

# ระบบ GSP ใหม่ของสหภาพยุโรปและผลกระทบต่อการส่งออกของไทย

สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงบรัสเซลส์  
คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก  
ปรับปรุงแก้ไขวันที่ 9 กรกฎาคม 2555

## บทสรุปผู้บริหาร

สหภาพยุโรปมีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์การให้สิทธิพิเศษทางศุลกากร (Generalized System of Preference : GSP) แก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุด โดยระบบ GSP ใหม่เพิ่มผ่านความเห็นชอบของรัฐสภายุโรปเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2555 ซึ่งภายใต้ข้อกำหนดของโครงการ GSP ใหม่ดังกล่าว ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะถูกตัดสิทธิ GSP เป็นรายประเทศตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2557 และจะต้องเสียภาษีที่อัตรา MFN สำหรับสินค้าทุกประเภทในวันที่ 1 มกราคม 2558 เป็นต้นไป (มีเวลาปรับตัว 1 ปี) นอกจากนี้ไทยแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่อื่น ๆ เช่น จีน บราซิล และประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย ก็จะถูกตัด GSP เช่นเดียวกัน แต่ประเทศอาเซียนอื่น ๆ เช่น เวียดนาม อินโดนีเซีย รวมถึงอินเดีย จะยังคงได้รับสิทธิพิเศษต่อไป ทั้งนี้ ในปี 2557 อาจจะมีสินค้าบางตัวที่ถูกตัด GSP ก่อนการถูกตัดสิทธิทั้งประเทศ โดยจากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า สินค้าที่อาจถูกตัดสิทธิ GSP ในปี 2557 เช่น ผลิตภัณฑ์ประมงแปรรูป อาหารสำเร็จรูป เครื่องนุ่งห่ม ชิ้นส่วนยานยนต์ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

เนื่องจากระเบียบ GSP ใหม่เป็นการกำหนดหลักการเพื่อใช้เป็นการทั่วไป ไทยจึงไม่สามารถขอให้สหภาพยุโรปผ่อนปรนหรือชะลอการตัด GSP ได้ ทางเลือกในการลดผลกระทบจากการถูกตัด GSP ที่ดีที่สุดในขณะนี้ คือการเริ่มเจรจาจัดทำความตกลง FTA กับสหภาพยุโรปโดยเร็วที่สุด เพื่อเจรจาให้ได้อัตราราคาที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ และอีกทางเลือกสำหรับผู้ประกอบการที่สินค้ามีศักยภาพ อาจพิจารณาขยายการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านเสริมกับการประกอบธุรกิจในไทยเพื่อช่วยบรรเทาความสูญเสียจากภาษีที่เพิ่มขึ้น ในท้ายที่สุด สินค้าไทยควรสร้างมูลค่าเพิ่มและคุณภาพเพื่อจะแข่งขันได้โดยไม่ต้องพึ่งพา GSP ตลอดไป

## 1. ภูมิหลัง

สหภาพยุโรปให้สิทธิพิเศษทางศุลกากร GSP แก่ประเทศกำลังพัฒนา ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries : LCDs) และดินแดนในเขตปกครองต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 176 ประเทศตั้งแต่ปี 2514 โดย GSP เป็นการให้สิทธิพิเศษฝ่ายเดียว (unilateral measures) ที่ GATT/WTO อนุญาตให้ทำได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศพัฒนาแล้วช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาให้สามารถส่งสินค้าออกได้ในอัตราราคาที่ต่ำกว่าอัตราทั่วไป (MFN rate) ประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ เช่น สหรัฐฯ และญี่ปุ่นก็มีการให้ GSP เช่นกัน โดยประเทศผู้ให้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ และอัตราราคาเอง ไม่มีการเจรจากับประเทศผู้รับ

การให้ GSP ของสหภาพยุโรปนั้น แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

- (1) การให้ GSP ปกติ แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป
- (2) การให้ GSP Plus ภายใต้มาตรการจูงใจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและธรรมาภิบาล โดยประเทศผู้รับสิทธิจะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศเรื่องสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงาน การปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อม และหลักธรรมาภิบาล

(3) การให้สิทธิพิเศษภายใต้นโยบาย Everything But Arms (EBA) แก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ซึ่งเป็นการให้ภาษีเป็นศูนย์ และไม่มีโควต้าใด ๆ

โครงการ GSP รอบปัจจุบันของสหภาพยุโรปเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2552 – 31 ธันวาคม 2554 แต่ในช่วงเวลาดังกล่าว สหภาพยุโรปได้ประกาศทบทวนวิธีการและเงื่อนไขการคัดเลือกประเทศที่จะได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าวเนื่องจากผู้ประกอบการในประเทศหลายกลุ่มไม่พอใจที่ประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น จีน อินเดีย บราซิล อาร์เจนตินา และประเทศอาเซียนบางประเทศ ยังคงได้รับ GSP แม้ว่าจะมีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นมากแล้ว และมีการส่งออกมายังสหภาพยุโรปเป็นมูลค่าสูง ในขณะที่กลุ่ม NGO ก็สนับสนุนให้ทบทวนเพื่อให้ GSP เป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนา (development tool) ของประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาน้อยที่สุดที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม

ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปได้มีการดำเนินการปรับเงื่อนไขของโครงการ GSP ใหม่ โดยเน้นให้ความสำคัญกับประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือมากที่สุด (countries most in need) เนื่องจากกระบวนการภายในของสหภาพยุโรปใช้เวลานาน จึงได้มีการประกาศขยายอายุโครงการ GSP เดิมที่หมดอายุในปี 2554 ให้คงใช้ไปจนถึงปลายปี 2556 เพื่อไม่ให้มีการขาดตอน การดำเนินการแก้ไข GSP ได้มีขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในวันที่ 13 มิถุนายน 2555 รัฐสภายุโรปก็ได้ให้ความเห็นชอบต่อโครงการ GSP ใหม่ ซึ่งคาดว่าจะผ่านเป็นกฎหมายในช่วงปลายปี 2555 นี้ ส่วนเงื่อนไขการคัดเลือกประเทศที่ได้รับสิทธิรวมทั้งอัตราภาษีใหม่ จะมีผลในวันที่ 1 มกราคม 2557 ต่อจากโครงการเดิม

## 2. โครงการ GSP ใหม่ของสหภาพยุโรป

ภายใต้เงื่อนไขใหม่ สหภาพยุโรปจะยังคงให้ GSP แก่ประเทศ 3 ระดับเช่นเดิม (GSP, GSP+, EBA) แต่ได้กำหนดคุณสมบัติของประเทศที่รับสิทธิพิเศษทางภาษี ดังนี้

- ต้องไม่เป็นประเทศที่ธนาคารโลกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่มีรายได้สูง (high-income) หรือประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (upper-middle income) เป็นเวลาต่อเนื่องกัน 3 ปีก่อนการพิจารณาจัดทำบัญชีประเทศที่รับสิทธิพิเศษทางภาษี ทั้งนี้ ตามคำนิยามของธนาคารโลก ประเทศที่จะผ่านเกณฑ์การพิจารณาทางรายได้ดังกล่าว จะต้องมียาได้ประชากรต่อจำนวนประชากร (GNI per capita) ไม่เกินไปกว่า 3,975 เหรียญสหรัฐฯ หรือ
- ไม่ได้รับประโยชน์จากความตกลงว่าด้วยการเข้าสู่ตลาดที่เป็นพิเศษกับ EU เช่น ประเทศที่มี FTA กับ EU เป็นต้น

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปจะทบทวนบัญชีประเทศที่สามารถรับสิทธิ GSP เป็นประจำทุกวันที่ 1 มกราคม ของทุกปี

สำหรับรูปแบบการลดภาษีเพื่อเป็นสิทธิพิเศษ ยังคงใช้รูปแบบการลดภาษีตามระบบ GSP ฉบับปี 2551 โดยสรุปประเด็นสำคัญ ดังนี้

- สินค้าที่ใช้สินค้านำอ่อนไหว (non-sensitive) จะลดเป็นศูนย์

- สินค้าอ่อนไหว (sensitive) ที่มีภาษีตามราคา (ad valorem duty) จะลดลง 3.5% จากอัตราภาษี MFN สินค้าอ่อนไหวกลุ่มสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจะลดลง 20% จากอัตรา MFN (การลดดังกล่าว จะลดเป็น percentage point จากอัตราเดิม ไม่ใช่ลดลง 3.5% หรือ 20% ตรง ๆ)
- สินค้าอ่อนไหว (sensitive) ที่มีภาษีตามสภาพ (specific duty) จะลดลง 30%
- หากภาษีตามราคาเท่ากับ 1% หรือน้อยกว่า และภาษีตามสภาพเท่ากับ 2 ยูโรหรือน้อยกว่า ให้ยกเว้นภาษี
- การนำเข้าสินค้าน้ำตาลภายใต้ tariff heading 1701 จะต้องขอใบอนุญาตนำเข้าจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2558

สำหรับหลักเกณฑ์การตัดสิทธิ GSP สหภาพยุโรปได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

- เมื่อส่วนแบ่งตลาดสินค้าของประเทศผู้รับสิทธิ GSP เกิน 17.5% ของมูลค่าการนำเข้ารวมจากประเทศผู้รับสิทธิ GSP ทั่วโลก
- สำหรับสินค้ากลุ่มสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจะตัดสิทธิสินค้าที่มีส่วนแบ่งตลาดเกิน 14.5%
- การทบทวนการตัดสิทธิจะกระทำทุก ๆ 3 ปี โดยคำนวณจากสถิติการนำเข้าช่วง 3 ปีต่อเนื่องที่ผ่านมา และคำนวณจากมูลค่าการนำเข้าสุทธิของสินค้าแต่ละรายการ (line-by-line) ถึงแม้จะเป็นการนำเข้าที่ไม่ใช้สิทธิ GSP ก็ตาม
- ไม่มีการพิจารณาตัดสิทธิประเทศที่ได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้ GSP+ และ EBA

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปได้กำหนดเงื่อนไขสำหรับการตัดสิทธิชั่วคราวสำหรับ GSP ทั้ง 3 ประเภทกับสินค้าทุกรายการหรือบางรายการจากประเทศที่มีการละเมิดพันธกรณีในอนุสัญญาที่ EU กำหนดอย่างรุนแรง เช่น อนุสัญญาพันธูชาติ และอนุสัญญาแรงงานบังคับ มีการส่งออกสินค้าที่ผลิตจากแรงงานนักโทษ มีข้อบกพร่องในการควบคุมการผ่านแดนหรือการส่งออกยาเสพติด หรือไม่ปฏิบัติตามกฎกติกา ระหว่างประเทศเรื่องการต่อต้านการก่อการร้ายและการฟอกเงิน มีการค้าที่ไม่เป็นธรรมอย่างรุนแรง ซึ่งรวมถึงการจำกัดการส่งออกวัตถุดิบที่จำเป็นต่ออุตสาหกรรมของ EU (export restriction) และละเมิดวัตถุประสงค์ขององค์การประมงภูมิภาค (Regional Fishery Organisations) หรือความตกลงว่าด้วยการบริหารทรัพยากรทางการประมงที่ EU เป็นสมาชิก

กฎระเบียบ GSP ใหม่จะมีผลใช้บังคับใน 20 วันหลังจากวันที่ตีประกาศใน Official Journal ส่วนระบบสิทธิพิเศษทางภาษีทั้ง 3 ประเภท จะมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม 2557 ดังนั้น ในระหว่างที่ระบบสิทธิพิเศษฉบับใหม่ยังไม่มีผลบังคับใช้ EU ได้กำหนดให้ใช้ระบบฉบับปี 2551 ไปจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2556 (roll-over regulation)

แม้ว่ากฎระเบียบใหม่จะมีผลใช้บังคับในปลายปี 2555 และอัตราภาษีใหม่จะมีผลใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2557 แต่สหภาพยุโรปตระหนักถึงผลกระทบต่อผู้นำเข้าของตนและผู้ส่งออกของประเทศคู่ค้า ที่อาจจะปรับตัวไม่ทันระบบใหม่ และทำให้การค้าขาดความแน่นอน ทางคณะกรรมการ (Commission) ที่จะเป็นผู้ปฏิบัติตามระเบียบใหม่ GSP จึงได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า ในปี 2556 จะไม่มีการตัดสิทธิ GSP

**เป็นรายสินค้า (no product graduation in 2013)** เพื่อคงเสถียรภาพของการค้าขายไว้ ไม่ให้เกิดการปั่นป่วน แต่จะเริ่มการตัดสิทธิรายสินค้าและรายประเทศพร้อมกันในวันที่ 1 มกราคม 2557 เป็นต้นไป โดยใช้เงื่อนไขการพิจารณาตามที่ปรากฏในระเบียบใหม่

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ระบบใหม่สามารถปฏิบัติได้ในวันที่ 1 มกราคม 2557 คณะกรรมาธิการฯ จะเริ่มการพิจารณาสำหรับการตัดสิทธิเป็นรายสินค้าในปี 2556 โดยใช้ตัวเลขนำเข้าของปี 2552-54 เป็นปีฐานในการคำนวณการตัดสิทธิรายสินค้าที่จะมีผลในวันที่ 1 มกราคม 2557

นอกจากนี้ อีกมาตรการที่จะช่วยบรรเทาผลกระทบต่อผู้นำเข้าและผู้ส่งออกคือ **ประเทศที่ถูกตัดสิทธิทั้งประเทศ (country graduation)** นั้น จะมีระยะเวลาปรับตัว **1 ปี** เพื่อรองรับอัตราภาษีใหม่ เช่น หากประเทศหนึ่งถูกประกาศตัดสิทธิทั้งประเทศในวันที่ 1 มกราคม 2557 ก็จะไปเสียภาษีที่อัตรา MFN ในวันที่ 1 มกราคม 2558 เป็นต้น

### 3. ผลกระทบของ GSP สหภาพยุโรปใหม่ต่อการส่งออกของไทย

ประเทศไทยมีการส่งออกไปสหภาพยุโรปประมาณ 10% ของการส่งออกทั้งหมด โดยในปี 2554 มูลค่าการส่งออกของไทยไปสหภาพยุโรปมีมูลค่า 24,157 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในจำนวนดังกล่าว เป็นการส่งออกสินค้าที่ไทยได้รับ GSP 13,932 ล้านดอลลาร์ แต่มีการใช้สิทธิเพียง 9,321 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นอัตราการใช้สิทธิประโยชน์ (Utilisation Rate) ประมาณ 67%

ตารางที่ 1 การใช้สิทธิ GSP ของการส่งออกไทยไปสหภาพยุโรป หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

รายการ	2009	2010	2011
มูลค่าการส่งออกของรายการสินค้าที่ได้รับ GSP	11,306.83	13,180.29	13,932.46
มูลค่าการส่งออกภายใต้สิทธิ GSP	6,654.52	7,824.39	9,321.26
สัดส่วนการใช้สิทธิ GSP (%)	58.85	59.36	66.90

ที่มา : กรมการค้าต่างประเทศ

ตารางที่ 2 สินค้าสำคัญที่ใช้สิทธิ GSP หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

พิกัดสินค้า	อัตราภาษี Conventional (%)	อัตราภาษี GSP Rate (%)	มูลค่าการส่งออกภายใต้ GSP 2009	มูลค่าการส่งออกภายใต้ GSP 2010	มูลค่าการส่งออกภายใต้ GSP 2011
ยานยนต์ขนส่ง	10	6.5	250.18	425.85	595.70
ถู่มือยาง	2.7	0	173.70	233.25	408.92
เครื่องปรับอากาศ	2.7	0	195.02	218.08	342.94
เลนส์แว่นตา	2.9	0	284.36	329.71	320.71
ยางนอกรถยนต์	4.5	0	120.79	175.87	270.05
กุ้งสด/แช่แข็ง	12	4.2	172.05	242.29	258.70
ของปรุงแต่งจากกุ้ง	20	7	192.97	225.17	256.63

สับปะรด	25.6	0	150.32	133.47	234.83
รองเท้า	8	4.5	119.25	167.78	189.11
ปลาหมึกแช่แข็ง	20	7	110.56	111.16	136.28

ที่มา : กรมการค้าต่างประเทศ

สินค้าสำคัญที่มีการใช้สิทธิ GSP มีทั้งสินค้าเกษตร (สับปะรด) สินค้าประมง (กุ้งสด/แช่แข็ง ของปรุงแต่งจากกุ้ง ปลาหมึกแช่แข็ง) และสินค้าอุตสาหกรรม (ยานยนต์ขนส่ง ถู่มือยาง เครื่องปรับอากาศชนิดติดผนัง/หน้าต่าง เลนส์แว่นตา ยางนอกรถยนต์ รองเท้า)

สำนักงานพาณิชย์ ในต่างประเทศ ณ กรุงบรัสเซลส์ และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก ได้ร่วมกันศึกษาผลกระทบของการให้ GSP ของสหภาพยุโรปต่อการส่งออกของไทย พบว่าจะส่งผลกระทบต่อส่งออกของไทยเป็น 2 ช่วง คือ (1) ช่วงปี 2557 ซึ่งอาจมีสินค้าของไทยที่ถูกตัดสิทธิ GSP บางรายการ และ (2) ช่วงปี 2558 เป็นต้นไป ซึ่งตามเงื่อนไขใหม่นั้น อาจทำให้ไทยถูกตัด GSP ทั้งประเทศในทุกรายการสินค้า

3.1 ช่วงที่ 1 (1 มกราคม – 31 ธันวาคม 2557) : เมื่อพิจารณาจากมูลค่าที่ EU นำเข้าจากไทย เฉลี่ยปี 2552-2554 (ปีที่สหภาพยุโรปจะใช้เป็นฐานการคำนวณ) จะมีสินค้าที่ไทยมีส่วนแบ่งตลาดเกินระดับที่กำหนด จำนวน 50 รายการ (ที่พิกัดศุลกากร 6 หลัก) เช่น ผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ กัญชง ไม้ มะละกอ น้ำตาล ผลิตภัณฑ์ประมงแปรรูป อาหารสำเร็จรูป ผลไม้กระป๋อง อาหารสัตว์ แป้ง ยาง รถจักรยานยนต์ ผ้าฝ้าย เครื่องนุ่งห่ม อุปกรณ์ไฟฟ้า สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ และชิ้นส่วนยานยนต์ สินค้าทั้ง 50 รายการมีมูลค่าการส่งออกเฉลี่ย 3 ปี (2552-2554) ไปยัง EU รวมทั้งสิ้นเท่ากับ 3,187.67 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นสัดส่วน 4.76% ของมูลค่าการส่งออกรวมไปยัง EU (เฉลี่ย 3 ปี) ผู้ส่งออกไทยมีการใช้สิทธิ GSP ในสินค้าทั้ง 50 รายการ เฉลี่ย 39.37% โดยมี Margin of Preference เฉลี่ยเท่ากับ 3.64% ดังนั้น หากมีการตัดสิทธิ GSP ต่อสินค้ากลุ่มดังกล่าวในปี 2557 จะก่อให้เกิดผลกระทบเป็นมูลค่าเท่ากับ 77.86 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

3.2 ช่วงที่ 2 (1 มกราคม 2558 เป็นต้นไป) : ตามเงื่อนไขใหม่ที่กำหนดว่าประเทศในกลุ่ม Upper-Middle Income Level เป็นเวลาต่อเนื่องกัน 3 ปี จะไม่มีสิทธิได้รับ GSP แล้วนั้น ประเทศไทยก็อยู่ในข่ายที่จะถูกตัดสิทธิด้วย เนื่องจากไทยมีรายได้เกิน 3,975 เหรียญสหรัฐ ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา โดยอยู่ที่ 4,150 เหรียญ ดังนั้น เมื่อถึงปี 2557 ที่เงื่อนไขใหม่มีผลก็คาดว่าไทยจะถูกประกาศตัดสิทธิ หรือ **graduate** ทั้งประเทศ โดยจะมีผลในวันที่ **1 มกราคม 2558** เป็นต้นไป (คือต้องเสียภาษี MFN)

สินค้าที่จะได้รับผลกระทบจากการถูกตัด GSP ในปี 2558 ได้แก่ สินค้าที่คงเหลือจากการตัดสิทธิในปี 2557 และไทยมีการส่งออกไปยัง EU รวมทั้งสิ้น 723 รายการ โดยมีมูลค่าการส่งออกเฉลี่ย 3 ปี (2552-2554) ไปยัง EU เท่ากับ 6,650.06 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นสัดส่วน 9.93% ของมูลค่าการส่งออกรวมไปยัง EU (เฉลี่ย 3 ปี) โดยสินค้าที่สำคัญ ได้แก่ กุ้ง จักรยาน รองเท้า รถจักรยานยนต์ ปลาหมึก เม็ดพลาสติก เครื่องนุ่งห่ม มอเตอร์ไฟฟ้า บอลเบริง น้ำมันปาล์มดิบ ล้อรถยนต์ ทุ่นกาะป้องกัน เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ส่งออกไทยมีการใช้สิทธิ GSP ในสินค้าทั้ง 723 รายการ เฉลี่ย 19.92% โดยมี Margin of Preference

เฉลี่ยเท่ากับ 2.79% ดังนั้น การตัดสิทธิ GSP สำหรับสินค้าที่เหลือของไทยในปี 2558 จะก่อให้เกิดผลกระทบเป็นมูลค่าเท่ากับ 64.08 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากขนาด (scope) ของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการถูกตัด GSP ของไทย จะเห็นว่าผลรวมของรายการสินค้าที่จะถูกตัด GSP ในทั้งปี 2557 และ 2558 มีสัดส่วนสูงถึง 14.7% ของมูลค่าการนำเข้าจากไทยทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาจากระดับของความรุนแรง (magnitude) โดยคำนึงถึงระดับการใช้สิทธิ และ margin of preference ที่ไม่สูงมากนัก จึงเป็นสัดส่วนเพียง 1.4% ของมูลค่าการส่งออกรวมในสินค้าที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าผลกระทบจากการถูกตัด GSP ในภาพรวมต่อระบบเศรษฐกิจไทย อาจมีไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปดังกล่าวเป็นเพียงการวิเคราะห์จากเชิง static โดยไม่ได้คำนึงถึงมุมมองเชิง dynamic โดยเฉพาะในกรณีที่สินค้าส่งออกของไทยต้องประสบกับสถานะการแข่งขันในตลาด EU ที่รุนแรงยิ่งขึ้นเมื่อต้องส่งออกโดยไม่มีสิทธิพิเศษทางภาษี (MFN exports)

ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศคู่แข่งสำคัญของไทยยังคงสามารถรับสิทธิ GSP ได้ในปี 2558 ต่อไป จึงอาจมีแนวโน้มที่ผู้นำเข้าของสหภาพฯ จะหันไปนำเข้าสินค้าจากประเทศคู่แข่งแทนการนำเข้าสินค้าจากไทย (trade diversion effect) ซึ่งผลกระทบจาก trade diversion ดังกล่าว สามารถประเมินเป็นมูลค่าเท่ากับ 938 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นสัดส่วน 3.85% ของการนำเข้าจากไทยทั้งหมด โดยประเทศคู่แข่งที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางการค้ามากที่สุด ได้แก่ อินเดีย เวียดนาม อินโดนีเซีย ยูเครน และฟิลิปปินส์ ตามลำดับ

สำหรับรายการสินค้าที่อาจได้รับผลกระทบ โปรดดูรายละเอียดจากเอกสารศึกษา “ผลกระทบของการปฏิรูประบบ GSP ของสหภาพยุโรปต่อการส่งออกของไทย” โดยคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก (เอกสารแนบ)

#### 4. นัยต่อการค้าและการลงทุนของไทย

##### 4.1 ผลกระทบในระยะกลางและระยะยาว

ในสภาวะปัจจุบันที่ประเทศในสหภาพยุโรปกำลังประสบภาวะวิกฤตการเงินและเศรษฐกิจ ทำให้ตลาดสหภาพฯ มีความอ่อนไหวต่อราคาสินค้ามากกว่าที่ผ่านมา (price sensitive) ดังนั้น หากในปี 2557 มีสินค้าบางรายการที่เข้าข่ายถูกตัดสิทธิ ก็อาจจะมีผู้นำเข้าชะลอการสั่งซื้อของตั้งแต่ปี 2556 เพราะไทยต้องเสียภาษีเพิ่มจากอัตรา GSP เดิมไปเป็นอัตรา MFN รวมทั้งมีคู่แข่งที่ผลิตสินค้าใกล้เคียงกันที่ยังคงได้รับ GSP หรือ EBA ต่อไป ซึ่งจะเป็นการซ้ำเติมผู้ประกอบการไทยเพิ่มขึ้น

##### 4.2 การเปลี่ยนแปลงสภาพการแข่งขันในตลาดสหภาพยุโรป

การเปลี่ยนแปลง GSP ใหม่ จะทำให้สภาพการแข่งขันในสหภาพยุโรปเปลี่ยนไปในระยะยาว ดังจะเห็นได้จากภายใต้โครงการ GSP เดิม มีประเทศที่ได้รับสิทธิในรูปแบบต่าง ๆ รวม 176 ประเทศ แต่ภายใต้เงื่อนไขใหม่จะเหลือเพียง 80 ประเทศโดยประเทศที่เข้าข่ายจะถูกตัด GSP ด้วยนอกจากไทย เช่น บราซิล จีน มาเลเซีย รัสเซีย ซาอุดีอาระเบีย ในขณะที่อินเดีย อินโดนีเซีย เวียดนาม จะยังคงได้ GSP ต่อไป ฟิลิปปินส์อยู่ในข่ายที่อาจได้รับ GSP+ ส่วนกัมพูชาและลาว จะได้รับสิทธิประเภท EBA คือ Duty-Free-Quota-Free สำหรับพวานั้น ถูกตัดสิทธิ EBA มานานหลายปี แต่เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน สหภาพยุโรปได้

ประกาศว่า กำลังทบทวนที่จะคืนสิทธิให้พม่า ซึ่งหากผ่านการพิจารณา พม่าก็จะอยู่ในกลุ่มได้รับ EBA เนื่องจากเป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (LDCs)

การที่ประเทศคู่แข่งทางการค้าของไทยบางประเทศถูกตัดสิทธิ เช่น จีน บราซิล ในขณะที่บางประเทศ เช่น เวียดนาม จะยังคงได้อยู่ นั่น จะส่งผลกระทบต่อส่งออกของไทยไปสหภาพยุโรปในอนาคต

#### 4.3 นัยต่อการลงทุนในไทยและในอาเซียน

การศึกษาผลกระทบต่อการตัดสินใจของนักลงทุนในไทยและอาเซียนในขณะนี้ ยังไม่ได้ดำเนินการ แต่การลงทุนของผู้ประกอบการชาวไทยหรือต่างชาติในอุตสาหกรรมที่มีการส่งออกไปยังสหภาพยุโรปเป็นหลัก และการลงทุนของนักลงทุนยุโรปในประเทศต่าง ๆ อาจจะทำให้ให้นักต่อการเปลี่ยนแปลงกลุ่มประเทศที่ได้รับ GSP มากขึ้น เช่น นักลงทุนไทยที่อยู่ในอุตสาหกรรมที่พึ่งตลาดยุโรปมาก อาจจะต้องพิจารณาขยายการลงทุนในประเทศที่ยังคงได้รับ GSP หรือ EBA เพิ่มเติม เพื่อลดต้นทุนการส่งออก

#### 4.4 ข้อคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหา

การแก้ไขปัญหาในระยะยาวนั้น ทางหนึ่งที่ทำได้คือ การเปิดเจรจา FTA กับสหภาพยุโรปโดยเร็ว และพยายามให้ความตกลงสามารถมีผลใช้บังคับได้ก่อนปี 2558 โดยหากสามารถเจรจาให้ได้ภาษีสินค้าแต่ละรายการที่ต่ำกว่าอัตรา GSP ได้ก็ยิ่งเป็นการดี และเป็นการแก้ปัญหาการถูกตัด GSP ได้อย่างถาวร

อีกแนวทางหนึ่งคือ การเพิ่มการลงทุนในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศอาเซียนที่ยังได้รับ GSP หรือ EBA แต่ทางเลือกนี้ก็อาจทำได้เฉพาะอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เท่านั้น แต่อาจเป็นทางเลือกที่ปฏิบัติได้ยากสำหรับ SMEs เว้นแต่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐให้มีการรวมตัวกัน

ทั้งนี้ หากจะใช้ประโยชน์ GSP หรือ EBA ต้องออกไปลงทุนเพื่อผลิตสินค้าในประเทศเหล่านั้นเท่านั้น ไม่สามารถใช้วิธีขนย้ายสินค้าข้ามพรมแดนในกรอบอาเซียนได้ เพราะสหภาพยุโรปมีกฎแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of Origin) สำหรับสินค้าภายใต้ GSP ที่เข้มงวด และไม่อนุญาตให้มีการนำ content จากประเทศที่ไม่มีสิทธิรับ GSP แล้วมารวมในการคำนวณแหล่งกำเนิดได้

ในระหว่างที่สหภาพยุโรปยังไม่ใช้บังคับอัตราภาษีใหม่นี้ ผู้ประกอบการไทยควรหาแนวทางกลยุทธ์ปรับตัวรองรับ โดยการเพิ่มมูลค่าและคุณภาพให้แก่สินค้าไทย เพื่อจะได้ไม่ต้องพึ่งพา GSP ตลอดไป

## 5. บทสรุป

การกำหนดเงื่อนไข GSP ใหม่ของสหภาพยุโรป จะส่งผลกระทบต่อส่งออกของไทยในระยะกลางและระยะยาว โดยมีแนวโน้มที่จะกระทบกลุ่มสินค้าที่มีอัตราการใช้ GSP สูง เช่น สินค้าอุตสาหกรรมบางกลุ่ม หรือมีความแตกต่างระหว่างอัตรา GSP กับอัตรา MFN มาก เช่น กุ้งสด/แช่แข็ง ซึ่งรัฐบาลควรเร่งหาวิธีป้องกันหรือลดผลกระทบ

ในระยะยาว GSP จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการแข่งขันในตลาดสหภาพยุโรป รวมทั้งอาจมีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจของนักลงทุนและผู้ประกอบการทั้งของไทยและต่างชาติในอุตสาหกรรมที่มีการส่งออกไปตลาดสหภาพยุโรปมาก ดังนั้น รัฐบาลจึงควรคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้และนำไปประกอบการตัดสินใจการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ทางการค้าการลงทุนของประเทศไทยในอนาคตด้วย

### เอกสารอ้างอิง

- มล. ณัฐสิทธิ์ ดิศกุล คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก (2012) *ผลกระทบของการปฏิรูประบบ GSP ของสหภาพยุโรปต่อการส่งออกของไทย* นครเจนีวา สวิตเซอร์แลนด์
- EU Commission (DG TRADE) (2009-2012). *Fact Sheets and Press Release on GSP* (Web site มีการ update ข้อมูลต่อเนื่อง)
- ICTSD (2011). *Trade Negotiations Insights : Issue 5 Volume 10* (July-August 2011)
- CARIS (2011). *A preliminary investigation into the effects of the changes in the EU's GSP*. Trade Sift (InterAnalysis Sussex Innovation Centre, University of Sussex).
- Naumann, Eckart (2011). *The EU GSP Rules of Origin: An overview of recent reforms*. Trade Law Centre for Southern Africa.
- “Review of reforms on EU GSP scheme’s rules of origin” Daily FT (Sri Lanka) (26 January 2011)
- สำหรับระเบียบ GSP ฉบับใหม่ ณ ขณะนี้ยังไม่มีการจัดทำในรูปแบบเป็นทางการ แต่ผู้สนใจสามารถเปิดดูได้ตาม link ข้างล่างนี้ โดยสามารถตรวจสอบรายการสินค้าที่สหภาพยุโรปจะให้ GSP ต่อไปได้ด้วย <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2012-0241%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>