



รายงาน

เรื่อง

“ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) : จากอาฟต้า (AFTA)
สู่อาติกา (ATIGA)”

จัดทำโดย

นายชิวานนท์ กัญญ์ภิววัฒน์
วิทยากรชำนาญการ

กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

สำนักกรรมการ ๑

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

“รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในโครงการพัฒนาบุคลากรด้านประชาคมอาเซียน ปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๖๐ หลักสูตร “การสร้างความรู้ความเข้าใจ ทักษะ สมรรถนะที่สูงขึ้นแก่บุคลากรในด้านกฎหมาย
ระหว่างประเทศข้อตกลง สนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียน”

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) : จากอาฟต้า (AFTA) สู่อาทิก้า (ATIGA)

ความเป็นมา

เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) คือความตกลงการค้าสินค้า ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๓๕ และมีผลบังคับใช้เมื่อ ๑ มกราคม ๒๕๓๖ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้าในอาเซียนให้ขยายตัวและเข้มแข็งมากขึ้น เพิ่มศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สามารถแข่งขันทางการค้ากับกลุ่มเศรษฐกิจอื่น ๆ ส่วนเป้าหมายของเขตการค้าเสรีอาเซียน คือเพื่อให้ประเทศสมาชิกลดภาษีสินค้าระหว่างกันให้เหลือร้อยละ ๐-๕ ภายในเวลา ๑๐ ปี และให้เหลือร้อยละ ๐ ภายในปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๘ ซึ่งการลดภาษีจะเป็นการดึงดูดการลงทุนจากประเทศที่สามให้เข้ามาลงทุนมากขึ้น นอกจากนี้ จะทยอยเลิกการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีให้หมดไปด้วย

สำหรับกรอบในการดำเนินงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ของเขตการค้าเสรีอาเซียน มีความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) และมีความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีศุลกากรที่เท่ากัน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff : CEPT) เป็นกลไกในการลดอัตราภาษีศุลกากรแก่สินค้านำเข้าระหว่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ตลอดระยะเวลาของการบังคับใช้ความตกลง CEPT-AFTA ประเทศสมาชิกมักมีข้อขัดแย้งในเรื่องการตีความบทบัญญัติและการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี อาทิ มาเลเซียขอชะลอการลดภาษีศุลกากรสำหรับสินค้ายานยนต์อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ขอชะลอการโอนย้ายรายการสินค้าข้าวและน้ำตาล เวียดนามขอชะลอการลดภาษีสินค้ายานยนต์ไทยใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีกับน้ำมันปาล์ม เป็นต้น ทำให้อาเซียนสูญเสียความน่าเชื่อถือในสายตาของประชาคมโลก^๑

ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM Retreat) เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้มีการทบทวนและปรับปรุงความตกลง CEPT - AFTA และที่ประชุม AFTA Council ครั้งที่ ๒๑ เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๐ มีมติให้ดำเนินการปรับปรุงความตกลง CEPT-AFTA ให้เป็นความตกลงที่ครอบคลุมประเด็นทางการค้าทุกเรื่อง เพื่อส่งเสริมให้อาเซียนมีการเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรีนำไปสู่การเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วม และเพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศสมาชิกในการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี ๒๕๕๘ โดยรวบรวมกฎเกณฑ์ต่างๆ ของ AFTA, CEPT และความตกลงที่อาเซียนได้จัดทำไว้กับประเทศคู่เจรจาอื่น ๆ พิธีสาร รวมทั้งปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกัน และนำมารวมอยู่ในความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement : ATIGA) ซึ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิ และพันธกรณีที่มีอยู่เดิม โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ โดยผู้นำอาเซียนได้ลงนามความตกลงฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓

^๑กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, “สรุปสาระสำคัญของ ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA,” [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.dtn.go.th/images/authname/ASEAN+Trade+in+Goods+Agreement+\(ATIGA\)/๑.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.dtn.go.th/images/authname/ASEAN+Trade+in+Goods+Agreement+(ATIGA)/๑.pdf) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐).

สาระสำคัญ

ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA) ช่วยจัดระบบเขตการค้าเสรีอาเซียนให้เป็นระบบที่อิงกฎระเบียบมากขึ้น ใช้งานง่ายยิ่งขึ้น มีความโปร่งใส เพราะกฎเกณฑ์ต่าง ๆ กำหนดชัดเจน สะดวกต่อการตรวจสอบพันธกรณีของประเทศสมาชิก ทำให้มั่นใจว่ามีความสอดคล้องกับความตกลงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้า และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในทุกภาคส่วน โดยได้พัฒนาตามรูปแบบความตกลงการค้าสินค้าทั่วไป ซึ่งวางหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อบังคับอันเข้มงวด แต่ก็ระบุให้มีความยืดหยุ่นที่เพียงพอสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ (กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม) โดยความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ATIGA) กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการลดและยกเลิกมาตรการทางภาษีและยกเลิกรัฐพิธีการที่มีใช้ภาษีโดยมีแผนงานและกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศสมาชิก

อย่างไรก็ตาม ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ATIGA) ได้กำหนดให้มีข้อยกเว้นจากการปฏิบัติตามข้อผูกพันไว้ด้วย อาทิ บทบัญญัติเรื่องการแก้ไขหรือการระงับการให้ขอลดหย่อนชั่วคราว บทบัญญัติเรื่องข้อยกเว้นทั่วไป เป็นต้น การเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ทางการค้าทั่วไปที่สำคัญ ไว้ในความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ATIGA) โดยอาศัยแนวทางจากความตกลงของ WTO อาทิ หลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง การประติบัติเยี่ยงคนชาติมาตรการเยียวยาทางการค้า และ ความโปร่งใส เป็นต้น เป็นการอุดช่องโหว่ในความตกลง CEPT-AFTA เดิม^๒

ความตกลงการค้าสินค้าอาเซียน (ATIGA) ได้กำหนดการยกเลิกภาษีนำเข้าสินค้าทุกประเภทภายในปี ๒๐๑๐ สำหรับประเทศ ASEAN๖ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย ประเทศบรูไนดารุสซาลาม ประเทศสิงคโปร์ และประเทศฟิลิปปินส์ และยกเลิกภาษีนำเข้าสินค้าทุกประเทศ ภายในปี ๒๐๑๕ สำหรับกลุ่มประเทศ CLMV ได้แก่ ประเทศลาว ประเทศเวียดนาม ประเทศเมียนมาร์ และประเทศเวียดนาม

อย่างไรก็ดี สินค้าบางประเภทอาจได้รับการยกเว้น หากเป็นสินค้าที่อยู่ในบัญชีสินค้าอ่อนไหว (Sensitive List) หรืออยู่ในบัญชีสินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List) ซึ่งสำหรับประเทศ ASEAN๖ นั้น จะต้องลดภาษีสินค้าในบัญชีสินค้าอ่อนไหวให้เหลือร้อยละ ๐ ถึงร้อยละ ๕ ภายในปี ๒๐๑๐ และยกเลิกมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี เช่น กลุ่มสินค้าประเภทกาแฟของประเทศไทย หรือกลุ่มสินค้าประเภทเมล็ดธัญพืชของประเทศมาเลเซีย เป็นต้น ส่วนกลุ่มประเทศ CLMV จะต้องลดภาษีลงเหลือ ร้อยละ ๐ ถึง ร้อยละ ๕ และยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษีสำหรับสินค้าอ่อนไหวเช่นกัน เช่น กลุ่มสินค้าประเภทชาเขียว ของประเทศเมียนมาร์ กลุ่มสินค้าประเภทปาล์มชีวิตของประเทศลาว กลุ่มสินค้าประเภทไข่ ของประเทศเวียดนาม เป็นต้น สำหรับรายการสินค้าอ่อนไหวสูงนั้นจะมีเพียงกลุ่มสินค้าประเภทข้าวและน้ำตาลเท่านั้น โดยประเทศสมาชิกที่ได้รับสิทธิประโยชน์นี้ ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซีย

นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในความตกลงการค้าสินค้าอาเซียน (ATIGA) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับประเทศสมาชิกและประเทศคู่เจรจาอื่น ๆ ด้วย เช่น กฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า ซึ่งกำหนดสิทธิการได้รับการปฏิบัติที่เป็นพิเศษทางภาษีศุลกากร หากว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ได้มาหรือมีการผลิตทั้งหมดในประเทศสมาชิก และหากเป็นสินค้าที่ไม่มีการผลิตทั้งหมด จะต้องมีส่วนมูลค่าการผลิตในภูมิภาค

^๒ เพิ่งอ้าง.

ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๐ จึงจะได้รับสิทธิดังกล่าว หรือหลักเกณฑ์ในเรื่องมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร ซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องไม่นำเอามาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรใด ๆ มาใช้กับประเทศสมาชิก เช่น ในเรื่องการค้าบริการ ออกใบอนุญาตนำเข้าสินค้าการกำจัดกากของเสียต่าง ๆ เป็นต้น เว้นแต่จะมีข้อกำหนดของตน ภายใต้ WTO หรือเป็นไปตามความตกลงการค้าสินค้าอาเซียน (ATIGA)^๓

กลไกสำคัญ

งานด้านการค้าสินค้าของอาเซียนอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการประสานงานการค้าและการพาณิชย์ภายใต้ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (Coordinating Committee for the Implementation of the ATIGA) ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในข้อ ๔๒ ของความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA) ประกอบไปด้วยข้าราชการจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องทางการค้าของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ ทำหน้าที่ในการยกเลิกอุปสรรคที่มีใช้ภาษีศุลกากรอื่น ๆ และเสนอแนะต่อคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียนผ่านการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน^๔

คณะกรรมการประสานงานการค้าและการพาณิชย์ภายใต้ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (CCA) เป็นคณะทำงานที่ให้ความช่วยเหลือในการทำงานของที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (Senior Economic Official Meeting: SEOM) มีหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติตามความตกลง ATIGA โดยเฉพาะการยกเลิกอุปสรรคที่มีใช้ภาษีศุลกากรอื่น ๆ อาทิ โควตา การขออนุญาตนำเข้าต่าง ๆ เจริญจัดทำและดำเนินการด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าของอาเซียนเพื่อให้ถูกระเบียบ ขั้นตอน และข้อมูลทางศุลกากรในอาเซียนเป็นไปในแนวทางเดียวกัน การเจรจาให้เกิดการรวมกลุ่มด้านศุลกากร (Customs Integration) การปรับประสานกระบวนการและขั้นตอนศุลกากรให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อาทิ ฟอร์มใบขนสินค้า การประเมินศุลกากร ขั้นตอนการตรวจปล่อยของอาเซียน และผลักดันการค้าการลดภาษีสินค้าระหว่างกัน เป็นต้น

ผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย

ถึงแม้ว่าหลังจากที่มาตรการกำหนดอัตราอากรร่วม (CEPT) ถูกบังคับใช้ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ เป็นต้นมา จนมาถึงความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ATIGA) จะทำให้มูลค่าการค้าระหว่างประเทศของไทยและประเทศในกลุ่ม AEC ขยายตัวอย่างมหาศาล อย่างไรก็ตาม หลักฐานเชิงประจักษ์ไม่ว่าจะเป็นมูลค่าการส่งออกและนำเข้าที่ใช้สิทธิพิเศษทางภาษี การกระจุกตัวของสัดส่วนมูลค่าส่งออกและนำเข้าที่ใช้สิทธิพิเศษทางภาษี ๑๐ อันดับแรก และการประเมินผลกระทบทางการค้าระหว่างไทยและประเทศในประชาคมเศรษฐกิจ

^๓ พัชร นิยมศิลป์, “ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน,” สถาบันพระปกเกล้า, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%94%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%91%E0%B8%A5%E0%B8%97%E0%B8%91%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%94%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%AD%E0%B8%97%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%99> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐).

^๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การค้าสินค้าของอาเซียน,” web.krisdika.go.th/asean/index.php/files/download/afd555520c2abd (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐).

อาเซียน (AEC) เดิมโดยใช้สมการแรงดึงดูด พบว่าการมีสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรจากอดีตจนถึงปัจจุบันไม่ได้ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออกและนำเข้าอย่างมีนัยสำคัญเสมอไป ซึ่งการใช้สิทธิที่แท้จริงจะกระจุกตัวอยู่แค่บางประเทศและบางบางอุตสาหกรรมเท่านั้น โดยการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศดังกล่าวน่าจะมาจากการใช้ประเทศในภูมิภาคอาเซียนเป็นฐานการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกของบริษัทข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศญี่ปุ่น ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ ๑๙๘๐ โดยส่วนใหญ่จะใช้สิทธิการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) ของแต่ละประเทศ เพื่อลดภาษีนำเข้าในส่วนของวัตถุดิบและสินค้ากึ่งสำเร็จรูปในขณะนั้น มากกว่าการพึ่งพาสิทธิพิเศษจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรี AFTA จนมาถึงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)^๕

ข้อเสนอแนะ

๑. เร่งพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรไทยให้พร้อมเพื่อการปรับตัวเข้าสู่มาตรฐานสินค้าเกษตรอาเซียน ซึ่งใช้เป็นมาตรฐานสินค้าเดียวกันของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ควบคู่กับการพัฒนาและผลักดันให้ผลิตภัณฑ์วิสาหกิจชุมชน (OTOP) สามารถแข่งขันได้ในตลาดอาเซียน^๖

๒. เร่งพัฒนากฎระเบียบว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้าของอาเซียน โดยเพิ่มความเข้มงวดการพิสูจน์แหล่งกำเนิดสินค้า เพื่อลดการบิดเบือนทางการค้า หรือสินค้านำเข้าจากประเทศนอกกลุ่มอาเซียนที่อาศัยสิทธิประโยชน์จากประเทศสมาชิกเป็นตลาดเข้าสู่ประเทศไทย

๓. เร่งพัฒนาให้ผู้ประกอบการภาคธุรกิจ/ภาคการผลิต โดยเฉพาะผู้ประกอบการ SMEs มีความรู้ และความเข้าใจเงื่อนไขความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน เพื่อให้เกิดการปรับแนวทางการดำเนินธุรกิจ ที่สามารถใช้ประโยชน์จากการเปิดเสรีการค้าสินค้าของอาเซียนได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น เช่น สิทธิประโยชน์ด้านภาษี กฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้าของอาเซียน เป็นต้น

๔. ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การแข่งขันที่มุ่งเน้นด้านคุณภาพแทนการแข่งขันด้านราคา โดยใช้ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม (Creativity & Innovation) เพื่อผลิตสินค้าให้สอดคล้องกับความต้องการผู้บริโภคและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ควบคู่ไปกับการปรับปรุงกระบวนการผลิตให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสามารถปฏิบัติตามกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้าของอาเซียน (Rule of Origin : ROO) เพื่อการใช้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีในการส่งออกสินค้าไปประเทศอาเซียนอื่น

๕. กำหนดมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรมอาเซียนเพื่อช่วยลดขั้นตอนการตรวจสอบมาตรฐานที่ซ้ำซ้อนในแต่ละประเทศ รวมทั้งช่วยทำให้การนำเข้า และส่งออกสินค้ามีความสะดวกมากขึ้น เช่น มาตรฐานสินค้าฮาลาล (Halal) อาเซียน เป็นต้น

๖. ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายพันธมิตรระหว่างภาคธุรกิจไทยกับธุรกิจอื่น ๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อดำเนินกลยุทธ์การตลาดในเชิงรุก เพิ่มช่องทางการค้าใหม่ ๆ รองรับการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนทำ

^๕ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, "การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนกับประเด็นด้านการค้าต่างประเทศ : กรณีศึกษาประเทศไทย <http://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom๑๓/๐๓-๐๔.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐).

^๖ คณะทำงานวิชาการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง," โรงพิมพ์สกสค. : กรุงเทพฯ ๒๕๕๗, น. ๒๕๘.

ให้เกิดการประหยัดต่อขนาดของการผลิต (Economy of Scale) ซึ่งจะมีผลทำให้ต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมลดลง

๗. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำธุรกรรมการค้าอิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce) เพื่อเพิ่มช่องทางและการตลาดในการค้าสินค้าและบริการ รวมทั้งลดต้นทุนทางธุรกรรมและลดระยะเวลาในการตรวจปล่อยสินค้าให้เร็วขึ้น โดยใช้ระบบอำนวยความสะดวกด้านศุลกากรด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียวของอาเซียน (ASEAN Single Window : ASW)