษาการเปลี่ยนแปลงโดยพิจารณาจากสองตัวแปรหลัก คือ สัดส่วนการส่งออกของผลิตภัณฑ์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยเปรียบเทียบกับสัดส่วนการส่งออกของประเทศคู่แข่งในภูมิภาคเดียวกัน และ ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏ (Revealed Comparative Advantage: RCA) ของไทยในตลาดโลกและในตลาดส่งออกหลักของไทย ทั้งนี้ สัดส่วนการส่งออกของผลิตภัณฑ์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยสามารถให้ทำให้เห็นภาพรวมของรูปแบบการค้า (Pattern of Trade) ของไทย ส่วนดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏ (RCA) จะเป็นตัวบ่งชี้ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบการส่งออกสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มซึ่งดัชนี RCA ที่ใช้ในที่นี้เป็นดัชนีที่ชี้ถึงความสามารถในการแข่งขันในรายผลิตภัณฑ์สินค้าของไทยในตลาดโลก³ โดยข้อมูลการส่งออกสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศได้มาจาก Comtrade database ของ United Nations ซึ่งมีข้อมูลการส่งออกสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มรายผลิตภัณฑ์ในช่วงปี 1989 –

³ ในอดีต ได้มีการวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยโดยใช้ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏซึ่งอยู่ในรายงานโครงการจัดทำข้อมูลแผนแม่บทอุตสาหกรรมสิ่งทอโดยสถาบันพัฒนาสิ่งทอ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลในรายงานฉบับดังกล่าวครอบคลุมข้อมูลการส่งออกในช่วงปีพ.ศ. 2540 – 2544 และใช้การจำแนกผลิตภัณฑ์ตามระบบ SITC (Standard Industrial Trade Classification) ดังนั้น ในโครงการวิจัยนี้ จึงมีความมุ่งหมายที่จะขยายขอบเขตเวลาของข้อมูลเป็นการส่งออกในช่วงปีพ.ศ. 2538 – 2546 และใช้การจำแนกผลิตภัณฑ์ตามระบบ HS 1992 ซึ่งมีความสอดคล้องกับข้อมูลในระบบอื่นๆ มากกว่า

2003 (พ.ศ. 2532 – 2546) และจาก International Trade Statistics ของ WTO ซึ่งมีข้อมูลการจัดอันดับการส่งออกสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในช่วงปี 1999 – 2003 (พ.ศ. 2542 – 2546)

การนำเสนอผลการวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน โดยในส่วนที่ 1 เป็นการนำเสนอความสำคัญของปัญหาและทบทวนวรรณกรรมในอดีตที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม วัตถุประสงค์ของการศึกษา และโครงร่างเนื้อหา รายงาน

ในส่วนที่ 2 เป็นการทบทวนประวัติความเป็นมาข้อตกลงการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม และผลกระทบต่อแบบแผนการผลิตและการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม โดยนำเสนอถึงความเป็นมาของการกีดกันทางการค้าโดยใช้โควตาดั้งแต่ยุคแรกในช่วงทศวรรษ 1950s จนถึงความตกลงว่าด้วยสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (Agreement on Textiles and Clothing: ATC) ผู้วิจัยอาศัยการศึกษาในอดีตเพื่อประกอบการนำเสนอว่าเหตุใดการเปิดเสรีการค้าในปี พ.ศ. 2548 จะส่งผลกระทบอย่างมากต่อประเทศผู้ส่งออกต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย เพราะการค้าหลังระบบโควตาสิ้นสุดลงแล้ว ผู้ซื้อเสื้อผ้ารายใหญ่ของโลกจะสามารถสั่งซื้อจากที่ใดก็ได้ และผู้ค้าปลีกจะพิจารณาปัจจัยอื่นนอกเหนือจากราคา ค่าจ้างด้วย เช่น เวลาในการจัดซื้อและส่งสินค้า (Timeliness in apparel sourcing and supply) ความยืดหยุ่นของผู้ผลิต (Flexibility) ความหลากหลายของสินค้า (Product diversity) ความเสี่ยงของการกักเก็บสินค้า (Inventory risk) ตลอดจนความต้องการต่อการเติมเต็มสินค้าและการค้าปลีกแบบสินค้า (Demand for replenishment and lean retailing) ของผู้ค้าปลีกรายใหญ่

ในส่วนที่ 3 เป็นการนำเสนอสถานภาพการผลิตและการค้าของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทยในตลาดโลกในช่วงก่อนและหลังเปิดเสรีการค้า ผู้วิจัยนำเสนอภาพรวมของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทยในช่วงก่อนและหลังเปิดเสรีการค้าเพื่อดูแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง ในช่วงเวลาดังกล่าวการส่งออกของไทยไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ในช่วงท้ายของการเปิดเสรีก็มีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้น เพื่อวิเคราะห์ถึงการเตรียมความพร้อมของผู้ผลิตในไทยเพื่อเผชิญกับการแข่งขันทางการค้าภายหลังการยกเลิกโควตา ผู้วิจัยได้คำนวณดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏ (Revealed Comparative Advantage Index: RCA) โดยใช้มูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจำแนกตามระบบฮาร์โมนิ 2 หลัก ตั้งแต่ HS 50 – HS 63 โดยที่สินค้าสิ่งทอจะครอบคลุมหมวด HS50-60 ในขณะที่สินค้าเครื่องนุ่งห่มจะครอบคลุมหมวด HS61-63 โดยข้อมูลการค้าใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูล UN Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade) เพื่อสามารถเปรียบเทียบความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการส่งออกสินค้าประเภทเดียวกันของประเทศไทยและของประเทศอื่นได้ โดยมีสมมุติฐานว่า ถ้าผู้ประกอบการไทยมีการปรับตัวและได้รับประโยชน์จากทยอยยกเลิกโควตาในแต่ละช่วงอย่างเต็มที่ ค่า RCA ควรจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และถ้าค่า RCA เพิ่มขึ้นจริงในช่วงเวลาดังกล่าว ก็แสดงว่า ไทยมีความพร้อมที่จะแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกรายอื่น ภายใต้รูปแบบการค้าที่ไม่มีระบบโควตาอีกต่อไป ผลการ

คำนวณชี้ว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอของไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในบางกลุ่มสินค้า สินค้าในรหัส HS54 (เส้นใยยาวสังเคราะห์) HS55 (เส้นใยสั้นสังเคราะห์) HS56 (ผ้าบุ่ม ผ้าสักหลาด) HS58 (ผ้าปักหรือทอพิเศษ ผ้าลูกไม้) HS61 (เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มประเภทถัก) และ HS62 (เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มประเภททอ) ที่มีค่าดัชนี RCA มากกว่า 1 แต่แนวโน้มของค่าดัชนี RCA ในหมวดเครื่องแต่งกายมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนว่าประเทศไทยกำลังสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในการผลิตเสื้อผ้า

หลังจากที่มีการยกเลิกระบบโควตาส่งออกและเครื่องนุ่งห่มทั้งหมดมาเป็นเวลานานกว่าหนึ่งปี ทำให้มีข้อมูลการค้าที่ชัดเจนมากขึ้นและเพียงพอสำหรับศึกษาผลกระทบในระยะสั้นของการเปิดเสรีการค้าสิ่งทอ ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลจากแหล่งต่างๆ มาประกอบกับข้อมูลที่มีการเผยแพร่ เช่นงานของ Whalley (2006) เพื่อศึกษาสถานะของประเทศกำลังพัฒนาในยุคหลัง MFA และเปรียบเทียบส่วนแบ่งตลาดสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในปี 2548 เปรียบเทียบกับข้อมูลในปี 2547 ข้อค้นพบที่สำคัญที่น่าเสนอในส่วนนี้คือ กลุ่มประเทศในเอเชีย (ในภาพรวม) มีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในตลาดสหรัฐอเมริกา (เพิ่มจากร้อยละ 53.76 ในปี 2547 เป็น ร้อยละ 59.65 ในปี 2548) และสหภาพยุโรป (เพิ่มจากร้อยละ 53.8 ในปี 2547 เป็น ร้อยละ 57.9 ในปี 2548) แต่เมื่อดูในรายละเอียดจะพบว่ามีเพียงจีนและอินเดียเท่านั้นที่มีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ส่วนประเทศอื่นๆ มีส่วนแบ่งตลาดลดลง รวมถึงประเทศไทยด้วยที่มีส่วนแบ่งตลาดลดลงในทั้งสองตลาด ข้อมูลในส่วนนี้สอดคล้องกับค่านายที่ว่าจีนและอินเดียจะได้ประโยชน์จากการสูญเสียส่วนแบ่งตลาดของประเทศผู้ส่งออกอื่น แม้ว่าระบบโควตาเพิ่งจะสิ้นสุดลง แต่จากข้อมูลการส่งออกหนึ่งปีภายหลังการยกเลิกโควตา อาจกล่าวได้ว่า แนวโน้มการผลิตและการส่งออกของไทยจะเปลี่ยนแปลงไป แม้ไทยจะเสียเปรียบประเทศจีนและอินเดียในการส่งออกสินค้าประเภทที่เน้นการผลิตจำนวนมาก (Mass production) เช่น เสื้อเชิ้ต และเสื้อแจ็กเก็ต แต่ไทยก็สามารถส่งออกสินค้าในกลุ่มที่ต้องอาศัยความประณีตในการผลิตได้มากขึ้น เช่น เสื้อผ้าสตรี เสื้อผ้าเด็ก เป็นต้น ทั้งนี้ สถานะการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรในระยะยาว ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวของผู้ผลิตและนโยบายของภาครัฐอีกด้วย

ในส่วนที่ 4 นำเสนอผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าต่อความสัมพันธ์ในห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม โดยในส่วนแรกเป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ในห่วงโซ่อุปทานเครื่องนุ่งห่มระดับโลก (GVC) และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเพราะการค้าเครื่องแต่งกายในตลาดโลกนั้นพัฒนามาจากรูปแบบการค้าที่มีการกีดกันเชิงปริมาณมาเป็นเวลานาน ผู้ส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในแต่ละประเทศเกือบทั้งหมดจะอยู่ในห่วงโซ่แห่งมูลค่าระดับโลก (Global Value Chain) ของอุตสาหกรรม ซึ่งการศึกษานี้อาศัยแนวคิดของ Gereffi (1999) และ Gereffi and Memedovic (2003) ในการวิเคราะห์ ในห่วงโซ่อุปทานนี้ ผู้ซื้อเสื้อผ้ารายใหญ่เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญและมีอำนาจต่อรองสูง (Buyer-driven GVC) สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการพัฒนาทาง

เทคโนโลยีในช่วงทศวรรษ 1980 เทคโนโลยีพื้นฐานที่สำคัญคือ ระบบ bar codes และ ระบบคอมพิวเตอร์แลกเปลี่ยนข้อมูล (Electronic Data Interchange: EDI) และ ระบบฐานข้อมูลที่ สามารถวิเคราะห์การขาย ณ จุดขายได้ (Point of Sale: PoS) ทำให้ผู้ค้าปลีกสามารถจัดการและ วิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ นอกจากนี้ผู้ซื้อเหล่านี้จะควบคุมด้านการตลาดแล้ว ยังเน้น กิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูงเช่นการออกแบบอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ อำนาจการต่อรองทางธุรกิจจึงถูกถ่าย โอนจากผู้ผลิตสินค้า ไปยังผู้ซื้อรายใหญ่เหล่านี้

หลังจากนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในห่วงโซ่อุปทานและแนวโน้มการ เปลี่ยนแปลงแล้ว ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อค้นพบจากการสำรวจภาคสนามเพื่อที่จะวิเคราะห์ว่า ผู้ประกอบการไทยได้รับผลกระทบอย่างไรจากเปิดเสรีและได้เตรียมความพร้อมก่อนการเปิดเสรี ผู้วิจัยทำการสำรวจภาคสนามระหว่างปี 2548 จนถึงเดือนมีนาคม 2550 โดยได้สัมภาษณ์ ผู้ประกอบการจำนวน 12 ราย ทั้งหมดเป็นบริษัทคนไทย ประกอบด้วย ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมทอผ้า เป็นหลัก 4 ราย ผู้ผลิตที่ทำเฉพาะการตัดเย็บเสื้อผ้า 7 ราย และ ผู้ผลิตที่ทำทั้งขั้นตอนการถักผ้า และตัดเย็บเสื้อผ้าอีก 1 ราย ผลการวิจัยบ่งชี้ว่าผู้ซื้อพยายามลดจำนวนผู้ผลิตในเครือข่ายลง และจะ เรียกร้องให้ผู้ผลิตเสื้อผ้าจะต้องสามารถนำเสนอบริการด้านต่างๆ แก่ลูกค้ามากขึ้น เช่น การ ออกแบบเพื่อเสนอทางเลือกให้แก่ลูกค้า การจัดหาผ้าและอุปกรณ์ประกอบ และ ความสามารถในการผลิตแบบยืดหยุ่นและรวดเร็วเพื่อตอบสนองต่อคำสั่งซื้อได้อย่างรวดเร็ว (quick response) ซึ่ง เป็นไปตามแนวโน้มที่มีการคาดการณ์ไว้ ซึ่งเป็นการยืนยันถึงลักษณะความสัมพันธ์ในห่วงโซ่อุป ทานของอุตสาหกรรมนี้ว่าเป็นแบบ Buyer-driven GVC ตามแนวคิดที่เสนอโดย Gereffi (1999)

ในส่วนที่ 5 เป็นการสรุปผลการศึกษา ข้อค้นพบที่สำคัญของโครงการวิจัยนี้คือ หลังจากเปิด เสรีแล้ว ผู้ผลิตในประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัว โดยเฉพาะการพัฒนาความสัมพันธ์ในห่วงโซ่อุป ทานที่เชื่อมโยงการผลิตแต่ละขั้นตอนเข้าด้วยกันมากขึ้น ตั้งแต่การผลิตขั้นต้น คือ วัตถุดิบและเส้น ไຍ่ ชั้นกลางคือการทอผ้า ฟอกย้อม แต่งสำเร็จ ชั้นปลายคือการตัดเย็บ จนกระทั่งส่งมอบแก่ผู้สั่งซื้อ และถึงผู้บริโภค ดังนั้นในขณะที่ภาคธุรกิจกำลังพยายามรวมกลุ่มเป็นพันธมิตรทางธุรกิจกันเพื่อเพิ่ม ความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และ ปลายน้ำเข้าด้วยกัน ทางภาครัฐควรให้ ความสนใจและพยายามส่งเสริมให้เกิดการเชื่อมประสานของห่วงโซ่อุปทานในประเทศให้มีความ เข้มแข็งขึ้น หากสามารถทำได้ก็จะช่วยให้ผู้ผลิตไทยสามารถหาช่องว่างทางการตลาดเพื่อได้รับค่า สั่งซื้อในอนาคตต่อไป

สารบัญ

บทคัดย่อ	i
Abstract	i
Executive Summary	ii
สารบัญตาราง	ix
สารบัญรูป	x
1. บทนำ	1
2. ประวัติความเป็นมาของข้อตกลงการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม และ ผลกระทบต่อแบบแผนการผลิตและการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	4
2.1 การกีดกันทางการค้าโดยใช้โควตาก่อนถึงการเปิดเสรีทางการค้าตามข้อตกลง ATC	4
2.2 ผลกระทบของระบบโควตาดို့โครงสร้างการผลิตและการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	7
3. สถานภาพการผลิตและการค้าของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทยในตลาดโลก (ก่อนและหลังเปิดเสรีการค้า)	11
3.1 ความสำคัญของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	11
3.2 สถานะทางการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยในช่วงข้อตกลง ATC และช่วงหนึ่งปีแรกหลังการยกเลิกโควตา (พ.ศ. 2538 – 2548)	12
3.3. ผลของการยกเลิกโควตาดို့แบบแผนการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลก	25
4. ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าต่อความสัมพันธ์ในห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม	31
4.1 ความสัมพันธ์ในห่วงโซ่อุปทานเครื่องนุ่งห่มระดับโลกและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง	31
4.2 การแข่งขันหลังเปิดเสรีและการปรับตัวของผู้ประกอบการไทย	37
5. สรุป	44
บรรณานุกรม	45
เอกสารภาษาอังกฤษ	45
เอกสารภาษาไทย	47

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ปริมาณการนำเข้าที่เปิดเสรีตามข้อตกลง ATC.....	6
ตารางที่ 2 ปริมาณโควตาการนำเข้าที่ยกเลิกในชั้นที่ 1- 3 ของ ATC.....	9
ตารางที่ 3 โครงสร้างการผลิตในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม.....	12
ตารางที่ 4 มูลค่าการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยในตลาดโลก.....	13
ตารางที่ 5 การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มแยกตามกลุ่มผลิตภัณฑ์ (ปี 2543 – 2547).....	14
ตารางที่ 6 ตลาดส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่สำคัญของไทย.....	16
ตารางที่ 7 ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏของการส่งออกสินค้าสิ่งทอและ เครื่องนุ่งห่มรายสินค้า	19
ตารางที่ 8 มูลค่าการนำเข้าและส่วนแบ่งตลาดสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของสหรัฐอเมริกาและสหภาพ ยุโรปจากประเทศต่าง ๆ (ปี 2545 – 2548).....	28
ตารางที่ 9 มูลค่าการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไปยังสหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2543 - 2548).....	30
ตารางที่ 10 มูลค่าการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไปยังสหภาพยุโรป 15 ประเทศ (พ.ศ. 2543 - 2548)	30
ตารางที่ 11 รายละเอียดของบริษัทที่ทำการศึกษา.....	40
ตารางที่ 12 ผลกระทบจากการเปิดเสรีและการปรับตัวของผู้ประกอบการ	41

สารบัญรูป

รูปที่ 1 มูลค่าการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากไทยไปยังตลาดโลก ปี 2538-2547	16
รูปที่ 2 ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏของการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากไทย ไปยังตลาดโลก.....	19
รูปที่ 3 ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏของการส่งออกสิ่งทอจากไทยไปยังตลาดโลก	20
รูปที่ 4 ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏของการส่งออกเครื่องนุ่งห่มจากไทยไปยัง ตลาดโลก.....	21
รูปที่ 5 ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏของการส่งออกสิ่งทอจากประเทศต่างๆไปยัง ตลาดโลก.....	22
รูปที่ 6 ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏของการส่งออกเครื่องนุ่งห่มจากประเทศต่างๆ ไปยังตลาดโลก.....	22
รูปที่ 7 มูลค่าการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากไทยไปยังตลาดสหรัฐอเมริกา ปี 2538-2547...	24
รูปที่ 8 มูลค่าการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากไทยไปยังตลาดสหภาพยุโรป ปี 2538-2547 ...	25
รูปที่ 9 อัตราการเปลี่ยนแปลงมูลค่าและปริมาณการนำเข้าสิ่งทอของสหรัฐอเมริกาจากประเทศต่างๆ ในช่วงปี 2547-2548	27
รูปที่ 10 อัตราการเปลี่ยนแปลงมูลค่าและปริมาณการนำเข้าเครื่องนุ่งห่มของสหรัฐอเมริกาจาก ประเทศต่างๆในช่วงปี 2547-2548.....	27
รูปที่ 11 ห่วงโซ่อุปทานระดับโลกในอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องแต่งกาย.....	36

ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าและการปรับตัวในห่วงโซ่อุปทานใน ภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอของไทย^๕

เกรียงไกร เดชกานนท์

ภัททา เกิดเรือง

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. บทนำ

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 เป็นต้นมา การค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายระหว่างประเทศได้กลับเข้าสู่กรอบการค้าเสรีตามเจตนารมณ์ของการเจรจาเขตการค้าเสรีรอบอุรุกวัยเมื่อปีพ.ศ. 2536 การเจรจาดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาประสบความสำเร็จในการจัดทำ “ความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม” (Agreement on Textiles and Clothing: ATC) เพื่อที่จะขจัดอุปสรรคการค้าสิ่งทอภายใต้กรอบข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-Fibre Arrangement: MFA)^๔ การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในยุคนี้จึงเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น รัฐบาลของประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอหลายประเทศมีความกังวลถึงผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นแก่อุตสาหกรรมและการจ้างงานของประเทศตัวเอง เพราะเกรงว่า จะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศที่มีความได้เปรียบในการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเช่น จีน ฮองกง ไต้หวัน เกาหลีใต้ (ITC 2005) การค้าสิ่งทอในยุคหลังระบบโควตานี้ บริษัทผู้ซื้อสามารถเลือกซื้อสินค้าจากประเทศใดก็ได้ที่สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ต้นทุนการผลิตที่ถูกลงที่สุด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ซื้อได้รวดเร็วที่สุด การแข่งขันที่ทวีความรุนแรงขึ้นนี้ ผู้ผลิตที่สามารถปรับตัวได้เท่านั้นจึงจะสามารถรักษาดตลาดหรือขยายตลาดได้ต่อไป โครงสร้างตลาดและโครงสร้างการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลกจะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างไร การค้าสิ่งทอในยุคหลังโควตานี้จะส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางและถือเป็นการเปิดพรมแดนการแข่งขันของผู้ผลิตทุกประเทศในโลก

ประเด็นเรื่องผลกระทบจากการยกเลิกระบบโควตานี้เป็นที่สนใจในวงวิชาการและธุรกิจค่อนข้างมากและมีงานวิจัยจำนวนมากที่พยายามศึกษาผลกระทบนี้ต่อสวัสดิการสังคม แบบแผนการ

^๕ งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ผู้เขียนขอขอบคุณ ศ.รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำเกี่ยวกับการทำวิจัยในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของบริษัททุกท่าน และ เจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาสิ่งทอ และ สมาคมต่างๆ ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่าเพื่อให้ความรู้และข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการเขียนบทความนี้ ขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัย น.ส.ทัศนีย์ หอมกลิ่น น.ส.เหมววรรณ คงทอง และ นายภาคิน จิตโลกเกษม ที่ได้ช่วยติดต่อประสานงานนัดหมายสัมภาษณ์ต่างๆ และ รวบรวม จัดเตรียมข้อมูลสถิติการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้เขียน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

^๔ ผู้ที่สนใจรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบของ MFA ต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอไทย กรุณาดู สมบูรณ์ ศิริประชัย (2530) และ สำหรับประเด็นเรื่องพัฒนาการของ MFA ฉบับต่างๆ และ ข้อตกลงสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (Agreement on Textiles and Clothing: ATC) กรุณาดู Suphat Suphachalasai (1989), Spinnenger (1998), Thongpakde and Puppahavesa (1999), Nordas (2004) และ ศิริพร บุญสิน (2542) เป็นต้น

ค้าและการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในหลายประเทศ เนื่องจากโครงสร้างของอุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศต่างๆ ได้พัฒนามาในช่วงที่การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มถูกจำกัดด้วยระบบโควตา ดังนั้นโครงสร้างการผลิต การส่งออก และ โครงสร้างอุตสาหกรรมจึงไม่ได้พัฒนาไปตามกลไกตลาดที่ผู้ที่มีความได้เปรียบในการส่งออกจะสามารถส่งออกได้ แต่ระบบโควตาได้ให้การคุ้มครองทำให้บางประเทศที่ไม่มีความสามารถในการผลิตก็ยังคงสามารถส่งออกได้ มีงานวิชาการจำนวนมากไม่น้อยที่พยายามพยากรณ์ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มโดยอาศัยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปในการพยากรณ์ในสถานการณ์ต่างๆ เช่น งานของ Diao and Somwaru (2001), Nordas (2004) และ Whalley (2006) ซึ่งผลการคาดการณ์ออกมาคล้ายกันคือ ประเทศจีนและอินเดียจะเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรี ในขณะที่ประเทศอื่นๆ จะสูญเสียส่วนแบ่งตลาดอย่างมาก⁵ และ งานอีกกลุ่มหนึ่งที่วิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในยุคการค้าเสรี โดยศึกษาข้อมูลสถิติการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในช่วงที่ยังถูกจำกัดด้วยระบบโควตา (ในช่วง ATC) เช่น งานของ Gereffi (1999), Gereffi and Memedovic (2003), USITC (2004), Abernathy et. al. (2005), OECD (2004), Tewari (2005) และ UN (2005) ได้พิจารณาถึงการส่งออกและส่วนแบ่งตลาดของประเทศผู้ส่งออกในตลาดสำคัญ ร่วมกับปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ เช่น ต้นทุนแรงงาน โครงสร้างพื้นฐาน ท่าเรือที่ตั้งบรรยากาศในการลงทุน ความพร้อมของวัตถุดิบ และ นโยบายของบรรษัทข้ามชาติ (โดยเฉพาะบริษัทผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่ของโลกที่จัดซื้อเครื่องแต่งกายจากประเทศอื่นๆ) ซึ่งผลการศึกษามีความแตกต่างจากงานกลุ่มแรกเล็กน้อย กล่าวคือ นักวิจัยกลุ่มนี้เชื่อว่าปัจจัยที่จะกำหนดความสามารถในการแข่งขันและการรักษาตลาดส่งออกนั้นไม่ได้ขึ้นกับปัจจัยด้านต้นทุนเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นกับปัจจัยด้านอื่นด้วย เช่นความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้ซื้อได้อย่างรวดเร็ว การตอบสนองต่อความต้องการทางเทคนิคและคุณภาพที่เพิ่มสูงขึ้นได้ เป็นต้น ซึ่งโดยนัยแล้วหมายความว่ากลุ่มประเทศอเมริกาใต้และประเทศยุโรปตะวันออกที่อยู่ใกล้ตลาดใหญ่ทั้งสองนี้จะยังคงมีความได้เปรียบอยู่ กระนั้นก็ตามงานทั้งสองกลุ่มนี้ก็มิได้ปฏิเสธถึงความสำคัญของปัจจัยความได้เปรียบด้านต้นทุนแรงงาน เพราะอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปยังเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นอยู่

ในช่วงปี 2547 – 2548 งานวิจัยจำนวนหนึ่งได้ให้มุมมองเกี่ยวกับผลกระทบของการเปิดเสรีว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ภายในห่วงโซ่อุปทานของ การค้าปลีก – เครื่องนุ่งห่ม – สิ่งทอ (retail-apparel-textile supply chain)⁶ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ส่งออกเครื่องนุ่งห่ม

⁵ สำหรับผู้ที่สนใจในประเด็นนี้ กรุณาดู OECD (2003), Liberalising Trade in Textiles and Clothing: A Survey on Quantitative Studies, OECD Working Paper ที่ได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการศึกษาผลกระทบของการยกเลิก MFA ในเชิงปริมาณอย่างละเอียดและค่อนข้างสมบูรณ์

⁶ แนวคิดนี้มีการพูดถึงในช่วงที่ ATC ยังมีผลอยู่ เช่น งานของ Gereffi (1999) และ Gereffi and Memedovic (2003) ที่เสนอแนวคิดที่ว่าด้วย ห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก (Global Value Chain GVC) ซึ่งพยายามอธิบายว่าการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มนั้นมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเครือข่ายการผลิตที่เชื่อมโยงกันตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ การผลิต จนถึงการทำตลาดของสินค้าเครื่องนุ่งห่ม โดยผู้ที่มิบทบาทสูงในห่วงโซ่นี้คือผู้

เช่น งานของ Nordas (2004) Abernathy et. al. (2005) Palpacuer et. al. (2005) และ Risen (2005) โดยมีการกล่าวว่าการยกเลิกระบบโควตาจะเร่งให้เกิดการปรับตัวขนานใหญ่ในการค้าปลีกและห่วงโซ่อุปทาน และ “จะเปลี่ยนวิธีการดำเนินธุรกิจของอุตสาหกรรมนี้ทั้งหมด”⁷ เนื่องจากผู้ซื้อไม่จำเป็นต้องสนใจเรื่องข้อจำกัดเชิงปริมาณอีกต่อไป การจัดซื้อและการเลือกผู้ผลิตเพื่อดำเนินการตัด เย็บ ในขั้นตอนต่างๆ สามารถทำได้ง่ายมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการกระจายคำสั่งผลิตไปยังสถานที่ที่มีความได้เปรียบด้านต้นทุนและการส่งมอบมากที่สุด สำหรับประเทศไทยซึ่งจัดเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มประเทศหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้าของโลกภายหลังการยกเลิกโควตาส่งทอและเครื่องนุ่งห่มนี้ย่อมส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ รูปแบบการค้าจะเปลี่ยนไปอย่างไร กลยุทธ์ของผู้ซื้อสิ่งทอรายใหญ่จะเปลี่ยนไปทิศทางใด และ การเปลี่ยนแปลงนี้จะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตในประเทศไทยอย่างไร คำตอบที่ชัดเจนในประเด็นเหล่านี้ยังคงต้องใช้เวลาค้นคว้าเพิ่มเติมต่อไป⁸

เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการกีดกันเชิงปริมาณภายใต้ MFA และ ATC ประเทศไทยจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบที่จะตามมาหลังการเปิดเสรีสิ่งทอได้ ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทบทวนสถานะทางการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มและความสามารถในการแข่งขันของไทยในช่วงที่มีการทยอยยกเลิกโควตา (ATC Integration) และภายหลังการยกเลิกโควตา โดยอาศัยข้อมูลการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยและของโลกเพื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงและเพื่อคำนวณดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏ (Revealed Comparative Advantage Index: RCA) นอกจากนี้การนำเสนอจะอาศัยข้อมูลสถิติการส่งออกของประเทศไทยและส่วนแบ่งตลาดและเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในเอเชียที่เป็นผู้ส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มด้วย⁹ กรอบเวลาการวิเคราะห์คือตั้งแต่ช่วงข้อตกลง ATC จนถึงปีพ.ศ. 2548 เพื่อจะทำการเชื่อมโยงกับประวัติการใช้โควตาเพื่อการกีดกันทางการค้าในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลก ตลอดจนรวบรวมบทวิเคราะห์ผลกระทบของการบังคับใช้และการยกเลิกโควตาตามข้อตกลง ATC และนำเสนอถึงสภาพการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์

ซื้อที่เป็นเจ้าของตราสินค้าหรือผู้ค้าปลีกรายใหญ่ (Brand marketers หรือ Large retailers) ไม่ใช้การค้าสิ่งทอที่เจ้าของโรงงานหรือผู้ผลิตเครื่องแต่งกายเป็นผู้กำหนด

⁷ เป็นคำกล่าวจากประสบการณ์เกือบสามสิบปีในการทำงานของ Laura Jones ผู้อำนวยการสมาคมผู้นำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของสหรัฐอเมริกา (United States Association of Importers of Textiles and Apparel: USAITA) อ้างถึงใน Risen (2005, p. 28)

⁸ การค้นคว้าประเด็นนี้จำเป็นต้องทำการวิจัยภาคสนาม เช่นการสัมภาษณ์และการใช้แบบสอบถาม สำหรับผู้ที่สนใจเรื่องการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ผลิตภายในห่วงโซ่อุปทาน หรือ สายโซ่มูลค่า (Global Value Chain) ในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก Gereffi (1999), Gereffi and Memedovic (2003), Abernathy et. al. (2004), Palpacuer et. al. (2005) เป็นต้น

⁹ ในการศึกษานี้จะให้ความสนใจประเทศในแถบเอเชียที่เป็นผู้ส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เช่น จีน อินเดีย อินโดนีเซีย บังกลาเทศ เกาหลีใต้

ภายในห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมนี้ในระดับโลก ความเข้าใจในประเด็นเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยและต่อภาครัฐในการกำหนดนโยบายต่อไปในอนาคต

บทความนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน โดยส่วนแรกคือ บทนำ และ ส่วนที่สองจะทำการทบทวนประวัติความเป็นมาของข้อตกลงการค้าและผลกระทบต่อแบบแผนการผลิตและการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มโดยจะเน้นที่ข้อตกลงการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (Agreement on Textiles and Clothing: ATC) ส่วนที่สามจะนำเสนอข้อมูลสถิติการค้าและการคำนวณค่าดัชนีความได้เปรียบของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของประเทศไทย ส่วนที่สี่ อภิปรายถึงผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าสิ่งทอต่อประเทศผู้ส่งออกและการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลก และ การปรับตัวของผู้ผลิตไทยและ ส่วนสุดท้ายคือการสรุป

2. ประวัติความเป็นมาของข้อตกลงการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม และ ผลกระทบต่อแบบแผนการผลิตและการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม

ข้อตกลงการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (Agreement on Textiles and Clothing: ATC) เป็นข้อกำหนดเพื่อยกเลิกระบบโควตาที่ถูกใช้มาเป็นระยะเวลานานในการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลก โดยกำหนดให้มีการทยอย 'ผนวก' (Integrate) รายการสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่เคยถูกจำกัดโดยโควตาลับเข้าสู่กรอบการค้าเสรี โดยให้เวลาเตรียมการในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้รวม 10 ปี ระหว่าง 1 มกราคม 2538 ถึง 31 ธันวาคม 2547 อย่างไรก็ตาม การที่ระบบโควตาถูกใช้เพื่อกีดกันการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลกมาเป็นเวลานานนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการค้าและสวัสดิการทางสังคมของทั้งประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออก ดังนั้น การทยอยยกเลิกโควตาตามข้อตกลง ATC จึงเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของประวัติศาสตร์การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลก และในการที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของการยกเลิกโควตาส่งทอและเครื่องนุ่งห่มทั้งหมดในปี 2548 นี้ เราจำเป็นต้องเข้าใจถึงการใช้โควตาในอดีตที่ผ่านมา สาเหตุที่มีความพยายามผลักดันให้มีการยกเลิกโควตานี้ และผลกระทบที่คาดว่าจะได้เกิดขึ้นจากการยกเลิกโควตา

2.1 การกีดกันทางการค้าโดยใช้โควตาก่อนถึงการเปิดเสรีทางการค้าตามข้อตกลง ATC

อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเป็นอุตสาหกรรมที่มีประวัติการกีดกันทางการค้ามายาวนาน โดยในระยะเริ่มแรก สิ่งทอจากญี่ปุ่นถูกจำกัดการนำเข้าในประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้ข้อตกลงควบคุมการส่งออกแบบสมัครใจ (Voluntary Export Restraints: VERs) ซึ่งถูกใช้แพร่หลายในช่วงปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) และได้มีการพัฒนาเป็นข้อตกลงสิ่งทออีกหลายฉบับ เริ่มจากในปี พ.ศ. 2505 (ค.ศ. 1962) ได้มีการเจรจาข้อตกลงระยะสั้นเกี่ยวกับสิ่งทอฝ้าย (Short-term Arrangement on Cotton Textiles: STA) ซึ่งต่อมาได้แก้ไขเป็นข้อตกลงระยะยาวว่าด้วยการค้าสิ่งทอฝ้ายระหว่างประเทศ (Long-term Arrangement regarding International Trade: LTA) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2517

(ค.ศ. 1974) ข้อตกลง LTA ได้กลายมาเป็นข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-Fibre Arrangement: MFA) ซึ่งกำหนดโควตาการนำเข้าสิ่งทอทั้งประเภทเส้นใยฝ้าย ขนสัตว์ รวมไปถึงเส้นใยประดิษฐ์

MFA เป็นข้อตกลงแบบทวิภาคีภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากร (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ซึ่งเป็นข้อตกลงแบบพหุภาคี โดยประเทศที่เข้าร่วมใช้ข้อตกลงนี้ ได้แก่ ประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา และประเทศผู้นำเข้าซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้ว 18 ประเทศ ได้แก่ สหภาพยุโรป (15 ประเทศ) สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ และแคนาดา และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 จนถึงปี พ.ศ. 2537 กลุ่มประเทศในข้อตกลงได้มีการเจรจามุ่งมั่นใช้ข้อตกลง MFA รวมทั้งสิ้น 4 ฉบับ ได้แก่ MFA I – MFA IV ซึ่งสาระสำคัญของข้อตกลง MFA คือ การกำหนดให้มีการจำกัดการนำเข้าซึ่งอาจแตกต่างกันตามประเภทสินค้าและประเทศคู่ค้า แต่มีหลักการสำคัญเหมือนกันสามประการ ได้แก่ การกำหนดอัตราการเติบโตขั้นต่ำให้แก่โควตาส่งออกและเครื่องนุ่งห่มในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ระหว่างผู้ส่งออก และการกำหนดข้อยืดหยุ่นในการส่งออก (Flexibility Provision) ข้อตกลงนี้มีเป้าหมายสำคัญเพื่อปกป้องผู้ผลิตในประเทศผู้นำเข้า (ที่ใช้ข้อตกลง) แต่ในขณะเดียวกันการกำหนดโควตาการนำเข้าจากแต่ละประเทศเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถส่งออกสินค้าได้

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลง MFA นี้มีความขัดแย้งกับหลักการของ GATT ที่พยายามผลักดันให้มีการค้าเสรีเกิดขึ้น อีกทั้ง MFA ยังถูกใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าของประเทศที่พัฒนาแล้วมากกว่าที่จะถูกใช้ในการป้องกันสถานการณ์ที่สินค้านำเข้าก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ผลิตในประเทศ (market disruptions) ดังนั้น ในการเจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) จึงได้มีการพิจารณาทบทวนข้อตกลง MFA เพื่อหามาตรการที่จะทำให้การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเป็นไปอย่างเสรี ผลจากการเจรจาในครั้งนั้นประเทศสมาชิกได้บรรลุถึงข้อตกลงที่จะนำสิ่งทอลับเข้ามาอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของแกตต์โดยยกเลิกข้อตกลง MFA และ กำหนดข้อตกลงใหม่ที่เรียกว่า “ความตกลงว่าด้วยสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม” (Agreement on Textiles and Clothing: ATC) ซึ่งกำหนดให้ยกเลิกระบบโควตาแบบค่อยเป็นค่อยไปภายในระยะเวลา 10 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538-2547 และมีการเพิ่มอัตราปริมาณการนำเข้า (Quota Growth) ที่แน่นอน ทั้งนี้ ATC ทำหน้าที่เป็นข้อตกลงสำหรับช่วงเปลี่ยนผ่านจากการค้าสิ่งทอภายใต้ระบบโควตา (MFA) มาสู่การค้าเสรีสิ่งทอแบบพหุภาคีภายใต้ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (GATT/WTO) ระบบโควตาทันทีได้ถูกยกเลิกและการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจะไม่มีมาตรการจำกัดทางด้านปริมาณนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548

การดำเนินการเพื่อเปิดเสรีทางการค้าภายใต้ข้อตกลง ATC มีหลักการที่สำคัญสองประการ คือ 1) การรวมผลิตภัณฑ์ (Integration) เข้าสู่ระบบการค้าเสรีของ GATT/WTO แบบค่อยเป็นค่อยไป โดยพิจารณาจากปริมาณการนำเข้าเป็นหลัก และ 2) การเพิ่มปริมาณโควตาการนำเข้าโดยเพิ่ม

อัตราการขยายโควตานำเข้าที่เหลือ¹⁰ กระบวนการปล่อยเสรีสิ่งทอตามข้อตกลง ATC ในช่วงระยะเวลาทั้งหมด 10 ปี แบ่งได้เป็น 4 ระยะ ได้แก่ ระยะที่หนึ่ง ระหว่าง 1 ม.ค. 38 – 31 ธ.ค. 40 ระยะที่สอง ระหว่าง 1 ม.ค. 41 – 31 ธ.ค. 44 และระยะที่สาม ระหว่าง 1 ม.ค. 45 – 31 ธ.ค. 47 โดยในแต่ละช่วงเวลาจะมีการเพิ่มปริมาณขั้นต่ำของสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่เปิดเสรีทางการค้า โดยในช่วงแรกจะยกเลิกโควตาร้อยละ 16 ช่วงที่ 2 ผนวกรายการที่เคยถูกจำกัดด้วยโควตาอีกร้อยละ 17 และในช่วงที่ 3 อีกร้อยละ 18 และ ระยะสุดท้าย คือจากวันที่ 1 มกราคม 2548 ก็จะเปิดเสรีทั้งหมด (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ปริมาณการนำเข้าที่เปิดเสรีตามข้อตกลง ATC

ช่วงเวลา	ร้อยละของการนำเข้าที่เปิดเสรี ^(ก) (Minimum Volume Integrated)	ร้อยละของปริมาณการนำเข้าสะสม (Accumulated Volume Integrated)	อัตราการขยายโควตาที่เหลือ ^(ข) (Remaining Quota Growth Rate) (ร้อยละ)
1 ม. ค. 38 – 31 ธ.ค. 40	16	16	16
1 ม. ค. 41 – 31 ธ.ค. 44	17	33	25
1 ม. ค. 45 – 31 ธ.ค. 47	18	51	27
1 ม. ค. 48 เป็นต้นไป	49	100	Full Integration

ที่มา: Mayer (2004)

หมายเหตุ: ก) คิดเป็นร้อยละของปริมาณการนำเข้าในปี 2533 (ค.ศ. 1990) เป็นฐาน

ข) วิธีคิดใช้ปริมาณการนำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มทั้งหมดในปี 2533 (ค.ศ. 1990) เป็นฐาน ตัวอย่างเช่น ประเทศผู้ส่งออกหนึ่งมีข้อตกลงว่าปริมาณการส่งออกสามารถเพิ่มขึ้นได้ ร้อยละ 6 ดังนั้นในระยะที่หนึ่งสามารถเพิ่มปริมาณสินค้าที่ถูกจำกัดภายใต้โควตาร้อยละ 16 ของปริมาณการนำเข้าในปี 2533 คือ ร้อยละ 6.96 ($6 + 16\% = 6.96$) และในระยะที่สองและ ในระยะที่สามอัตราการเติบโตของปริมาณการนำเข้าจะเพิ่มเป็นร้อยละ 25 และร้อยละ 27 คือ ปริมาณการส่งออกไปยังตลาดนี้ได้เป็น ร้อยละ 8.7 ($6.96 + 25\% = 8.7$) และ 11.05 ($8.7 + 27\% = 11.05$) ตามลำดับ

พัฒนาการของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลกเป็นผลมาจากการกีดกันการค้า โดยเฉพาะการควบคุมเชิงปริมาณมาเป็นเวลานาน ดังนั้นการยุติระบบโควตาอย่างสิ้นเชิงนับได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในประวัติศาสตร์การค้าการลงทุนในอุตสาหกรรมนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมในประเด็นเหล่านี้พบว่าในช่วงปลายของข้อตกลง ATC ได้มีบทความทางวิชาการและงานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาถึงผลของการกีดกันการค้าต่อโครงสร้างการผลิตและการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในประเทศต่าง ๆ และพยายามทำนายผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประเทศผู้ผลิตและส่งออกสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มด้วย โดยรายละเอียดจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

¹⁰ กำหนดโดยประเทศที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง MFA อันได้แก่ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา และนอร์เวย์

2.2 ผลกระทบของระบบโควตาต่อโครงสร้างการผลิตและการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม

การกำหนดโควตาในการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศอื่นๆ เป็นการบิดเบือนทางการค้าระหว่างประเทศ ส่งผลให้ผู้ผลิตที่มีศักยภาพไม่สามารถส่งออกสินค้าของตนได้เท่ากับปริมาณที่ผู้บริโภคต้องการทั้งที่สามารถผลิตสินค้ามีคุณภาพดีและราคาถูกกว่าสินค้าในประเทศผู้นำเข้า แม้โควตาจะมีการบังคับใช้ในสินค้าที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่เหมือนกันคือโควตาทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

สำหรับประเทศผู้ส่งออก การได้รับสิทธิในการบริหารจัดการโควตาเองส่งผลให้ประเทศผู้ส่งออกได้รับประโยชน์จากค่าเช่าโควตา (Quota rents) โดยผู้จัดสรรโควตาจะได้รับใบอนุญาตส่งออกซึ่งสะท้อนถึงมูลค่าของค่าเช่าโควตาที่จะได้รับจากการส่งออก อย่างไรก็ตาม การที่ผู้จัดสรรโควตามีอำนาจในการกำหนดโควตาในการส่งออกของผู้ผลิตแต่ละราย สามารถก่อให้เกิดแรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์จากค่าเช่า (Rent seeking) ของผู้จัดสรรโควตา หรือเกิดการซื้อขายโควตาส่งออก ทำให้ต้นทุนสูงขึ้น ผลของการมีโควตาการส่งออกจึงเปรียบเสมือนกับการเก็บภาษีการส่งออก (Tariff) ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ผลิตมีต้นทุนสูงขึ้น ทำให้สินค้าส่งออกราคาสูงขึ้น (Nordas, 2004; UN, 2005) ซึ่งราคาสินค้าที่สูงขึ้นนี้ยังเป็นผลให้ผู้ผลิตในประเทศผู้นำเข้าได้รับประโยชน์ ผู้บริโภคเสียประโยชน์เนื่องจากต้องซื้อสินค้าในราคาที่แพงขึ้นและมีตัวเลือกน้อยกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ การใช้โควตาจะทำให้รัฐบาลของประเทศผู้นำเข้าไม่มีรายได้จากการเก็บภาษีนำเข้าอีกด้วย

ระบบโควตาก็ทำให้เกิดการบิดเบือนในการค้าและการลงทุน ทำให้มีการย้ายฐานการผลิตจากประเทศที่ใช้โควตาเต็ม (Quota constrained) ไปยังประเทศที่ไม่ถูกจำกัดโควตาชั่วคราว (temporary unconstrained) ทำให้การผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มกระจายตัวอยู่หลายประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาดำหรือเพิ่งเริ่มต้นพัฒนาอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการตัดเย็บเสื้อผ้าเป็นกิจกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ไม่จำเป็นต้องลงทุนในเครื่องจักรมากนัก จึงมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดต่ำ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเข้าสู่กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ นอกจากนี้ ระบบโควตามีส่วนช่วยรับประกันว่าจะสามารถส่งออกและนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาเพื่อพัฒนาประเทศต่อไปได้ ซึ่งประวัติศาสตร์การพัฒนาของประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง ล้วนแล้วแต่เริ่มต้นด้วยอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (Palpacuer et. al. 2005)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาในเชิงพลวัตแล้วเรามีอาจปฏิเสธได้ว่าการจำกัดโควตาก็ให้เกิดการยกระดับของอุตสาหกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศที่ได้รับคำสั่งซื้อ โดยเฉพาะประเทศที่ใช้โควตาส่งออกเต็มจำนวนแล้ว (เช่นประเทศในเอเชียตะวันออก) เพราะการจำกัดโควตาเป็นการจำกัดเชิงปริมาณและใช้เฉพาะกับสินค้าบางประเภท ดังนั้นผู้ผลิตในประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นเพื่อไม่ต้องเผชิญกับปัญหาโควตา ในขณะเดียวกัน การผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มประเภททั่วไป (mass production) ที่มีต้นทุนการผลิตต่ำที่ใช้โควตาเต็มแล้วก็ย้ายไปยังประเทศอื่นที่เพิ่งเริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งยังไม่ถูกจำกัดหรือถูกจำกัดภายใต้ระบบ

โควตาน้อย (UNCTAD, 2005:13) เราอาจกล่าวได้ว่าโควตานำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มตามข้อตกลง MFA นี้มีข้อดีคือสามารถส่งเสริมให้มีการยกระดับคุณภาพของสินค้าที่ผลิตในบางประเทศได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็อาจส่งผลเสียเพราะเป็นการปกป้องประเทศผู้ผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาเทคโนโลยีและประสิทธิภาพในการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งประเทศเหล่านี้อาจจะประสบปัญหาเมื่อการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มกลับเข้าสู่การค้าเสรี แม้ว่าจะมีการใช้เวลา 10 ปีในการปรับตัวภายใต้ข้อตกลง ATC ก็ตาม

แม้ว่าข้อตกลง ATC ได้กำหนดกรอบเวลาและขยายปริมาณโควตาการนำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มโดยรวมให้เพิ่มสูงขึ้น แต่มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าการเปิดเสรีการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มยังคงเป็นไปอย่างจำกัด (Nordas, 2004) และ มีลักษณะ "ถ่วงหลัง" (Tewari, 2005) กล่าวคือ การดำเนินการยกเลิกโควตาการนำเข้าในช่วงระยะที่หนึ่งและระยะที่สองของ ATC Integration ประเทศผู้นำเข้าขยายปริมาณการนำเข้าหรือผนวกรายการสินค้าสิ่งทอที่ไม่เคยอยู่ภายใต้ข้อตกลง MFA เป็นอันดับแรก นอกจากนี้ยังเลือกยกเลิกโควตาสิ่งทอในผลิตภัณฑ์ที่มีการใช้โควตาการนำเข้าต่ำ ประเทศผู้ส่งออกจึงไม่ได้ประโยชน์มากนักจากการทยอยยกเลิกโควตาทั้งสามระยะ สำหรับรายการสิ่งทอที่มีความอ่อนไหวต่อการกำหนดโควตาและสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงนั้น ผู้นำเข้าก็เลือกที่จะเปิดเสรีการค้าในระยะสุดท้ายของ ATC (คือการเปิดเสรีทั้งหมด) การเปิดเสรีทางการค้าข้างต้นเป็นผลให้ข้อตกลง ATC มีลักษณะ "ถ่วงหลัง" (back loaded) คือการทยอยยกเลิกโควตาสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่มีความสำคัญจะอยู่ในช่วงสุดท้ายของ ATC Integration (Tewari, 2005) ลักษณะ "ถ่วงหลัง" นี้ เห็นได้ชัดเจนจากข้อมูลปริมาณโควตาการนำเข้าในสหรัฐอเมริกา แคนาดา และสหภาพยุโรปที่ยกเลิกไปในช่วงระยะที่หนึ่งถึงระยะที่สามมีเพียง 164 โควตาจากทั้งหมด 1,271 โควตา หรือคิดเป็นร้อยละ 13 ของโควตาที่เหลือมาจากข้อตกลง MFA (ดูตารางที่ 2) นอกจากนี้ กระบวนการ ATC Integration ยังยืดปริมาณการนำเข้าสินค้าเป็นเกณฑ์ในการยกเลิกโควตา แทนที่จะพิจารณาด้านมูลค่า ผู้นำเข้าจึงเลือกสินค้าที่มีมูลค่าต่ำ ผนวกกลับสู่ระบบของแอกดตีในระยะที่หนึ่งถึงระยะที่สาม ในขณะที่กลุ่มสินค้าที่มีมูลค่าสูงซึ่งส่วนใหญ่ เช่น เครื่องแต่งกายต่างๆ มาอยู่ในช่วงสุดท้าย ทำให้มีการคาดว่าการเปิดเสรีอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการปรับตัวของทั้งประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออกเมื่อโควตาทั้งหมดถูกยกเลิกภายหลังปีพ.ศ. 2547 (Mayer, 2004)

ตารางที่ 2 ปริมาณโควตาการนำเข้าที่ยกเลิกในชั้นที่ 1-3 ของ ATC

(จำนวนโควตา)	แคนาดา	สหภาพยุโรป	สหรัฐอเมริกา	รวม
ปริมาณโควตาการนำเข้าที่เหลือจาก MFA	295	218	758	1271
ปริมาณโควตาการนำเข้าที่ยกเลิกในชั้นที่ 1 ถึง 3	56	51	57	164
ปริมาณโควตาการนำเข้าที่ต้องยกเลิกนับตั้งแต่วันที่ 1 ม.ค. 48	239	167	701	1107
ร้อยละของโควตาทั้งหมด (สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม) ภายใต้ MFA ที่ต้องยกเลิกก่อน 1 ม.ค. 48	19.0	23.4	7.5	12.9
ร้อยละของโควตาเครื่องนุ่งห่มภายใต้ MFA ที่ต้องยกเลิกก่อน 1 ม.ค. 48	7.0	6.0	6.5	

ที่มา: WTO (2001; pp.219-221) และ Mayer (2004)

ก่อนที่ข้อตกลง ATC จะสิ้นสุดลงในวันที่ 31 ธันวาคม 2547 นั้น มีงานวิจัยจำนวนหนึ่งพยายามศึกษาถึงผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในยุโรปโควตาที่แนบมาการแข่งขันจะรุนแรงขึ้นโดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป ผลการคาดการณ์เบื้องต้นชี้ว่าผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพมากหรือมีต้นทุนต่ำกว่า มีกำลังการผลิตมากกว่าและมีอัตราการใช้โควตาเต็มที่จะมีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้น¹¹ (Nordas, 2004; USITC, 2004; Tewari, 2005; Whalley, 2006) และ จีนจะกลายเป็นผู้ส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มรายใหญ่ที่สุดในตลาดสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป (Nordas, 2004) งานวิจัยหลายชิ้นได้ข้อสรุปคล้ายกันคือการยกเลิกโควตาส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจะส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดของผู้ส่งออกรายสำคัญเปลี่ยนแปลงไป โดยส่วนแบ่งตลาดของจีนและอินเดียจะเพิ่มขึ้นอย่างมากทั้งในตลาดสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศกำลังพัฒนาอื่นจะสูญเสียส่วนแบ่งตลาดอย่างเห็นได้ชัด ส่วนกลุ่มประเทศซึ่งเคยได้ประโยชน์จากข้อตกลงการค้าในภูมิภาค (Preferential Trade Agreements: PTAs) เช่น เม็กซิโก ซึ่งส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกา และประเทศแอฟริกาเหนือ ตุรกี และกลุ่มประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกซึ่งส่งออกไปยังสหภาพยุโรปจะสูญเสียส่วนแบ่งตลาดเช่นกัน (เช่น Diao and Somwaru, 2001; และ Nordas, 2004 เป็นต้น)¹²

อย่างไรก็ดี การคาดการณ์โดยแบบจำลองเหล่านี้ก็มีข้อจำกัดเช่นกัน การพิจารณาเฉพาะความสามารถในการแข่งขันทางด้านต้นทุนเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถอธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นได้ถูกต้องทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงส่วนแบ่งตลาดของผู้ส่งออกแต่ละประเทศที่ได้จากการทำนายโดยใช้แบบจำลองไม่ได้พิจารณาถึงโครงสร้างการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม การจัดซื้อ และรูปแบบ

¹¹ จากการศึกษาของ Tewari (2005) จีน เอเชียใต้ อินเดีย เอเชีย ไทย มาเลเซีย จะสามารถเข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้ง่ายกว่าประเทศที่มีต้นทุนการผลิตสูง เช่น ประเทศในละตินอเมริกา ตะวันออกกลาง แอฟริกาเหนือ และยุโรปตะวันออก

¹² สำหรับผู้ที่สนใจในประเด็นนี้ กรุณาดู ภัททา เกิดเรือง (2548) ที่ได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการคาดการณ์ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าสิ่งทอค่อนข้างละเอียด

การค้าที่เปลี่ยนไปในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา (Nordas, 2004; OECD, 2003; USITC, 2004) ในการวิเคราะห์ผลกระทบของการยกเลิกโควตาต่อรูปแบบการค้า Tewari (2005) ซึ่งให้เห็นว่า การตัดสินใจในการจัดซื้อ (Sourcing decision) ยังเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณาออกเหนือไปจากความสามารถในการแข่งขันทางด้านต้นทุน ซึ่งการตัดสินใจในการจัดซื้อยังขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าของโลก (Global clothing chains) เวลาในการจัดซื้อและส่งสินค้า (Timeliness in apparel sourcing and supply) ความยืดหยุ่นของผู้ผลิต (Flexibility) ความหลากหลายของสินค้า (Product diversity) ความเสี่ยงของการกักเก็บสินค้า (Inventory risk) ตลอดจนความต้องการต่อการเติมเต็มสินค้าและการค้าปลีกแบบลิ้น (Demand for replenishment and lean retailing) ของผู้ค้าปลีกรายใหญ่

นอกจากนี้ การพิจารณารูปแบบการค้าที่จะเปลี่ยนแปลงไปภายหลังข้อตกลง ATC สิ้นสุดลง ยังต้องคำนึงถึงประเด็นที่สำคัญอื่นๆ อาทิเช่น ข้อตกลงการค้าพิเศษในภูมิภาคและระยะทางจากประเทศผู้ผลิตไปยังตลาดยังคงมีความสำคัญอยู่ การตัดสินใจในการจัดซื้อในระดับบริษัท หรือแม้กระทั่งการที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปนำเอามาตรการปกป้องมาใช้กับสินค้าจากจีนเป็นการชั่วคราว (OECD, 2004; Abemathy et. al, 2005; Whalley, 2006) ปัจจัยเหล่านี้อาจทำให้การเปลี่ยนแปลงไม่รุนแรงอย่างที่คาดการณ์ไว้ ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าระบบโควตาในการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจะถูกยกเลิกไป แต่การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มระหว่างประเทศก็ยังคงเผชิญกับภาษีนำเข้า (Tariffs) หรือการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Non-tariff measures) ได้

อย่างไรก็ดี การยกเลิกโควตาส่งทอและเครื่องนุ่งห่มตามข้อตกลง ATC นี้จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานะทางการค้าของไทยในตลาดโลก ตลอดจนการปรับตัวของผู้ประกอบการไทยและประเทศคู่แข่งในช่วงก่อนข้อตกลง ATC สิ้นสุดลง ดังนั้น เพื่อแสดงรูปแบบการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ส่วนต่อไปของบทความจะพิจารณาโครงสร้างการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลกในภาพรวม รวมทั้งการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยไปยังประเทศคู่ค้าที่สำคัญ ข้อมูลเหล่านี้นอกจากจะแสดงถึงสถานะทางการค้าของไทยในช่วงก่อนระบบโควตาสิ้นสุดลงแล้ว ยังช่วยในการวิเคราะห์ผลกระทบของการยกเลิกโควตาต่อภาคอุตสาหกรรมของไทยและการเตรียมความพร้อมกับรูปแบบทางการค้าที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย

3. สถานภาพการผลิตและการค้าของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทยในตลาดโลก (ก่อนและหลังเปิดเสรีการค้า)

3.1 ความสำคัญของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม

อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ และการจ้างงานอย่างมาก โดยในปี 2547 อุตสาหกรรมสิ่งทอมีการจ้างงานถึง 1.076 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 20.3 ของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม หรือ คิดเป็นร้อยละ 4.5 ของการจ้างงานทั้งหมดในประเทศ นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูปยังเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญอีกด้วย เมื่อพิจารณารายละเอียดในภาคการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยในปี 2547 ซึ่งมีมูลค่าทั้งหมด 293,568 ล้านบาท จะพบว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของภาคการผลิตนี้ ร้อยละ 41.5 มาจากการผลิตสิ่งทอและร้อยละ 58.5 มาจากการผลิตเครื่องนุ่งห่ม แม้สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในประเทศของการผลิตในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มมีมูลค่ามากกว่าการผลิตสิ่งทอเล็กน้อย แต่การจ้างงานในทั้งสองอุตสาหกรรมมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ข้อมูลการจ้างงานทั้งหมดภายในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในปี 2547 มีทั้งสิ้น 1.07 ล้านคน ร้อยละ 22.2 อยู่ในอุตสาหกรรมสิ่งทอ และร้อยละ 77.8 อยู่ในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม (ดูตารางที่ 3) แสดงว่า การผลิตเครื่องนุ่งห่มเป็นการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้น (labor-intensive production) ในขณะที่การผลิตสิ่งทอเป็นการผลิตที่เน้นการแปรรูปวัตถุดิบโดยใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรมากกว่า

เนื่องจากการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มมีความเกี่ยวข้องกับการจ้างงานภายในประเทศมาก โดยเฉพาะในการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป ความสามารถในการผลิตและการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยย่อมมีความสำคัญในการกำหนดอนาคตของอุตสาหกรรม ดังนั้นเมื่อการค้าในอุตสาหกรรมนี้ได้กลับเข้าสู่กรอบการค้าเสรี ในช่วง 10 ปีของการทยอยยกเลิกโควตาภายใต้ข้อตกลง ATC จึงเกิดคำถามว่า ที่ผ่านมภาคอุตสาหกรรมไทยได้มีการปรับตัวหรือไม่ และ เมื่อเปิดเสรีแล้วจะได้รับผลกระทบอย่างไร จะสามารถขยายตลาดการส่งออกได้หรือไม่ และ ควรปรับตัวอย่างไร ซึ่งประเด็นคำถามเหล่านี้เป็นคำถามสำคัญที่งานวิจัยชิ้นนี้พยายามวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบ ผู้วิจัยเห็นว่าการวิเคราะห์การปรับตัวของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทยในช่วงการทยอยยกเลิกโควตา (ATC Integration) รวมถึงผลกระทบของการยกเลิกโควตาต่อสินค้าส่งออกของไทยในช่วงที่ผ่านมา เราควรที่จะพิจารณาสถานะทางการค้าของสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยในช่วงก่อนและหลังการสิ้นสุดของข้อตกลง ATC โดยอาศัยข้อมูลการส่งออกของไทยไปยังตลาดคู่ค้าที่สำคัญในช่วงที่มีการทยอยยกเลิกโควตา และข้อมูลการส่งออกในปี 2548 ซึ่งเป็นปีแรกที่โควตาทั้งหมดได้ถูกยกเลิกไป

ตารางที่ 3 โครงสร้างการผลิตในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม

รายการ	2543	2544	2545	2546	2547
ภาคการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม					
มูลค่าการผลิต (ล้านบาท)	269,521	269,766	273,243	274,548	293,568
การจ้างงาน (พันคน)	1,083.7	1,081.5	1,082.9	1,084.1	1,076.6
อุตสาหกรรมสิ่งทอ					
มูลค่าการผลิต (ล้านบาท)	107,619	108,689	111,259	113,667	121,825
สัดส่วนของมูลค่าการผลิตในกลุ่มสิ่งทอ (ร้อยละ)	39.9	40.3	40.7	41.4	41.5
การจ้างงาน (พันคน)	240.5	241.0	242.0	242.6	238.9
สัดส่วนต่อการจ้างงานในกลุ่มสิ่งทอ (ร้อยละ)	22.2	22.3	22.3	22.4	22.2
อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม					
มูลค่าการผลิต (ล้านบาท)	161,902	161,077	161,984	160,881	171,743
สัดส่วนของมูลค่าการผลิตในกลุ่มสิ่งทอ (ร้อยละ)	60.1	59.7	59.3	58.6	58.5
การจ้างงาน (พันคน)	843.2	840.5	840.9	841.5	837.7
สัดส่วนต่อการจ้างงานในกลุ่มสิ่งทอ (ร้อยละ)	77.8	77.7	77.7	77.6	77.8

ที่มา หนังสือสถิติสิ่งทอไทยปี 2547

3.2 สถานะทางการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยในช่วงข้อตกลง ATC และช่วงหนึ่งปีแรกหลังการยกเลิกโควตา (พ.ศ. 2538 – 2548)

เนื้อหาในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการยกเลิกโควตาต่อการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทย โดยพิจารณาสถานะทางการค้าของสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากไทยก่อนและหลังข้อตกลง ATC สิ้นสุดลง ข้อมูลที่ใช้ประกอบการวิเคราะห์มีด้วยกันสามส่วนคือ 1) มูลค่าการส่งออกของไทยไปยังตลาดโลกและตลาดส่งออกที่สำคัญในช่วงที่มีการทยอยยกเลิกโควตา (ATC Integration) 2) การคำนวณดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏของสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยในช่วงปี 2538-2547 เพื่อบ่งชี้ความสามารถในการแข่งขันของสินค้าสิ่งทอที่ส่งออกจากไทยเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าประเภทอื่นและสินค้าส่งออกจากประเทศอื่น และ 3) ผลของการยกเลิกโควตาต่อแบบแผนการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของโลก

3.2.1 ข้อมูลการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทย

จากข้อมูลที่เผยแพร่ในหนังสือสถิติสิ่งทอไทยพบว่า การส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยในปี 2547 มีมูลค่า 254,705 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.5 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของไทย และในมูลค่าการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มนี้ ร้อยละ 47.7 มาจากการส่งออกสิ่งทอ และร้อยละ 52.3 มาจากการส่งออกเครื่องนุ่งห่ม (ดูตารางที่ 4) แม้ว่าประเทศไทยจะมีอุตสาหกรรมสิ่งทอและ

เครื่องนุ่งห่มครบวงจร แต่ข้อมูลการนำเข้าสินค้าในแต่ละกลุ่มสะท้อนให้เห็นว่าการผลิตในประเทศนั้นยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ผลิตในแต่ละขั้นตอนได้ ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของมูลค่าการนำเข้าสิ่งทอที่สูงถึงร้อยละ 94.5 จากมูลค่านำเข้า 100,313 ล้านบาท

ตารางที่ 4 มูลค่าการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยในตลาดโลก

รายการ	2543	2544	2545	2546	2547
ภาคการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม					
มูลค่าการส่งออก (ล้านบาท)	223,512.0	235,044.0	220,962.0	226,433.0	254,705.0
มูลค่าการนำเข้า (ล้านบาท)	94,670.0	101,183.0	91,115.0	92,703.0	100,313.0
ดุลการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	128,842.0	133,861.0	129,847.0	133,730.0	154,392.0
อุตสาหกรรมสิ่งทอ					
มูลค่าการส่งออก (ล้านบาท)	92,984.0	98,170.0	96,343.0	104,016.0	121,493.0
สัดส่วนต่อมูลค่าส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม(ร้อยละ)	41.6	41.8	43.6	45.9	47.7
มูลค่าการนำเข้า (ล้านบาท)	91,272.0	97,264.0	87,130.0	88,332.0	94,800.9
สัดส่วนต่อมูลค่านำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม(ร้อยละ)	96.4	96.1	95.6	95.3	94.5
อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม					
มูลค่าการส่งออก (ล้านบาท)	130,528.0	136,874.0	124,619.0	122,417.0	133,212.0
สัดส่วนต่อมูลค่าส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม(ร้อยละ)	58.4	58.2	56.4	54.1	52.3
มูลค่าการนำเข้า (ล้านบาท)	3,398.0	3,919.0	3,985.0	4,371.0	5,512.1
สัดส่วนต่อมูลค่านำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม(ร้อยละ)	3.6	3.9	4.4	4.7	5.5

ที่มา หนังสือสถิติสิ่งทอไทยปี 2547 และ 2548

หากพิจารณาในรายกลุ่มสินค้าซึ่งประกอบไปด้วย เส้นด้าย เส้นใย ผ้าผืน เสื้อผ้า สิ่งทอที่ใช้ในบ้าน และสิ่งทออื่นๆ จะพบว่า ในปี 2547 กลุ่มที่มีมูลค่าการส่งออกมากที่สุดและมีดุลการค้าเกินดุลมากที่สุดคือกลุ่มเสื้อผ้า ส่วนกลุ่มสินค้าที่มีมูลค่าการส่งออกรองลงมา ได้แก่ ผ้าผืน เส้นด้าย เส้นใย สิ่งทอที่ใช้ในบ้าน และ สิ่งทออื่นๆ ในทางกลับกัน สิ่งทอที่มีมูลค่าการนำเข้ามากที่สุด คือ เส้นใย และรองลงมา คือ ผ้าผืน สิ่งทออื่นๆ เส้นด้าย และสิ่งทอที่ใช้ในบ้านตามลำดับ เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้การผลิตเส้นใยจะเติบโตอย่างต่อเนื่องและสามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้นมากในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา แต่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการในประเทศ ทำให้ต้องนำเข้าและเป็นผลให้ดุลการค้าขาดดุล ในขณะที่สิ่งทอกลุ่มอื่นๆ มีดุลการค้าเกินดุล เป็นที่น่าสังเกตว่าผ้าผืนมีการนำเข้าลดลงเมื่อเทียบกับห้าปีก่อน และ เริ่มมีดุลการค้าเกินดุล ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการผลิตผ้าผืนในประเทศเริ่มมีการปรับตัวและตอบสนองต่อความต้องการในประเทศได้ดีขึ้น (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มแยกตามกลุ่มผลิตภัณฑ์ (ปี 2543 – 2547)

สินค้า	2543	2544	2545	2546	2547
เส้นใย					
ส่งออก	10,452.10	10,592.20	11,937.80	13,708.10	18,205.90
นำเข้า	24,662.60	27,385.90	26,025.50	28,314.60	29,355.30
ดุลการค้า	-14,210.50	-16,793.70	-14,087.70	-14,606.50	-11,149.40
% Δ	27.2	18.2	-16.1	3.7	-23.7
เส้นด้าย					
ส่งออก	19,995.70	21,405.90	22,201.10	24,559.70	29,855.40
นำเข้า	14,665.20	15,466.00	14,743.60	14,084.10	15,842.00
ดุลการค้า	5,330.50	5,939.90	7,457.50	10,475.60	14,013.40
% Δ	-22.8	11.4	25.5	40.5	33.8
ผ้าผืน					
ส่งออก	36,963.20	36,519.20	32,219.70	33,058.00	36,485.90
นำเข้า	36,411.80	37,285.50	29,785.30	28,565.70	29,082.00
ดุลการค้า	551.4	-766.3	2,434.40	4,492.30	7,403.90
% Δ	-88.5	-239	-417.7	84.5	64.8
สิ่งทอที่ใช้ในบ้าน					
ส่งออก	5,999.80	6,640.70	6,542.90	7,563.90	9,156.20
นำเข้า	492	493	479.1	750.6	583.2
ดุลการค้า	5,507.80	6,147.70	6,063.80	6,813.30	8,573.00
% Δ	22.5	11.6	-1.4	12.4	25.8
เสื้อผ้า					
ส่งออก	130,528.40	136,873.90	124,619.00	122,416.80	133,212.40
นำเข้า	3,398.40	3,919.00	3,984.90	4,370.60	5,512.10
ดุลการค้า	127,130.00	132,954.90	120,634.10	118,046.20	127,700.30
% Δ	13.3	4.6	-9.3	-2.1	8.2
สิ่งทออื่นๆ					
ส่งออก	19,572.70	23,012.10	23,441.40	25,126.50	27,788.90
นำเข้า	15,040.40	16,633.30	16,096.70	16,615.20	19,938.50
ดุลการค้า	4,532.30	6,378.80	7,344.70	8,511.30	7,850.40
% Δ	-2.6	40.7	15.1	15.9	-7.8
รวม					
ส่งออก	223,511.90	235,044.00	220,961.90	226,433.00	254,704.70
นำเข้า	94,670.40	101,182.70	91,115.10	92,700.80	100,313.10
ดุลการค้า	128,841.50	133,861.30	129,846.80	133,732.20	154,391.60
% Δ	5.7	3.9	-3	3	15.4

ที่มา: สถิติสิ่งทอไทย 2548

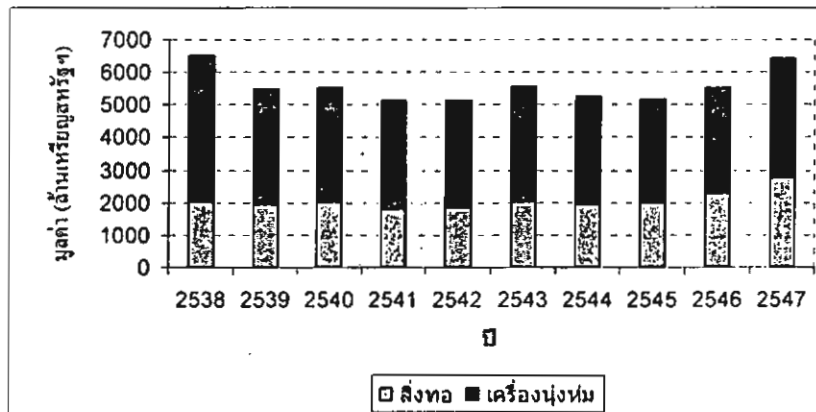
จากข้อมูลข้างต้น เราอาจกล่าวได้ว่าความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมในประเทศยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร เนื่องจากมูลค่าการนำเข้าเส้นใย เส้นด้าย และ ผ้าผืนยังคงค่อนข้างสูง ในขณะที่การส่งออกเครื่องแต่งกายมีมูลค่ามาก แสดงว่าผู้ผลิตในประเทศจำเป็นต้องนำเข้าวัตถุดิบเหล่านี้มาเพื่อใช้ในการตัดเย็บเครื่องแต่งกายเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะผ้าผืนที่ประเทศไทยมีการส่งออกมาก แต่ในขณะเดียวกันก็มีการนำเข้ามากด้วย ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากลักษณะการดำเนินธุรกิจในอดีตที่

ผู้ผลิตในไทยส่วนใหญ่เป็นผู้รับจ้างผลิต โดยทำการผลิตตามคำสั่งซื้อของลูกค้าที่จะระบุว่าต้องใช้ผ้าจากแหล่งใด และ ในหลายกรณีผู้ซื้อมีการจัดหาให้ด้วย จึงทำให้ต้องนำเข้าผ้าผืนและเป็นเหตุผลที่ดุลการค้าสิ่งทอของไทยขาดดุล

ในช่วงปี 2538-2547 มูลค่าการส่งออกของไทยไปยังตลาดโลกมีมูลค่ามากกว่า 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยตลอด (ดูรูปที่ 1) โดยในช่วงปี 2538 - 2540 มูลค่าการส่งออกลดลงและค่อนข้างคงที่ในปี 2541-2544 สาเหตุหนึ่งที่มูลค่าการส่งออกลดลงในช่วงปี 2540-2541 อาจเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2540-2541 ที่ค่าเงินบาทอ่อนค่าลงมากเมื่อเทียบกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มสิ่งทอที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา ตลาดส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่มีความสำคัญที่สุดสองอันดับแรกของไทย ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และ สหภาพยุโรป ในปี 2548 ไทยส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาเป็นมูลค่า 2,120 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 31.54 ของมูลค่าการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มทั้งหมด ส่วนในตลาดสหภาพยุโรป ไทยส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเป็นมูลค่า 1,213 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 18.05 ของมูลค่าการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มทั้งหมด ส่วนตลาดส่งออกที่สำคัญของไทยลำดับรองลงมา ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นและจีน ตามลำดับ (ดูตารางที่ 6)

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเป็นตลาดหลักของไทย และในอดีตการที่เราส่งออกได้มากอาจเป็นเพราะมีการปกป้องจากโควตา ดังนั้นภายหลังจากที่ข้อตกลง ATC สิ้นสุดลง ผู้ซื้อเครื่องนุ่งห่มจากประเทศทั้งสองสามารถเลือกซื้อจากที่ใดก็ได้ ประเทศไทยจึงมีโอกาสที่จะสูญเสียส่วนแบ่งตลาดให้กับประเทศคู่แข่งอื่นได้ ในขณะเดียวกัน ก็อาจจะเป็นไปได้ที่ผู้ผลิตจากไทยก็มีโอกาสที่จะขยายการส่งออกไปยังทั้งสองตลาดได้เพราะไม่มีโควตามาจำกัดแล้ว ดังนั้นประเด็นที่จะวิเคราะห์ต่อไปคือการพิจารณาสถานะทางการค้าของไทยในอดีตและปัจจุบัน โดยพิจารณาทั้งดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏประกอบกับการเปลี่ยนแปลงส่วนแบ่งตลาดในทั้งสองประเทศในช่วงที่ผ่านมา เพื่อพิจารณาว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยมีการเตรียมพร้อมและปรับตัวอย่างไร โดยอาศัยข้อมูลหัตถวิภูมิจากการพิจารณา

รูปที่ 1 มูลค่าการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากไทยไปยังตลาดโลก ปี 2538-2547



ที่มา: ข้อมูลจาก UN Commodity Trade Statistics Database (UN Comtrade)

ตารางที่ 6 ตลาดส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่สำคัญของไทย

ตลาด	มูลค่าการส่งออก (หน่วย : ล้านบาท)						
	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
สหรัฐอเมริกา	1,849	2,109	2,031	1,960	1,869	2,083	2,120
สหภาพยุโรป	1,076	1,089	952	918	1,017	1,195	1,213
ญี่ปุ่น	363	369	334	309	373	430	414
จีน	83	112	96	119	180	266	283
อื่นๆ	1,746	1,907	1,851	1,837	2,027	2,426	2,691
โลก (รวม)	5,117	5,586	5,265	5,143	5,465	6,400	6,721

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

หมายเหตุ : 2548 (ม.ค.-ธ.ค.) เป็นตัวเลขเบื้องต้น

3.2.2 การปรับตัวของผู้ส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในช่วงข้อตกลง ATC (ปี 2538 – 2547)

กรอบข้อตกลง ATC เป็นแนวการปรับตัวที่ผู้ประกอบการทุกประเทศทราบดีถึงระยะเวลาและสินค้าที่จะเปิดเสรีตามขั้นตอน ดังนั้นในช่วงระยะเวลา 10 ปี ตั้งแต่ 1 มกราคม 2538 ถึง 31 ธันวาคม 2547 ผู้ประกอบการของไทยและภาครัฐจึงควรที่จะมีการเตรียมพร้อมรับมือได้อย่างทันทั่วทั้ง จากเอกสารของคณะกรรมการเตรียมความพร้อมของอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยในปี 2544 ชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่คาดว่าจะเกิดกับการส่งออกสิ่งทอของไทยคือ การเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรง

มากขึ้นจากประเทศคู่แข่งในภูมิภาคเช่น จีน อินเดีย เวียดนาม และ การแข่งขันจะทวีความรุนแรงขึ้นในด้าน ต้นทุน คุณภาพ ความสะดวก และ ความรวดเร็วในการส่งมอบสินค้าที่ผู้ซื้อจากตลาดส่งออกสำคัญเช่นสหรัฐอเมริกาจะให้ความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะการตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อคำสั่งซื้อ (Quick response) ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้สูงที่ธุรกิจขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดในด้านเทคนิคการผลิตและการบริหารจัดการจะประสบปัญหามากที่สุด การนำเสนอเรื่องการปรับตัวของผู้ประกอบการไทยในส่วนนี้จะวิเคราะห์จากข้อมูลสถิติการส่งออกของไทยเพื่อดูแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง และนำมาคำนวณดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏของการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยในช่วง 10 ปี ภายใต้ข้อตกลง ATC นอกจากนี้ ยังรวบรวมสถิติการค้าเพื่อดูการเปลี่ยนแปลงของส่วนแบ่งตลาดในตลาดส่งออกสำคัญคือตลาดสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปด้วย

การคำนวณดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏ (Revealed Comparative Advantage Index: RCA) เป็นแนวคิดของ Balassa (1977) ที่เปรียบเทียบข้อมูลส่วนแบ่งในการส่งออกสินค้าของประเทศหนึ่งๆ เพื่อหาความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของการส่งออกสินค้าแต่ละประเภทของประเทศนั้นเปรียบเทียบกับความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของประเทศอื่น ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏ (RCA) เป็นแนวทางศึกษาความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลก ดัชนี RCA สามารถหาได้จากการเปรียบเทียบสัดส่วนการส่งออกสินค้านั้นๆ ของไทยในตลาดโลกต่อการส่งออกสินค้านั้นๆ ของตลาดโลก กับ สัดส่วนการส่งออกสินค้าทั้งหมดของไทยในตลาดโลกต่อการส่งออกสินค้าทั้งหมดของโลก ตัวอย่างเช่น ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏของสินค้า X สามารถหาได้จากสูตรต่อไปนี้

$$RCA_x = \frac{(\text{มูลค่าการส่งออกสินค้า X ของไทยในตลาดโลก} / \text{มูลค่าการส่งออกสินค้าทั้งหมดของไทย})}{(\text{มูลค่าการส่งออกสินค้า X ของตลาดโลก} / \text{มูลค่าการส่งออกสินค้าทั้งหมดของโลก})}$$

หากดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏของผลิตภัณฑ์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มแต่ละประเภทเปรียบเทียบกับค่าส่งออกทั้งหมดมีค่ามากกว่า 1 แสดงว่า ในกลุ่มสินค้าส่งออกทั้งหมดของไทย ผลิตภัณฑ์สิ่งทอประเภทนั้นของไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการส่งออกเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์ประเภทเดียวกันของประเทศอื่น แต่หากดัชนีมีค่าน้อยกว่า 1 แสดงว่า ผลิตภัณฑ์นั้นไม่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ

เนื่องจากสิ่งที่เราสนใจในที่นี้ คือ การเตรียมความพร้อมของผู้ผลิตในไทยเพื่อเผชิญกับการแข่งขันทางการค้าภายหลังการยกเลิกโควตา ดังนั้น ดัชนีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบที่ปรากฏ (RCA) ของสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทย จะคำนวณจากมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจำแนกตามระบบฮาร์โมไนซ์ 2 หลัก ตั้งแต่ HS 50 – HS 63 โดยที่สินค้าสิ่งทอจะ