

เร่งพัฒนาอาเซียนก้าวสู่ AEC



ในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียนครั้งที่ 3 ที่ประเทศไทยโดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์เป็นเจ้าภาพ จัดขึ้นที่จังหวัดเชียงราย ระหว่างวันที่ 16-20 กรกฎาคม 2555 ที่ผ่านมา สถาบันวิจัย ERIA ได้นำเสนอผลการศึกษาค้นคว้าที่สำคัญล่าสุดเรื่อง “AEC Blueprint Midterm Review” (MTR) ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อทบทวนความคืบหน้าในการดำเนินงานและเสนอแนะแนวทางที่จะปรับปรุงและเร่งดำเนินการไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ในปี 2558 ให้เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจได้รับทราบและให้ข้อคิดเห็นร่วมกับเจ้าหน้าที่อาวุโสจากสาขาต่างๆ อาทิ สาขาการเกษตรและป่าไม้ ICT และศุลกากร เป็นต้น (รวมทั้งสิ้น 15 สาขา ตามโครงสร้างการทำงานของอาเซียนในเสาเศรษฐกิจ) ที่มาเข้าร่วมประชุม

ERIA ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญและความจำเป็นที่อาเซียนต้องเร่งเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อดึงดูดการลงทุนจากภายนอกภูมิภาคให้ได้มากขึ้น เพราะอาเซียน

อยู่ในสถานะที่เต็มไปด้วยการแข่งขันเข้มข้นระหว่างประเทศกำลังพัฒนาหลายๆประเทศที่กำลังเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของตนด้วยเช่นกัน และ ERIA ได้มุ่งไปที่เป้าหมายในการสร้าง AEC ให้สำเร็จมีผลเป็นรูปธรรมตามกำหนดเวลาที่ตั้งเป้าหมายไว้ ควบคู่ไปกับการสร้างเชื่อมโยง (ASEAN connectivity) ให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาคเพื่อช่วยให้การคมนาคมขนส่งสินค้าและปัจจัยการผลิตต่างๆ เป็นไปได้โดยสะดวกเสมือนว่าอาเซียนเป็นตลาดเดียวกัน ในขณะที่ต้องรักษาความเป็นภูมิภาคที่เปิดรับโลกภายนอก (open regionalism) ไว้ด้วย

นับตั้งแต่อาเซียนเริ่มดำเนินมาตรการต่างๆ ตามแผนงานพิมพ์เขียวหรือ AEC Blueprint มาจนถึงครึ่งทางนี้ สิ่งที่ยากที่สุดคือการลดกำแพงภาษีลงเหลือต่ำสุด ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ มีอัตราภาษีเฉลี่ยเหลือเพียงร้อยละ 0.5 ในขณะที่ประเทศสมาชิกใหม่ คือ กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม หรือที่เราเรียกกันย่อๆ ว่า CLMV ก็มีอัตราภาษีเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.6 และยังมีเวลาที่จะค่อยๆ ลดลงให้ต่ำลงเหลือน้อยที่สุดตามภายในปี 2558

ตามที่ได้ตกลงกัน แต่ในความเป็นจริงของการค้าและการลงทุนในปัจจุบัน ปรากฏการณ์ที่สร้างเป็นความกังวลของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมากขึ้นเรื่อยๆ ก็คือ ปัญหาการใช้วิธีปฏิบัติและใช้มาตรการที่มีใช้ภายใน มาจำกัดการส่งสินค้าและบริการจากประเทศสมาชิกหนึ่งมาสู่อีกประเทศสมาชิกหนึ่ง หรือพูดสั้นๆ ว่าจำกัดการเข้าตลาด

เรื่องของการใช้วิธีปฏิบัติและมาตรการกีดกันที่มีใช้ภายในนี้ เป็นปัญหาที่กำลังเพิ่มสูงขึ้นในระดับโลกที่ขึ้นมาแทนการลดภาษีศุลกากรที่ลดลงไปมากแล้ว องค์การการค้าโลก (WTO) เพิ่งเสนอรายงาน “World Trade Report 2012” ออกมาอย่างเป็นทางการเมื่อสัปดาห์ก่อน รายงานของ WTO ปีนี้มุ่งไปที่การใช้มาตรการที่มีใช้ภายในการค้าศตวรรษที่ 21 และสรุปผลว่ามีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้ารูปแบบต่างๆ ที่ขยายออกไปมาก และมีความซับซ้อนมากขึ้นจากนโยบายของรัฐที่ผสมผสานรวมกันอยู่หลายนโยบาย ซึ่งเป็นวิวัฒนาการของนโยบายตามวิวัฒนาการของเศรษฐกิจและ WTO วิเคราะห์ว่าความเปลี่ยนแปลงนี้มาจากหลายๆสาเหตุ ทั้งจากการที่มีการพึ่งพากันสูงขึ้นในโลกาภิวัตน์ ความตระหนักรู้ของสังคมมีมากขึ้น และความห่วงกังวลในด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นในด้านการค้าสินค้า จึงมีการใช้ข้อกีดกันทางเทคนิคและเป้าหมายด้านสุขภาพอนามัยที่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการค้ามากขึ้นเรื่อยๆ ส่วนในด้านการค้าบริการนั้น ก็มีการใช้กฎระเบียบภายใน (domestic regulation) ที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจการค้าและการลงทุนในภาคบริการมากยิ่งขึ้นด้วย จึงเป็นความท้าทายในโลกแห่งการค้าศตวรรษที่ 21 ที่รัฐบาลประเทศสมาชิกของ WTO จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าวนี้ ประเทศที่ถูกระบุว่ามีการใช้มาตรการในลักษณะนี้มากที่สุดก็เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียน

ในการศึกษาของ ERIA ระบุว่า นอกจากไทยและมาเลเซียแล้ว ประเทศอื่นๆ ก็ยังไม่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเข้มข้นเท่าใดนัก และ ERIA แนะนำให้อาเซียนแก้ไขปัญหามาตรการที่มีใช้ภายในอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้เป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนในการดำเนินการ

เรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งคือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่ค้าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ซึ่ง ERIA ได้รายงานในผลการศึกษานี้ว่าการเปิดเสรีภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Area:

FTAs) ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคที่มีอยู่รวม 5 ฉบับนั้นให้ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของอาเซียนมากกว่าการจัดตั้ง AEC เพียงอย่างเดียว และผลประโยชน์นี้จะมากขึ้นตามจำนวนของประเทศภายนอกภูมิภาคที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลง FTA ด้วย



ในเรื่องนี้ อาเซียนก็ได้ดำเนินการมาแล้วระดับหนึ่ง เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2554 ผู้นำอาเซียนได้รับรองเอกสาร “ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership” ซึ่งเป็นกรอบและหลักการพื้นฐานของอาเซียนในการเจรจาทำความตกลงขยายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคโดยการจัดทำความตกลงการค้าเสรี (Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement “RCEP”) กับคู่ภาคีในความตกลง FTA ที่อาเซียนมีอยู่ในปัจจุบัน (จีน ญี่ปุ่น เกาหลี อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) ที่สนใจจะเข้าร่วม และเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2555 นี้ที่เซี่ยงไฮ้ เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจอาเซียนก็ได้ประชุมร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกเพื่อหารือแนวทางดำเนินการ เพื่อให้สามารถเปิดการเจรจา RCEP ได้ในปี 2556

ในการจัดทำ RCEP นี้ หากประเทศคู่ภาคี FTA ทั้ง 6 ประเทศเข้าร่วมทั้งหมดได้ อาเซียนและไทยก็จะได้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้นในหลายๆ ทาง ทั้งในแง่ของขนาดของตลาดที่ใหญ่ขึ้น (มีประชากรรวมประมาณ 3,200 ล้านคน) การยกระดับสวัสดิการและความเป็นอยู่ดีของประชาชน รวมไปถึงโอกาสในการบูรณาการประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานของภูมิภาคเอเชียและของโลกด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ MTR ได้รายงานผลจากการศึกษาแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ว่า ไทยจะได้รับประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้ามากเป็นอันดับ 3 ในอาเซียนรองจากเวียดนามและกัมพูชา

ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA)

ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA) เป็นความตกลงที่อาเซียนลงนามในปี 2552 เพื่อนำมาใช้ทดแทนความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area) หรือที่ท่านผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออกหลายท่านอาจคุ้นเคยดีแล้วในนาม CEPT-AFTA

ส่วนเหตุว่าทำไมอาเซียนจึงต้องจัดทำ ATIGA ขึ้นมานั้น ต้องย้อนไปปี 2550 ซึ่งเป็นเวลาที่มีการดำเนินการไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ทวีความเข้มข้นขึ้นมาก อาเซียนจึงมีแนวคิดให้ทบทวนความตกลง CEPT-FTA ซึ่งอาเซียนนำมาใช้เป็นกรอบในการลดและยกเลิกภาษีสินค้ามาตั้งแต่ปี 2535 นั้นให้ทันสมัยทัดเทียมกับกฎเกณฑ์ทางการค้าในระดับสากลเพื่อมุ่งไปสู่ AEC และในที่สุด ATIGA ก็ได้รับการลงนามโดยรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนไปเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2552 ที่ประเทศไทย และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 พฤษภาคม 2553

ATIGA มีขอบเขตกว้างกว่า CEPT-AFTA คือครอบคลุมทั้งการลดภาษีสินค้า มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี การอำนวยความสะดวกทางการค้า กระบวนการด้านศุลกากร มาตรการสุขอนามัยพืชและสัตว์ และกฎระเบียบทางเทคนิคที่เป็นอุปสรรคทางการค้า

ในเรื่องการลดภาษี ATIGA ใช้ข้อผูกพันตามพันธกรณีเดิมของ CEPT-AFTA คือ ประเทศสมาชิกเดิม 6 ประเทศ คือ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ต้องยกเลิกภาษีสินค้าทุกรายการที่ค้าขายกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2553 ส่วนอีก 4 ประเทศที่เหลือคือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม หรือที่เรียกรวมสั้นๆ ว่า CLMV ต้องดำเนินการแบบเดียวกันนั้นภายในปี 2558 แต่ก็มีข้อยกเว้นให้สินค้าบางรายการไปถึงปี 2561 และหากบางท่านอ่านแล้วคิดว่าฟังดูทางการเกินไปนิด ก็ขอสรุปว่า

- ปี 2553 อาเซียน 6 จะเก็บภาษีนำเข้าจากสินค้าที่ผลิตในอาเซียนร้อยละ 0
- ปี 2558 CLMV ก็จะมีภาษีนำเข้าจากสินค้าที่ผลิตในอาเซียนที่ร้อยละ 0 เหมือนกัน
- แต่ CLMV จะมีสินค้ากลุ่มเล็กๆ อีกกลุ่มหนึ่ง ที่จะลดภาษีนำเข้าเหลือร้อยละ 0 ในปี 2561

อย่างไรก็ดี ทุกประเทศอาเซียน รวมทั้งไทย ต่างก็สินค้าจำนวนหนึ่งที่จัดว่าเป็นสินค้าอ่อนไหว ซึ่งแต่ละประเทศสามารถเรียกเก็บภาษีในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ได้ตลอดไป ดังต่อไปนี้

- บรูไน: กาแฟ ชา
- กัมพูชา: เนื้อไก่ ปลามีชีวิต ผักผลไม้บางชนิด พืชบางชนิด
- ลาว: สัตว์มีชีวิตเนื้อโคกระบือสุกรไก่ผักผลไม้บางชนิด ข้าว ยาสูบ
- มาเลเซีย: สัตว์มีชีวิตบางชนิดเนื้อสุกร ไก่ ไข่ พืชและผลไม้บางชนิด ยาสูบ
- พม่า: ถั่ว กาแฟ น้ำตาล ไหม ผ้าย
- ฟิลิปปินส์: สัตว์มีชีวิตบางชนิด เนื้อสุกร ไก่ มันสำปะหลัง ข้าวโพด
- ไทย: กาแฟ มันฝรั่ง มะพร้าวแห้ง และไม้ตัดดอก
- เวียดนาม: สัตว์มีชีวิตบางชนิด เนื้อไก่ ไข่ พืชบางชนิด เนื้อสัตว์ปรุงแต่ง น้ำตาล
- อินโดนีเซียและสิงคโปร์ไม่มีสินค้ากลุ่มนี้

นอกจากนี้ ในอาเซียนก็ยังมีสินค้าอ่อนไหวสูงที่สามารถเก็บภาษีได้สูงกว่าร้อยละ 5 ด้วย แต่มีเพียง 3 ประเทศเท่านั้นที่มีสินค้าอ่อนไหวสูงและสินค้าอ่อนไหวสูงในวงการของอาเซียนก็มีเพียง 2 รายการ คือข้าวและน้ำตาล รายละเอียดดังนี้

- มาเลเซีย: ข้าว (อัตราภาษีสุดท้ายลดเหลือร้อยละ 20 ในปี 2553)
- อินโดนีเซีย: ข้าว (อัตราภาษีสุดท้ายลดเหลือร้อยละ 25 ในปี 2558) และน้ำตาล (อัตราภาษีสุดท้ายลดเหลือร้อยละ 5-10 ในปี 2558)
- ฟิลิปปินส์: ข้าว (อัตราภาษีสุดท้ายลดเหลือร้อยละ 35 ในปี 2558) และน้ำตาล (อัตราภาษีสุดท้ายลดเหลือร้อยละ 5 ในปี 2558)

จร. นำทัพระดมสมองหาทางออกรัฐธรรมนูญ ม. 190 กบถวนควมพร้อมทางกฎหมายไทยรองรับ AEC

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เตรียมความพร้อมรับ AEC จัดอบรมผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับสูง ทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ หวังสร้างความเข้าใจให้เป็นไปแนวทางเดียวกันและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เล็งผลการทำงานจะคล่องตัวและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 และเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายก่อนเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี 2558

ผลจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหาร ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน เนื่องจากมีความตกลงระหว่างประเทศจำนวนมาก ที่ต้องผ่านกระบวนการตามมาตรา 190 และเป็นการเพิ่มภาระให้กับฝ่ายบริหาร และรัฐสภาโดยไม่จำเป็น

ขั้นตอนดังกล่าวมีปัญหาเรื่องความเหมาะสมและเวลาในทางปฏิบัติ โดยในการเจรจาระดับพหุภาคี เช่น การเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) การเจรจาระดับภูมิภาค การเจรจาของอาเซียน เป็นต้น ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาดำเนินการในการเจรจาดังกล่าวไว้ล่วงหน้าได้ ขึ้นกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากคู่ภาคีอื่น หรือเป็นไปตามมติเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิก หากจะต้องดำเนินการตามมาตรา 190 อาจเกิดปัญหาไม่สามารถดำเนินการได้ทันต่อเหตุการณ์และทำให้เสียโอกาสโดยไม่จำเป็น

ปัญหาในทางปฏิบัติประการสำคัญประการหนึ่งของมาตรา 190 คือ การใช้ถ้อยคำที่กว้างมาก โดยเฉพาะคำว่า **“หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ”** ซึ่งมีความหมายกว้างและไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการตีความครอบคลุมไปถึงหนังสือสัญญาหลายประเภท เมื่อมีข้อสงสัยในการตีความ หน่วยงานต่างๆ จึงต้องขอทราบความเห็นจากกระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกือบทุกเรื่องว่ากรณีดังกล่าวเข้าข่ายตามมาตรา 190 วรรคสอง



ที่ต้องขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ อย่างไรก็ดี เนื่องจากทั้งสองหน่วยงานไม่ใช่หน่วยงานที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับ มาตรา 190 เป็นผลให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งหนังสือสัญญาเกือบทุกเรื่องต่อรัฐสภา ด้วยเหตุนี้ย่อมทำให้รัฐสภาต้องรับภาระในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นและเกินกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบันรัฐบาลอยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคห้า ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะช่วยแก้ปัญหาที่ผ่านมาได้ แต่กว่าที่ร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. จะแล้วเสร็จและมีผลใช้บังคับอาจต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง

การเสวนาดังนี้เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ ภายใต้มาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับสูงผู้ที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในฐานะกลไกของฝ่ายบริหารในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวให้เป็นไปแนวทางเดียวกัน และเพื่อให้หน่วยงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในทางปฏิบัติ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 รวมทั้งเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี 2558 โดยอาจต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับภายในประเทศให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ทีละคำ

คณะกรรมการประสานงานการเชื่อมโยงกันในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Connectivity Coordinating Committee – ACCC)

เป็นกลไกของอาเซียนที่ทำหน้าที่ผลักดันและเร่งรัดการดำเนินการตามแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity) ที่ได้รับการรับรองโดยผู้นำอาเซียนเมื่อปี 2553 และประกอบด้วยยุทธศาสตร์สร้างความเชื่อมโยงกันในอาเซียน 3 ด้าน คือ ความเชื่อมโยงทางกายภาพ (เส้นทางคมนาคม) การเชื่อมโยงทางสถาบัน (กฎระเบียบ

การเปิดเสรีและการอำนวยความสะดวกต่อการค้าและการลงทุน) และการเชื่อมโยงประชาชน (ท่องเที่ยว การศึกษาและวัฒนธรรม)

นอกจากนี้ ACCC ยังทำหน้าที่ประสานงานกับประเทศคู่เจรจาต่างๆ และองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนแม่บทฯ ด้วย

