

“โลกเปลี่ยน ยุโรปขยับ : ไทยจะปรับอย่างไร”

กรมยุโรป

2 มีนาคม 2560

ปี 2560 เป็นปีแห่งความท้าทายของยุโรปและการทดสอบความเข้มแข็งของสหภาพยุโรป (อียู) เนื่องจากเป็นปีที่ยุโรปประสบกับความไม่แน่นอนหลายประการ และต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งจากภายในและภายนอกท่ามกลางสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงของโลกซึ่งส่งผลกระทบต่อยุโรปในฐานะที่เป็นผู้เล่นระดับโลกที่สำคัญย่อมมีผลสะท้อนมาที่ภูมิภาคเอเชีย เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และไทย ซึ่งอาจทำให้เกิดทั้งความท้าทายและโอกาสสำหรับไทย ไทยจึงต้องติดตามและประเมินทางเลือกในการดำเนินนโยบายจากการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด

1. ประเด็นที่ต้องจับตามองในปี 2560

1.1 Brexit

- การเจรจาระหว่างสหราชอาณาจักร (สอ.) กับสหภาพยุโรป (อียู) จะเริ่มขึ้น เมื่อ สอ. ดำเนินการตามข้อ 50 ของสนธิสัญญา里斯本 ซึ่งคาดว่า สอ. จะดำเนินการดังกล่าวภายในวันที่ 31 มีนาคม 2560 โดยฝ่าย สอ. ได้ประกาศแผนสำหรับการออกจากอียูเพื่อลดความไม่แน่นอนที่จะส่งผลกระทบต่อตลาด สอ. อย่างไรก็ตาม ฝ่ายอียูยังคงไม่เปิดเผยท่าทีและคาดว่าท่าทีของฝ่ายอียูน่าจะมีความชัดเจนในเชิงสาร์ตจะได้หลังจากการเลือกตั้งในเยอรมนีในเดือนกันยายน 2560 เนื่องจากเยอรมนีจะเป็นผู้เล่นที่สำคัญอย่างมากในการเจรจา “divorce agreement” ระหว่างอียูกับ สอ.
- GDP ของ สอ. พังพารายได้จากการส่งออกร้อยละ 28 และการส่งออกของ สอ. ร้อยละ 44 ไปอียู ดังนั้น ไม่ว่าจะอย่างไร สอ. ก็ต้องยังต้องอยู่กับอียู แต่ประเด็นคือจะอยู่อย่างไร โดยคาดว่า สอ. จะใช้กลยุทธ์เจรจาออกและเข้าในเวลาเดียวกัน
- ในขณะเดียวกัน สอ. ก็มีความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจสำหรับอียู แต่ในเชิงการเมือง ฝ่ายอียูไม่สามารถอ่อนข้อให้กับ สอ. และไม่สามารถให้ สอ. ได้ “good deal” จากการออกจากอียูได้ เนื่องจากจะทำให้ประเทศอื่นทำเช่นเดียวกับ สอ.
- ผลการเจรจาสุดท้ายน่าจะเป็นการประนีประนอมระหว่างอียูกับ สอ. เพื่อมิให้ Brexit กลายเป็น “negative sum game” โดยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจะระหว่างอียูกับ สอ. น่าจะเป็นมากกว่า FTA แต่ไม่ถึงตลาดรวม
- แม้ สอ. จะเริ่มพยายามหาทางเจรจาจัดทำ FTA กับ ปท. นอกอียูที่สำคัญ โดยเฉพาะสหรัฐฯ แต่ในความเป็นจริง ขณะนี้การเจรจาจะยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ จนกว่า สอ. จะออกจากอียูอย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะมีความชัดเจนว่า สอ. จะมีความสัมพันธ์อย่างไรกับอียู หรือมี “deal” พิเศษกับอียูหรือไม่อย่างไร เนื่องจากประเด็นดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดว่า ตลาด สอ. จะมีข้อได้เปรียบและจุดดึงดูด

อย่างไร และการจัดทำ FTA กับ สอ. จะได้ประโยชน์อะไรเพิ่มเติมนอกเหนือจากการที่ สอ. เป็นคู่ค้าที่เป็นสมาชิก WTO โดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม

1.2 กระแสขบวนการและขั้วจัดตั้งต่อต้านอียู

- การเลือกตั้งทั่วไปในประเทศสมาชิกอียูที่สำคัญ ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ (มีนาคม 2560) ฝรั่งเศส (เมษายน 2560) และเยอรมนี (กันยายน 2560) ทำให้เกิดความกังวลว่าพรรคขบวนการจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นและเกิดกรณีเช่นเดียวกับ Brexit อีก อย่างไรก็ตาม ความเป็นไปได้ที่พรรคขบวนการจะเข้ามาเป็นรัฐบาลนั้นยังมีไม่มาก จึงยังไม่เป็นที่น่ากังวลมากนัก
- ในส่วนของเนเธอร์แลนด์ แม้ว่าพรรค Party for Freedom ซึ่งเป็นพรรคขบวนการ อาจได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด แต่โดยที่เนเธอร์แลนด์มีพรรคการเมืองจำนวนมาก จึงน่าจะเกิดพรรคร่วมรัฐบาลระหว่างพรรคอื่น ๆ นำโดยพรรค People's Party for Freedom and Democracy ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลปัจจุบัน
- ในส่วนของการเลือกตั้งประธานาธิบดีฝรั่งเศส คาดว่า แม่นาง Marine Le Pen จากพรรค National Front ซึ่งเป็นฝ่ายขบวนการ จะได้รับคะแนนสูงสุด แต่ก็ไม่น่าจะสามารถได้รับเสียงข้างมากจากการลงคะแนนเสียงรอบแรก และในการลงคะแนนเสียงรอบสอง ผู้สนับสนุนพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายกลางและขบวนการน่าจะร่วมมือกันป้องกันมิให้นาง Marine Le Pen ได้รับเลือกตั้ง
- ในส่วนของเยอรมนี แม้พรรค Alternative for Germany ซึ่งเป็นพรรคขบวนการ จะได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังถือว่าน้อย (ร้อยละ 10) จึงไม่น่าจะได้รับคะแนนเสียงมากพอจะจัดตั้งรัฐบาลได้
- อย่างไรก็ตาม พัฒนาการทางการเมืองในอิตาลีกลับเป็นประเด็นที่น่ากังวลที่สุด โดยอิตาลีมีกำหนดเลือกตั้งทั่วไปในปี 2561 แต่อาจต้องเลื่อนมาเป็นปี 2560 เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองที่กดดัน และพรรค Democratic Party ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลปัจจุบัน มีคะแนนนำพรรค Five Star Movement ซึ่งเป็นพรรคขบวนการที่ต่อต้านอียูเพียงเล็กน้อย และหากพรรค Five Star Movement ได้เป็นรัฐบาล ก็อาจจะจัดการลงประชามติเรื่องการออกจากอียูของอิตาลี
- แม้ว่าฝ่ายขบวนการในประเทศอียูจะยังไม่สามารถได้รับคะแนนเสียงมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาล แต่ความนิยมที่เพิ่มขึ้นน่าจะทำให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลประเทศอียูต้องมีความระมัดระวังมากขึ้น และต้องคำนึงถึงกระแสความต้องการภายในประเทศมากขึ้น รวมทั้งอาจทำให้อียูและประเทศอียูต้องอยู่กับปัญหาภายในของตนมากกว่าจะออกมาแสดงบทบาทในเวทีโลก

1.3 เงินยูโรและยูโรโซน

- เศรษฐกิจยุโรปในปี 2559 เติบโตกว่าที่คาดการณ์ แม้แต่ประเทศที่เคยประสบปัญหาอย่างรุนแรงเช่น กรีซก็ไม่น่าจะประสบปัญหาอย่างที่ผ่านมา เนื่องจากสามารถออกพันธบัตรเพื่อแก้ไขปัญหาได้ รวมทั้งยังมี EU Financial Mechanism เป็นทางออกสุดท้ายที่จะช่วยกรีซ ดังนั้น ประเด็นวิกฤตยูโรโซนจึงไม่น่าจะเป็นประเด็นหลักที่ต้องห่วงกังวลสำหรับยุโรปในปี 2560

1.4 ความสัมพันธ์ข้ามแอตแลนติก

- ประธานาธิบดี Trump มีนโยบายและท่าทีหลายอย่างไม่เป็นคุณต่ออียูอย่างชัดเจน ก่อปรกกับแนวโน้มความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับรัสเซียภายใต้ประธานาธิบดี Trump ทำให้เกิดความไม่แน่นอนว่า ความสัมพันธ์ระหว่างอียูกับสหรัฐฯ จะเป็นอย่างไร โดยผู้นำในอียูต้องเริ่มคิดถึง “การบริหารจัดการ” ความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ และตระหนักว่า “ตนเป็นที่พึ่งแห่งตน” โดยอียูไม่สามารถพึ่งพาพันธมิตรภายนอกได้เท่ากับการสร้างขีดความสามารถของตนเองในการรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ
- อย่างไรก็ดี อียูยังจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ข้ามแอตแลนติกที่แน่นแฟ้น และต้องพยายามรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ไว้ให้ได้มากที่สุด เพราะแม้ว่าอียูยังมีทางเลือกในการสร้างความสัมพันธ์กับมหาอำนาจอื่น ๆ เช่น จีน แต่ในระยะยาว การสร้างระเบียบโลกที่อิงอยู่กับแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย ซึ่งเป็นสิ่งที่อียูต้องการ ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างอียูกับสหรัฐฯ ซึ่งถือเป็น “แชนเปียน” ของโลกในเรื่องดังกล่าว

1.5 ภัยคุกคามจากรัสเซียและความร่วมมือในนาโต

- รัสเซียพยายามทำให้นาโตอ่อนแอด้วยการดึงตุรกีเข้ามาเป็นพวก และภัยคุกคามของรัสเซียต่อกรณีไครเมียและยูเครน ทำให้ประเทศอียูทางตอนเหนือกังวลเป็นพิเศษ โดยเฉพาะสวีเดนและกลุ่มประเทศบอลติกที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพโซเวียต (ลัตเวีย เอสโตเนีย ลิทัวเนีย) ก่อปรกกับท่าทีของประธานาธิบดี Trump ต่อนาโตและความไม่เชื่อมั่นในพันธมิตรนาโต 5 ของนาโต จึงอาจส่งผลให้ประเทศเหล่านี้ร่วมมือกันเองมากขึ้น หรือต้องเข้าไปใกล้ชิดกับรัสเซียมากขึ้น

2. อนาคตการรวมตัวของอียู

- เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2560 นาย Jean-Claude Juncker ประธานคณะกรรมการยุโรป ได้เสนอเอกสารนโยบายเกี่ยวกับอนาคตของยุโรป (White Paper on the Future of Europe) ซึ่งจะใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการอภิปรายของผู้นำ และประชาชนชาวยุโรปเกี่ยวกับอนาคตของยุโรป โดยเอกสารดังกล่าวตั้งสมมุติฐานสถานการณ์ความเป็นไปได้ของอียูในปี ค.ศ. 2025 (พ.ศ. 2568) ไว้ 5 รูปแบบ ดังนี้
 - รูปแบบที่ 1 “ก้าวเดินต่อไป” (Carry On) ประเทศสมาชิกดำเนินการตามแผนที่อียูมีอยู่ในปัจจุบัน และสถาบันต่าง ๆ ของอียูยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม
 - รูปแบบที่ 2 “ตลาดเดียวเท่านั้น” (Nothing but Single Market) ประเทศสมาชิกไม่สามารถหาท่าทีร่วมกันในประเด็นด้านนโยบายต่าง ๆ ได้ และค่อย ๆ ถอยกลับไปสู่การรวมตัวในรูปแบบของตลาดเดียวเท่านั้น ซึ่งหมายถึงการรวมตัวในระดับที่ลดลง
 - รูปแบบที่ 3 “ใครต้องการมาก ก็ทำมาก” (Those Who Want More Do More) ประเทศสมาชิกดำเนินการเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ประเทศสมาชิกบางประเทศสามารถรวมกลุ่มกันดำเนินการในบางเรื่อง โดยไม่จำเป็นต้องรวมประเทศสมาชิกทั้งหมด

- รูปแบบที่ 4 “ทำน้อยแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น” (Doing Less More Efficiently) ประเทศสมาชิกเลือกดำเนินการในบางสาขาที่สำคัญ และมุ่งใช้ทรัพยากรไปกับเรื่องดังกล่าวเท่านั้น โดยทุกประเทศในอียูต้องร่วมดำเนินการทั้งหมด
- รูปแบบที่ 5 “ร่วมกันทำให้มากขึ้น” (Doing More Together) ประเทศสมาชิกแบ่งปันอำนาจทรัพยากร และการตัดสินใจระหว่างกันให้มากขึ้น ซึ่งหมายถึงการรวมตัวกันอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น
- ในอนาคตอันใกล้นี้ สถานการณ์ในรูปแบบที่ 5 ไม่น่าจะเป็นไปได้ และการรวมตัวของอียูในส่วนใหญ่เป็น “supranational” น่าจะหยุดชะงัก เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่ยังรุ่มร่ายังไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งจะกลายเป็นประเด็นที่ฝ่ายต่อต้านอียูใช้เป็นประเด็นโจมตีอียูได้อีก ดังนั้น อียูต้องแสดงความสามารถในการรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ ให้ประชาชนได้ประจักษ์ โดยเฉพาะเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน และเศรษฐกิจ เพื่อให้รู้สึกถึง “คุณค่า” ของการรวมตัวของอียู และช่วยสยบกระแสต่อต้านอียู
- อย่างไรก็ดี ความร่วมมือของอียูในส่วนใหญ่เป็น “inter-governmental” น่าจะยังอยู่และดำเนินอย่างเข้มแข็งต่อไป โดยเฉพาะด้านความมั่นคง เนื่องจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะจากรัสเซียและตุรกี รวมทั้งสถานการณ์ในตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือที่ขาดเสถียรภาพ และภัยคุกคามที่เพิ่มขึ้นจากลัทธิสุดโต่งและการก่อการร้าย กอปรกับความเป็นไปได้ที่สหรัฐฯ จะมีบทบาทด้านความมั่นคงในยุโรปลดลง ซึ่งน่าจะเป็นไปตามสถานการณ์ในรูปแบบที่ 4 ขึ้นอยู่กับประเด็น
- ความไม่แน่นอนของการรวมตัวของอียูยังไม่เป็นที่น่ากังวลมากนัก เนื่องจากสิ่งที่กลุ่มขวาจัดต้องการคือการจัดการลงประชามติในการออกจากอียูเช่นเดียวกับ สอ. แต่ผลการลงประชามติจะเป็นอย่างไรเป็นอีกประเด็นหนึ่ง ดังนั้น อียูจะต้องทำให้ สอ. “pay the price” จาก Brexit เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีแบบ Brexit ในประเทศอียูอื่น ๆ
- คาดว่า เมื่อพ้นช่วงความไม่แน่นอนของอียูในระยะนี้ไปแล้ว การรวมตัวของอียูก็น่าจะเดินหน้าต่อไปตามรูปแบบที่ 1 โดยเฉพาะการพัฒนาจากการรวมตัวทางการเงิน (monetary union) ไปสู่การรวมตัวทางการคลัง (fiscal union) เพื่อควบคุมให้เงินยูโรและยูโรโซนมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น

3. ผลกระทบต่อไทย : โอกาสและความท้าทาย

- แนวโน้มพัฒนาการต่าง ๆ ในยุโรปยังไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อไทย เนื่องจากประเด็นส่วนใหญ่เป็นเรื่องภายในภูมิภาคยุโรป โดยแนวคิดและมุมมองของยุโรปต่อไทยไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยในส่วนของอียูก็ยังคงยึดถึงหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนต่อไป
- จากความท้าทายต่าง ๆ ในยุโรป อียูต้องหันไปให้ความสนใจกับเรื่องในภูมิภาคมากขึ้น ซึ่งอาจทำให้ อียูยังไม่พร้อมเจรจากับประเทศนอกภูมิภาคอย่างจริงจัง แต่ในขณะเดียวกัน ในเชิงเศรษฐกิจ อียูก็น่าจะเห็นว่า ตลาดเอเชียเป็นตลาดที่ดีที่สุดในขณะนี้และพยายามขยายความร่วมมือด้านการค้า

การลงทุนต่อไป นอกจากนี้ อียูน่าจะต้องการกระชับความสัมพันธ์กับไทยและอาเซียนเพื่อส่งเสริมระบบพหุภาคีต่อไป

- ไม่ว่าจะอย่างไร อียูยังคงไม่แตกสลายและยังคงถือเป็นยักษ์ใหญ่ในเวทีระหว่างประเทศ ดังนั้น ไทยต้องดำเนินความสัมพันธ์กับอียูต่อไปในลักษณะ “business as usual” และต้องรักษาการค้าให้ใกล้ชิด โดยหัวใจสำคัญคือ 1) การลงทุน โดยเฉพาะในเรื่อง S-Curves และ Thailand 4.0 และ 2) การศึกษา เนื่องจากยุโรปมีสถาบันชั้นนำระดับโลกไม่ด้อยไปกว่าสหรัฐฯ 3) วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม (วทน.)

4. ไทยควรปรับตัวอย่างไร

- ไทยต้องทำตัวให้น่าดึงดูด โดยต้องสามารถวางตัวให้เป็นตัวเชื่อมต่อในภูมิภาคจากอนุภูมิภาคอินโดจีนไปยังยูเนียนและ One Belt One Road ของจีน และเป็น gateway ไปสู่ตลาด RCEP ให้ได้ เพื่อดึงความสนใจของยุโรปต่อไป
- ไทยควรแสดงท่าทีสนับสนุนการรวมตัวของอียูต่อไป เนื่องจากความล้มเหลวของอียูอาจส่งผลกระทบต่อแนวคิด “regionalism” ซึ่งเป็นพื้นฐานของเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรือง ของอาเซียนมาโดยตลอด
- ในขณะที่อียูยังคงอยู่กับการแก้ไขปัญหาคความท้าทายต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้อียูมีบทบาทในเวทีโลกลดลง ไทยอาจพิจารณาทางเลือกอื่น ๆ ในการดำเนินความสัมพันธ์ เช่น
 - เน้นการสร้างความร่วมมือกับประเทศสมาชิกอียูบางประเทศโดยตรงมากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นความร่วมมือที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี นวัตกรรม และการสร้างเครือข่ายทางธุรกิจ
 - สร้างความเป็นพันธมิตรกับภาคส่วนอื่น ๆ นอกเหนือจากภาครัฐให้มากขึ้น โดยเฉพาะภาคธุรกิจ ประชาสังคม NGOs และภาควิชาการที่เป็น think tank เพื่อช่วยสร้างความเข้าใจเชิงลึกในด้านต่าง ๆ ของยุโรปให้มากขึ้น และช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับ presence ของไทยในยุโรป รวมทั้งช่วยสนับสนุนการวางนโยบายต่างประเทศของไทยต่อยุโรปให้ตอบสนองผลประโยชน์ของประเทศมากขึ้น
