



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ดุลการค้าของไทยกับสหรัฐอเมริกา :
ต้นเหตุของการขยายตัวของการเกินดุลฯ
ในช่วงปี 2562-2563 และแนวโน้ม

จัดทำโดย นางสาววรมน วรุตตมะ
รหัส 13017

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 ปี 2564
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ดุลการค้าของไทยกับสหรัฐอเมริกา : ต้นเหตุของการขยายตัว
ของการเกินดุลฯ ในช่วงปี 2562-2563 และแนวโน้ม

จัดทำโดย นางสาววรรณ วรุตตมะ
รหัส 13017

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 ปี 2564
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต กิตติพงษ์ ณ ระนอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งพงษ์ ชัยนาม)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาฉบับนี้ศึกษาว่า ตามที่กระทรวงการคลังสหรัฐฯ จัดให้ไทยอยู่ใน Monitoring List ของรายงาน Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 ตามเกณฑ์ที่สหรัฐฯ กำหนดสำหรับดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ และดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP นั้น มีคำถามสำคัญว่า ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ ที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563 เกิดจากต้นเหตุใด และไทยควรดำเนินการอย่างไร

การศึกษาพบว่า ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ ที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563 เกิดจากต้นเหตุสำคัญคือ นโยบายและเหตุการณ์สำคัญของสหรัฐฯ ซึ่งได้แก่ นโยบายภาษีสินค้านำเข้าจากจีนของสหรัฐฯ ที่เริ่มขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 2561 และการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ในสหรัฐฯ ในปี 2563 เนื่องจาก (1) นโยบายดังกล่าวส่งผลให้เกิดการผันตัวของการค้าขนาดใหญ่เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีดังกล่าว โดยผู้นำเข้าสหรัฐฯ นำเข้าสินค้าหลายรายการจากไทยมากขึ้นเพื่อทดแทนการนำเข้าจากจีน และเกิดกระบวนการปรับตัวของห่วงโซ่อุปทานโดยมีบริษัทย้ายการผลิตจากจีนมายังไทยเพื่อกระจายความเสี่ยงจากสงครามการค้า และ (2) การระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ในสหรัฐฯ ทำให้เกิดอุปสงค์เพิ่มขึ้นมากสำหรับสินค้าบางประเภทจากไทย ส่วนปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือผลกระทบของเศรษฐกิจโลกต่อไทยและการนำเข้าสินค้าจากสหรัฐฯ ดังนั้น การเข้าเกณฑ์จึงเป็นเรื่องทางเทคนิค และสะท้อนว่า นโยบายและเหตุการณ์สำคัญของสหรัฐฯ มีผลต่อไทยเนื่องจากสหรัฐฯ และไทยอยู่ในระบบเดียวกันและพึ่งพากัน

การศึกษาวិเคราะห์ว่า ปัจจัยที่จะส่งผลต่อแนวโน้มของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ แบ่งได้เป็น 2 ระยะ โดยในระยะสั้นถึงระยะกลาง คาดว่า ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ จะเข้าเกณฑ์ต่อไป โดยมีปัจจัยหลักคือ นโยบายภาษีสินค้านำเข้าดังกล่าว เศรษฐกิจของสหรัฐฯ การผันตัวของการค้าและการย้ายการผลิตจากจีนมาสู่ไทย และเศรษฐกิจของไทย แต่ในระยะยาว เมื่อสหรัฐฯ ฟื้นฟูประเทศและมีผลลัพธ์เป็นสมรรถนะในการผลิตที่สูงขึ้น ช่องว่างระหว่างเงินออมกับการลงทุนลดลง อาจมีผลต่อดุลการค้าสินค้ากับคู่ค้าสำคัญ ๆ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยภายนอกของทั้งไทยและสหรัฐฯ ที่มีผลต่อดุลการค้าทวิภาคีทั้งหมดของไทยและสหรัฐฯ ซึ่งได้แก่ การปรับตัวของห่วงโซ่อุปทาน/ห่วงโซ่มูลค่าโลก

การศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะการดำเนินการของไทยในบริบทของ Monitoring List และบริบทของการดำเนินความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจกับสหรัฐฯ ซึ่งครอบคลุมการแสวงหาความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการเพิ่มพูนผลประโยชน์ร่วมกันตามยุทธศาสตร์ของไทย และทิศทางและแนวโน้มการปรับตัวของห่วงโซ่อุปทาน/ห่วงโซ่มูลค่าโลก

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาได้จัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ขึ้นเพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการค้นคว้า และเรียนรู้ของหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 13 ประจำปี 2564 โดยได้ศึกษาหัวข้อ เกี่ยวกับการขยายตัวของดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ ในช่วงปี 2562-2563 และ แนวโน้ม เนื่องจากต้องการทราบต้นเหตุและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวโน้มในเรื่องดังกล่าว และสิ่งที่ไทยสามารถดำเนินการได้ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ในแง่ของการส่งเสริมความสัมพันธ์ทวิภาคีและการส่งเสริมผลประโยชน์ในด้าน เศรษฐกิจของไทย

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน ได้แก่ เอกอัครราชทูต กิตติพงษ์ ณ ระนอง อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม และรองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งพงษ์ ชัยนาม ที่กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา คำแนะนำและคำถามที่ได้รับเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทำให้ การศึกษามีความคืบหน้าและสำเร็จลุล่วงตามกรอบเวลา และผู้ศึกษาขอขอบคุณสถาบัน การต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการและเจ้าหน้าที่ที่ทุ่มเทแรงกายแรงใจให้กับหลักสูตรนักบริหารการทูตฯ และอำนวยความสะดวกในการอบรมออนไลน์อย่างดียิ่ง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณนายมนัสวี ศรีโสดาพล เอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ที่สนับสนุนให้ผู้ศึกษาเข้ารับการอบรม ขอบคุณนางสาวบุศรา กาญจนาลัย อัครราชทูต นางสาวจุฬิพนธ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา อัครราชทูตที่ปรึกษา เป็นอย่างสูงที่กรุณาปฏิบัติหน้าที่แทน ตลอดจนเพื่อน ข้าราชการที่ขับเคลื่อนงานตลอดช่วงเวลาที่ผู้ศึกษาเข้ารับการอบรม

ในโอกาสนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณคุณพ่อ คุณแม่ และครอบครัวที่ให้การสนับสนุนอย่างมาก และขอบคุณเพื่อน นบท. ที่ทำให้ได้ประสบการณ์เรียนรู้ที่มีค่ายิ่ง ซึ่งผู้ศึกษาจะนำความรู้ที่ได้ จากการอบรมไปใช้ประโยชน์ในการทำงานต่อไป

วรมน วรุตตะมะ

สิงหาคม 2564

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	2
1.4 คำถามการศึกษา	3
1.5 สมมติฐานการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	3
1.7 นิยามศัพท์	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดทฤษฎี	5
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	20
บทที่ 3 ผลการศึกษา	21
3.1 บริบทของการจัดให้คู่ค้าสำคัญของสหรัฐฯ อยู่ใน Monitoring List	21
3.2 ภาพรวมการค้าไทย-สหรัฐฯ ก่อนปี 2562	25
3.3 ต้นเหตุและกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ดุลการค้าสินค้าเกษตรของไทยกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563	25
3.4 ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการค้าไทย-สหรัฐฯ	29
3.5 ปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อแนวโน้มของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ ในช่วงต่อไป	32
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	37
4.1 สรุปผลการศึกษา	37
4.2 ข้อเสนอแนะ	38
บรรณานุกรม	42
ประวัติผู้เขียน	46

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	การเปรียบเทียบการเข้าเกณฑ์ตาม Forex Report และการดำเนินการของ กระทรวงการคลังสหรัฐฯ	22
ตารางที่ 2	รายการสินค้าส่งออกของไทยไปยังสหรัฐฯ ที่ขยายตัวสูงในปี 2563	27
ตารางที่ 3	รายการสินค้านำเข้าของไทยจากสหรัฐฯ ที่มีมูลค่าการนำเข้าหดตัวในปี 2563	30

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในแต่ละปี กระทรวงการคลังสหรัฐฯ มีหน้าที่ตามกฎหมาย The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 และ Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015 ที่จะต้องจัดทำรายงาน Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States เสนอต่อรัฐสภาสหรัฐฯ เพื่อติดตามว่า คู่ค้าสำคัญใช้นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อสร้างความได้เปรียบทางการค้าหรือไม่ ซึ่งในการเผยแพร่รายงานเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ไม่ได้จัดให้ไทยเป็นประเทศที่บิดเบือนค่าเงิน แต่ได้จัดให้ไทยอยู่ใน Monitoring List เป็นครั้งแรกพร้อมกับคู่ค้าอีก 9 รายที่เข้าเกณฑ์ เนื่องจากในช่วงเดือนกรกฎาคม 2562-มิถุนายน 2563 ไทยเข้าหลักเกณฑ์ 2 ข้อที่สหรัฐฯ กำหนดไว้ คือ ได้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ อย่างน้อย 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ไทยเกินดุล 22,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) และมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลอย่างน้อยร้อยละ 2 ของ GDP (ไทยเกินดุลร้อยละ 6.3) ส่วนเกณฑ์ที่ 3 ที่กำหนดการซื้อเงินตราต่างประเทศซ้ำ ๆ อย่างน้อย 6 เดือนในช่วงเวลา 12 เดือน โดยมีมูลค่าสุทธิอย่างน้อยร้อยละ 2 ของ GDP นั้น ไทยไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว (มูลค่าการซื้อเงินตราต่างประเทศสุทธิของไทยต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 1.8)

ต่อมา เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2564 กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ได้เผยแพร่รายงานฉบับใหม่ที่ใช้ข้อมูลเต็มปี 2563 ซึ่งไทยได้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ 26,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลร้อยละ 3.3 ของ GDP และสหรัฐฯ ได้คงไทยกับคู่ค้าอีก 10 รายที่เข้าเกณฑ์ไว้ในรายชื่อดังกล่าวเพื่อติดตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของไทยต่อไป ซึ่งการอยู่ในรายชื่อดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าและการดำเนินธุรกิจระหว่างไทยกับสหรัฐฯ

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตเกี่ยวกับรายงานทั้งสองฉบับคือ กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ไม่ได้ระบุถึงต้นเหตุที่ทำให้ไทยได้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในปี 2563 ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 30 จากปี 2562 แต่ต้นเหตุมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ดังกล่าว รวมทั้งแนวโน้มของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดให้ประเทศคู่ค้าของสหรัฐฯ อยู่ใน Monitoring List ของรายงาน Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States

1.2.2 เพื่อศึกษาต้นเหตุและกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563 และระบุปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อแนวโน้มของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ ในช่วงต่อไป

1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางการดำเนินการของไทยในกรณีที่ไทยอยู่ใน Monitoring List

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ใช้ในการจัดให้คู่ค้าสำคัญอยู่ใน Monitoring List เพื่อเป็นพื้นฐานของความเป็นมาของเรื่องที่จะศึกษา และจะมุ่งศึกษา ดังนี้

1) ศึกษาข้อมูลและรายงานการวิเคราะห์เกี่ยวกับการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ เหตุการณ์และปัจจัยสำคัญ ๆ ที่เป็นต้นเหตุและกระบวนการที่ส่งผลให้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563

2) พิจารณปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อแนวโน้มของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ ในช่วงต่อไป

3) พิจารณาแนวทางในการดำเนินการของไทยเพื่อใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ และปรับตัวกับสภาพแวดล้อมทางการค้า

โดยในข้อ 1) - 2) จะพิจารณปัจจัยที่เกี่ยวข้องในส่วนของไทยประกอบด้วย

การศึกษากำหนดช่วงเวลาของการศึกษาข้อมูลระหว่างปี 2561-สิงหาคม 2564 โดยการศึกษาข้อมูลเริ่มในปี 2561 เนื่องจากสหรัฐฯ เริ่มใช้นโยบายด้านการค้าที่มีผลต่อการค้าระหว่างประเทศในปีดังกล่าว (นโยบายเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีน) และสิ้นสุดการศึกษาในเดือนสิงหาคม 2564 เพื่อนำทิศทางการค้าของปัจจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาแนวโน้มของปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อดุลการค้าไทย-สหรัฐฯ ในช่วงต่อไป

ทั้งนี้ การศึกษาไม่วิเคราะห์ข้อมูลอัตราแลกเปลี่ยนบาท-ดอลลาร์สหรัฐฯ และข้อมูลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการดำเนินการของไทยในเรื่องนี้อยู่ภายในเกณฑ์ที่สหรัฐฯ กำหนดไว้

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา

- 1) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล รายงานและบทวิเคราะห์
- 2) นำข้อมูลและความเห็นมาวิเคราะห์

1.3.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการวิเคราะห์ข้อมูล รายงานและบทวิเคราะห์จากแหล่งต่าง ๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลังสหรัฐฯ สภาหอการค้าสหรัฐฯ รัฐสภาสหรัฐฯ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา กองทุนการเงินระหว่างประเทศ สถาบันการศึกษา องค์กรอิสระ บริษัทที่ปรึกษา และวารสาร

1.4 คำถามการศึกษา

ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ ที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563 เกิดจากต้นเหตุใด และไทยควรดำเนินการอย่างไร

1.5 สมมติฐานการศึกษา

ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ ที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563 เกิดจากนโยบายและเหตุการณ์สำคัญของสหรัฐฯ ซึ่งไทยควรส่งเสริมความเชื่อมโยงกับเครือข่ายห่วงโซ่อุปทานของสหรัฐฯ ต่อไป

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเกณฑ์ที่สหรัฐฯ ใช้ในการจัดให้ประเทศคู่ค้าสำคัญอยู่ใน Monitoring List เพื่อติดตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

1.6.2 ทำให้เข้าใจต้นเหตุและกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563

1.6.3 ระบุปัจจัยที่จะส่งผลต่อแนวโน้มของดุลการค้าไทย-สหรัฐฯ ในช่วงต่อไป

1.6.4 เสนอแนวทางการดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อไทยและความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐฯ

1.7 นิยามศัพท์

1.7.1 ดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ

ดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ หมายถึงมูลค่าของการส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐฯ ลบด้วยมูลค่าของสินค้าที่ไทยนำเข้าจากสหรัฐฯ ในระยะเวลาหนึ่ง หากตัวเลขดังกล่าวเป็นบวก ถือว่าไทยได้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ หรือสหรัฐฯ ขาดดุลการค้าสินค้ากับไทยในระยะเวลาดังกล่าว

1.7.2 ห่วงโซ่อุปทาน

ห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) คือ ระบบทั้งหมดของการผลิตและจัดส่งสินค้าหรือบริการ ตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการแสวงหาวัตถุดิบ ไปจนถึงขั้นตอนสุดท้ายในการจัดส่งไปถึงผู้ใช้สินค้าและบริการ ซึ่งแสดงให้เห็นมิติต่าง ๆ ของกระบวนการผลิต กิจกรรมที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน ข้อมูลที่ใช้สื่อสาร ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และอื่น ๆ ที่ใช้ในการผลิต และห่วงโซ่อุปทานโลกเป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงหลายประเทศและภูมิภาคและมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ แสวงหาสิ่งที่ใช้ในการผลิตและสร้างอุปทานของสินค้าและบริการ ผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญในห่วงโซ่อุปทานคือ หุ้นส่วนในห่วงโซ่อุปทาน

1.7.3 ห่วงโซ่มูลค่า

ห่วงโซ่มูลค่า (value chain) คือ กระบวนการผลิตที่เกี่ยวข้องกับหลายกิจกรรม ซึ่งบริษัทสามารถใช้ประโยชน์ในการสร้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ โดยเมื่อบริษัทได้รับวัตถุดิบ บริษัทสามารถเพิ่มมูลค่าผ่านกระบวนการผลิตดังกล่าวเพื่อสร้างสินค้าและบริการสุดท้ายที่จะขายให้กับผู้บริโภค ห่วงโซ่มูลค่าโลกเป็นเครือข่ายกระบวนการผลิตที่เชื่อมโยงหลายประเทศและภูมิภาค โดยบริการมีบทบาทสำคัญในห่วงโซ่มูลค่าโลกเนื่องจากเป็นตัวเชื่อมกิจกรรมระหว่างประเทศต่าง ๆ และช่วยให้บริษัทสามารถเพิ่มพูนมูลค่าให้กับสินค้า ผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญในห่วงโซ่มูลค่าคือ ผู้ถือหุ้นและนักลงทุน

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ International Monetary Fund (IMF) ได้นิยามดุลการชำระเงินในหนังสือ Balance of Payments Textbook ฉบับวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1996 ไว้ว่า เป็นผลสรุปสถิติกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะเวลาหนึ่งของเขตเศรษฐกิจหนึ่งกับทั่วโลก โดยธุรกรรมส่วนใหญ่ระหว่างผู้มีถิ่นพำนักในเขตเศรษฐกิจกับผู้ที่ไม่มีถิ่นพำนัก ประกอบไปด้วย ธุรกรรมเกี่ยวกับสินค้า บริการ และเงินได้ และธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและหนี้สินที่มีกับทั่วโลก รวมทั้งธุรกรรม เช่น ของขวัญ ซึ่งจัดให้เป็นการโอน และดุลการชำระเงินแบ่งเป็นสองส่วนหลัก คือ (1) บัญชีเดินสะพัด (Current Account) และ (2) บัญชีเงินทุน (Capital and Financial Account) ซึ่งมีรายการดังต่อไปนี้

1) บัญชีเดินสะพัด

1.1) สินค้า (ส่งออก-นำเข้า) ตัวเลขสุทธิ คือ ดุลการค้าสินค้า (รวมทองคำที่ไม่ใช่ 2.2.4)

1.2) บริการ (ส่งออก-นำเข้า)

1.3) รายได้ (รายรับผลตอบแทนการจ้างงานและรายได้จากการลงทุน-รายจ่ายผลตอบแทนการจ้างงานและรายได้จากการลงทุน)

1.4 เงินโอน

ดุลบัญชีเดินสะพัด (ยอดรวม)

2) บัญชีเงินทุน

2.1) บัญชีทุน (เช่น การโอนเงินทุนให้เปล่า กรรมสิทธิ์ในทรัพยากร สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์)

2.2) บัญชีการเงิน

2.2.1) การลงทุนโดยตรง (Direct Investment)

2.2.2) การลงทุนในหลักทรัพย์ (Portfolio Investment)

2.2.3) การลงทุนอื่น ๆ (Other Investment)

2.2.4) สินทรัพย์เงินสำรองระหว่างประเทศ (Reserve Assets) คือ สินทรัพย์ต่างประเทศที่ถือครองโดยธนาคารกลางเพื่อประโยชน์ในการชดเชยดุลการชำระเงิน ประกอบด้วยทองคำที่ใช้เป็นทุนสำรองเงินตรา สิทธิพิเศษถอนเงิน เงินสำรองใน IMF สินทรัพย์เงินตราต่างประเทศ และสินทรัพย์อื่น ๆ)

ดุลบัญชีเงินทุน (ยอดรวม)

ความคลาดเคลื่อนสุทธิ (- (ยอดรวมข้อ 1 และ 2))

Michael Melvin¹ และ Stefan Norrbin² ได้ระบุลักษณะของดุลการชำระเงิน ในหนังสือ International Money and Finance (2017) เช่น

1) ดุลการค้าสินค้าหากเป็นบวกแสดงว่า เขตเศรษฐกิจนี้มีมูลค่าส่งออกสินค้า มากกว่ามูลค่านำเข้าสินค้า

2) ดุลบัญชีเดินสะพัดหากเป็นบวกแสดงว่า เขตเศรษฐกิจนี้มีรายได้สุทธิจากการค้าสินค้าและบริการ เงินได้และเงินโอนมากกว่ารายจ่ายในรายการดังกล่าว

3) ดุลบัญชีเงินทุนหากเป็นบวก แสดงว่า เขตเศรษฐกิจนี้ขายสินทรัพย์ให้กับทั่วโลก มากกว่าที่ซื้อสินทรัพย์จากทั่วโลก กรณีนี้จึงมีสถานะเป็นผู้กู้สุทธิ

4) โดยที่ดุลการชำระเงินใช้ระบบบัญชีแบบการลงบัญชีคู่ ดุลการชำระเงินจึงเป็น สมการ ดังนี้ $\text{ดุลการชำระเงิน} = \text{Current Account} + \text{Capital and Financial Account} = 0$ ซึ่งหมายความว่า เขตเศรษฐกิจนี้ (x) หากมีดุลบัญชีเดินสะพัดที่ขาดดุลกับทั่วโลก (ยอดสุทธิเป็นลบ) การขาดดุลนี้จะถูกหักลบด้วยดุลบัญชีเงินทุน (ที่มียอดสุทธิเดียวกันแต่เป็นบวก) หรือหาก x มีดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลกับทั่วโลก (ยอดสุทธิเป็นบวก) การเกินดุลนี้จะถูกหักลบด้วยดุลบัญชีเงินทุน (ที่มียอดเดียวกันแต่เป็นลบ)

¹ นาย Michael Melvin เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันที่มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย แซนดิเอโก มีความเชี่ยวชาญด้านการลงทุนและการเงินระหว่างประเทศ

² นาย Stefan Norrbin เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวสวีเดนที่มหาวิทยาลัยรัฐฟลอริดา มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินระหว่างประเทศและการค้า

สำหรับดุลบัญชีเดินสะพัด Paul R. Krugman³ และ Maurice Obstfeld⁴ ได้ อธิบายในหนังสือ International Economics, Theory and Policy (2006) บทที่ 12 เรื่อง National Income Accounting and the Balance of Payments ว่า เขตเศรษฐกิจที่นำเข้ามากกว่าส่งออก เป็นเขตเศรษฐกิจที่มีการออมต่ำกว่าการลงทุน โดยแสดงความสัมพันธ์ ดังนี้

(1) ดุลบัญชีเดินสะพัด = เงินออมในประเทศ-การลงทุน

(2) ดุลบัญชีเดินสะพัด = การลงทุนสุทธิของต่างชาติ

และเขตเศรษฐกิจต่าง ๆ สามารถสนับสนุนการลงทุนด้วยเงินออมจากในประเทศหรือใช้เงินทุนจาก ต่างประเทศในขนาดเท่ากับดุลบัญชีเดินสะพัดที่ขาดดุล

สรุปคือ หาก x มีดุลบัญชีเดินสะพัดที่ขาดดุลกับโลก ก็จะมีดุลบัญชีเงินทุนที่เกินดุล กับโลก และในทางกลับกัน หากมีดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลกับโลก ก็จะมีดุลบัญชีเงินทุนที่ขาดดุล กับโลก ซึ่งหมายความว่า แต่ละเขตเศรษฐกิจจะต้องมีทางชำระบัญชีที่ขาดดุล และต่างทำได้เนื่องจาก เขตเศรษฐกิจต่าง ๆ ในโลกมีได้ค้าขายเฉพาะสินค้าและบริการเท่านั้น แต่ซื้อขายสินทรัพย์ทางการเงิน กับเขตเศรษฐกิจอื่น ๆ ด้วย ดังนั้น หากดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล จะต้องใช้เงินทุนของต่างชาติมาหักลบ

Krugman and Obstfeld (2006) ได้ให้ตัวอย่างของสหรัฐฯ ว่า เป็นประเทศที่กู้ เงินทุนของต่างชาติมากที่สุดในโลก และเงินทุนของต่างชาติที่สหรัฐฯ เป็นหนี้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐฯ กับโลกขาดดุลอย่างต่อเนื่อง

Obstfeld (2018) ได้ชี้ให้เห็นว่า ดุลการค้าสินค้าโดยรวมของเขตเศรษฐกิจหนึ่งกับโลก เป็นปรากฏการณ์ของเศรษฐกิจมหภาคที่สะท้อนว่า เขตเศรษฐกิจหนึ่งบริโภคมากกว่ารายได้ ของตน ในขณะที่โครงสร้างของการค้าสินค้าทวิภาคี (ระหว่างสองเขตเศรษฐกิจ) สะท้อนวิธีการแบ่งงาน กันทำระหว่างประเทศ (international division of labour) บนพื้นฐานของความได้เปรียบเชิง เปรียบเทียบของเขตเศรษฐกิจนั้นและคู่ค้า ดังนั้น นโยบายการค้า เช่น การจำกัดการนำเข้าสินค้าจาก ต่างประเทศ จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงปริมาณการใช้จ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ได้ และได้ ยกตัวอย่างกรณีของสหรัฐฯ ว่า แม้ในกรณีที่สามารถลดการขาดดุลการค้าสินค้ากับคู่ค้าจำนวนหนึ่งได้ แต่ไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงดุลการค้าสินค้าขาดดุลโดยรวมกับโลกได้ เนื่องจากแม้ในกรณีที่คู่ค้ารายหนึ่ง ยอมส่งออกสินค้าที่เป็นประเด็น (เหล็ก) มายังสหรัฐฯ น้อยลง และเปิดตลาดให้สหรัฐฯ ส่งออกสินค้า ที่ทำด้วยเหล็ก (รถยนต์) ไปยังคู่ค้ารายดังกล่าวได้มากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ อาจมีการทดแทนการ

³ นาย Paul Krugman นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์สำหรับทฤษฎีการค้า ระหว่างประเทศ เมื่อปี 2551 มีความเชี่ยวชาญด้านการค้าและการเงินระหว่างประเทศ

⁴ นาย Maurice Obstfeld นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน เป็นอาจารย์วิชาเศรษฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เบิร์กลีย์ มีความเชี่ยวชาญด้านการค้าและการเงินระหว่างประเทศ เคยทำงานที่ IMF (2558-2561) และเป็นสมาชิก ของ Council of Economic Advisors ของประธานาธิบดี Barack Obama (2557-2558)

นำเข้าหลักจากคู่ค้าอื่น ๆ และส่งออกวัตถุดิบไปยังคู่ค้าอื่น ๆ ได้น้อยลง และแม้จะสามารถลดดุลการค้าสินค้าขาดดุลกับคู่ค้ารายดังกล่าวได้ แต่อาจมีดุลการค้าสินค้าที่ขาดดุลมากขึ้นและดุลการค้าสินค้าที่เกินดุลน้อยลงกับคู่ค้าอื่น ๆ แทน

Bekkers and Schroeter⁵ (2020) ใช้หลักการเดียวกันกับ Obstfeld (2018) ในการวิเคราะห์ว่า นโยบายเก็บภาษีนำเข้าสินค้าเงินของสหรัฐฯ จะส่งผลให้การนำเข้าสินค้าเงินไปยังสหรัฐฯ ลดลง และดุลการค้าสินค้าของสหรัฐฯ กับจีนขาดดุลลดลง แต่ลดลงไม่มากเนื่องจากการโต้ตอบจากจีน อย่างไรก็ตาม ภาษีนำเข้าของสหรัฐฯ ก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีดังกล่าวด้วยการทดแทนการนำเข้า (trade diversion) จากคู่ค้าอื่น ๆ ของสหรัฐฯ และโดยที่ดุลการค้าสินค้าของสหรัฐฯ กับโลกขึ้นกับปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาค ดุลการค้าสินค้าขาดดุลของสหรัฐฯ กับโลกจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

ในแง่ความเชื่อมโยงระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนกับการค้าระหว่างประเทศ Krugman and Obstfeld (2003) ได้อธิบายความเชื่อมโยงระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงกับดุลบัญชีเดินสะพัดว่า เมื่อค่าเงินที่แท้จริงของ x อ่อนลง (ซึ่งหมายถึงสินค้าและบริการของ x ถูกมองเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าและบริการของคู่ค้า) และปัจจัยอื่น ๆ คงที่ ผลคือ ดุลบัญชีเดินสะพัดของ x จะปรับตัวดีขึ้น โดยพิจารณาจาก (1) ค่าเงินที่แท้จริงของ x อ่อนลง คู่ค้าจะตอบสนองโดยมีอุปสงค์มากขึ้นต่อสินค้าและบริการของ x ทำให้ x ส่งออกได้มากขึ้น ซึ่งจะทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดปรับตัวดีขึ้น และ (2) ผู้บริโภคของ x จะนำเข้าปริมาณน้อยลง แต่มูลค่าการนำเข้าของ x จะลดลงหรือไม่จะขึ้นกับว่า volume effect มากกว่าหรือน้อยกว่า value effect หากใช้สมมติฐานว่า volume effect มีความสำคัญมากกว่า มูลค่าการนำเข้าจะลดลง (หาก value effect มีความสำคัญมากกว่า มูลค่าการนำเข้าจะสูงขึ้น) ส่วนกรณีค่าเงินที่แท้จริงของ x แข็งค่าขึ้นและปัจจัยอื่น ๆ คงที่ เมื่อพิจารณาการส่งออกและการนำเข้า และใช้สมมติฐานว่า volume effect สำคัญกว่า value effect ดุลบัญชีเดินสะพัดของ x จะถดถอยลง

นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์รายอื่น ๆ ได้อธิบายว่า เมื่อ x มีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล กลไกตลาดจะส่งผลให้ค่าเงินของ x แข็งตัวขึ้น เนื่องจากเมื่อส่งออกได้มากกว่านำเข้าจากคู่ค้า คู่ค้าจะมีอุปสงค์ต่อเงินของ x เพื่อชำระการนำเข้า ส่งผลให้ค่าเงินของ x สูงขึ้น ในทางกลับกัน เมื่อ x มีดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล กลไกตลาดจะส่งผลให้ค่าเงินของ x อ่อนตัวลง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ค่าเงินของ x

⁵ Eddy Bekkers และ Sofia Schroeter เป็นนักวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์ที่องค์การการค้าโลก มีความเชี่ยวชาญด้านโมเดลการค้าในเชิงปริมาณ

เมื่อเปรียบเทียบกับคู่ค้าจะปรับเปลี่ยนเท่าใดขึ้นอยู่กับ การซื้อขายสินทรัพย์ทางการเงินและนโยบาย อัตราแลกเปลี่ยนด้วย⁶

2.1.2 การบริหารจัดการห่วงโซ่อุปทานกับการค้าระหว่างประเทศ

ภาคเอกชนใช้ศาสตร์การบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ และความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ที่สามารถกระทบห่วงโซ่อุปทานขององค์กร ความเสี่ยงที่กระทบห่วงโซ่อุปทานสินค้าในช่วงปี 2561 ได้แก่ สงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับจีน นโยบายด้านสินค้า เทคโนโลยีและอื่น ๆ ของสหรัฐฯ ต่อจีน การระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ซึ่งก่อให้เกิดความไม่แน่นอน ต่อสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ เหตุการณ์ดังกล่าวได้เร่งรัดให้ภาคเอกชนกระจายความเสี่ยงของธุรกิจตน ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่และที่คาดการณ์ เพื่อให้ห่วงโซ่อุปทานขององค์กรมีความยืดหยุ่น มากขึ้น และสามารถรองรับสถานะต่าง ๆ ที่จะกระทบการผลิตและจัดส่งไปยังผู้ใช้

2.2 วรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

รายงาน บทวิเคราะห์ และบทความที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการศึกษาเป็นเรื่องเกี่ยวกับ สภาพแวดล้อมในการค้าที่มีผลต่อไทย ได้แก่ นโยบายการค้าของสหรัฐฯ การค้าระหว่างสหรัฐฯ กับคู่ค้าสำคัญ สงครามการค้า และการปรับตัวของห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.2.1 การศึกษาส่วนบุคคล

ยังไม่พบการศึกษาส่วนบุคคลในหัวข้อเดียวกันนี้ แต่มีการศึกษาที่มีความสอดคล้อง กับหัวข้อการศึกษานี้ เนื่องจากได้คาดการณ์เกี่ยวกับการที่ไทยจะสามารถส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐฯ ได้เพิ่มขึ้นคือ การศึกษาเรื่อง Impacts of the U.S.–China Trade War on ASEAN: Case of Thailand ในวารสาร Asian Economic Papers (December 2019) โดยศาสตราจารย์ภาณุพงศ์ นิธิประภา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งวิเคราะห์ผลกระทบของสงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ที่มีต่อไทยโดยใช้โมเดลและสถิติระหว่างปี 2543-เมษายน 2562 และสรุปว่า ไทยมีศักยภาพที่จะ ส่งออกสินค้าไปสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นเพื่อทดแทนสินค้าจีนที่แพงขึ้นจากภาษีนำเข้าของสหรัฐฯ และภาษี นำเข้าของสหรัฐฯ จะทำให้เกิดผลกระทบระยะยาวต่อผลผลิตและการส่งออกของประเทศในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ที่อาจได้ประโยชน์จากการย้ายการผลิตของบริษัทจีนและบริษัทสหรัฐฯ ออกจากจีน

การศึกษานี้จะพิจารณาข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ระหว่างปี 2561-สิงหาคม 2564 ซึ่งจะทำให้เข้าใจสถานะล่าสุดของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ

⁶ Buckle, Michael J. et al. Economics of International Trade. CFA Institute Investment Foundations. [Online]. 2014. Available from: <https://www.cfainstitute.org//media/documents/support/programs/investment-foundations/6-economics-of-international-trade.ashx> [2021, August 10]

2.2.2 นโยบายการค้าของสหรัฐฯ

2.2.2.1 รายงาน U.S. Trade Policy: Background and Current Issues (15 September 2020) โดย Congressional Research Service⁷ ของรัฐสภาสหรัฐฯ ให้ภาพรวมเกี่ยวกับนโยบายการค้าสหรัฐฯ สรุปได้ ดังนี้

1) ตั้งแต่ปี 2533 จนถึงปัจจุบัน การผลิตในภาคอุตสาหกรรมสหรัฐฯ ได้ขยายตัวถึงร้อยละ 60 ในขณะที่การจ้างงานลดลงร้อยละ 30 อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การค้าเป็นประโยชน์ต่อสหรัฐฯ แต่ได้ทำให้การจ้างงานสูญหายในบางสาขาและพื้นที่ รวมทั้งทำให้มีการย้ายการผลิตไปยังต่างประเทศ สหรัฐฯ เป็นเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่สุดในโลก และได้ขยายบทบาททางเศรษฐกิจกับประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ เมื่อปี 2562 สหรัฐฯ มีคู่ค้าลำดับต้น ได้แก่ แคนาดา เม็กซิโก จีน ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหภาพยุโรป โดยสหรัฐฯ มีดุลการค้าขาดดุลมานาน ดุลการค้าสินค้าขาดดุลมีมูลค่าสูงกว่าดุลบริการเกินดุลมาตลอด นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคของสหรัฐฯ ได้แก่ เงินออมและการลงทุนในระดับประเทศ ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ และบทบาทของสหรัฐฯ ในการค้าโลก มีอิทธิพลต่อดุลการค้าสินค้าขาดดุลมากกว่านโยบายการค้าและความตกลงการค้า

2) รัฐสภาสหรัฐฯ เป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเจรจาการค้า ออกกฎหมายการค้า โครงการ ความตกลง และกำกับดูแลการบริหารงานด้านการค้า โดยมีองค์ประกอบสำคัญของนโยบาย ดังนี้ (ก) การกำหนดมาตรฐานการค้า การเปิดเสรี การใช้บังคับ ซึ่งหมายถึง การเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเพื่อเปิดตลาด และกำหนดมาตรฐานการค้าและการลงทุน และดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีผ่านกลไกการเจรจาข้อพิพาทและกฎหมายสหรัฐฯ (ข) การส่งเสริมการส่งออกและมาตรการควบคุม ซึ่งหมายถึง การให้การสนับสนุนทางการเงิน การวิจัยตลาด การให้คำแนะนำ การเยือนของคณะ และการออกใบรับรองและควบคุมการส่งออก สินค้ายุทธศาสตร์ (ค) มาตรการศุลกากร การเยียวยา การปรับตัวด้านการค้า ซึ่งหมายถึงการกำกวดูแลด้าน กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการนำเข้าต่ออุตสาหกรรมสหรัฐฯ ภัยคุกคาม ความมั่นคง บัญชีดุลชำระเงิน มาตรการกีดกันการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐฯ ความช่วยเหลือให้กับคนทำงานและบริษัทที่ได้รับผลกระทบ (ง) สิทธิพิเศษทางการค้า ซึ่งหมายถึงการยกเว้นภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนาเพื่อกระตุ้นการค้าและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศดังกล่าว (จ) การลงทุน ซึ่งหมายถึงการปกป้องและส่งเสริมการลงทุนผ่านสนธิสัญญาการลงทุนและ

⁷ Congressional Research Service เป็นการให้บริการของเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการในรัฐสภาสหรัฐฯ ในลักษณะไม่ฝักใฝ่พรรคการเมือง

ความตกลงการค้า และการวิเคราะห์กระแสการลงทุนทางตรงเข้าสหรัฐฯ เพื่อพิจารณาด้านความมั่นคงของชาติ

3) ในด้านกฎหมายการค้าของสหรัฐฯ และเครื่องมือด้านนโยบายรัฐบาลสหรัฐฯ ได้ระบุว่า ดุลการค้าขาดดุลของสหรัฐฯ เป็นเครื่องบ่งชี้มาตรการการค้าที่ไม่เป็นธรรมของต่างประเทศ ซึ่งมีนัยต่ออุตสาหกรรมและการจ้างงานของสหรัฐฯ และได้ใช้บังคับกฎหมายการค้ามากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายการเก็บภาษีนำเข้าตามอำนาจที่รัฐสภายกให้ภายใต้กฎหมาย Trade Expansion Act of 1962 (Section 232 ภาษีนำเข้าเหล็กกล้าและอะลูมิเนียม) และกฎหมาย Trade Act of 1974 (Section 201 ภาษีนำเข้าเครื่องซักผ้าและแผงเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์ และ Section 301 ภาษีนำเข้าสินค้าจีน) อย่างไรก็ดี สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนตั้งคำถามเกี่ยวกับความเหมาะสมของนโยบายการเก็บภาษีนำเข้าดังกล่าว และคู่ค้าสหรัฐฯ ได้ตอบโต้ด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งร้องเรียนต่อองค์การการค้าโลก ซึ่งเมื่อเดือนกันยายน 2563 คณะผู้พิจารณาข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกได้ตัดสินว่า ภาษีนำเข้าสินค้าจีนขัดต่อพันธกรณีของสหรัฐฯ ต่อองค์การการค้าโลก ส่วนในเรื่องเครื่องมือด้านนโยบาย ล่าสุด เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2564 ประธานาธิบดี Joe Biden ไม่ได้ต่ออายุให้กับ Trade Promotion Authority ซึ่งเป็นเครื่องมือตามกฎหมาย Trade Act of 1974 ที่รัฐสภาให้อำนาจประธานาธิบดีในการเจรจาการค้าแบบ fast-track

4) สหรัฐฯ มีความตกลงการค้า 14 ฉบับกับ 20 ประเทศซึ่งครอบคลุมการเปิดตลาดและกฎเกณฑ์ซึ่งมักจะสูงกว่าพันธกรณีในองค์การการค้าโลก อย่างไรก็ดี การที่ประธานาธิบดี Donald J. Trump ถอนสหรัฐฯ ออกจากการมีส่วนร่วมในความตกลง Trans Pacific Partnership แกไขความตกลงการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับสาธารณรัฐเกาหลี และจัดทำความตกลงการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับญี่ปุ่นโดยไม่ได้ขอความเห็นชอบรัฐสภานั้น ได้ทำให้เกิดการถกเถียงในรัฐสภาเกี่ยวกับขอบเขตของความตกลงการค้าและอำนาจของประธานาธิบดีเกี่ยวกับการเจรจาการค้า นอกจากนี้ สหรัฐฯ ได้จัดทำความตกลง U.S.-Mexico-Canada Agreement (USMCA) ทดแทน NAFTA โดยบรรจุประเด็นใหม่ ได้แก่ การค้าดิจิทัล และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพิ่มสัดส่วนของแหล่งกำเนิดสินค้าจากอเมริกาเหนือให้กับรถยนต์ ขยายการเปิดตลาดให้กับสินค้าเกษตร และต่อมารัฐบาลได้ริเริ่มการหารือเกี่ยวกับความตกลงการค้ากับสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และเคนยา

5) จีนเป็นความท้าทายมากที่สุดในการดำเนินความสัมพันธ์ด้านการค้าของสหรัฐฯ เนื่องจากสหรัฐฯ มีข้อกังวลเกี่ยวกับการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ความท้าทายต่อระบบขององค์การการค้าโลก กิจกรรมทางไซเบอร์และการจารกรรมทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐฯ การปฏิบัติเกี่ยวกับการถ่ายโอนเทคโนโลยี การอุดหนุนอุตสาหกรรม และการเปิดตลาดที่จำกัด ประธานาธิบดี Trump จึงได้ใช้ Section 301 ในการประกาศการเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีน 4 รอบ และต่อมา เจรจากความตกลงการค้า Phase I Agreement กับจีน ซึ่งได้ตอบสนองต่อข้อกังวลบางส่วน

และมีการเปิดตลาดสำหรับสินค้าเกษตรและบริการทางการเงิน นอกจากนี้ ประธานาธิบดี Trump ได้คัดกรองการลงทุน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการซื้อบริษัทสหรัฐฯ และได้ทำให้ระบบควบคุมการส่งออกเครื่องคิดขึ้นเพื่อจำกัดไม่ให้บางองค์กร เช่น Huawei เข้าถึงเทคโนโลยีสำคัญทางยุทธศาสตร์

6) ประเด็นสำหรับรัฐสภาสหรัฐฯ มี 6 ประเด็น ดังนี้ (ก) การเก็บภาษีนำเข้าสินค้าและการตอบโต้ด้วยภาษีนำเข้าสินค้ามีผลอย่างไรต่อผู้บริโภค ผู้ผลิตและความสัมพันธ์ด้านการค้า จำเป็นต้องปฏิรูปหน่วยงานที่มีอำนาจในเรื่องภาษีนำเข้าหรือไม่ (ข) การค้าระหว่างสหรัฐกับจีนมีสถานะอย่างไรในส่วนของ Phase I Agreement เครื่องมือใดเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับนโยบายอุตสาหกรรมและการปฏิบัติทางการค้าของจีนที่เป็นข้อห่วงกังวล (ค) ด้านความตกลงการค้า ความตกลง USMCA เป็นแม่แบบที่ดีสำหรับความตกลงการค้าในอนาคตหรือไม่ ความตกลงแบบแยกส่วน (partial scope agreement) ควรมีบทบาทอย่างไรต่อนโยบายความตกลงการค้าของสหรัฐฯ และแนวโน้มและลำดับความสำคัญของการจัดทำความตกลงการค้ากับหุ้นส่วนใหม่ ๆ เช่น ใต้หวัน (ง) ด้านการค้าและการจ้างงาน พิจารณาว่า โครงการให้ความช่วยเหลือด้านการปรับตัวทางการค้ามีทุนเพียงพอและมีประสิทธิภาพในการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีการค้าหรือไม่ (จ) ด้านระบบการค้า/องค์การการค้าโลก พิจารณาว่า สหรัฐฯ ยังได้ประโยชน์จากระบบการค้าโลกที่อยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบที่สหรัฐฯ ช่วยสร้างหรือไม่ และจะมีทางออกให้กับข้อเรียกร้องการปฏิรูปที่สหรัฐฯ เสนอหรือไม่ (ฉ) ด้านการค้าและความมั่นคง มีข้อกังวลเกี่ยวกับความต้องการของต่างชาติที่จะได้มาซึ่งเทคโนโลยีสหรัฐฯ กฎหมายใหม่ ๆ ในปี 2561 ได้แก่ Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA) และ Export Controls Act (ECA) จะทำให้พินิจพิจารณาการลงทุนทางตรงของต่างชาติในสหรัฐฯ ได้มากขึ้นและได้ต่ออายุให้กับการควบคุมการส่งออกสินค้าที่ใช้ในกิจกรรมของพลเรือนและกิจกรรมทางทหาร (dual-use) แต่เครื่องมือเหล่านี้เพียงพอแล้วหรือไม่ และการจำกัดกระแสการลงทุนทางตรงเข้าสหรัฐฯ เป็นปัญหาหรือไม่

2.2.2.2 รายงานเรื่อง Section 301 Tariffs on Goods from China: International and Domestic Legal Challenges (13 November 2020) โดย Congressional Research Service ให้ข้อมูลเกี่ยวกับภูมิหลังของนโยบายการเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีนของสหรัฐฯ และวิเคราะห์แนวโน้มของนโยบายนี้และการแก้ไขข้อพิพาท สำคัญสรุปได้ ดังนี้

1) เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2560 สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ได้ริเริ่มการสืบสวนภายใต้ Section 301 ของกฎหมาย Trade Act of 1974 เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติทางการค้าของรัฐบาลจีนที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการถ่ายโอนเทคโนโลยี ทรัพย์สินทางปัญญา และนวัตกรรม ต่อมา เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2561 รัฐบาลภายใต้ประธานาธิบดี Trump ได้เผยแพร่รายงาน

ซึ่งระบุว่า มีการปฏิบัติทางการค้าของจีน 4 เรื่อง⁸ ที่ไม่สมเหตุผลหรือเลือกปฏิบัติและเป็นภาระต่อการพาณิชย์ของสหรัฐฯ ซึ่งสมควรใช้อำนาจดำเนินการตาม Section 301 รัฐบาลสหรัฐฯ จึงได้ประกาศนโยบายการเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีนเพิ่มขึ้น 4 รอบในช่วงปี 2561-2562 โดยเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2561 สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ประกาศรายการสินค้าจีนที่จะถูกเก็บภาษีฉบับที่ 1 ซึ่งมีมูลค่าการค้าประมาณ 34,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีและครอบคลุมสินค้าเทคโนโลยีที่มีความสำคัญทางอุตสาหกรรมเพื่อตอบสนองต่อการปฏิบัติทางการค้าของจีน และเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2561 ประกาศรายการสินค้า ฉบับที่ 2 ซึ่งมีมูลค่าการค้าประมาณ 16,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งจีนได้ตอบโต้ด้วยการขึ้นภาษีนำเข้าสินค้าสหรัฐฯ ที่มีมูลค่า 50,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี และโดยที่ประธานาธิบดี Trump มีความเห็นว่า จีนยังไม่ปรับเปลี่ยนการปฏิบัติทางการค้า จึงได้สั่งการให้ขึ้นภาษีนำเข้าสินค้าจีนเพิ่มอีก 200,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ดังนั้น เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2561 สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ จึงประกาศรายการสินค้า ฉบับที่ 3 ที่ปรับภาษีขึ้นร้อยละ 10 และเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2562 ปรับภาษีในรายการสินค้าเดียวกันนี้ขึ้นอีกเป็นร้อยละ 25 ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งจีนตอบโต้ด้วยการขึ้นภาษีสองครั้งกับสินค้าสหรัฐฯ ที่มีมูลค่า 60,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี และต่อมา เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2562 สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ประกาศว่า การเก็บภาษีสินค้านำเข้ามูลค่า 250,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐนั้น ไม่เพียงพอที่จะทำให้นโยบายการค้าที่ไม่เป็นธรรมของจีนหมดไป จึงได้ขยายการเก็บภาษีนำเข้าด้วยรายการสินค้า ฉบับที่ 4 ซึ่งครอบคลุมสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้นอีก 300,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งจีนได้ตอบโต้ด้วยการเก็บภาษีนำเข้าสินค้าสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นอีก 75,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี

2) จีนได้ฟ้องร้องต่อองค์การการค้าโลกเกี่ยวกับรายการสินค้า ทั้ง 4 ฉบับ ซึ่งคณะผู้พิจารณาขององค์การการค้าโลก⁹ ได้มีข้อสรุปในข้อพิพาทต่อรายการสินค้า ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 3 ว่า ขัดกับพันธกรณีของสหรัฐฯ ต่อองค์การการค้าโลก แต่โดยที่องค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) ขององค์การการค้าโลกมีสมาชิกไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่¹⁰ ในอนาคตอันใกล้จึงจะยังไม่มีข้อแนะนำสุดท้ายจากองค์กรระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกให้สหรัฐฯ ยุติการเก็บภาษีนำเข้าดังกล่าว และทางออกของข้อพิพาทจะขึ้นอยู่กับผลการเจรจาระหว่างสหรัฐฯ กับจีนนอกกรอบขององค์การการค้าโลก นอกจากนี้ บริษัทนำเข้าในสหรัฐฯ ได้ฟ้องร้องต่อศาลการค้าสหรัฐฯ เกี่ยวกับรายการสินค้า ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 ว่า ไม่ได้ตอบสนองต่อการปฏิบัติทางการค้าของจีนตามที่

⁸ การมีเงื่อนไขบังคับให้ถ่ายโอนเทคโนโลยี การใช้วิธีการทางไซเบอร์ในการได้มาซึ่งทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐฯ และความลับทางการค้าอย่างไม่ถูกกฎหมาย การเลือกปฏิบัติและการให้การรับรองที่ไม่ได้อิงกลไกตลาด การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ในการครอบครองสินทรัพย์ทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ

⁹ คณะผู้พิจารณาเป็นด่านแรกในการกลั่นกรองข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก

¹⁰ รัฐบาลสหรัฐฯ คัดค้านการแต่งตั้งบุคคลใหม่ที่จะเป็นสมาชิกองค์กรอุทธรณ์ทดแทนบุคคลเดิมที่หมดวาระ

ปรากฏในรายงานฯ แต่เป็นการตอบโต้เงินที่จีนขึ้นภาษีนำเข้าสินค้าสหรัฐฯ ซึ่งหากรัฐบาลสหรัฐฯ แพ้คดี ก็จะต้องยุติการเก็บภาษีนำเข้าสินค้าจีน และอาจมีผลต่อการเจรจาระหว่างสหรัฐฯ กับจีน

2.2.3 รายงาน Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States หรือ Forex Report

2.2.3.1 Forex Report ฉบับลงวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2020 เป็นรายงานที่กระทรวงการคลังสหรัฐฯ รายงานต่อรัฐสภาในวันดังกล่าว โดยมีหัวข้อเวลาที่พิจารณาสถิติคือ กรกฎาคม 2562-มิถุนายน 2563 สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) รายงานประเมินและตรวจสอบคู่ค้าสำคัญของสหรัฐฯ 20 ประเทศ และเขตเศรษฐกิจ¹¹ โดยใช้เกณฑ์การประเมิน 3 ข้อเพื่อระบุความเป็นไปได้ที่มีการปฏิบัติหรือสถานะของภาคต่างประเทศที่ไม่เป็นธรรมของคู่ค้า ซึ่งอาจส่งต่อการเจริญเติบโตของสหรัฐฯ หรือเป็นผลเสียต่อคนทำงานและบริษัทของสหรัฐฯ (... potentially unfair currency practices or excessive external imbalances, which could weigh on U.S. growth or harm U.S. workers and firms ...) ได้แก่

- ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ อย่างน้อย 20,000 ล้านดอลลาร์
- ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลอย่างน้อยร้อยละ 2 ของ GDP
- การซื้อเงินตราต่างประเทศซ้ำ ๆ อย่างน้อย 6 เดือนในช่วงเวลา 12 เดือนโดยมีมูลค่าสุทธิอย่างน้อยร้อยละ 2 ของ GDP

2) เวียดนามและสวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่บิดเบือนค่าเงิน (currency manipulator) เนื่องจากเข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อ ซึ่งสำหรับเวียดนาม ปัจจัยสำคัญคือการที่สหรัฐฯ เห็นว่า เวียดนามซื้อเงินตราต่างประเทศอย่างต่อเนื่องเพื่อป้องกันมิให้ค่าเงินต้องแข็งตัว และการที่ดุลการค้าสินค้าของเวียดนามเกินดุลกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (เพิ่มขึ้นร้อยละ 25 จากปีก่อน)

3) ประเทศและเขตเศรษฐกิจที่ถูกจัดอยู่ใน Monitoring List มี 10 ราย ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เยอรมนี อิตาลี สิงคโปร์ ไต้หวัน มาเลเซีย ไทย และอินเดีย ซึ่งเข้าข่าย

¹¹ คู่ค้าสำคัญหมายถึงการมีมูลค่ารวมการค้าสินค้าทั้งสองทางกับสหรัฐฯ (มูลค่าส่งออกไปสหรัฐฯ บวกมูลค่านำเข้าจากสหรัฐฯ) มากกว่า 40,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯขึ้นไป ซึ่งคู่ค้า 20 รายนี้เมื่อเรียงตามมูลค่าการเกินดุลการค้าสินค้ากับสหรัฐฯ ในช่วงเดือนกรกฎาคม 2562-มิถุนายน 2563 จากมากไปหาน้อย ได้แก่ จีน เม็กซิโก เยอรมนี เวียดนาม ญี่ปุ่น ไอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี มาเลเซีย ไต้หวัน แคนาดา ไทย อินเดีย เกาหลีใต้ ฝรั่งเศส สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร เบลเยียม บราซิล และเนเธอร์แลนด์

หลักเกณฑ์ 2 ใน 3 ข้อ และจีน ซึ่งเข้าข่าย 1 ข้อคือ การเก็งกำไรการค้าสินค้ากับสหรัฐฯ อย่างมากและในสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม

4) ไทยเข้าหลักเกณฑ์ 2 ข้อ คือ (ก) ดุลการค้าสินค้ากับสหรัฐฯ อย่างมีนัยสำคัญ (22,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) (ข) บัญชีเดินสะพัดเกินดุลต่อเนื่องมาหลายปี ทั้งในดุลการค้าและบริการ ซึ่งถึงแม้ว่า ในช่วงที่ผ่านมา สัดส่วนการเกินดุลจะลดลงจากรายได้จากการท่องเที่ยวที่ลดลง แต่ก็ยังถือว่า สูงที่ร้อยละ 6.3 ของ GDP

สหรัฐฯ เห็นว่า ไทยสามารถส่งออกสินค้ามายังสหรัฐฯ ได้เพิ่มขึ้น เช่น ยางรถยนต์ ชิ้นส่วนยานยนต์ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และอื่น ๆ แต่ไทยยังใช้มาตรการกีดกันทางการค้าซึ่งเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงตลาดของบริษัทสหรัฐฯ ซึ่งรวมถึงภาษีสินค้านำเข้าซึ่งค่อนข้างสูงในหลายสาขา สหรัฐฯ มองว่า ไทยควรจะต้องปล่อยให้ค่าเงินบาทแข็งตัวขึ้นเพื่อช่วยลดการเกินดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยที่มีมายาวนาน ตลอดจนการใช้นโยบายเพื่อสนับสนุนการลงทุนจากภาคเอกชน การปรับลดการออมเพื่อรองรับความเสี่ยงในอนาคต (precautionary saving) และการส่งเสริมการเปิดอุตสาหกรรมเพื่อการบริโภคภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ได้รับข้อมูลที่น่าเชื่อถือจากไทยว่า มูลค่าการซื้อเงินตราต่างประเทศสุทธิของไทยอยู่ที่ร้อยละ 1.8 ซึ่งยังต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 2 ของ GDP

2.2.3.2 Forex Report ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 2021 เป็นรายงานที่กระทรวงการคลังสหรัฐฯ รายงานต่อรัฐสภาในวันดังกล่าว โดยมีหัวข้อเวลาพิจารณาสถิติคือ เดือนมกราคม-ธันวาคม 2563 สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) เวียดนาม สวิตเซอร์แลนด์ และไต้หวัน เข้าหลักเกณฑ์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของคู่ค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐฯ ทั้ง 3 ข้อตลอดช่วงปี 2563 อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้ไม่ได้ระบุว่า ทั้ง 3 ประเทศและเขตเศรษฐกิจนี้เป็นผู้บิดเบือนค่าเงิน (currency manipulator) ดังเช่นในรายงานฉบับลงวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2020 โดยให้เหตุผลว่า กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะระบุว่า ประเทศและเขตเศรษฐกิจเหล่านี้เข้าแทรกแซงค่าเงินเพื่อความสามารถในการค้าหรือเพื่อขัดขวางการปรับตัวของดุลการชำระเงิน โดยได้เริ่มการหารือกับ สวิตเซอร์แลนด์และเวียดนามเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และจะดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกันกับไต้หวันต่อไป

2) ประเทศที่ถูกจัดอยู่ใน Monitoring List มี 11 ประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เยอรมนี ไอร์แลนด์ อิตาลี อินเดีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย และเม็กซิโก เนื่องจาก 10 ประเทศดังกล่าว (ยกเว้นจีน) เข้าหลักเกณฑ์ 2 ใน 3 ข้อ¹² และสำหรับจีน สหรัฐฯ เห็นว่า ได้ดุลการค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ ในสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม

¹² 2 ใน 3 ข้อหมายความว่า แต่ละประเทศเข้าเกณฑ์ที่แตกต่างกัน

3) ไทยยังคงอยู่ใน Monitoring List (ต่อเป็นรอบที่ 2) โดยเข้าหลักเกณฑ์ 2 ใน 3 ข้อ ได้แก่ (ก) ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลยังคงสูงกว่าเกณฑ์ ถึงแม้ว่าจะลดลงจากร้อยละ 7 ของ GDP ใน ปี 2562 เหลือเพียงร้อยละ 3.3 ของ GDP ในปี 2563 ซึ่งเป็นผลจากการที่ภาคการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบจากโรคโควิด-19 (ข) ดุลการค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ อย่างมีนัยสำคัญ โดยปรับขึ้นจาก 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2562 เป็น 26,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2563 ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งออกของไทยที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มสินค้าประเภทอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า และการนำเข้าที่ลดลงในส่วนของน้ำมัน และสินค้าประเภททุนจากสหรัฐฯ

ทั้งนี้ สำหรับเกณฑ์ที่ 3 ในปี 2563 ไทยได้ให้ข้อมูลที่นำเสนอเชื่อว่า ได้ซื้อเงินตราต่างประเทศสุทธิร้อยละ 1.9 ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 2 ของ GDP แต่สหรัฐฯ เห็นว่า ไทยควรปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวไปตามสภาวะพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และควรหลีกเลี่ยงการซื้อเงินตราต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง การสำรองทุนสำรองระหว่างประเทศที่มากเกินไป ตลอดจนการใช้มาตรการควบคุมกระแสเงินทุนในการจัดการแรงกดดันที่มีต่ออัตราแลกเปลี่ยน รวมทั้งควรใช้นโยบายที่สนับสนุนการลงทุนจากภาคเอกชน การปรับลดการออมเพื่อรองรับความเสี่ยงในอนาคต และการส่งเสริมการเปิดอุตสาหกรรมเพื่อการบริโภคภายในประเทศ เพื่อสนับสนุนการเติบโตของเศรษฐกิจภายในประเทศ

2.2.4 การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสหรัฐฯ ในการเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีน และผลกระทบต่อไทย

2.2.4.1 บทวิเคราะห์ The U.S.-China Trade War and the Effects on Thailand: Assessing the Opportunities (February 2021) โดย U.S. Chamber of Commerce ศึกษาการเก็บภาษีนำเข้าสินค้าจีนของสหรัฐฯ ในอัตราร้อยละ 7-25 ในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม 2561-สิงหาคม 2563 (ภาษีนำเข้าเริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2561 จนถึงปัจจุบัน) ซึ่งทำให้เกิดการปรับตัวของห่วงโซ่อุปทานของสินค้าหลายประเภทและผลกระทบทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่ชัดเจนคือ การเก็บภาษีขนาดใหญ่กับสินค้านำเข้าจากจีนส่งผลให้ภาคธุรกิจบางส่วนย้ายออกจากจีนหรือแสวงหา supplier รายใหม่ซึ่งก่อให้เกิดโอกาสสำหรับประเทศอื่น ๆ ในด้านการลงทุนและการจัดหาสินค้า ในกรณีของไทยไทยได้ประโยชน์มากจากการที่ภาษีของสหรัฐฯ ที่จัดเก็บกับสินค้านำเข้าจากจีนครอบคลุมสินค้าที่หลากหลายรายการ และจากความสามารถได้เปรียบในด้านต้นทุนสินค้า โดยเมื่อพิจารณาสินค้าจีนทั้งหมดที่ส่งออกไปยังสหรัฐฯ และเปรียบเทียบกับสินค้าประเภทเดียวกันจากไทย พบว่า (1) ร้อยละ 60 ของสินค้าส่งออกของไทยมายังสหรัฐฯ เป็นสินค้าที่จีนถูกเรียกเก็บภาษีนำเข้าในอัตราสูง (ร้อยละ 25) และ (2) ราคาต้นทุนของสินค้าจีนดังกล่าวบวกกับภาษีนำเข้าที่สหรัฐฯ จัดเก็บโดยเฉลี่ยสูงกว่าราคาต้นทุนของสินค้าไทยประเภทเดียวกันโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 16.9 ซึ่งความแตกต่างด้านต้นทุนนี้หมายความว่า ไทยอยู่ในสถานะที่จะได้ประโยชน์จากการลงทุนและการแสวงหาแหล่งสินค้าใหม่

บทวิเคราะห์รายงานว่า ภายหลังจากที่สหรัฐฯ จัดเก็บภาษีกับสินค้านำเข้าจากจีนแล้ว สินค้าส่งออกของไทยไปยังสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และคาดว่า การระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าและอุปสงค์ของสหรัฐฯ น่าจะลดทอนทิศทางของการส่งออกดังกล่าว จึงไม่สามารถระบุได้ว่า การส่งออกสินค้าไทยไปยังสหรัฐฯ สามารถขยายตัวมากกว่าที่ปรากฏหรือไม่ หากไม่มีการระบาดของโรคโควิด-19

2.2.4.2 บทวิเคราะห์ Trade and Trade Diversion Effect of the United States Tariffs on China (November 2019) โดย Alessandro Nicita จาก United Nations on Trade and Development (UNCTAD) ศึกษาสถิติการค้าระหว่างเดือนมกราคม-มิถุนายน 2561 กับช่วงเดียวกันของปี 2562 แล้ว พบว่า (1) การนำเข้าสินค้าจีนของสหรัฐฯ ลดลงในช่วงที่สหรัฐฯ เริ่มเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีนแล้ว (จาก 130,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ลดลง 35,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (หรือร้อยละ 25) เหลือ 95 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) (2) สินค้าที่สหรัฐฯ นำเข้ามากขึ้นจากประเทศอื่น ๆ ในโลกล้วนเป็นสินค้าที่สหรัฐฯ เก็บภาษีนำเข้าจากจีน ซึ่งมีมูลค่า 21,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และ (3) มีส่วนต่าง 14 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ที่สูญหายไป (35,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ-21,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) เนื่องจากอุปสงค์ลดลงในสหรัฐฯ และหรือประเทศอื่น ๆ ในโลกมีสมรรถนะการผลิตไม่เพียงพอ (4) ประเทศที่มีสมรรถนะการผลิตเหลืออยู่ มีโครงสร้างพื้นฐานทางการค้า มีความตกลงการค้า หรือมีที่ตั้งใกล้สหรัฐฯ เป็นประเทศที่ได้ประโยชน์จากการส่งออกสินค้าได้มากขึ้น สืบเนื่องจากการที่สหรัฐฯ เก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีน (trade diversion) เช่น ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมกัน (ไม่นับเวียดนาม) ส่งออกสินค้าได้มากขึ้น 1.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และ (5) จีนยังสามารถรักษาร้อยละ 75 ของการส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้

2.2.5 ผลกระทบจากการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19

บทวิเคราะห์เรื่อง The Dynamics of the U.S. Trade Deficit during COVID-19 : The Role of Essential Medical Goods (16 September 2020) โดย Federal Reserve Bank of St. Louis รายงานว่า การระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ทำให้การค้าโลกลดลง สำหรับสหรัฐฯ ในช่วงเดือนมกราคม-มิถุนายน 2563 มูลค่าการส่งออกสินค้าของสหรัฐฯ สู่ตลาดโลกลดลงร้อยละ 25 และมูลค่าการนำเข้าสินค้าจากตลาดโลกลดลงร้อยละ 17 ซึ่งปกติในช่วงเศรษฐกิจถดถอย การนำเข้าจะหดตัวมากกว่าการส่งออก และส่งผลให้การขาดดุลการค้าลดลง แต่สหรัฐฯ กลับขาดดุลมากขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว จึงวิเคราะห์สถิติการค้าและพบว่า (1) ในปี 2561 สหรัฐฯ นำเข้าร้อยละ 25 ของอุปกรณ์สำคัญทางการแพทย์ และร้อยละ 36 ของสินค้าสำคัญทางการแพทย์ที่บริโภคในสหรัฐฯ มาจากการนำเข้าจากทั่วโลก ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงจากภาวะขาดแคลนสินค้าดังกล่าวในช่วงที่โรคโควิด-19 ระบาด และ (2) อุปสงค์ของสหรัฐฯ สำหรับสินค้าสำคัญทางการแพทย์ทำให้การนำเข้าสินค้านี้จากทั่วโลกเพิ่มมากขึ้นกว่าการส่งออกสินค้านี้ดังกล่าวก่อนไปทั่วโลก ซึ่งส่วนต่างของ

การนำเข้าและส่งออกนี้มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 41.3 ของการขาดดุลการค้าสินค้าของสหรัฐฯ ที่เพิ่มขึ้นกับทั่วโลก ทำให้เห็นว่า แม้มูลค่าการค้าสินค้านำเข้าของสหรัฐฯ จะเป็นสัดส่วนน้อยของการขาดดุลการค้าสินค้าทั้งหมดของสหรัฐฯ กับทั่วโลก แต่มีบทบาทมากในมูลค่าการขาดดุลการค้าสินค้าที่เพิ่มขึ้นของสหรัฐฯ กับทั่วโลก และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการซึ่งระหว่งการค้ากับต่างประเทศที่ใช้หลักการความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบกับความยืดหยุ่นของอุปทาน เนื่องจากการพึ่งพาประเทศอื่นมากเกินไปจะมีความเสี่ยงเมื่อเกิดวิกฤตในโลกและสินค้าขาดแคลน

2.2.6 การศึกษาเกี่ยวกับความยืดหยุ่นของห่วงโซ่อุปทานและการย้ายการผลิต

2.2.6.1 บทวิเคราะห์ The Great Decoupling (14 May 2020) โดยวารสาร Foreign Policy ศึกษาแนวโน้มการปรับตัวของภาคธุรกิจในบริบทของนโยบายรัฐบาลสหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดี Trump ที่ต้องการส่งเสริม decoupling ของสหรัฐฯ จากจีนในยุคภายหลังโรคโควิด-19 ระบาด และคาดการณ์ว่า แนวโน้มคือ บริษัทจำนวนหนึ่งจะกระจายความเสี่ยงจากจีนไปยังสหรัฐฯ หรือปรับให้ห่วงโซ่อุปทานอยู่ใกล้สหรัฐฯ มากขึ้น และจำนวนหนึ่งย้ายหรือปรับส่วนหนึ่งของการผลิตจากจีนไปยังประเทศอื่น แต่โดยรวมบริษัทต่าง ๆ จะไตร่ตรองห่วงโซ่อุปทานและพยายามกระจายความเสี่ยง และต่อไป ผู้ถือหุ้นและสถาบันประเมินความน่าเชื่อถือจะกดดันให้บริษัทโดยวัดจากความยืดหยุ่น (resilience) ของบริษัทและการกระจายความเสี่ยงในห่วงโซ่อุปทาน ดังนั้น จะมีแรงจูงใจให้บริษัทต่าง ๆ พิจารณาเรื่องที่ต้งทางภูมิศาสตร์ ไม่ว่า decoupling จะเป็นเรื่องของการกระจายความเสี่ยงในระดับมากหรือน้อยก็แล้วแต่ แต่ไม่ใช่การแบ่งแยกห่วงโซ่อุปทานที่เกี่ยวข้องกับสหรัฐฯ ออกจากห่วงโซ่อุปทานที่เกี่ยวข้องกับจีนอย่างสิ้นเชิง

2.2.6.2 รายงานเรื่อง A Resilience Return for Asia's Manufacturing and Supply Chains (1 June 2020) โดยบริษัท McKinsey & Company ได้สัมภาษณ์ผู้นำอุตสาหกรรมและห่วงโซ่อุปทานในเอเชียกว่า 200 คน ครอบคลุมอุตสาหกรรมทันสมัย สินค้าอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ โลหะ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ การก่อสร้างและโครงสร้างพื้นฐาน และพบว่า ผู้นำในภาคเอกชนดังกล่าวได้ปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการธุรกิจเพื่อให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น การกระจายความเสี่ยงด้วยการหาพันธมิตรที่เป็น supplier มากกว่าหนึ่งแห่ง ซึ่งเป็นการปรับตัวกับผลกระทบจากโรคโควิด-19 และเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับวิกฤตในอนาคต

2.2.6.3 บทความเรื่อง Build a Resilient Supply Chain amid U.S.-China Trade War (26 September 2020) โดยบริษัท Gartner ซึ่งเป็นผู้จัดอันดับบริษัทที่มีห่วงโซ่อุปทานที่เป็นเลิศ ได้มีข้อเสนอแนะบริษัทต่าง ๆ ดังนี้ (1) ใช้ความไม่แน่นอนทางการค้าให้เป็นโอกาสในการสร้างประสิทธิภาพให้กับห่วงโซ่อุปทาน โดยในระยะสั้น แนะนำให้แสวงหาแหล่งวัตถุดิบและสินค้าแหล่งใหม่ และในระยะยาว ย้ายการผลิตไปสู่ประเทศอื่น ๆ สำหรับกรณีที่สามารสรสร้าง ความยืดหยุ่นให้กับห่วงโซ่อุปทานได้และมีความเหมาะสมสำหรับระยะยาว ไม่ใช่เพียงเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีสินค้าที่

สหรัฐฯ กับสินค้าจีน (2) ความยืดหยุ่นหมายความว่า ต้องมีทางเลือกของ supplier มีทางเลือกของผู้ผลิตที่ผูกพันตามสัญญา และสถานที่ผลิต เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในเครือข่ายห่วงโซ่อุปทาน และ (3) แม้ในอนาคต สหรัฐฯ และจีนอาจสามารถตกลงกันได้ในเรื่องการค้า แต่ในระยะยาว ช่องว่างระหว่างประเทศตะวันตกกับจีนในด้านนโยบายการค้า การทหาร และเทคโนโลยีน่าจะทำให้เกิดความไม่แน่นอนที่กระทบห่วงโซ่อุปทานโลก

2.2.7 สถานะความสัมพันธ์ด้านการค้าสินค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ

เมื่อปี 2563 ไทยเป็นคู่ค้าสินค้าอันดับที่ 19 ของสหรัฐฯ และสหรัฐฯ เป็นคู่ค้าสินค้าอันดับที่สามของไทย รองจากจีนและญี่ปุ่น โดยมีมูลค่าการค้าสินค้าสองทาง (มูลค่าการนำเข้าสินค้าสหรัฐฯ มายังไทย บวกมูลค่าการส่งออกสินค้าของไทยไปยังสหรัฐฯ) เท่ากับ 48,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

สหรัฐฯ เป็นตลาดส่งออกสินค้าอันดับที่ 1 ของไทย ซึ่งตามสถิติของ Census Bureau ของสหรัฐฯ ไทยส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐฯ ในปี 2563 มูลค่า 37,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (เพิ่มจากปี 2562 ร้อยละ 12.4) และกระทรวงพาณิชย์ระบุสินค้าส่งออกมูลค่าสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ คอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์ยาง ยานพาหนะอื่น ๆ และส่วนประกอบ โดยไทยส่งออกคอมพิวเตอร์และส่วนประกอบไปยังสหรัฐฯ มากกว่าที่ส่งออกไปยังประเทศอื่น ๆ

สหรัฐฯ เป็นแหล่งนำเข้าอันดับที่ 3 ของไทยรองจากจีนและญี่ปุ่น ซึ่งตามสถิติของ Census Bureau ของสหรัฐฯ ไทยนำเข้าสินค้ามูลค่า 11,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ลดลงจากปี 2562 ร้อยละ 15.2) และกระทรวงพาณิชย์ระบุสินค้านำเข้ามูลค่าสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ยุทธปัจจัย น้ำมันดิบ เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ

จากฐานข้อมูลสถิติการค้าสินค้าของ Census Bureau ของสหรัฐฯ พบว่า ในช่วงปี 2553-2562 ไทยได้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในแต่ละปีอยู่ในช่วงร้อยละ 1.3-12.8 (ยกเว้นปี 2561 และ 2553 ที่เกินดุลลดลง) และเพิ่มถึงร้อยละ 30 ในปี 2563

ล่าสุด ในช่วงเดือนมกราคม-มิถุนายน 2564 ไทยนำเข้าสินค้าจากสหรัฐฯ 6,346 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐฯ 22,647 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ไทยจึงได้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ ประมาณ 16,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในช่วง 6 เดือนแรกของปีนี้¹³ (คิดเป็นร้อยละ 61 ของการเกินดุลการค้าสินค้านับกับสหรัฐฯ ในปี 2563)

¹³ United States Census Bureau เป็นแหล่งข้อมูลการค้าสินค้าทวิภาคีที่กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ใช้และข้อมูลปรากฏตามเว็บไซต์ <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5490.html>

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

ดุลการค้าทวิภาคีขึ้นกับกลไกตลาด ปัจจัยพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างสองประเทศ นโยบายการค้า นโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน รวมทั้งเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่กระทบการค้าด้วย เช่น การระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ซึ่งอาจกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมสืบเนื่องจากความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจโลก

โดยที่สหรัฐฯ เป็นตลาดใหญ่ นโยบายและเหตุการณ์สำคัญของสหรัฐฯ จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคู่ค้า การศึกษานี้จึงจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุและกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่ทำให้มูลค่าการส่งออกสินค้าไทยไปยังสหรัฐฯ เพิ่มขึ้น ทำให้สหรัฐฯ กลายเป็นตลาดส่งออกสินค้าไทยอันดับหนึ่งแทนจีนตั้งแต่ปี 2562 และไทยได้ดุลการค้าสินค้ากับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้น

ดุลการค้าสินค้าขึ้นกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าของทั้งสหรัฐฯ และไทย และไทยได้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในแต่ละปีอยู่ในช่วงร้อยละ 1.3-12.8 ในระยะเวลาเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา แต่การเกินดุลดังกล่าวไม่เคยเพิ่มถึงร้อยละ 30 ดังเช่นในปี 2563 ดังนั้น ในขณะที่กระทรวงการคลังสหรัฐฯ อธิบายปัจจัยของดุลการค้าขาดดุลของสหรัฐฯ ได้แก่ การที่สหรัฐฯ นำเข้าสินค้าบางประเภทจากไทยมากขึ้น และการที่ไทยลดการนำเข้าน้ำมันจากสหรัฐฯ การศึกษานี้ต้องการหาต้นเหตุของการเกินดุลการค้าสินค้าของไทยกับสหรัฐฯ ในช่วงปี 2562-2563 และกระบวนการที่เกี่ยวข้อง จึงควรพิจารณา (1) นโยบายด้านการค้าของสหรัฐฯ ขนานใหญ่ที่สามารถส่งผลกระทบในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งได้แก่การเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีน (2) การปรับตัวของห่วงโซ่อุปทานโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสหรัฐฯ จีน และไทยในรูปแบบของการแสวงหาแหล่งซื้อสินค้าแหล่งใหม่เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีนำเข้าสินค้าจีน และการย้ายการผลิตออกจากจีนเพื่อกระจายความเสี่ยง และ (3) การระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ซึ่งส่งผลให้สหรัฐฯ นำเข้าสินค้าไทยบางประเภทเพิ่มขึ้นมากกว่าปกติ

นอกจากนี้ โดยที่การนำเข้าสินค้าของไทยจากสหรัฐฯ มีผลต่อดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ ด้วย การศึกษาจะพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าของไทย เพื่อประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดตามขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาต้องการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับต้นเหตุและกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563 และระบุปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อแนวโน้มของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ ในช่วงต่อไป รวมทั้งเสนอแนวทางการดำเนินการของไทยในกรณีที่ไทยอยู่ใน Monitoring List เพื่อใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ และปรับตัวกับสภาพแวดล้อมทางการค้า

บทที่ 3

ผลการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาต้นเหตุและกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563 และระบุปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อแนวโน้มของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ ในช่วงต่อไป เพื่อนำไปพิจารณาว่า ไทยควรดำเนินการอย่างไรต่อแนวโน้มดังกล่าว ทั้งในบริบทของ Monitoring List ของรายงาน Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States (Forex Report) และในบริบทการค้าไทย-สหรัฐฯ โดยการศึกษาจะวิเคราะห์นโยบายและเหตุการณ์สำคัญของสหรัฐฯ และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการค้าไทย-สหรัฐฯ

3.1 บริบทของการจัดให้คู่ค้าสำคัญของสหรัฐฯ อยู่ใน Monitoring List

สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับการค้าสินค้าเนื่องจากเกือบทุกปีตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา สหรัฐฯ ขาดดุลการค้ากับโลก โดยการขาดดุลการค้าสินค้าเป็นตัวขับเคลื่อนการขาดดุลดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน ยกตัวอย่างในปี 2562 การขาดดุลการค้ามีมูลค่าประมาณ 576,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยเป็นการขาดดุลการค้าสินค้า 864,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และเกินดุลบริการ 287,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ¹⁴

ในแต่ละปี กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ปฏิบัติตามกฎหมาย The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 และกฎหมาย Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015 โดยจัดทำรายงานประเมินและตรวจสอบคู่ค้าสำคัญของสหรัฐฯ 20 ประเทศ และเขตเศรษฐกิจ¹⁵ โดยใช้เกณฑ์การประเมิน 3 ข้อเพื่อระบุความเป็นไปได้ที่มีการปฏิบัติหรือสถานะของภาคต่างประเทศที่ไม่เป็นธรรมของคู่ค้า ซึ่งอาจส่งผลการเจริญเติบโตของสหรัฐฯ หรือเป็นผลเสียต่อคนทำงานและบริษัทของสหรัฐฯ

¹⁴ Congressional Research Service. U.S. Trade Policy Primer: Frequently Asked Questions. CRS Report. [Online]. 2021. Available from: <https://sgp.fas.org/crs/row/R45148.pdf> [2021, July 17]

¹⁵ คู่ค้าสำคัญหมายถึงการมีมูลค่ารวมการค้าสินค้าทั้งสองทางกับสหรัฐฯ (มูลค่าส่งออกไปสหรัฐฯ บวกมูลค่านำเข้าจากสหรัฐฯ) มากกว่า 40,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯขึ้นไป

ในรายงาน Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States ที่เสนอต่อรัฐสภาสหรัฐฯ 2 ครั้งต่อปี (ทุกเมษายนและตุลาคม) ใช้เกณฑ์ 3 ข้อดังกล่าวในการพิจารณาจัดให้คู่ค้าสำคัญอยู่ในรายชื่อเพื่อติดตามนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน (Monitoring List) หรือจัดให้มีสถานะประเทศที่บิดเบือนค่าเงิน (currency manipulator) แล้วแต่กรณี ดังนี้

- 1) ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ อย่างน้อย 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ
- 2) ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลอย่างน้อยร้อยละ 2 ของ GDP
- 3) การซื้อเงินตราต่างประเทศซ้ำ ๆ อย่างน้อย 6 เดือนในช่วงเวลา 12 เดือนโดยมีมูลค่าสุทธิอย่างน้อยร้อยละ 2 ของ GDP

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบการเข้าเกณฑ์ตาม Forex Report และการดำเนินการของกระทรวงการคลังสหรัฐฯ

หากประเทศใดเข้าเกณฑ์ 2 ข้อ	หากประเทศใดเข้าเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อ
สหรัฐฯ จะจัดให้อยู่ใน Monitoring List	สหรัฐฯ อาจจัดหรือไม่จัดให้เป็นประเทศที่บิดเบือนค่าเงิน ¹⁶
เพื่อติดตามนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และจะคงประเทศดังกล่าวไว้ในรายชื่อต่อไปอีกอย่างน้อย 2 รอบ เพื่อให้แน่ใจว่าพัฒนาการที่ดีขึ้นในแง่ของเกณฑ์ดังกล่าวมีความต่อเนื่อง	สหรัฐฯ จะเข้าสู่กระบวนการหารือทวิภาคีกับประเทศหรือเขตเศรษฐกิจดังกล่าวอย่างใกล้ชิด (Enhanced Bilateral Engagement Process) เพื่อแก้ไขปัญหา และหากภายใน 1 ปีภายหลังจากเริ่มต้นการหารือแล้ว ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข สหรัฐฯ อาจพิจารณาไม่อนุมัติสินเชื่อใหม่/ไม่อนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลกลางกับประเทศดังกล่าว/ขอให้ IMF ตรวจสอบนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน/นำประเด็นปัญหาร่วมพิจารณาในการจัดทำความตกลงการค้ากับประเทศดังกล่าว

¹⁶ ในช่วงรัฐบาลของประธานาธิบดี Trump (2560-2563) มีการประกาศสถานะให้จีน สวิตเซอร์แลนด์ และเวียดนามเป็นประเทศที่บิดเบือนค่าเงิน แต่ในรายงานฉบับที่เผยแพร่เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2564 รัฐบาลของประธานาธิบดี Biden มิได้ประกาศสถานะดังกล่าวให้กับประเทศใด แต่เลือกที่จะหารือทวิภาคีอย่างใกล้ชิดกับประเทศที่เข้าเกณฑ์ทั้งสามข้อ

หากประเทศใดเข้าเกณฑ์ 2 ข้อ	หากประเทศใดเข้าเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อ
รายงานฉบับที่เผยแพร่เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 (ใช้ข้อมูลระหว่างเดือนกรกฎาคม 2562-มิถุนายน 2563)	
จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เยอรมนี อิตาลี สิงคโปร์ ไต้หวัน มาเลเซีย ไทย และอินเดีย รวม 10 ประเทศ/เขตเศรษฐกิจอยู่ในรายชื่อ (จีนเข้าข่าย 1 ข้อคือ การเกินดุลการค้าสินค้ากับสหรัฐฯ อย่างมากและในสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม ส่วนประเทศ/เขตเศรษฐกิจอื่น ๆ เข้าเกณฑ์ 2 ใน 3 ข้อที่แตกต่างกันไป) สหรัฐฯ ติดตามนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน	เวียดนามและสวิตเซอร์แลนด์ ถูกจัดให้มีสถานะเป็นประเทศที่บิดเบือนค่าเงิน และสหรัฐฯ เข้าสู่กระบวนการหารือทวิภาคีอย่างใกล้ชิด
ไทยเข้าหลักเกณฑ์ 2 ใน 3 ข้อ คือ 1) ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ อย่างมีนัยสำคัญ (22,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) 2) บัญชีเดินสะพัดเกินดุลต่อเนื่องมาหลายปี ทั้งในดุลการค้าและบริการ ซึ่งถึงแม้ว่าในช่วงที่ผ่านมา สัดส่วนการเกินดุลจะลดลงจากรายได้การท่องเที่ยวที่ลดลง แต่ก็ยังถือว่าสูงที่ร้อยละ 6.3 ของ GDP	
รายงานฉบับที่เผยแพร่เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2564 (ใช้ข้อมูลระหว่างเดือนมกราคม-ธันวาคม 2563)	
จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เยอรมนี ไอร์แลนด์ อิตาลี อินเดีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย และเม็กซิโก รวม 11 ประเทศ/เขตเศรษฐกิจอยู่ในรายชื่อ (จีนเข้าข่าย 1 ข้อคือ การเกินดุลการค้าสินค้ากับสหรัฐฯ อย่างมากและในสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม ส่วนประเทศ/เขตเศรษฐกิจอื่น ๆ	เวียดนาม สวิตเซอร์แลนด์ และไต้หวัน สหรัฐฯ ไม่จัดให้มีสถานะเป็นประเทศที่บิดเบือนค่าเงิน โดยระบุว่า ไม่มีหลักฐานเพียงพอ แต่เข้าสู่กระบวนการหารือทวิภาคีอย่างใกล้ชิด

หากประเทศใดเข้าเกณฑ์ 2 ข้อ	หากประเทศใดเข้าเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อ
เข้าเกณฑ์ 2 ใน 3 ข้อที่แตกต่างกันไป) สหรัฐฯ ติดตามนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน	
ไทยยังคงอยู่ใน Monitoring List (ต่อเป็นรอบที่ 2) โดยเข้าหลักเกณฑ์ 2 ใน 3 ข้อ ได้แก่ 1) ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลยังคงสูงกว่าเกณฑ์ ถึงแม้ว่าจะลดลงจากร้อยละ 7 ของ GDP ในปี 2562 เหลือเพียงร้อยละ 3.3 ของ GDP ในปี 2563 ซึ่งเป็นผลจากการที่ภาคการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบจากโรคโควิด-19 2) ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ อย่างมีนัยสำคัญ โดยปรับขึ้นจาก 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2562 เป็น 26,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2563 ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งออกของไทยในสินค้าอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า และการลดลงของการนำเข้าน้ำมันเป็นหลัก และสินค้าประเภททุนจากสหรัฐฯ	

เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 เป็นครั้งแรกที่ไทยถูกจัดให้อยู่ใน Monitoring List เนื่องจากเข้าเกณฑ์ 2 ข้อแรก แต่ไม่ใช่ประเทศที่ปิดเปื้อนค่าเงิน

ข้อสังเกตคือ เกณฑ์เป็น threshold ตามที่สหรัฐฯ กำหนด และไม่ได้ปรับเปลี่ยนไปตามปัจจัยภายนอกที่กระทบคู่ค้า ดังนั้น การเข้าเกณฑ์ของประเทศใด ๆ จึงเป็นการเข้าเกณฑ์ในเชิงเทคนิค แต่ในความเป็นจริง สหรัฐฯ และคู่ค้าของสหรัฐฯ อยู่ในระบบเดียวกัน และนโยบายสำคัญขนานใหญ่ที่เป็นปัจจัยภายนอกต่อคู่ค้ามีผลต่อคู่ค้า

3.2 ภาพรวมการค้าไทย-สหรัฐฯ ก่อนปี 2562

ไทยได้ดุลการค้าสินค้ากับสหรัฐฯ มาอย่างต่อเนื่อง และในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (2553-2562) ไทยได้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในแต่ละปีอยู่ในช่วงร้อยละ 1.3-12.8¹⁷ ดังนั้นเมื่อดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ ในปี 2562 เพิ่มขึ้นร้อยละ 4 มาอยู่ที่ 20,140 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งทำให้สหรัฐฯ เป็นตลาดส่งออกอันดับที่ 1 ของไทยแทนจีน และในปี 2563 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 30 มาอยู่ที่ 26,334 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ¹⁸ จึงเป็นครั้งแรกที่ไทยเข้าเกณฑ์ที่ 1 (ทั้งนี้ รายงานฉบับที่เผยแพร่เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 ใช้ข้อมูลระหว่างเดือนกรกฎาคม 2562-มิถุนายน 2563) ในขณะที่ไทยเข้าเกณฑ์ที่ 2 (ดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP ซึ่งวัดการได้ดุลการค้าและบริการกับโลกต่อ GDP) มาอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา¹⁹ ซึ่งเป็นสภาวะปกติสำหรับประเทศที่ส่งออกมากและได้รายได้จากการท่องเที่ยวสูงต่อ GDP

ข้อสังเกตคือ ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ ไม่เคยเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 ต่อปีมาก่อน และการที่สหรัฐฯ จะคงซื้อประเทศไว้ในรายชื่อดังกล่าวอย่างน้อย 2 รอบตามที่ระบุในรายงาน ก็ควรพิจารณาต้นเหตุและกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าว

3.3 ต้นเหตุและกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่ทำให้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563

จากการศึกษาพบว่า นโยบายและเหตุการณ์สำคัญของสหรัฐฯ ทำให้เกิดการผันตัวของการค้าและกระบวนการปรับตัวของห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งส่งผลให้สินค้าไทยส่งออกไปยังสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นและเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากไทยด้วย

3.3.1 นโยบายการเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีนของสหรัฐฯ

ตามที่ศาสตราจารย์ภาณุพงศ์ นิธิประภา ได้คาดการณ์ไว้เมื่อปี 2562 ว่า ไทยมีศักยภาพที่จะส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐฯ ได้มากขึ้นภายหลังจากที่สหรัฐฯ เก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีน เนื่องจากจะมีการปรับตัวไปซื้อสินค้าจากประเทศอื่น ๆ ทดแทนสินค้าจีน (trade diversion) และมีการย้ายการผลิตของบริษัทจำนวนหนึ่งจากจีนไปยังประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น²⁰ บทวิเคราะห์ของสภาหอการค้าสหรัฐฯ ได้ศึกษาข้อมูลและสถิติในช่วงเวลาต่อมาและยืนยันว่า

¹⁷ ยกเว้นปี 2561 และ 2553 ที่เกินดุลลดลง

¹⁸ ตามข้อมูล United States Census Bureau เป็นสถิติเต็มปี 2562 และ 2563

¹⁹ ตามข้อมูลธนาคารแห่งประเทศไทย ระหว่างปี 2553-2561 ไทยมีดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP ในช่วง -0.6 ถึง 11.7 (เป็นลบ ในปี 2555 และ 2556)

²⁰ Nidhiprabha, Bhanupong. Impacts of the U.S.– China Trade War on ASEAN: Case of Thailand. Asian Economic Papers (December 2019):166-188.

การเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีนของสหรัฐฯ (Section 301 Tariff) ในอัตราร้อยละ 7-25 ในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม 2561-สิงหาคม 2563 (ภาษีนำเข้าเริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2561 จนถึงปัจจุบัน) ทำให้ไทยได้ประโยชน์มากจากการที่ภาษีของสหรัฐฯ ที่จัดเก็บกับสินค้านำเข้าจากจีนครอบคลุมสินค้าที่หลากหลายรายการ และไทยได้ประโยชน์จากความได้เปรียบในด้านราคาต้นทุนของสินค้า โดยเมื่อพิจารณาสินค้าจีนทั้งหมดที่ส่งออกไปยังสหรัฐฯ และเปรียบเทียบกับสินค้าประเภทเดียวกันจากไทย พบว่า (1) ร้อยละ 60 ของสินค้าส่งออกของไทยมายังสหรัฐฯ เป็นสินค้าที่จีนถูกเรียกเก็บภาษีนำเข้าในอัตราสูง (ร้อยละ 25) และ (2) ราคาต้นทุนของสินค้าจีนดังกล่าวบวกกับภาษีนำเข้าที่สหรัฐฯ จัดเก็บโดยเฉลี่ยสูงกว่าราคาต้นทุนของสินค้าไทยประเภทเดียวกันโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 16.9 ซึ่งความแตกต่างด้านต้นทุนนี้ทำให้ไทยได้ประโยชน์จากการลงทุนเพิ่มขึ้นในไทยและการแสวงหาแหล่งสินค้าใหม่ทดแทนสินค้าจากจีน²¹

บทวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรอื่น ๆ เช่น UNCTAD ได้รายงานเกี่ยวกับการผันตัวของการค้าจากจีนไปยังหลายประเทศ รวมทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีสินค้านำเข้าจากจีนของสหรัฐฯ²²

สำหรับไทย ผู้ศึกษาได้ตรวจสอบข้อมูลสินค้าส่งออก 50 อันดับแรกของไทยที่ส่งออกไปยังสหรัฐฯ จากฐานข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์และพบว่า ในจำนวน 50 รายการดังกล่าว มีสินค้าจำนวนหนึ่งที่ไทยส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้เพิ่มขึ้นมากในปี 2563²³

²¹ U.S. Chamber of Commerce. The U.S.-China Trade War and the Effects on Thailand: Assessing the Opportunities. Washington D.C., 2021.

²² Nicita, Alessandro. Trade and Trade Diversion Effect of the United States Tariffs on China. United Nations on Trade and Development (UNCTAD). [Online]. 2019. Available from: https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d9_en.pdf [2021, June 28]

²³ เว็บไซต์กระทรวงพาณิชย์ <http://tradereport.moc.go.th/TradeThai.aspx>

ตารางที่ 2 รายการสินค้าส่งออกของไทยไปยังสหรัฐฯ ที่ขยายตัวสูงในปี 2563

อัตราการขยายตัวของมูลค่าสินค้าส่งออกไปยังสหรัฐฯ (ร้อยละ) (สัดส่วนของมูลค่าสินค้าส่งออกไปยังสหรัฐฯ ต่อมูลค่าสินค้าส่งออกของไทยทั้งหมด (ร้อยละ))			
สินค้า	2561	2562	2563
เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	7.82 (20.53)	- 4.14 (17.61)	19.87 (19.24)
อาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป	- 7.78 (3.28)	1.04 (2.97)	22.36 (3.31)
เครื่องใช้ไฟฟ้าและส่วนประกอบอื่น ๆ	4.24 (2.32)	6.6 (2.21)	42.05 (2.87)
หม้อแปลงไฟฟ้าและส่วนประกอบ	17.13 (1.46)	16.06 (1.51)	51.38 (2.09)
เครื่องปรับอากาศและส่วนประกอบ	16.51 (1.11)	31.17 (1.30)	48.09 (1.76)
เครื่องโทรสาร โทรศัพท์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบ	-6.41 (1.69)	-17.76 (1.24)	52.61 (1.73)
อาหารสัตว์เลี้ยง	27.56 (1.25)	-0.10 (1.12)	34.97 (1.38)
ผลิตภัณฑ์ข้าวสาลีและและอาหารสำเร็จรูปอื่น ๆ	8.06 (1.2)	0.39 (1.08)	20.59 (1.18)
เตาอบไมโครเวฟและเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ให้ความร้อน	17.20 (0.86)	-12.72 (0.67)	90.79 (1.17)
ผลิตภัณฑ์อะลูมิเนียม	41.72 (0.50)	8.68 (0.48)	25.58 (0.56)
เครื่องมือแพทย์และอุปกรณ์	7.24 (0.49)	6.78 (0.47)	17.74 (0.50)
ลำโพงขยายเสียงและส่วนประกอบ	-5.44 (0.05)	17.09 (0.05)	816.06 (0.40)
ผลิตภัณฑ์เซรามิก	4.37 (0.30)	-17.44 (0.22)	58.22 (0.32)

อัตราการขยายตัวของมูลค่าสินค้าส่งออกไปยังสหรัฐฯ (ร้อยละ) (สัดส่วนของมูลค่าสินค้าส่งออกไปยังสหรัฐฯ ต่อมูลค่าสินค้าส่งออกของไทยทั้งหมด (ร้อยละ))			
สินค้า	2561	2562	2563
ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้	13.36 (0.29)	0.07 (0.26)	31.69 (0.31)
เครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้าสำหรับให้สัญญาณเสียงและ ส่วนประกอบ	-18.10 (0.26)	-44.68 (0.13)	118.48 (0.16)

ที่มา: กระทรวงพาณิชย์ (<http://tradereport.moc.go.th/TradeThai.aspx>)

ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า

1) สินค้าไทยหลายรายการส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้เพิ่มขึ้นมากในปี 2563 มิใช่เพียงสินค้าอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้าที่กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ระบุในรายงานฉบับที่เผยแพร่เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 การที่สินค้าไทยหลายรายการส่งออกได้เพิ่มขึ้นมากพร้อมกันสะท้อนความครอบคลุมของภาษีสินค้านำเข้าจากจีนของสหรัฐฯ

2) มีสินค้าไม่กี่รายการในปี 2562 ที่ส่งออกไปยังสหรัฐฯ ได้เพิ่มขึ้นจากปี 2561 แต่โดยที่ดุลการค้าสินค้าไทยกับสหรัฐฯ ในปี 2561 (19,340 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) อยู่ในระดับใกล้เคียงที่ 1 (คือ มีดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ อย่างน้อย 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และรายงานฉบับดังกล่าวใช้ข้อมูลระหว่างเดือนกรกฎาคม 2562-มิถุนายน 2563 ซึ่งมีการผันตัวของการค้าจากจีนไปสู่ตลาดอื่น ๆ เช่นไทยมากแล้ว

ดังนั้น การที่รายงานระบุว่า ไทยได้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ ในช่วงเดือนกรกฎาคม 2562-มิถุนายน 2563 เท่ากับ 22,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (กอปกับไทยเข้าเกณฑ์ที่ 2 คือ มีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลอย่างน้อยร้อยละ 2 ของ GDP) และถูกจัดให้อยู่ในรายชื่อที่กระทรวงการคลังสหรัฐฯ ต้องติดตามนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563 จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปตามเกณฑ์

3.3.2 การปรับตัวของห่วงโซ่อุปทานที่เกี่ยวข้องกับสหรัฐฯ จีน และไทย

นโยบายเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีนมิได้เพียงส่งผลให้ผู้นำเข้าในสหรัฐฯ หลีกเลี่ยงภาษีสินค้านำเข้าจากจีนโดยนำเข้าจากประเทศอื่น ๆ รวมทั้งไทยเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ตามที่สภาหอการค้าสหรัฐฯ และองค์กรอื่น ๆ ได้วิเคราะห์ การที่นโยบายดังกล่าวของสหรัฐฯ ครอบคลุมสินค้าจีนหลากหลายรายการทำให้เกิดการปรับตัวของห่วงโซ่อุปทานของสินค้าหลายประเภท ส่งผลให้

ภาคธุรกิจบางส่วนย้ายออกจากจีน²⁴ หรือแสวงหา supplier รายใหม่ ซึ่งก่อให้เกิดโอกาสสำหรับประเทศอื่น ๆ ในด้านการลงทุนและการจัดหาสินค้า นอกจากนี้ การตอบโต้จากจีนด้วยการขึ้นภาษีสินค้านำเข้าจากสหรัฐฯ ได้ทำให้สหรัฐฯ ออกรายการสินค้าที่จะเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีนฉบับใหม่ จึงเกิดสงครามการค้าที่สร้างบรรยากาศความไม่แน่นอนทางการค้า ซึ่งผลักดันกระแสการย้ายการผลิตออกจากจีน อีกทั้งเมื่อพิจารณาแนวโน้มนโยบายโดยรวมของสหรัฐฯ ต่อจีนทำให้ภาคธุรกิจประเมินว่าความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับจีนจะเป็นเรื่องระยะยาว จึงต้องกระจายความเสี่ยง

3.3.3 การระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ในสหรัฐฯ

การระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ในสหรัฐฯ เป็นเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เกิดความต้องการสินค้าอุปกรณ์ทางการแพทย์ในปริมาณมากอย่างเร่งด่วน เนื่องจากสหรัฐฯ มีปริมาณผู้ติดเชื้อและผู้ป่วยสูงที่สุดในโลกในช่วงปี 2563 ในขณะที่สหรัฐฯ ขาดแคลนสินค้าดังกล่าวเนื่องจากพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศส่วนหนึ่ง ซึ่งตามข้อมูลของ Federal Reserve Bank of St. Louis ยกตัวอย่างปี 2561 ว่า สหรัฐฯ นำเข้าร้อยละ 25 ของอุปกรณ์สำคัญทางการแพทย์ และร้อยละ 36 ของสินค้าสำคัญทางการแพทย์ที่บริโภคในสหรัฐฯ มาจากการนำเข้าจากทั่วโลก²⁵

นอกจากนี้ มลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐฯ จำนวนมากปิดเศรษฐกิจ ปิดสถานศึกษาและสถานที่ต่าง ๆ ที่ไม่ได้ให้บริการที่มีความจำเป็น และใช้มาตรการ Stay Home Order ดังนั้นประชากรสหรัฐฯ ส่วนใหญ่จึงทำงาน เรียนหนังสือ และใช้ชีวิตที่บ้านมากโดยอาศัยการสื่อสารทางไกล จึงมีอุปสงค์ในสินค้าอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อาหารคน อาหารสัตว์เพิ่มขึ้นมากด้วยดังที่ปรากฏในตารางที่ 2 ข้างต้น

3.4 ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการค้าไทย-สหรัฐฯ

โดยที่ดุลการค้าสินค้าไทยกับสหรัฐฯ เท่ากับมูลค่าการส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐฯ ลบมูลค่าการนำเข้าสินค้าจากสหรัฐฯ ผู้ศึกษาได้ตรวจสอบรายการสินค้านำเข้าของไทย 50 อันดับแรกจากสหรัฐฯ และพบว่า มีหลายรายการที่ไทยลดการนำเข้าในปี 2563 เช่น น้ำมัน และสินค้าประเภททุน ซึ่งสะท้อนอุปสงค์รวมในไทยที่ลดลงเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ สืบเนื่องจากการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19

²⁴ บริษัทที่ย้ายการผลิตออกจากจีนมักเป็นบริษัทที่ผลิตในจีนเพื่อการส่งออก ไม่ใช่เพื่อตลาดภายในของจีน

²⁵ Federal Reserve Bank of St. Louis. *The Dynamics of the U.S. Trade Deficit during COVID-19 : The Role of Essential Medical Goods*. [Online]. 2020. Available from: <https://research.stlouisfed.org/publications/economic-synopses/2020/09/16/the-dynamics-of-the-u-s-trade-deficit-during-covid-19-the-role-of-essential-medical-goods> [2020, July 12]

ตารางที่ 3 รายการสินค้านำเข้าของไทยจากสหรัฐฯ ที่มีมูลค่าการนำเข้าหดตัวในปี 2563

อัตราการขยายตัวของมูลค่าสินค้านำเข้าจากสหรัฐฯ (ร้อยละ) (สัดส่วนของมูลค่าสินค้านำเข้าจากสหรัฐฯ ต่อมูลค่าสินค้านำเข้าของไทยทั้งหมด (ร้อยละ))			
สินค้า	2561	2562	2563
ยุทธปัจจัย	91.66 (0.89)	1558.51 (12.84)	-23.36 (11.49)
น้ำมันดิบ	223.74 (7.47)	70.84 (11.05)	-21.26 (10.15)
เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ	9.28 (9.13)	13.23 (8.95)	-4.74 (9.96)
เคมีภัณฑ์	5.90 (9.44)	5.63 (8.63)	-10.81 (8.99)
เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ	12.24 (5.38)	10.00 (5.13)	-15.35 (5.07)
ส่วนประกอบและอุปกรณ์ยานยนต์	-7.93 (4.86)	24.82 (5.25)	-18.37 (5.0)
เครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ การแพทย์	-1.53 (3.49)	5.45 (3.19)	-4.96 (3.54)
เครื่องบิน เครื่องร่อน อุปกรณ์การบินและส่วนประกอบ	-50.74 (6.44)	-25.17 (4.17)	-55.11 (2.19)
ก๊าซธรรมชาติ	-65.93 (0.17)	535.24 (0.94)	48.54 (1.62)
ผลิตภัณฑ์ทำจากพลาสติก	6.21 (1.57)	1.36 (1.38)	-6.40 (1.51)
ผลิตภัณฑ์อาหารอื่น ๆ	7.63 (1.22)	13.08 (1.20)	-4.47 (1.33)
ด้ายและเส้นใย	19.38 (2.23)	-15.19 (1.64)	-42.25 (1.10)
ผลิตภัณฑ์โลหะ	-79.26 (1.07)	14.45 (1.06)	-13.17 (1.08)

อัตราการขยายตัวของมูลค่าสินค้านำเข้าจากสหรัฐฯ (ร้อยละ)			
(สัดส่วนของมูลค่าสินค้านำเข้าจากสหรัฐฯ ต่อมูลค่าสินค้านำเข้าของไทยทั้งหมด (ร้อยละ))			
สินค้า	2561	2562	2563
เชื้อเพลิงอื่น ๆ	2.25 (1.10)	-2.14 (0.93)	-11.17 (0.97)
เยื่อกระดาษและเศษกระดาษ	14 (0.98)	-1.95 (0.83)	-8.93 (0.88)
สบู่ ผงซักฟอก และเครื่องสำอาง	10.55 (1.08)	5.17 (0.98)	-27.62 (0.83)
สินค้าทุนอื่น ๆ	-11.92 (0.76)	6.75 (0.70)	-2.63 (0.80)
ผักผลไม้ และของปรุงแต่งที่ทำจากผลไม้	22.5 (0.86)	11.58 (0.83)	-22.05 (0.75)
กระดาษและผลิตภัณฑ์จากกระดาษ	-0.19 (0.51)	13.16 (0.50)	-4.01 (0.56)
เครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน	-4.06 (0.55)	16.50 (0.55)	-32.10 (0.44)
ผลิตภัณฑ์ทำจากยาง	-0.27 (0.28)	11.72 (0.28)	-11.06 (0.29)
เครื่องใช้เบ็ดเตล็ด	2.88 (0.32)	5.69 (0.29)	-19.43 (0.28)

หมายเหตุ: สินค้ารายการอื่น ๆ ใน 50 ลำดับแรกที่มีมูลค่านำเข้าหดตัวในปี 2563 มีอีกหลายรายการ
ที่มา: กระทรวงพาณิชย์ (<http://tradereport.moc.go.th/TradeThai.aspx>)

จากข้อมูลข้างต้นตั้งแต่นโยบายภาษีสินค้านำเข้าจากจีนของสหรัฐฯ การปรับตัวของห่วงโซ่อุปทาน การระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 และอุปสงค์ของไทย ทำให้เห็นต้นเหตุ และการปรับตัวของกลไกตลาดที่ทำให้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ ขยายตัวเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563

3.5 ปัจจัยที่จะส่งผลต่อแนวโน้มของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ ในช่วงต่อไป

3.5.1 ระยะสั้นถึงระยะปานกลาง

โดยที่รายงานของกระทรวงการคลังสหรัฐฯ จัดทำขึ้นทุกปี ๆ ละ 2 ครั้งตามกฎหมายภายในของสหรัฐฯ จึงมีความจำเป็นต้องคาดการณ์แนวโน้มของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ ซึ่งจากการศึกษานี้ คาดการณ์ได้ว่า ไทยจะมีดุลการค้าสินค้าที่เกินดุลกับสหรัฐฯ ต่อไปเหมือนกับคู่ค้าสำคัญอื่น ๆ ใน 20 อันดับแรกของสหรัฐฯ เนื่องจากตามที่ Krugman and Obstfeld (2006) อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) ดุลบัญชีเดินสะพัด = เงินออมในประเทศ-การลงทุน

(2) ดุลบัญชีเดินสะพัด = การลงทุนสุทธิของต่างชาติ

ทำให้เข้าใจได้ว่า การที่สหรัฐฯ ยังมีการออมในประเทศต่ำกว่าการลงทุน ทำให้สหรัฐฯ มีดุลบัญชีเดินสะพัดที่ขาดดุลกับคู่ค้าสำคัญ ๆ (ดุลการค้าสินค้าขาดดุลมากกว่าดุลบริการที่เกินดุล) และสามารถสนับสนุนการขาดดุลดังกล่าวได้ด้วยการขายสินค้าทางการเงินให้กับต่างประเทศ (ดังที่ปรากฏเป็นการลงทุนสุทธิของต่างชาติในบัญชีเงินทุน)

จากการศึกษานี้ ทำให้เข้าใจว่า ปัจจัยที่จะส่งผลให้ไทยมีดุลการค้าสินค้าที่เกินดุลกับสหรัฐฯ ต่อไปในระดับอย่างน้อย 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ 1 ได้แก่

1) นโยบายภาษีสินค้านำเข้าจากจีนของสหรัฐฯ ซึ่งจะดำเนินต่อไป トラาไบต์ที่รัฐบาลสหรัฐฯ เห็นประโยชน์ในการใช้เป็นอำนาจต่อรองกับรัฐบาลจีน²⁶ โดยภาษีนำนเข้านี้ทำให้ไทยมีราคาต้นทุนสินค้าต่ำกว่าราคาต้นทุนสินค้าจีนโดยเฉลี่ยร้อยละ 16.9 จึงส่งผลให้เกิดการผันตัวของการค้า โดยตลาดสหรัฐฯ นำเข้าสินค้าไทยทดแทนสินค้าจีน²⁷

2) การฟื้นตัวของเศรษฐกิจสหรัฐฯ จะทำให้สหรัฐฯ นำเข้าสินค้าเพื่อการบริโภคจากประเทศต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

²⁶ Wendy Cutler รองประธาน Asia Society Policy Institute ได้สะท้อนความเห็นที่แตกต่างระหว่างฝ่ายผู้นำเข้าสินค้าจากจีนที่ต้องการให้ยกเลิกภาษีนำเข้าสินค้าจากจีนกับฝ่ายผู้เชี่ยวชาญด้านจีนและผู้เจรจาการค้าที่ต้องการให้รักษากฎการค้าไว้เพื่อกระตุ้นให้จีนยุติแนวปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม และเสนอทางออกว่า รัฐบาลสหรัฐฯ อาจลดความครอบคลุมของภาษีลงฝ่ายเดียว ยกเลิกภาษีสำหรับสินค้าจำเป็นด้านสาธารณสุขและสินค้าเทคโนโลยีสำหรับการรับมือกับวิกฤตสภาพภูมิอากาศ หรือเจรจาลดอัตราภาษีลงทั้งสองฝ่าย (Cutler, Wendy. What Should Biden Do about Trump's Tariffs. Bloomberg Opinion, 29 April 2021.)

²⁷ U.S. Chamber of Commerce. The U.S.-China Trade War and the Effects on Thailand: Assessing the Opportunities. Ibid.

3) การผันตัวของการค้าและการย้ายการผลิตมายังไทยเพื่อส่งออกไปยังสหรัฐฯ จะดำเนินต่อไป เนื่องจากภาคเอกชนประเมินว่า ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับจีนยังคงมีอยู่ต่อไป จึงมีความจำเป็นต้องกระจายความเสี่ยงให้กับห่วงโซ่อุปทาน

4) แนวโน้มเศรษฐกิจไทยซึ่งขึ้นกับปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ในช่วงที่ไทย ยังไม่สามารถควบคุมการระบาดของโรคโควิด-19 ได้สำเร็จและไม่สามารถเปิดเศรษฐกิจได้ เศรษฐกิจ จะขยายตัวน้อยลงกว่าในสภาวะปกติ ทำให้การนำเข้าสินค้าจากสหรัฐฯ ลดลงได้ดังตัวอย่างในตารางที่ 3²⁸ หรือเพิ่มขึ้นได้ไม่มากเท่ากับในช่วงที่เศรษฐกิจภายในขยายตัวสูง ในขณะที่ยังสามารถส่งออกสินค้าไป ยังสหรัฐฯ ได้ดังตัวอย่างในตารางที่ 2 และทิศทางในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2564²⁹

นอกจากนี้ การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยยังขึ้นอยู่กับประเทศสมาชิกอาเซียนและ คู่ค้าสำคัญอื่น ๆ ด้วย หากเศรษฐกิจภายนอกขยายตัวน้อย เศรษฐกิจไทยจะขาดปัจจัยจากภายนอก มาสนับสนุนการขยายตัว ในกรณีนี้ การนำเข้าสินค้าจากสหรัฐฯ โดยทั่วไปจะลดลงจากระดับการ นำเข้าสินค้าในสภาวะที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวสูง แต่หากเศรษฐกิจภายนอกขยายตัวพอสมควร ก็จะ สนับสนุนให้ไทยส่งออกสินค้าไปยังตลาดโลกได้เพิ่มขึ้น กระตุ้นการบริโภคและนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้นจาก สหรัฐฯ

International Monetary Fund (IMF) คาดการณ์ว่า ในระยะสั้นแม้จะมีปัญหา ต่ออุปทานสินค้า แต่สำหรับระยะปานกลาง ปริมาณการค้าโลกจะขยายตัวร้อยละ 9.7 ในปี 2564 และร้อยละ 7 ในปี 2565 โดยการค้าสินค้าจะขยายไปครอบคลุมสินค้าอื่น ๆ ไม่ได้กระจุกตัวอยู่ที่ สินค้าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมโรคระบาด สินค้าคงทน และอุปกรณ์ทางการแพทย์ดังเช่นในช่วงที่ ผ่านมา และเศรษฐกิจโลกจะขยายตัวร้อยละ 6 ในปี 2564 และร้อยละ 4.9 ในปี 2565 โดยการเข้าถึง วัคซีนโรคโควิด-19 เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจเร็วขึ้นในประเทศพัฒนาแล้ว

²⁸ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ เช่น บริษัท General Motors (Thailand) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของบริษัท General Motors ของสหรัฐฯ ได้ยุติการผลิตรถยนต์ Chevrolet ในไทยในปี 2563 ซึ่งส่งผลให้มีการนำเข้าส่วนประกอบและอุปกรณ์ ยานยนต์จากสหรัฐฯ ลดลง

²⁹ จากสถิติของกระทรวงพาณิชย์พบว่า (1) ในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2564 ไทยส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐฯ มากกว่า นำเข้าจากสหรัฐฯ จึงเกินดุลการค้าสินค้ากับสหรัฐฯ 16,300.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมูลค่าส่งออกสินค้าไปยัง สหรัฐฯ เพิ่มขึ้นร้อยละ 28.8 จากช่วงเดียวกันของปี 2563 และมูลค่านำเข้าจากสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นร้อยละ 23.5 จาก ช่วงเดียวกันของปี 2563 และ (2) มีสินค้านำเข้าของไทยจากสหรัฐฯ 7 รายการใน 15 ลำดับแรกที่มูลค่าการนำเข้า หดตัวในปี 2562-2563 แต่กลับขยายตัวในช่วง 5 เดือนแรกของปี 2564 (เปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันของปี 2563) ได้แก่ พืชและผลิตภัณฑ์จากพืช แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องบิน เครื่องร่อน อุปกรณ์การบินและส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์ เวชกรรมและเภสัชกรรม เยื่อกระดาษและเศษกระดาษ เชื้อเพลิงอื่น ๆ เครื่องเพชร พลอย อัญมณี เงินแท่งและ ทองคำ (<http://tradereport.moc.go.th/TradeThai.aspx>)

โดยเฉพาะสหรัฐฯ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนายังมีการระบาดอยู่ จึงมีผลต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และคาดการณ์ว่า ความแตกต่างในการฟื้นตัวจากโรคโควิด-19 จะยังคงเป็นเช่นนี้อยู่ต่อไปในปี 2565 นอกจากนี้ หากการฉีดวัคซีนในประเทศต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามสมมติฐานและโรคโควิด-19 กลายพันธุ์ และสถานะทางการเงินโลกตึงขึ้นอย่างรวดเร็ว ก็จะทำให้กระทบการฟื้นตัวของประเทศกำลังพัฒนาและการคาดการณ์เศรษฐกิจโลกข้างต้นได้³⁰

สรุปได้ว่า มีหลายปัจจัยที่เกินกว่าการควบคุมของไทย ทั้งจากต้นเหตุในสหรัฐฯ และจากความขัดแย้งทางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับจีน รวมทั้งความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อส่งออกและนำเข้าสินค้าจากสหรัฐฯ

3.5.2 ในระยะยาว

ในการวิเคราะห์ว่า ปัจจัยใดจะส่งผลกระทบต่อแนวโน้มของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ ในระยะยาว น่าจะพิจารณาว่า ประการแรก จะมีความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญในสหรัฐฯ ในอนาคตหรือไม่ ประการที่สอง พิจารณาตามที่ Krugman and Obstfeld (2006) ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- (1) ดุลบัญชีเดินสะพัด = เงินออมในประเทศ-การลงทุน
- (2) ดุลบัญชีเดินสะพัด = การลงทุนสุทธิของต่างชาติ

ประการที่สาม ตามที่กระทรวงการคลังสหรัฐฯ และ Congressional Research Service ระบุ นโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีความสำคัญต่อดุลการค้า³¹ ดังนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการที่สหรัฐฯ ใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคได้ผล ก็จะสามารถเพิ่มเงินออมในประเทศได้ รวมทั้งเพิ่มสัดส่วนของการลงทุนด้วยเงินทุนของสหรัฐฯ เอง ซึ่งจะส่งผลให้ดุลบัญชีเดินสะพัดกับคู่ค้าขาดดุลลดลง

นโยบายสำคัญที่ควรพิจารณา ได้แก่ นโยบาย American Jobs Plan ซึ่งเป็นนโยบายเกี่ยวกับแผนสำคัญสำหรับอนาคตของสหรัฐฯ ภายใต้วาระการฟื้นฟูประเทศให้เป็นเศรษฐกิจใหม่ (Build Back Better) ของประธานาธิบดี Biden ซึ่งแผนดังกล่าวประกอบด้วย (1) Infrastructure Plan และ (2) Made in America Tax Plan ซึ่งรวมกันแล้ว เป็นการปรับตัวด้านเศรษฐกิจขนาดใหญ่³²

³⁰ International Monetary Fund (IMF). Fault Lines Widen in the Global Recovery. World Economic Outlook Update. [Online]. 2021. Available from: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021> [2021, August 8]

³¹ Congressional Research Service. U.S. Trade Policy: Background and Current Issues. CRS Report. [Online]. 2020. Available from: <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10156.pdf> [2021, July 11]

³² ทำเนียบขาวเผยแพร่ข้อมูลพื้นฐานเรื่อง The American Jobs Plan ลงวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2021 ระบุว่า ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ต้องการจะลงทุนในประเทศอย่างที่ไม่เคยลงทุนมาก่อนนับตั้งแต่การก่อสร้างเครือข่ายถนน

โดยจะลงทุนระยะ 8 ปีในด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการพัฒนาทุนมนุษย์ ซึ่งจะช่วยสร้างงานและสมรรถนะในการผลิต คำนวณวิจัย สร้างนวัตกรรม พัฒนาเทคโนโลยี คิดค้นวิธีการแก้ไขปัญหาวิกฤตสภาพภูมิอากาศ เสริมสร้างความมั่นคงของห่วงโซ่อุปทาน และมีแผนการปรับปรุงระบบภาษีนิติบุคคลเพื่อนำรายได้มาใช้ในการลงทุน³³

แผน American Jobs Plan จะมีผลต่อคู่ค้าและพันธมิตรทางเศรษฐกิจเนื่องจากเมื่อแผนเพิ่มผลิตภาพในระยะยาว อาจเห็นพัฒนาการ เช่น สหรัฐฯ สามารถตอบสนองความต้องการบริโภคภายในประเทศได้มากขึ้น โดยไม่ต้องนำเข้าปริมาณมากเช่นในอดีต เนื่องจากมีสมรรถนะในการผลิตภายในประเทศมากขึ้น ประชาชนมีงานมากขึ้น ส่งผลให้มีการออมในประเทศมากขึ้น บริษัทในสหรัฐฯ มีแรงจูงใจมากขึ้นที่จะสร้างงานในสหรัฐฯ และการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการพัฒนาทุนมนุษย์ใช้รายได้จากภาษีนิติบุคคลสหรัฐฯ ไม่ใช่เงินกู้จากต่างประเทศ

ดังนั้น ในระยะยาว เมื่อเงินออมในประเทศของสหรัฐฯ สูงขึ้น การลงทุนที่มาจากเงินลงทุนของสหรัฐฯ เอง (รายได้จากภาษีนิติบุคคล) จะสูงขึ้น ดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐฯ ที่ขาดดุลกับโลกมีโอกาที่จะปรับตัวลดลง (ติดลบน้อยลง) ได้ตามความสัมพันธ์ข้างต้น ซึ่งเป็นไปได้ว่าดุลการค้าสินค้าที่เกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ อาจลดลงได้ตามดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐฯ กับโลกที่ปรับตัว ดังที่ IMF ได้ศึกษาสถิติการค้าและพบว่า เมื่อดุลการค้าของประเทศหนึ่งกับโลกมีความเปลี่ยนแปลง ก็มักจะส่งผลให้ดุลการค้าทวิภาคีกับคู่ค้าส่วนใหญ่เปลี่ยนแปลงด้วย ในขณะที่หากประเทศดังกล่าวไม่มีความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจมหภาค ดุลการค้าทวิภาคีกับคู่ค้ารายหนึ่งเปลี่ยนแปลงจะถูกหักล้างด้วยความเปลี่ยนแปลงของดุลการค้าทวิภาคีกับคู่ค้ารายอื่น ๆ แทน โดยไม่มีผลต่อดุลการค้ากับโลก³⁴ ในระยะยาว ปัจจัยที่จะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นต่อแนวโน้มดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ คือ ความเปลี่ยนแปลงของสมรรถนะในการผลิตของสหรัฐฯ และระดับเงินออมในประเทศของสหรัฐฯ ซึ่งขึ้นกับความสำเร็จของการนำแผน American Jobs Plan ไปปฏิบัติ

ทางหลวงเชื่อมโยงมลรัฐต่าง ๆ และการได้ ชัยชนะการแข่งขันด้านอวกาศ โดยวงเงินที่เสนอประมาณ 2 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จะมาจากรายได้ภาษีที่จัดเก็บเป็นเวลา 15 ปี

³³ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2564 วุฒิสภาสหรัฐฯ ได้ผ่านกฎหมายเพื่อสนับสนุน Infrastructure Plan ในวงเงินประมาณ 1 ล้านล้าน ดอลลาร์สหรัฐฯ ครอบคลุมโครงสร้างสาธารณูปโภค ส่วนโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการพัฒนาทุนมนุษย์นั้น ฝ่ายเดโมแครตจะผลักดัน ต่อไป

³⁴ International Monetary Fund. Drivers of Bilateral Trade and Spillovers from Tariffs. [Online]. 2019. Available from: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2019/April/English/ch4.ashx> [2021, August 10]

นอกจากนี้ ในระยะยาว ปัจจัยภายนอกของทั้งสหรัฐฯ และไทยมีความสำคัญเช่นกัน McKinsey Global Institute ได้ชี้ให้เห็นทิศทางสำคัญของการค้าโลก ซึ่งเป็นผลของการปรับตัวของห่วงโซ่มูลค่าโลก เช่น การที่ประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่พัฒนาห่วงโซ่อุปทานในประเทศได้ครอบคลุมมากขึ้น ทำให้ลดการพึ่งพาการนำเข้าชิ้นส่วนการผลิตจากต่างประเทศ และบริโภคสินค้าที่ผลิตเองมากขึ้น นอกจากนี้ การประยุกต์ใช้ระบบอัตโนมัติและหุ่นยนต์อาจทำให้แต่ละประเทศนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคน้อยลงได้ ความสามารถในการใช้พลังงานหมุนเวียนมากขึ้น และการผลิตรถยนต์ไฟฟ้ามากขึ้นจะทำให้ลดความต้องการนำเข้าก๊าซธรรมชาติ น้ำมันและชิ้นส่วนยานยนต์ที่ใช้ น้ำมัน และ cloud computing จะช่วยลดความจำเป็นในการจัดซื้ออุปกรณ์เก็บรักษาข้อมูลด้วย³⁵ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่า ไทยจะมีทางเลือกจากแหล่งผลิตในประเทศและประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่อื่นในการนำเข้าชิ้นส่วนการผลิตมากขึ้นนอกเหนือจากแหล่งต่าง ๆ ในสหรัฐฯ

โดยสรุป ดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ จะมีแนวโน้มเช่นไรในระยะยาว จะต้องติดตามผลการปรับตัวทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ และการปรับตัวของห่วงโซ่มูลค่าโลกด้วย

³⁵ McKinsey Global Institute. Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains. [Online]. 2019. Available from: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains> [2021, August 22]

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาครั้งนี้ สามารถตอบคำถามการศึกษาได้ว่า ดุลการค้าสินค้าเกษตรของไทยกับสหรัฐฯ ที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2562-2563 เกิดจากต้นเหตุสำคัญคือนโยบายและเหตุการณ์สำคัญของสหรัฐฯ ซึ่งได้แก่ นโยบายภาษีสินค้านำเข้าจากจีนของสหรัฐฯ ที่เริ่มขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 2561 และการระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ในสหรัฐฯ ในปี 2563 เนื่องจาก (1) นโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการผันตัวของการค้าขนาดใหญ่ เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีดังกล่าว โดยผู้นำเข้าสหรัฐฯ นำเข้าสินค้าหลายรายการจากไทยมากขึ้นเพื่อทดแทนการนำเข้าจากจีน ซึ่งมีใช้เพียงอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้าที่เป็นสินค้าโดดเด่น แต่หลายรายการที่สะท้อนความได้เปรียบของราคาต้นทุนของสินค้าไทยเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าจีนที่รวมภาษีนำเข้าของสหรัฐฯ และเกิดกระบวนการปรับตัวของห่วงโซ่อุปทานโดยบริษัทจำนวนหนึ่งย้ายการผลิตออกจากจีนเข้ามาผลิตในไทยเพื่อกระจายความเสี่ยงจากสงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับจีน และ (2) การระบาดใหญ่ของโรคโควิด-19 ในสหรัฐฯ ทำให้เกิดอุปสงค์เพิ่มขึ้นมากสำหรับสินค้าบางประเภทจากไทย เช่น อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน เครื่องมือแพทย์และอุปกรณ์ เนื่องจากประชากรสหรัฐฯ ต้องทำงานและใช้ชีวิตที่บ้านในช่วงที่โรคโควิด-19 ระบาดอย่างหนักในปี 2563 และเกิดความขาดแคลนอุปกรณ์และสินค้าจำเป็นทางการแพทย์ในสหรัฐฯ

ดังนั้น การที่ไทยเข้าเกณฑ์ 2 ใน 3 ข้อและถูกจัดให้อยู่ใน Monitoring List จึงเป็นไปตามกลไกตลาดที่ปรับตัวตามต้นเหตุข้างต้น

นอกจากนี้ การศึกษาพบว่า ปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อแนวโน้มของดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ ในช่วงต่อไปแบ่งได้เป็นระยะสั้นถึงระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งสำหรับระยะสั้นถึงระยะกลาง คาดว่าดุลการค้าสินค้าเกษตรของไทยกับสหรัฐฯ มีโอกาสเกินเกณฑ์ที่ 1 ต่อไป โดยมีปัจจัยหลักคือ นโยบายภาษีสินค้านำเข้าจากจีนของสหรัฐฯ เศรษฐกิจของสหรัฐฯ และการผันตัวของการค้าและการย้ายการผลิตจากจีนมาสู่ไทย แต่ในระยะยาว เมื่อสหรัฐฯ ฟื้นฟูประเทศและมีผลลัพธ์เป็นสมรรถนะในการผลิตที่สูงขึ้น สร้างงานและยกระดับเงินออมได้มากขึ้น และเก็บภาษีนิติบุคคลได้มากขึ้นสำหรับเป็นเงินลงทุนของสหรัฐฯ เอง พัฒนาการเหล่านี้จะค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนช่องว่างระหว่างเงินออมในประเทศกับการลงทุน

ซึ่งหมายถึงดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลของสหรัฐฯ กับคู่ค้ามีโอกาสลดลงได้³⁶ ซึ่งสำหรับไทย หมายถึง ดุลการค้าสินค้าที่เกินดุลกับสหรัฐฯ มีโอกาสลดลงได้

โดยที่นโยบายและเหตุการณ์สำคัญข้างต้นส่งผลให้ดุลการค้าสินค้าเกินดุลของไทยกับสหรัฐฯ ระหว่างเดือนกรกฎาคม 2562-มิถุนายน 2563 อยู่ที่ 22,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งเกินเกณฑ์ที่ 1 (20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) ดังนั้น การที่ไทยถูกจัดให้อยู่ใน Monitoring List เป็นเรื่องทางเทคนิค ซึ่งไม่มีผลต่อการค้าและการดำเนินธุรกิจระหว่างไทยกับสหรัฐฯ แต่อาจไม่สมเหตุสมผลในแง่ที่ว่า รายชื่อประเทศดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อสหรัฐฯ ติดตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของไทย แต่ต้นเหตุที่ขับเคลื่อนดุลการค้าสินค้าของไทยให้เกินดุลมากขึ้นกับสหรัฐฯ กลับเป็นนโยบายการค้าของสหรัฐฯ (นโยบายภาษีสินค้านำเข้าจากจีน) อย่างไรก็ตาม รายงานของกระทรวงการคลังสหรัฐฯ มีความสมเหตุสมผลตรงที่ไม่จัดให้ไทยเป็นประเทศที่บิดเบือนค่าเงินเพราะไทยไม่เข้าเกณฑ์ที่ 3

การศึกษาชี้ให้เห็นว่า การค้าสินค้าเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการค้าทวิภาคี และไทยไม่สามารถควบคุมปัจจัยทั้งหมดที่ส่งผลต่อดุลการค้าสินค้าไทย-สหรัฐฯ ได้ ดังนั้น ความมองภาพที่ใหญ่ขึ้น ติดตามทิศทางของห่วงโซ่อุปทานโลกและห่วงโซ่มูลค่าโลกที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อที่ไทยและสหรัฐฯ จะสามารถเพิ่มพูนผลประโยชน์จากความร่วมมือในเครือข่ายห่วงโซ่อุปทานโลกและห่วงโซ่มูลค่าโลกได้

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.2.1.1 โดยที่กระทรวงการคลังสหรัฐฯ จัดทำรายงานและรายชื่อประเทศเพื่อติดตามนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุในกฎหมายของสหรัฐฯ และมีเกณฑ์ที่ใช้กับคู่ค้าสำคัญทั้ง 20 ประเทศ/เขตเศรษฐกิจ ไทยควรให้ความสำคัญต่อไปกับการประสานงานกับกระทรวงการคลังสหรัฐฯ เกี่ยวกับพัฒนาการในด้านที่เป็นข้อเสนอแนะของกระทรวงการคลังสหรัฐฯ สำหรับประเทศที่อยู่ใน Monitoring List เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของไทยต่อไป

4.2.1.2 ในขณะเดียวกัน ไทยควรพิจารณาภาพใหญ่ของการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีการปรับตัวของห่วงโซ่อุปทานโลกและห่วงโซ่มูลค่าโลกไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ และพยายาม

³⁶ อย่างไรก็ตาม บบาทของดอลลาร์สหรัฐฯในฐานะสื่อในการแลกเปลี่ยนและสื่อในการรักษามูลค่าในระบบเศรษฐกิจโลกจะยังคงทำให้ดอลลาร์สหรัฐฯดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศมาสนับสนุนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (Congressional Research Service. U.S. Trade Policy Primer: Frequently Asked Questions. CRS Report. 2021: 19)

เพิ่มพูนผลประโยชน์และบริหารจัดการความเสี่ยงจากทิศทางและแนวโน้มการปรับตัวของห่วงโซ่ดังกล่าว ดังนี้

1) ไทยควรเสริมสร้างความเชื่อมโยงกับเครือข่ายห่วงโซ่อุปทานของสหรัฐฯ ต่อไป เพื่อกระจายความเสี่ยงระหว่างตลาดใหญ่ ๆ และในฐานะที่ไทยมีความได้เปรียบในด้านที่ตั้งทางยุทธศาสตร์และความเชื่อมโยง ไทยควรส่งเสริมความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพให้กับเครือข่ายดังกล่าวด้วยระบบดิจิทัล โดยแสวงหาความร่วมมือและความเชี่ยวชาญในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์อัจฉริยะกับภาครัฐและภาคเอกชนของสหรัฐฯ ต่อไป ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการนำเข้าและส่งออกผ่านไทย

2) ไทยและสหรัฐฯ สามารถร่วมมือกันเสริมสร้างสมรรถนะในการผลิตและวิจัยพัฒนาในโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ Eastern Economic Corridor (EEC) โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนสหรัฐฯ มีบทบาทในการสร้างมาตรฐานการผลิตสินค้า บริการ และการวิจัยพัฒนา และมีเครือข่ายห่วงโซ่อุปทานที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นกับตลาดในอาเซียน ซึ่งมีแนวโน้มการบริโภคขยายตัวสูงต่อไปในอนาคต ความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐฯ สามารถสร้างพลวัตให้กับ EEC ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อภูมิภาคอาเซียน และอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งจะได้รับพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจผ่านความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐานใน EEC และ multiplier effect จากการลงทุนและพัฒนาใน 12 สาขาเป้าหมาย ซึ่งจะสร้างโอกาสใหม่ ๆ ในห่วงโซ่มูลค่าในภูมิภาค

3) โดยที่การค้าบริการข้ามพรมแดนของโลกขยายตัวมากกว่าการค้าสินค้าถึงร้อยละ 60 ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา และบริการเป็นภาคที่สหรัฐฯ มีความเชี่ยวชาญสูงและให้มีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ รวมทั้งเทคโนโลยีดิจิทัลจะเปิดพื้นที่ให้กับความคิดสร้างสรรค์ และสร้างอุปทานและอุปสงค์ใหม่อีกมาก ภาคเอกชนไทยกับภาคเอกชนสหรัฐฯ ควรแสวงหาความร่วมมือในด้านบริการและวิจัยและพัฒนา เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคยุคใหม่ เช่น ต้องการบริโภคสินค้า/บริการ แต่ไม่ต้องการเก็บรักษา ต้องการบริโภคสินค้า/บริการที่อัจฉริยะมากขึ้น แต่ใช้งานง่ายและแบ่งปันได้ ทำให้สินค้าจะมีองค์ประกอบของบริการมากขึ้น หรือสินค้าแปลงเป็นบริการมากขึ้น³⁷

4) ทุกภาคส่วนของไทยควรปรับตัวสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนโดยใช้โมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ-เศรษฐกิจหมุนเวียน-เศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy) หรือโมเดลเศรษฐกิจ BCG เนื่องจากจะช่วยให้ไทยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างสมดุลกับสิ่งแวดล้อม³⁸

³⁷ McKinsey Global Institute. Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains. Ibid.

³⁸ สุวิทย์ เมษินทรีย์, “BCG โมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยในโลกหลังโควิด.” (การบรรยายของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ให้แก่ผู้เข้าอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2564).

สอดคล้องกับแนวโน้มของห่วงโซ่มูลค่าโลกที่จะปรับตัวสู่ความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งไทยควรแสวงหาความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(ก) ในด้านวิกฤตสภาพภูมิอากาศ ไทยควรใช้โมเดลเศรษฐกิจ BCG ในการดึงดูดการลงทุนและความเชี่ยวชาญให้กับ EEC แสวงหาความร่วมมือในด้านการผลิตรถยนต์ไฟฟ้า แบตเตอรี่รถยนต์ไฟฟ้า พลังงานหมุนเวียน เทคโนโลยีสีเขียว เทคโนโลยีดิจิทัล และสินค้าและบริการที่เป็นนวัตกรรมในการรับมือหรือช่วยแก้ไขวิกฤตสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะช่วยให้สินค้าและบริการของไทยมีคุณค่าและสอดคล้องกับความมุ่งมั่นของสหรัฐฯ ที่จะบรรลุเป้าหมายปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ภายในปี 2593 และเป็นผลประโยชน์ร่วมกันในการขับเคลื่อนการลดก๊าซเรือนกระจกในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและภูมิภาคอาเซียนด้วย

(ข) ในด้านสุขภาพ ไทยควรแสวงหาความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในด้านการวิจัยพัฒนาด้านการแพทย์ วิทยาศาสตร์ และการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาศักยภาพการเป็นศูนย์กลางบริการทางการแพทย์และบริการส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการสังคมผู้สูงอายุและการพัฒนาทุนมนุษย์ของไทย ตอบสนองอุปสงค์จากภายนอกประเทศ และสอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมความมั่นคงด้านสาธารณสุขโลกของสหรัฐฯ ด้วย ในขณะเดียวกัน ไทยควรเสริมสร้างสมรรถนะในการผลิตสินค้าที่อยู่บนพื้นฐานของเทคโนโลยีชีวภาพของไทยเอง สร้างมูลค่าเพิ่ม และส่งออกไปยังสหรัฐฯ เช่น อาหารเพื่อสุขภาพ เพื่อส่งเสริมสถานะผู้ผลิตอาหารและเครื่องดื่มในระดับภูมิภาค

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

4.2.2.1 สนับสนุนการให้ข้อมูลของหน่วยงานไทยแก่สาธารณชนไทยเกี่ยวกับเรื่องที่สหรัฐฯ จัดให้ประเทศต่าง ๆ อยู่ใน Monitoring List

4.2.2.2 โดยที่ไทยกับสหรัฐฯ มีผลประโยชน์ร่วมกันในหลายด้าน และสหรัฐฯ เป็นตลาดส่งออกอันดับที่ 1 ของไทยตั้งแต่ปี 2562 ไทยควรแสวงหาความร่วมมือกับสหรัฐฯ ที่มีลักษณะ win-win ตลอดจนหาแนวร่วมจากภาคเอกชนสหรัฐฯ ในไทยซึ่งมีอยู่ประมาณ 700 บริษัทในการสร้างความร่วมมือ และสร้างความน่าเชื่อถือให้การดำเนินการของไทยที่สนับสนุนหรือสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของกระทรวงการคลังสหรัฐฯ เช่น การใช้นโยบายที่สนับสนุนการลงทุนจากภาคเอกชน หรือ สะท้อนมุมมองของภาคเอกชนสหรัฐฯ ในไทยหรือในสหรัฐฯ ไปยังกระทรวงการคลังสหรัฐฯ เกี่ยวกับการที่ไทยเป็นคู่ค้าที่มีห่วงโซ่อุปทานที่น่าเชื่อถือและมีนโยบายที่เอื้ออำนวยต่อการค้า เพื่อย้ำว่า เกณฑ์ที่ 1 เรื่องดุลการค้าสินค้าเกินดุลกับสหรัฐฯ นั้น สะท้อนการพึ่งพากัน การร่วมมือลักษณะนี้จะส่งเสริมผลประโยชน์ของภาคส่วนต่าง ๆ ของไทยด้วย เช่น ภาคการผลิต ภาคการส่งออก-นำเข้า และภาคการขนส่งและโลจิสติกส์

4.2.2.3 ในช่วงที่สหรัฐฯ ยังคงใช้นโยบายภาษีสินค้านำเข้าจากจีน ไทยควรใช้ประโยชน์จากการผันตัวของการค้าและการปรับตัวของห่วงโซ่อุปทานที่เป็นผลจากนโยบายดังกล่าว เพื่อรองรับการลงทุนและการแสวงหาสินค้าแหล่งใหม่ของภาคธุรกิจทดแทนแหล่งผลิตในจีนต่อไป

4.2.2.4 สนับสนุนการหาข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินและแนวคิดของกระทรวงการคลังสหรัฐฯ รวมทั้งอาจพิจารณาหารือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ Monitoring List ดังนี้

1) การพิจารณาดุลบริการร่วมกับดุลการค้าสินค้า เนื่องจากสหรัฐฯ มีความเชี่ยวชาญด้านบริการและเกินดุลบริการกับไทยอย่างต่อเนื่อง และบริการจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในอนาคต

2) ข้อสังเกตเกี่ยวกับการผันตัวของการค้าและการย้ายการผลิต ซึ่งส่งผลให้มูลค่าของสหรัฐฯ เช่นไทยเข้าเกณฑ์ที่ 1 มากขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

Krugman, Paul and Maurice Obstfeld. International Economics, Theory and Policy. Sixth Edition. Boston, Pearson Education Inc., 2003.

Krugman, Paul and Maurice Obstfeld. International Economics, Theory and Policy. Seventh Edition. Boston, Pearson Addison-Wesley, 2006.

International Monetary Fund. Balance of Payments Textbook. Washington D.C., 1996.

Melvin, Michael and Stefan Norrbin. International Money and Finance. Ninth Edition. Academic Press, 2017.

บทความในวารสาร

Johnson, Keith and Robert Gramer. The Great Decoupling. Foreign Policy (May 2020). [Online]. 2020. Available from: <https://foreignpolicy.com/2020/05/14/china-us-pandemic-economy-tensions-trump-coronavirus-covid-new-cold-war-economics-the-great-decoupling/> [2020, May 22].

Nidhiprabha, Bhanupong. Impacts of the U.S.-China Trade War on ASEAN: Case of Thailand. Asian Economic Papers (December 2019): 166-188. [Online]. 2019. Available from: https://www.researchgate.net/publication/338205483_Impacts_of_the_US-China_Trade_War_on_ASEAN_Case_of_Thailand [2021, July 9].

เอกสารทางการ

Department of the Treasury. Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States. Washington D.C., 2020.

Department of the Treasury. Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States. Washington D.C., 2021.

U.S. Chamber of Commerce. The U.S.-China Trade War and the Effects on Thailand: Assessing the Opportunities. Washington D.C., 2021.

บทความในหนังสือพิมพ์

Wendy, Cutler. What Should Biden Do about Trump's Tariffs. Bloomberg Opinion. 29 April 2021. [Online]. Available from: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-04-28/should-biden-lift-trump-s-tariffs-on-china> [2021, August 9].

Obstfeld, Maurice. Targeting Specific Trade Deficits is a Game of Whack-a-Mole. Financial Times. [Online]. 22 April 2018. Available from: <https://www.ft.com/content/1cbc63c4-432c-11e8-97ce-ea0c2bf34a0b> [2021, July 13].

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สุวิทย์ เมษินทรีย์, “BCG โมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยในโลกหลังโควิด.” (การบรรยายของอดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ให้แก่ผู้เข้าอบรม หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 13 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2564).

Bekkers, Eddy and Sofia Schroeter. An Economic Analysis of the U.S.-China Trade Conflict. World Trade Organization. [Online]. 2020. Available from: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202004_e.pdf [2021, July 7].

Buckle, Michael J., James Seaton and Stephan Thomas. Economics of International Trade. CFA Institute Investment Foundations. [Online]. 2014. Available from: <https://www.cfainstitute.org/-/media/documents/support/programs/investment-foundations/6-economics-of-international-trade.ashx> [2021, August 10].

Congressional Research Service. U.S. Trade Policy: Background and Current Issues. CRS Report. [Online]. 2020. Available from: <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10156.pdf> [2021, July 11].

Congressional Research Service. Section 301 Tariffs on Goods from China: International and Domestic Legal Challenges. CRS Report. [Online]. 2021. Available from: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10553> [2021, July 20].

- Congressional Research Service. U.S. Trade Policy Primer: Frequently Asked Questions. CRS Report. [Online]. 2021. Available from: <https://sgp.fas.org/crs/row/R45148.pdf> [2021, July 17].
- Federal Reserve Bank of St. Louis. The Dynamics of the U.S. Trade Deficit during COVID-19 : The Role of Essential Medical Goods. [Online]. 2020. Available from: <https://research.stlouisfed.org/publications/economic-synopses/2020/09/16/the-dynamics-of-the-u-s-trade-deficit-during-covid-19-the-role-of-essential-medical-goods> [2021, July 12].
- Gartner. Build a Resilient Supply Chain amid U.S.-China Trade War. [Online]. 2020. Available from: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/build-a-resilient-supply-chain-amid-u-s-china-trade-war/> [2021, June 30].
- International Monetary Fund. Drivers of Bilateral Trade and Spillovers from Tariffs. [Online]. 2019. Available from: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2019/April/English/ch4.ashx> [2021, August 10].
- International Monetary Fund. Fault Lines Widen in the Global Recovery. World Economic Outlook Update. [Online]. 2021. Available from: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021> [2021, August 8].
- McKinsey Global Institute. Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains. [Online]. 2019. Available from: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains> [2021, August 22].
- McKinsey & Company. A Resilience Return for Asia's Manufacturing and Supply Chains. [Online]. 2020. Available from: <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/a-resilient-return-for-asias-manufacturing-and-supply-chains> [2021, June 28].
- Nicita, Alessandro. Trade and Trade Diversion Effect of the United States Tariffs on China. United Nations on Trade and Development (UNCTAD). [Online]. 2019. Available from: https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d9_en.pdf [2021, June 28].

White House. FACTSHEET: The American Jobs Plan. [Online]. 2021. Available from:
[https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/
fact-sheet-the-american-jobs-plan/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/) [2021, June 24].

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาววรมน วรุตตะมะ
ประวัติการศึกษา	– Bachelor of Science (Economics with Statistics), University of Bristol, United Kingdom (ทุนเล่าเรียนหลวง) – Masters of Arts (Economics), University of Chicago, United States of America (ทุนรัฐบาลไทย) – Doctor of Philosophy (International Money and Finance), Claremont Graduate University, United States of America (ทุนรัฐบาลไทย)
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2544	เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กองสนเทศเศรษฐกิจ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2546	เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2547	เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองสนเทศเศรษฐกิจ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2552	เลขานุการโท และเลขานุการเอก สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง นักการทูตชำนาญการ สำนักบริหารการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงฯ
พ.ศ. 2554	เลขานุการเอก สถานกงสุลใหญ่ ณ นครโอซากา
พ.ศ. 2558	ที่ปรึกษา กองเศรษฐกิจ กรมอาเซียน
พ.ศ. 2560	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองเศรษฐกิจ กรมอาเซียน
พ.ศ. 2562	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
รางวัล	รางวัล NACC Award 2017 หรือรางวัลโครงการยกย่องผู้ประพฤติ ปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ระดับโล่เชิดชูเกียรติ ประจำปี 2560 จากสำนักงาน ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2560
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน