

การลาออกจากสมาชิกอียูอย่างเป็นทางการ (trigger Article 50) ของสหราชอาณาจักร และผลกระทบ

บทนำ

นายกรัฐมนตรี Theresa May สหราชอาณาจักร (ส.อ.) ได้ยื่นหนังสือถึงนาย Donald Tusk ประธาน European Council ผ่านผู้แทนถาวรของ ส.อ.ประจำสหภาพยุโรป (อียู) เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2560 เพื่อเริ่มกระบวนการลาออกจากการเป็นสมาชิกอียูอย่างเป็นทางการ หรือที่เรียกว่า trigger Article 50 ตามมาตรา 50 ของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป โดยมีระยะเวลาการเจรจา 2 ปี หรือสิ้นสุดประมาณวันที่ 28 มีนาคม 2562 หลังเข้าร่วมเป็นสมาชิกอียูมาตั้งแต่วันที่ 1 ม.ค.2516 (1973) รวมเวลา 44 ปี ซึ่งนายกรัฐมนตรี Theresa May ได้เสนอร่างกฎหมายการลาออกจากอียู ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Common) และวุฒิสภา (House of Lord) และ Queen Elizabeth II ได้ลงนาม เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว

ในการนี้ สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจการคลังฯ ขอสรุปเหตุการณ์สำคัญและผลกระทบ ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี Theresa May ได้จัดตั้งกระทรวง Brexit ขึ้นมาใหม่ โดยมีนาย David Davis เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง Brexit (Brexit Secretary) เพื่อดำเนินการลาออกจากอียูอย่างเป็นทางการ และเตรียมการเจรจาความตกลงการค้าใหม่กับอียู ทั้งนี้ รัฐบาล ส.อ.ได้สรรหาบุคลากรใหม่ รวมทั้งแต่งตั้งทีมเจรจาการค้าใหม่ หลังจากที่มีการเจรจการค้าระหว่างประเทศของ ส.อ.อยู่ภายใต้เงาของอียูตลอดมา
2. นายกรัฐมนตรี Theresa May ได้ประกาศว่า ส.อ.จะลาออกจากการเข้าถึงตลาดเดียว (Single market) ของอียูโดยสิ้นเชิง หรือที่เรียกว่า Hard Brexit ซึ่งหมายถึง ส.อ.จะไม่ได้รับประโยชน์จากการค้าสินค้า/การค้าบริการเสรี การเคลื่อนย้ายเงินทุนเสรี เนื่องจาก ส.อ.ไม่สามารถยอมรับเงื่อนไขการเคลื่อนย้ายบุคลากร/แรงงานเสรี ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการเป็น Single Market ได้
3. นาย Philip Hammond รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของ ส.อ.ได้แถลง Autumn Statement ซึ่งเป็นการแถลงแนวนโยบายการคลังในปีงบประมาณปี 2560/61 ต่อรัฐสภาโดยยอมรับว่าการลาออกจากอียู จะทำให้ ส.อ.สูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการเข้าถึง Single Market จนทำให้เศรษฐกิจมีแนวโน้มชะลอตัวลง ซึ่งจะส่งผลให้รายได้จากการเก็บภาษีของรัฐบาลลดลงด้วย ในขณะที่รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมและการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น รวมทั้งยังมีภาระหนี้ผูกพันจากการที่รัฐบาลเข้าไป bail-out สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤตการเงินซัพไพร์มในช่วงปี 2551-52 ที่ผ่านมา จึงต้องกระตุ้นเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และปรับลดภาษีรายได้นิติบุคคลมาอยู่ที่ร้อยละ 17 ภายในปี 2563 เพื่อรองรับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวจากช่วงเปลี่ยนผ่านการออกจากอียู
4. Institute of Fiscal Studies ของ ส.อ.ได้วิเคราะห์ว่าการสูญเสียการเข้าถึง Single Market จะมีผลต่อ ส.อ. ดังนี้
 - 4.1 คาดว่าจะทำให้ GDP ส.อ.ลดลง เนื่องจากการเข้าถึง Single Market นอกจากจะเป็นประโยชน์ด้านการลดต้นทุนการค้าสินค้า และการค้าบริการแล้ว ยังรวมถึงการลดข้อจำกัดอุปสรรค/ต้นทุนด้านการค้าต่างๆ เช่น ใบอนุญาตการทำธุรกิจในประเทศสมาชิกอียู
 - 4.2 ผลกระทบด้านการคลังสาธารณะ การออกจากอียูจะทำให้รัฐบาลสูญเสียรายรับในรูปแบบของจากภาษีถึง 24-30 ล้านปอนด์ภายในปี 2020 จากการที่เศรษฐกิจชะลอตัวลง

- 4.3 ส.อ.ควรเข้าร่วมความตกลงเขตเศรษฐกิจเสรีสหภาพยุโรป (European Economic Area (EEA) เพื่อรักษาการเข้าถึง Single Market ของอียูและสามารถรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าถึงร้อยละ 4 /GDP ได้ ซึ่งมีมูลค่า 70 พันล้านปอนด์ ถึงแม้ยังต้องจ่ายค่าสมาชิกจากเงินงบประมาณ และต้องรับข้อกำหนดด้านการเคลื่อนย้ายบุคลากร/แรงงานเสรีก็ตาม แต่จะเป็นวิธีที่จะทำให้ เศรษฐกิจ ส.อ.เสียหายน้อยที่สุด หรืออีกนัยหนึ่ง เห็นว่าไม่มีกรอบการเจรจาการค้าเสรีใหม่ไหน จะสามารถชดเชยความเสียหายจากการสูญเสียการเข้าถึง Single Market ของอียูได้ เนื่องจาก ส.อ. ส่งออกสินค้าร้อยละ 44 และส่งออกบริการร้อยละ 39 ไปตลาดอียู ซึ่งเป็นตลาดที่สำคัญที่สุด
- 4.4 Brexit จะทำ ส.อ.เสียโอกาสทางธุรกิจจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการเข้าถึง Single Market ได้ รวมทั้งเผชิญความไม่แน่นอนระหว่างการเตรียมบุคลากรและรายละเอียดขั้นตอนและกระบวนการลาออก ทำให้ความเชื่อมั่นภาคเอกชนลดลง ต่างพากันชะลอการลงทุนลง ส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมลดลง ความไม่แน่นอนดังกล่าวได้ทำให้ค่าเงินปอนด์อ่อนค่าลงถึงร้อยละ 20 เมื่อเทียบกับระยะเวลาเดียวกันของปีที่แล้ว ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการส่งออก
- 4.5 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตลาดคาดว่า การสูญเสียประโยชน์จากการเข้าถึง Single Market จะทำให้เศรษฐกิจ ส.อ. ชะลอตัวลง ทำให้ค่าเงินปอนด์อ่อนค่าลง ราคาสินค้านำเข้าจะแพงขึ้น ส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มปรับสูงขึ้น ในขณะที่ยังไม่มีชัดเจนเรื่องความตกลงการค้าใหม่กับอียู ค่าเงินปอนด์จะยังอ่อนค่าลงต่อไป ทำให้การใช้จ่ายผู้บริโภค ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของ ส.อ.ให้แข็งแกร่งในช่วงที่ผ่านมา จะได้รับผลกระทบจากอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้น จะไม่สามารถขับเคลื่อนการเจริญเติบโตได้ดีเหมือนเดิม
5. นาย Shanker Singham, Chairman of the Legatum Institute Special Trade Commission ได้สรุปแนวโน้มนโยบายการค้า ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีใหม่ (Free Trade Agreement: FTA) ระหว่าง ส.อ.-อียู หรือ ส.อ.กับประเทศอื่นๆ เมื่อวันที่ 29 มี.ค.60 เห็นว่า ส.อ.จะต้องมีความชัดเจนด้านนโยบาย/ทำที่ที่จะทำความตกลงการค้าต่างๆ ดังนี้
- 5.1 Unilateral Agreement - มีประเด็นกฎระเบียบภายในต่างๆ ที่ ส.อ.ต้องมีความชัดเจน อาทิ กฎหมาย/ระเบียบด้านเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ (Domestic Competiveness Agenda) ซึ่งภาคบริการ/บริการด้านการเงิน ส.อ.มีความสามารถทางการแข่งขันสูง ทำรายได้เป็นสัดส่วนที่สูงต่อ GDP ประเทศ การส่งออกธุรกิจบริการสูงสุด ดังนั้นการประนีประนอมด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี เพื่อทำงานในสาขาบริการดังกล่าวจะสามารถยืดหยุ่นได้ในระดับไหน
- 5.2 Bilateral Agreement – โดยเฉพาะกับอียู สหรัฐฯ สวิตเซอร์แลนด์ และกลุ่ม European Free Trade Agreement ประเทศเกิดใหม่ขนาดใหญ่ (Big Emerging Markets) อาทิ จีน อินเดีย บราซิล รวมทั้งประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ นอกจากนี้ความตกลง FTA อียูกับประเทศต่างๆ ในปัจจุบัน จำเป็นต้องมีการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลง Bilateral Agreement ใหม่ระหว่าง ส.อ.กับประเทศนั้นๆ หรือไม่
- 5.3 Plurilateral Agreement – ความตกลงการค้าที่มีมาตรฐานสูงกับประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งจะมีประเด็นการปกป้องและอุดหนุนสินค้าเกษตรภายในของแต่ละประเทศ โดยใช้

Tariff –rate Quota เป็นสำคัญ เช่นในสหรัฐฯ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น ส.อ.จะมึนโยบาย เรื่องสินค้าเกษตรกับประเทศเหล่านี้อย่างไร

5.4 Multilateral Agreement – ทำที่ในความตกลงการค้าภายใต้กรอบ WTO และจะทำอย่างไรที่จะทำให้การออกเสียงของ ส.อ.เป็นที่ยอมรับในเวทีที่สร้างกฎเกณฑ์การค้า หรือองค์การระหว่างประเทศระดับโลก จากเดิมที่เคยอยู่ภายใต้ทำที่ของอียู

6. นาย Shanker Singham ยังกล่าวว่า ส.อ.ยังต้องมึนโยบายชัดเจนในการจัดทำความตกลงการค้าใหม่กับอียูในประเด็นต่อไปนี้

6.1 Customs Union – การออกจาก Customs Union จากเดิมมีภาษีศุลกากรระหว่างกันเป็นศูนย์ ใช้ภาษีศุลกากรอัตราเดียวกันกับประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก จัดทำความตกลงต่างๆ ใหม่ อาทิ ความตกลงว่าด้วยพิธีการศุลกากร (Customs Clearance Agreements) ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการค้าสินค้า (Customs Facilitation Agreements) กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin) มาตรฐานการค้าต่างๆ (Standards) ในประเด็นที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ หรือยังมีความเข้าใจไม่ตรงกัน อาจต้องความตกลงความเข้าใจร่วมกัน (Mutual Recognition Agreements) ซึ่งอาจจำเป็นต้องทำความตกลงชั่วคราวก่อน (Interim Measures) ก่อนความตกลงจริงมีผลบังคับใช้

6.2 European Free Trade Agreement ระหว่าง ส.อ.และอียู ในส่วนของความตกลงบริการด้านการเงิน โดยเฉพาะ 1) ในแง่ของผู้ให้บริการ (Financial Service Providers) ที่ใหญ่ที่สุดแก่อียู 2) ด้านโครงสร้างพื้นฐานบริการด้านการเงิน (Financial Services Infrastructure) 3) กฎระเบียบการกำกับดูแลด้านการเงิน รวมทั้ง 4) ประเด็นด้านดิจิทัล 5) การบิน 6) วิทยาศาสตร์ เป็นต้น

6.3 Domestic Settings ส.อ.ต้องมึนโยบายชัดเจนในกฎเกณฑ์ภายในประเทศด้านสินค้าเกษตร สินค้าประมง อุตสาหกรรม และอื่นๆ ในประเด็นการลดภาษีศุลกากร/ การกำหนดโควตา กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การอุดหนุนภายในประเทศ เป็นต้น

7. ผลกระทบต่อสินค้า/บริการสำคัญ และประเด็นอื่นๆ

7.1 ธุรกิจการเงิน ซึ่งเป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีความสำคัญที่สุดสาขาหนึ่ง คาดว่าจะมีขนาดเล็กลงจากปัจจุบัน เนื่องจากจะสูญเสีย ‘passporting rights’ หรือการที่สถาบันการเงินใน ส.อ. สามารถให้บริการแก่ธุรกิจ/ลูกค้าในประเทศสมาชิกอียูได้เสรีโดยตรง ทำให้ปัจจุบันสถาบันการเงินข้ามชาติหลายแห่งเริ่มทยอยย้ายพนักงานและกระจายธุรกิจเข้าไปอยู่ในเมืองสำคัญๆ ในยุโรปเช่น กรุงดับลิน นครแฟรงเฟิร์ต กรุงปารีส ลักเซมเบิร์ก เป็นต้น

7.2 ธุรกิจการบิน โดยที่ลอนดอนเป็นศูนย์กลางการบินที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของยุโรป ดังนั้น ธุรกิจการบินเสรีระหว่าง ส.อ.และอียู จะได้รับผลกระทบจากกฎระเบียบทางการบินของอียู ทำให้มีต้นทุนเพิ่มขึ้น เนื่องจากสิทธิประโยชน์จาก Single Market จะหมดไป ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนแก่ธุรกิจการบิน

7.3 อุตสาหกรรมรถยนต์ เนื่องจากมีบริษัทต่างชาติ เช่น Ford, Toyota ฯลฯ ใช้ ส.อ.เป็นฐานผลิตชิ้นส่วนเพื่อส่งไปประกอบรถยนต์ในอียู จะมีปัญหาเรื่องแหล่งกำเนิดสินค้าในการประกอบรถยนต์ เนื่องจากสิทธิประโยชน์จาก Single Market จะหมดไป ทำให้ขีด

ความสามารถทางการแข่งขันลดลง ทั้งนี้ ในปัจจุบันบริษัทรถยนต์เช่น Ford ได้ทยอยปรับลดการจ้างคนงานใน ส.อ.ลงแล้ว

- 7.4 การศึกษา จากการศึกษาของทั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยและนักศึกษาของอียูและ ส.อ. เคยเดินทางเข้าออกเสรีเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษาร่วมกัน ก็จำเป็นต้องมีความตกลงใหม่เรื่องนี้
- 7.5 ด้านกฎหมายภายในประเทศด้านต่างๆ ซึ่งเคยรับกฎหมายอียูมาใช้ ส.อ.ต้องค่อยๆ ทยอยแยกตัวเองออกมาจากกฎหมายอียู ซึ่งหมายถึง ส.อ.จะเป็นอิสระจากรัฐสภาของอียู หรืออีกในหนึ่งรัฐสภา ส.อ.สามารถออกกฎหมายที่เหมาะสมกับสภาพภายในประเทศของตนเองได้
- 7.6 สก็อตแลนด์จะจัดให้มีการลงประชามติแยกตัวเป็นอิสระจาก ส.อ. ในฤดูใบไม้ผลิปี 2019 หลังสิ้นสุดการเจรจาความตกลงใหม่ระหว่าง ส.อ.กับอียู เนื่องจากสก็อตแลนด์ลงมติ “อยู่” กับอียูในการลงมติของ ส.อ.เมื่อเดือน มิ.ย. 2559 ที่ผ่านมา ซึ่งจะสร้างความปวดหัวให้กับ ส.อ.ต่อไปในอนาคต

8. ผลกระทบต่อไทยและอาเซียน

- 8.1 ด้านการค้าสินค้า คาดว่าไทยจะไม่ได้รับกระทบมากนักเนื่องจาก การส่งออกสินค้ามา ส.อ.ไม่มากนัก
- 8.2 ด้านการค้าบริการ รวมการท่องเที่ยว ค่าเงินปอนด์อ่อนลงจะดึงดูดให้นักท่องเที่ยวจากไทยเดินทางมา ส.อ.มากขึ้น ในทางกลับกัน การเดินทางของนักท่องเที่ยว ส.อ.ไปไทยจะแพงขึ้น ในขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของนักเรียนไทยใน ส.อ.จะถูกลง
- 8.3 ด้านการลงทุน ค่าเงินปอนด์อ่อนลงจะเป็นโอกาสให้นักลงทุนไทยมาลงทุนซื้อทรัพย์สินใน ส.อ.ได้ถูกลง ในขณะที่การไปลงทุนของนักธุรกิจ ส.อ.ในไทยจะแพงขึ้น
- 8.4 มีโอกาสที่จะมีการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี ส.อ.-อาเซียน มากขึ้น แต่ขึ้นอยู่กับว่า ส.อ.มีทรัพยากรและให้ความสำคัญกับตลาดอาเซียนมากน้อยอย่างไร เมื่อเทียบกับประเทศขนาดเศรษฐกิจใหญ่อื่นๆ อาทิ สหรัฐฯ จีน อินเดีย เป็นต้น

สรุป

นับจากวันที่ 29 มี.ค 60 นี้เป็นต้นไป ส.อ. ยังมีเวลาอีก 2 ปี ในการเจรจาออกและจัดทำความตกลงการค้าใหม่กับอียู เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งประวัติศาสตร์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของทั้ง ส.อ. และอียู ผลที่ตามมาจะมีทั้งส่วนที่เสียประโยชน์และได้ประโยชน์ ซึ่งต้องติดตามกันต่อไป

รวบรวมสรุปโดย สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจการคลัง ประจำสหราชอาณาจักรและยุโรป

Sources: The Legatum Institute, Financial Time, Bloomberg, The Economist, Institute of Fiscal Studies, สำนักงานตัวแทนธนาคารแห่งประเทศไทย กรุงลอนดอน

29 มีนาคม 2560