

## บทที่ 4

### วิเคราะห์แนวทางกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่เกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมที่เหมาะสม สำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน

จากการที่ได้ศึกษาวิเคราะห์หลักการพื้นฐานของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า และหลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าและอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือและเขตเศรษฐกิจยุโรป และพิจารณาความสอดคล้องของหลักการพื้นฐานของกฎดังกล่าวแล้ว ในบทนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอาเซียน รวมถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการใช้กฎดังกล่าวภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนที่มีต่อประเทศไทย และแนวโน้มในการกำหนดกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่เกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศไทยในการเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรีในอนาคตเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมที่เหมาะสมสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน โดยจะวิเคราะห์เป็นประเด็นต่างๆ ตามสาระสำคัญของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งสามารถจำแนกการวิเคราะห์ได้ดังนี้

#### 4.1 วิเคราะห์หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอาเซียน

จากที่ได้วิเคราะห์ถึงความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอาเซียนมาแล้ว ดังนั้น ในการวิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนนี้จึงจะพิจารณาในแต่ละหลักเกณฑ์ว่าเหมาะสมหรือมีข้อดีข้อเสียอย่างไรหรือไม่ รวมทั้งพิจารณาว่า การกำหนดกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอาเซียนอยู่บนพื้นฐานของความตกลงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าขององค์การการค้าโลกในส่วนแนบท้าย 2 คือ ปฏิญญาร่วมกันว่าด้วยกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าแล้วหรือไม่ด้วย ดังนี้

##### 4.1.1 วัตถุประสงค์และขอบเขต

วัตถุประสงค์ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอาเซียน คือเพื่อสนับสนุนให้ใช้วัตถุดิบในประเทศของตนเองและประเทศสมาชิกอาเซียนมากขึ้นก่อนที่จะมองหา

วัตถุดิบจากนอกกลุ่มอาเซียน รวมทั้งสนับสนุนให้มีการค้าระหว่างประเทศสมาชิกเนื่องจากการใช้วัตถุดิบจากอาเซียนจะทำให้สินค้าที่ส่งไปขายประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับการลดภาษีขาเข้าในอัตรา 0-5% อันจะทำให้มีการค้าขายระหว่างกันมากขึ้น และมีการยอมรับกันว่าด้วยแหล่งกำเนิดแบบสะสม (Cumulative Rules of Origin) อันเป็นการยอมรับให้ประเทศสมาชิกอาเซียนนำเข้าวัตถุดิบหรือสินค้าจากประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าได้ เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า อาเซียนมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมให้ใช้ทรัพยากรภายในประเทศสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศสมาชิกเพื่อที่จะสร้างปริมาณทางการค้า (Trade Creation) หรือขยายการค้าในภูมิภาคและทำให้มีการขยายแหล่งวัตถุดิบที่ใหญ่ขึ้น ซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดความเชื่อมโยงทางการผลิตระหว่างประเทศมากขึ้น แต่ในปัจจุบันจากการที่กำหนดให้ใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดแบบสะสม ASEAN Content ไม่น้อยกว่า 40% เท่ากับยอมให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้วัตถุดิบจากประเทศนอกอาเซียนได้ถึง 60% ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่สูงพอสมควรอยู่แล้ว และตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 จะให้ใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดแบบสะสมไม่น้อยกว่า 20% ด้วย ยิ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้วัตถุดิบจากประเทศนอกอาเซียน ที่เข้ามาขอรับสิทธิการลดภาษีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนได้มากขึ้นไปอีกถึง 80% อันส่งผลให้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้นที่ต้องการจะส่งเสริมให้ใช้ทรัพยากรภายในประเทศสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.1.2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า

##### 4.1.2.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า

(1) เกณฑ์สินค้าที่ผลิตหรือได้มาจากวัตถุดิบในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด

เมื่อพิจารณาเกณฑ์สินค้าที่ผลิตหรือได้มาจากวัตถุดิบในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด ตามกฎข้อ 2 ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ ต้องเป็นสินค้าที่ผลิตจากธรรมชาติหรือจากวัตถุดิบภายในประเทศสมาชิคนั้นทั้งหมดเท่านั้น โดยไม่มีการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ จึงถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นไปตามหลักความชัดเจน หลักความแน่นอนและหลักการคาดการณ์ล่วงหน้าได้ รวมทั้งเป็นหลักเกณฑ์ที่ยอมรับกันโดยทั่วไปทั้งในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือและของเขตเศรษฐกิจยุโรป รวมถึงในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าขององค์การการค้าโลกด้วย เห็นได้จากตัวอย่างการตีความเกณฑ์ WO ในคดี *Zentrag v. Hauptzllamt Bochura* /คดีเนื้อสัตว์ ซึ่งเป็นการตีความที่แตกต่างกันระหว่างศาลประชาคมยุโรปกับผู้นำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ คือ ประเทศ

ออสเตรเลีย ในเรื่องการผลิตและแปรรูปเนื้อสัตว์ ข้อเท็จจริงคือ ผู้ผลิตเนื้อในออสเตรียนำเนื้อที่ชำแหละแล้วและชำแหละเป็น 4 ส่วนจากประเทศฮังการีเข้ามาทำเป็นเนื้อละกระดุก เนื้อตัดแต่งและเลาะเอ็นออกตัดเป็นชิ้นและบรรจุในหีบห่อสุญญากาศและส่งออกปาสทภาพยุโรป เพื่อจะเสียอัตราค่าธรรมเนียมต่ำ (lower import levies) ภายใต้กรอบ the Common Agricultural Policy : CAP ศาลประชาคมยุโรปพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะสินค้าเนื้อสัตว์ แล้วตัดสินว่ากระบวนการที่เกิดขึ้นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มากเพียงพอ ไม่ได้สร้างสินค้าใหม่ให้เกิดขึ้นหรือไม่ได้ผ่านขั้นตอนการผลิตที่สำคัญ แม้ว่าจะมีมูลค่าเพิ่มในการผลิตเนื้อที่ออสเตรียถึง 22% ก็ตาม แต่สินค้าเนื้อสัตว์นั้นจะได้แหล่งกำเนิดก็ต่อเมื่อประเทศนั้นนำสัตว์มีชีวิตเข้ามาเลี้ยง 1 เดือน ก่อนชำแหละและแปรรูปซึ่งเกิดขึ้นในประเทศเดียวกันทั้งหมด จากคดีนี้ จะเห็นได้ว่าการตีความเกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด สำหรับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าจะมีความเข้มงวดมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ การตีความของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ไม่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก

## (2) เกณฑ์มูลค่าเพิ่มหรือสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียน

เมื่อพิจารณาถึงเกณฑ์มูลค่าเพิ่ม โดยใช้หลักสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียน 40 % (ASEAN Content 40%) ซึ่งใช้เป็นเกณฑ์หลักในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ตามกฎข้อ 3 ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT จะเห็นได้ว่าเกณฑ์มูลค่าเพิ่มหรือการกำหนดอัตราส่วนมูลค่าเพิ่ม เป็นกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่สามารถใช้ทั้งเป็นเครื่องมือในการเปิดเสรีทางการค้าหรือไม่ก็เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า สิ่งนี้ขึ้นอยู่กับเปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ (Regional/Local Content Required) กล่าวคือ ยิ่งเปอร์เซ็นต์ของสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศสูงเท่าไรก็ยิ่งเป็นการกีดกันทางการค้าต่อประเทศนอกกลุ่มมากขึ้นเท่านั้น และการค้าที่มีการส่งออกจะมีผลกระทบต่อผู้ผลิตภายนอกหรือต่างชาติด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาเกณฑ์มูลค่าเพิ่มหรือการกำหนดอัตราส่วนมูลค่าเพิ่มแล้ว มีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี คือ เหมาะสำหรับสินค้าที่มีการเพิ่มมูลค่ามากๆ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการเปลี่ยนพิกัดศุลกากรและเรื่องกระบวนการผลิตสินค้า และเกณฑ์นี้จะเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีระบบการค้าแบบซื้อมาขายไปหรือเป็นประเทศผู้ค้า (Trader) แต่ไม่เหมาะสมสำหรับประเทศที่เป็นประเทศผู้ผลิตสินค้า

ข้อเสีย คือ มีความยากลำบากในการกำหนดแหล่งกำเนิดและเป็นเกณฑ์ที่ไม่เป็นกลาง ไม่โปร่งใส ไม่แน่นอน ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าสินค้าจะมีแหล่งกำเนิดในประเทศใด เนื่องจากความไม่แน่นอนขององค์ประกอบด้านค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่จะนำมาคิดมูลค่าเพิ่ม กล่าวคือ ความไม่แน่นอนหรือการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา

ซึ่งเห็นได้จากตัวอย่างความไม่แน่นอนของเกณฑ์มูลค่าเพิ่มและอัตราแลกเปลี่ยน ในคดี Rapides Savoyards/คดีปากกาถูกลิ้น ซึ่งเป็นคดีพิพาทเรื่องการคิดมูลค่าขึ้นส่วนนำเข้า ระหว่าง สวิตเซอร์แลนด์กับฝรั่งเศส ปีคศ. 1983 โดยที่สวิตเซอร์แลนด์นำเข้าชิ้นส่วนของปากกาถูกลิ้นจาก สหรัฐอเมริกามาประกอบในประเทศตน และส่งขายไปที่ฝรั่งเศส โดยแจ้งว่ามีแหล่งกำเนิดเป็น ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งจะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรหรืออัตราอากรภายใต้ EFTA preferential origin rules แต่ฝรั่งเศสวิเคราะห์หามูลค่าของปากกาดังกล่าวแล้วพบว่า ส่วนประกอบ ที่นำเข้าจากสหรัฐอเมริกานั้นเกิน 50% ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของ EFTA จึงถือว่าแหล่งกำเนิดยังเป็นของสหรัฐอเมริกาอยู่ แต่สวิตเซอร์แลนด์ได้นำเรื่องดังกล่าวฟ้องต่อศาล ประชาคมยุโรป โดยแจ้งว่าควรยกอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่นำเข้าสินค้าสำเร็จรูปตามกฎระเบียบ ศุลกากรของฝรั่งเศส แต่ศาลฯ ตัดสินว่าการพิจารณาเรื่องแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับสินค้าที่มี ขึ้นส่วนนำเข้าจากต่างประเทศและมีอัตราแลกเปลี่ยนเข้ามาเกี่ยวข้องนั้น ควรเป็นหน้าที่ความ รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ส่งออกสินค้าสำเร็จรูปนั้นๆ ไม่ใช่เป็นของประเทศผู้นำเข้า เป็นต้น รวมทั้งความไม่แน่นอนหรือการเปลี่ยนแปลงในราคาของวัตถุดิบ การเปลี่ยนแปลงของ ราคาขาย การขาดผลของหลักต่างตอบแทน ความไม่แน่นอนของกำไรซึ่งจะทำให้แหล่งกำเนิดสินค้า ที่ได้ไม่แน่นอนไปด้วย และเกณฑ์มูลค่าเพิ่มเป็นวิธีที่ไม่เป็นกลาง เมื่อนำไปใช้ในระหว่างประเทศที่ มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างกันเนื่องจากอัตราค่าแรงงานที่ไม่เท่ากัน และความยากลำบาก ในการตรวจสอบความถูกต้อง สุดท้ายเกณฑ์มูลค่าเพิ่มทำให้มีความยากลำบากในการบริหารจัดการ กล่าวคือ ข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการคำนวณสัดส่วนมูลค่าเพิ่ม อาจจะไม่น่าเชื่อถือ ไม่ สามารถสืบหาต้นทุนและราคาที่แท้จริงได้ในกรณีที่มีการนำเข้าวัตถุดิบหรือสินค้ากึ่งสำเร็จรูปจาก ประเทศนอกภาคีสมาชิก มีความเสี่ยงสูงที่ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกอาจจะเปลี่ยนแปลงต้นทุน หรือราคา เพื่อให้ได้แหล่งกำเนิด และมีภาระในเรื่องการจัดเก็บข้อมูลเรื่องราคาหรือต้นทุนของชิ้นส่วนและ ส่วนประกอบทุกชิ้นตามระยะเวลาที่กำหนด

(2.1) การเปรียบเทียบกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรี อาเซียนที่กำหนดให้ใช้เกณฑ์มูลค่าเพิ่มเป็นเกณฑ์หลักในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งแตกต่างจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ ที่กำหนดให้ใช้ เกณฑ์การเปลี่ยนแปลงการจำแนกพิกัดศุลกากรเป็นเกณฑ์หลักในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า และใช้เกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในภูมิภาคเป็นเกณฑ์เสริม (ตามมาตรา 401 และ 402 ของ NAFTA และใน Annex 401) ซึ่งเมื่อพิจารณาเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงการจำแนกพิกัดศุลกากรหรือ การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรแล้ว มีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี คือ เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรเป็นเกณฑ์ที่มีความเป็นกลางทั้งใน การปรับใช้และผลที่ได้ มีความโปร่งใส มีความแน่นอน สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าสินค้า

จะมีแหล่งกำเนิดในประเทศใด สะท้อนถึงกระบวนการผลิตที่แท้จริง การพิสูจน์แหล่งกำเนิดสินค้าได้ง่ายและไม่ได้ให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า เนื่องจากการจำแนกสินค้าตามพิกัดอัตราศุลกากรตามระบบฮาร์โมนิสนั้น เป็นที่ยอมรับและเข้าใจกันอย่างแพร่หลายทั่วโลกหรือเป็นสากล ทั้งตัวเจ้าหน้าที่ศุลกากรและผู้ที่ทำการค้าระหว่างประเทศด้วย รวมถึงสามารถตรวจสอบความถูกต้องของแหล่งกำเนิดได้ง่าย

ข้อเสีย คือ ปัญหาในตัวพิกัดศุลกากรตามระบบฮาร์โมนิสนี้ไม่ได้กำหนดมาสำหรับวัตถุประสงค์ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า และบ่อยครั้งไม่เพียงพอที่ใช้ในการพิจารณาความสำคัญของกระบวนการผลิต ซึ่งในแต่ละประเทศก็ยังมีพิกัดศุลกากรที่แตกต่างกัน และสินค้าบางชนิดยากต่อการจำแนกพิกัดอัตราศุลกากร ทำให้หาพิกัดอัตราศุลกากรที่แน่นอนไม่ได้ จึงส่งผลให้การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้านั้นทำได้ยากขึ้น หรือในกรณีที่จำแนกพิกัดศุลกากรตามระบบฮาร์โมนิสนี้ไม่ถูกต้อง ก็ส่งผลให้การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าไม่ถูกต้องตามไปด้วย

จากที่วิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสียของเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นเกณฑ์ที่เป็นไปตามหลักความชัดเจน หลักความแน่นอน หลักคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ว่าสินค้าจะมีแหล่งกำเนิดในประเทศใด และหลักความโปร่งใสเพราะไม่ได้ให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า แต่การได้แหล่งกำเนิดสินค้านั้นจะเป็นไปตามข้อกำหนดในภาคผนวก 401 ที่กำหนดเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรของสินค้าทุกรายการ ไว้อย่างละเอียดมาก

(2.2) การเปรียบเทียบกว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนที่กำหนดให้ใช้เกณฑ์มูลค่าเพิ่มเป็นเกณฑ์หลักในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งแตกต่างจากกว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงเขตเศรษฐกิจยุโรป ที่กำหนดให้ใช้เกณฑ์การกำหนดกระบวนการผลิตเป็นเกณฑ์หลักในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าและใช้เกณฑ์มูลค่าเพิ่มเป็นเกณฑ์เสริม (ตามมาตรา 5 ของ EEA และใน Annex II) ซึ่งเมื่อพิจารณาเกณฑ์การกำหนดกระบวนการผลิตแล้ว มีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี คือ เกณฑ์การกำหนดกระบวนการผลิตจะมีข้อดีเหมือนกับวิธีการเปลี่ยนพิกัดศุลกากร ตรงที่มีความโปร่งใสมากและมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ รวมทั้งยังเป็นเรื่องทางด้านเทคนิค พิสูจน์แหล่งกำเนิดได้ง่ายและชัดเจน และเป็นไปตามกระบวนการผลิตที่แท้จริง

ข้อเสีย คือ มีปัญหาในเรื่องอุตสาหกรรมของผู้ผลิตที่จะเข้ามามีเสียงข้างมากในการกำหนดกฎเกณฑ์ เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ผู้ผลิตผู้มีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการผลิต ทำให้ถูกใช้ในทางที่ผิดได้ง่ายโดยผลประโยชน์ภายในประเทศ และเกณฑ์นี้จะกลายเป็นล้าสมัยไปเมื่อเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วแต่การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์กลับเป็นไปอย่างช้าๆ ยิ่งไปกว่านั้น กระบวนการผลิตทั้งหมดจะเชื่อมโยงในสินค้าหลายชนิดในการค้าระหว่างประเทศ จึงไม่สามารถที่จะร่างกฎเกณฑ์ให้ครอบคลุมสินค้าทุกประเภทได้ อีกทั้งเทคนิคบางอย่าง

เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีรายละเอียดมาก มีผลทำให้กำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าได้ยาก และยังมีความยากลำบากในการตรวจสอบความถูกต้องถึงกระบวนการผลิตในประเทศที่สามด้วย

จากที่วิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสียของเกณฑ์การกำหนดกระบวนการผลิตแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นเกณฑ์ที่เป็นไปตามหลักความชัดเจน หลักความแน่นอน หลักการลดภาระล่วงหน้าได้ และหลักความโปร่งใสเพราะไม่ได้ให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า แต่ก็มีข้อขัดข้องในการที่จะทำให้สินค้านั้นมีคุณสมบัติได้แหล่งกำเนิด เนื่องจากมีการกำหนดว่าสินค้านั้นจะได้แหล่งกำเนิดเมื่อจะต้องผ่านกระบวนการผลิตใดและต้องมีการผลิตจากวัตถุดิบในพิภพศุลกากรประเภทใดและในบางกรณีก็กำหนดว่าจะต้องมีสัดส่วนการใช้วัตถุดิบทั้งหมดของประเภทพิภพนั้นเท่าใดด้วย ดังนั้น หากจะนำมาใช้เป็นเกณฑ์กำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าใน AFTA ก็เป็นไปได้ยากที่จะกำหนดกระบวนการผลิตของสินค้าให้ครอบคลุมทุกประเภทได้

(2.3) เมื่อพิจารณาเกณฑ์มูลค่าเพิ่ม โดยใช้เกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศหรืออาเซียน 40% ของเขตการค้าเสรีอาเซียนแล้ว จะเห็นได้ว่ายังไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามหลักการทั่วไปของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า กล่าวคือ

(2.3.1) ไม่เป็นไปตามหลักความแน่นอน เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องความไม่แน่นอนในการเปลี่ยนแปลงเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนเงิน ปัญหาในการคำนวณต้นทุนการผลิตสินค้า หรือการเปลี่ยนแปลงราคาซื้อวัตถุดิบหรือราคาขายสินค้าที่ส่งออก ความไม่แน่นอนของกำไร ซึ่งเห็นได้จากตัวอย่างความไม่แน่นอนของเกณฑ์มูลค่าเพิ่มและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ในกรณีปัญหาแหล่งกำเนิดสินค้าของเหล้าวิสกี้ที่ระบุแหล่งกำเนิดจากประเทศฟิลิปปินส์

ข้อเท็จจริง คือ จากเดิมบริษัทของบริษัท ริชมอนด์ (บางกอก) จำกัด ผู้นำเข้าสินค้าเหล้าวิสกี้ยี่ห้อสเปย์ รอยล์ เข้ามาในประเทศไทยโดยสำแดงพิภพ 2208.30 อัตราอากร 62% โดยระบุข้างกล่องผลิตภัณฑ์ว่าผลิตในประเทศอังกฤษ แต่ต่อมาบริษัทผู้นำเข้าได้นำสินค้านี้เข้ามาอีกโดยขอใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Scheme) โดยระบุข้างกล่องผลิตภัณฑ์ว่าปัม คัม กลันและผสม ที่ประเทศสกอตแลนด์ และบรรจุขวดที่ประเทศฟิลิปปินส์ โดยยื่นใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D ที่ทางหน่วยงานราชการที่ได้รับมอบหมายจากฟิลิปปินส์เป็นผู้รับรองแหล่งกำเนิดให้โดยระบุว่ามีสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสัญญา (LC) 41.80% เพื่อขอรับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้ AFTA โดยได้รับการลดภาษีจากอัตราอากรปกติ 62% เหลือ 5% เมื่อเป็นเช่นนี้เจ้าหน้าที่ศุลกากรจึงสงสัยว่าเดิมสินค้านี้เป็นสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศนอกอาเซียนแล้วทำไมภายหลังจึงได้มาขอใช้สิทธิลดภาษีภายใต้ AFTA ได้ เจ้าหน้าที่จึงได้สั่งให้บริษัทผู้นำเข้าวางประกันสินค้านี้รายดังกล่าวทุกเที่ยวเรือที่มีการนำเข้าทั้งหมดจำนวน 31 ใบขนสินค้า เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของแหล่งกำเนิดสินค้า ต่อมาบริษัทผู้นำเข้าได้ทำเรื่องขอโต้แย้งต่อกรมศุลกากร โดยชี้แจงว่าสินค้า

ที่บริษัทนำเข้ามีสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสัญญาเกิน 40% แต่จากการตรวจสอบศุลกากรไทยร่วมกับศุลกากรฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นผู้ออก Form D พบว่า จำนวน 31 ฉบับที่วางประกันอยู่นั้น มีใบขนสินค้าบางฉบับที่คำนวณตัวเลขออกมาแล้ว จำนวน 18 ฉบับมี LC ถึง 40% แต่อีก 13 ฉบับมี LC ไม่ถึง 40% สาเหตุที่ทำให้ผลการคำนวณ LC บางใบขนฯ ได้ บางใบขนฯ ไม่ได้ เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา (การคำนวณถืออัตราแลกเปลี่ยน ณ วันส่งออกจากประเทศผู้ส่งออกเป็นหลัก) และในขณะนี้การพิจารณาเรื่องดังกล่าวในเบื้องต้นได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว โดยสรุปได้ว่าบริษัท ผู้นำเข้าได้คืนภาษีสำหรับใบขนฯ 18 ฉบับ ส่วนอีก 13 ฉบับ ไม่ได้คืนภาษี ซึ่งบริษัทผู้นำเข้าได้ทำเรื่องโต้แย้งต่อกรมศุลกากรและอยู่ในระหว่างการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ของกรมศุลกากร โดยการประสานงานกับรัฐบาลฟิลิปปินส์ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตในเรื่องกระบวนการผลิตเหล้าวิสกีโดยสังเขปที่ประเทศฟิลิปปินส์แจ้ง คือ กระบวนการผลิตเหล้าวิสกีเป็นการนำน้ำเหล้า ซึ่งนำเข้ามาจากประเทศสกอตแลนด์ นำไปเจือจางด้วยน้ำที่มีการตรวจสอบคุณสมบัติเป็นพิเศษของน้ำที่จะนำมาใช้และเติม caramel เพื่อแต่งสี กลิ่นและนำไปกรองขณะเย็น 2 ครั้ง เสร็จแล้วนำไปพักไว้ในหม้อพักขนาดใหญ่แล้วจึงถ่ายใส่ขวดเล็กๆ โดยฝาขวดนำเข้าจากประเทศนอกอาเซียน สำหรับขวดและกล่องที่ใช้บรรจุผลิตในฟิลิปปินส์ ซึ่งกระบวนการผลิตที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้ จัดเป็นกระบวนการผลิตเหล้าอย่างหนึ่ง (ได้รับคำยืนยันจากกรมสรรพสามิตของไทย) ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการผลิตขั้นสุดท้ายที่กระทำในประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกผู้ส่งออก ตามกฎข้อ 3 ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA<sup>1</sup> สรุปคือ จากปัญหาแหล่งกำเนิดสินค้าของเหล้าวิสกีดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดเจนว่า เกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสัญญาเป็นเกณฑ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้และเป็นเกณฑ์ที่ไม่โปร่งใส

(2.3.2) ไม่เป็นไปตามหลักการคาดการณ์ล่วงหน้าได้ กล่าวคือ เมื่อองค์ประกอบเรื่องต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการผลิตที่นำมาใช้คิดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสัญญานั้นไม่แน่นอน ทำให้ผู้ส่งออกไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าสินค้านั้นจะมีแหล่งกำเนิดจากประเทศใด และปัญหาความแตกต่างในการจำแนกประเภทพิกัดศุลกากรของประเทศสมาชิกผู้นำเข้ากับประเทศสมาชิกผู้ส่งออก ทำให้ไม่สามารถคาดการณ์แหล่งกำเนิดสินค้าและการจำแนกประเภทพิกัดศุลกากรได้ล่วงหน้าด้วย เห็นได้จากตัวอย่างปัญหาความแตกต่างในการจำแนกประเภทพิกัดศุลกากรของสินค้าของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งมีผลทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนผู้นำเข้าปฏิเสธสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้ AFTA แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันเฉพาะประเทศไทยได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว โดยการออกคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ สมบูรณ์พงษ์ พุกกะเวส, เจ้าหน้าที่ประเมินอากร (ว) 6, 30 มีนาคม 2548.

ที่ 43/2547 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลระเบียบปฏิบัติการศุลกากร พ.ศ. 2544 ภาค 4 หมวด 3 บทที่ 4 ข้อที่ 4 ว่าด้วยระเบียบพิธีการสำหรับการเพิ่มพิกัดอัตราอากรขาเข้าในภาค 2 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 และการยกเว้นอากรและการลดอัตราอากรศุลกากรสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (เอเอชทีเอ็น) ว่า ในกรณีที่ตรวจพบว่ามีความแตกต่างกันระหว่างข้อความที่ระบุในใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้ากับข้อความในเอกสารต่างๆ ที่ยื่นต่อหน่วยงานศุลกากรของประเทศสมาชิกผู้นำเข้าเพื่อปฏิบัติพิธีการนำเข้า กรณีเช่นนี้จะไม่ผลทำให้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าฉบับดังกล่าวต้องเสียสิทธิไป ทั้งนี้ให้ปฏิบัติดังนี้

(ก) กรณีที่ปริมาณของที่นำเข้าน้อยกว่าในใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ให้ผ่อนผันใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าได้เท่ากับปริมาณที่นำเข้าจริง การผ่อนผันดังกล่าวจะต้องไม่มีข้อสงสัยในแหล่งกำเนิดสินค้า ทั้งนี้ อนุญาตให้สำแดงรายการหลายรายการใน Form D ฉบับเดียวกันได้โดยมิต้องคำนึงว่าจะมีอัตราอากรรวม (CEPT) เดียวกันหรือไม่

(ข) กรณีการจำแนกประเภทพิกัดของสินค้าในใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่ออกให้โดยประเทศผู้ส่งออกไม่ตรงกับประเภทพิกัดของสินค้าที่ตรวจพบ แต่เป็นที่แน่ชัดว่าสินค้านั้นมีแหล่งกำเนิดในอาเซียนเช่นนี้ จะไม่มีผลทำให้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้านี้ต้องเสียไป โดยให้ดำเนินการดังนี้

(ข.1) ประเภทพิกัดที่ตรวจพบมีประเภทพิกัด 4 หลักเหมือนกัน แต่ประเภทพิกัดย่อยต่างกัน ให้พิจารณาดังนี้

- กรณีอัตราอากรรวม (CEPT) เท่ากันหรือต่ำกว่าประเภทพิกัดที่สำแดงในใบขนสินค้าขาเข้า ให้เสนอหัวหน้าฝ่ายพิธีการเป็นผู้พิจารณาผ่อนผันให้ผ่านพิธีการและแก้ไขพิกัดในใบขนสินค้าขาเข้าให้ถูกต้องโดยไม่ต้องส่งพิจารณาความผิด

- กรณีอัตราอากรรวม (CEPT) สูงกว่าประเภทพิกัดที่สำแดงในใบขนสินค้าขาเข้า และผู้นำเข้าประสงค์จะชำระอากรเพิ่มให้เสนอหัวหน้าฝ่ายพิธีการเป็นผู้พิจารณาผ่อนผันให้ผ่านพิธีการและแก้ไขพิกัดในใบขนสินค้าขาเข้าให้ถูกต้องโดยไม่ต้องส่งพิจารณาความผิด

- กรณีอัตราอากรรวม (CEPT) สูงกว่าประเภทพิกัดที่สำแดงในใบขนสินค้าขาเข้า และผู้นำเข้าประสงค์จะวางประกันและโต้แย้งในการจำแนกพิกัดของสินค้าตาม Form D ให้เสนอหัวหน้าฝ่ายพิธีการเป็นผู้พิจารณาผ่อนผันให้ผ่านพิธีการ โดยให้ส่งวางประกันในประเภทพิกัดอัตราอากรรวมที่สูงกว่า และดำเนินการเช่นเดียวกับใบขนสินค้าที่มีปัญหาพิกัดแล้วส่งให้กลุ่มงานพิจารณาแหล่งกำเนิดและวิเคราะห์สินค้าพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยไม่ต้องส่งพิจารณาความผิด

(ข.2) ประเภทพิกัดที่ตรวจพบมีประเภทพิกัด 4 หลักต่างกัน ให้พิจารณาดังนี้



- กรณีอัตราอากรร่วม (CEPT) เท่ากันหรือต่ำกว่า ประเภทพิกัดที่สำแดงในใบขนสินค้าขาเข้า ให้เสนอหัวหน้าฝ่ายพิธีการเป็นผู้พิจารณาผ่อนผันให้ผ่านพิธีการและแก้ไขพิกัดในใบขนสินค้าขาเข้าให้ถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งพิจารณาความผิด

- กรณีอัตราอากรร่วม (CEPT) เท่ากันหรือต่ำกว่า ประเภทพิกัดที่สำแดงในใบขนสินค้าขาเข้า แต่ผู้นำเข้าประสงค์จะขอโต้แย้งในการจำแนกพิกัดของสินค้าตาม Form D ให้เสนอหัวหน้าฝ่ายพิธีการเป็นผู้พิจารณาผ่อนผันให้ผ่านพิธีการ โดยดำเนินการเช่นเดียวกับใบขนสินค้าที่มีปัญหาพิกัดแล้วส่งให้กลุ่มงานพิจารณาแหล่งกำเนิดและวิเคราะห์สินค้าพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยไม่ต้องส่งพิจารณาความผิด

- กรณีอัตราอากรร่วม (CEPT) สูงกว่าประเภทพิกัดที่สำแดงในใบขนสินค้าขาเข้า ให้เสนอหัวหน้าฝ่ายพิธีการเป็นผู้พิจารณาผ่อนผันให้ผ่านพิธีการ โดยให้ส่งวางประกันในประเภทพิกัดอัตราอากรร่วมที่สูงกว่า และดำเนินการเช่นเดียวกับใบขนสินค้าที่มีปัญหาพิกัดแล้วส่งให้กลุ่มงานพิจารณาแหล่งกำเนิดและวิเคราะห์สินค้าพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยไม่ต้องส่งพิจารณาความผิด

(2.3.3) ไม่เป็นไปตามหลักความเป็นกลาง เนื่องจากเกณฑ์มูลค่าเพิ่ม เป็นเกณฑ์ที่ไม่เป็นกลาง เมื่อนำไปใช้ในระหว่างประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่าง ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานไม่เท่ากัน ซึ่งหมายถึงว่าหากใช้เกณฑ์มูลค่าเพิ่ม การได้แหล่งกำเนิดสินค้าจะกระทำได้ง่ายมากในประเทศซึ่งมีค่าแรงงานสูงกว่าประเทศที่มีค่าแรงงานต่ำกว่า ดังนั้น การใช้เกณฑ์มูลค่าเพิ่มในภูมิภาคอาเซียนที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจแตกต่างกันแล้วอาจจะส่งผลให้ลดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจหรือเกิดการเบี่ยงเบนทางเศรษฐกิจและการเบี่ยงเบนทางการลงทุนในภูมิภาคอาเซียนได้

(2.3.4) ไม่เป็นไปตามหลักความโปร่งใส เนื่องจากที่กล่าวมาแล้วว่าเกณฑ์มูลค่าเพิ่มที่ AFTA ใช้เป็นเกณฑ์หลักในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้านั้นไม่เป็นไปตามหลักความแน่นอน หลักการคาดการณ์ล่วงหน้าได้ และหลักความเป็นกลาง และในแต่ละประเทศมีมาตรฐานในการคำนวณหาสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศแตกต่างกัน ซึ่งมักไม่ค่อยเปิดเผยสูตรในการคำนวณกันมากนัก รวมทั้งระเบียบในการปฏิบัติและการตรวจสอบใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้มีการสวมสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรในเขตการค้าเสรีอาเซียนได้ง่ายขึ้น ซึ่งเห็นตัวอย่างได้ชัดเจนจากกรณีปัญหาแหล่งกำเนิดสินค้าของแป้งข้าวสาลี

ข้อเท็จจริง คือ ประเทศเวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์และอินโดนีเซีย ส่งออกสินค้าแป้งข้าวสาลีมายังประเทศไทย โดยยื่นใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D เพื่อขอใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Scheme) แต่เจ้าหน้าที่

ศุลกากรไม่เชื่อถือ Form D เนื่องจากการผลิตแป้งข้าวสาลีโดยทั่วไป จะต้องผลิตจากข้าวสาลี 100 % แต่ความเป็นจริงในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถปลูกข้าวสาลีในเชิงพาณิชย์ได้ จึงจำเป็นต้องนำเข้าข้าวสาลี 100% จากประเทศนอกอาเซียนโดยเฉพาะจากประเทศอินเดียและออสเตรเลีย โดยแต่ละประเทศดังกล่าวได้แจ้งรายละเอียดเปอร์เซ็นต์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศคู่สัญญา (Local Content: LC) แตกต่างกัน ซึ่งตัวเลขที่ทั้ง 4 ประเทศระบุนั้น ยากลำบากต่อการพิสูจน์เนื่องจากไม่มีหลักฐานที่แน่นอนและไม่มีการตรวจสอบทางบัญชีสากล จึงเห็นว่าเปอร์เซ็นต์ LC ที่ระบุนั้นไม่แน่นอนและไม่น่าเชื่อถือ โดยเฉพาะกรณีอินโดนีเซีย หลังจากที่ประเทศไทยหักท้วงแล้ว อินโดนีเซียก็ยอมรับว่าผลิตแป้งข้าวสาลีโดยมี LC ไม่ถึง 40% จริง ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบสินค้าอย่างเดียวกันซึ่งมีโครงสร้างการผลิตในประเทศอาเซียนเหมือนกันแล้ว เมื่ออินโดนีเซียผลิตแป้งข้าวสาลีโดยมี LC ไม่ถึง 40% ประเทศอาเซียนอื่นก็น่าจะผลิตไม่ได้เช่นกัน และจากการตรวจสอบตัวเลขที่ประเทศทั้ง 3 ระบุนั้นมี LC ไม่ถึง 40% โดยมาเลเซีย สิงคโปร์ ไม่ได้โต้แย้งแต่ก็ไม่ได้ยอมรับในข้อพิจารณาของไทยที่สรุปว่าสินค้าแป้งข้าวสาลีมี LC ไม่ถึง 40% แต่ปัจจุบัน (พ.ศ. 2548) ประเทศที่ได้แย้งอย่างเป็นทางการมีเพียงประเทศเดียว คือ เวียดนาม แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าปัจจุบันอาเซียนได้สร้างเกณฑ์การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าแป้งข้าวสาลีขึ้นใหม่แล้ว โดยแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าของแป้งข้าวสาลีจากเกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสัญญาร้อยละ 40 เป็นให้ใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับตอนหรือระดับ 2 หลัก (Change of Chapter : CC) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอาเซียนได้ยอมรับโดยปริยายว่าสินค้าแป้งข้าวสาลีนี้ไม่สามารถผลิต LC ได้ถึง 40% ดังนั้น ถึงแม้ว่าเวียดนามจะโต้แย้งอย่างไรก็ตาม ผลการพิจารณาก็ไม่น่าจะได้รับสิทธิพิเศษฯ ภายใต้ AFTA (ทั้งนี้ เนื่องจากรายละเอียดในการคำนวณ LC ที่เวียดนามแจ้งเป็นวิธีการคำนวณ LC ทางตรง ซึ่งข้อมูลต่างๆที่ใช้ในการคำนวณ LC เกิดมาจากการรับรองค่าใช้จ่ายของประเทศผู้ผลิตที่ทำขึ้นเองทั้งสิ้น ซึ่งโดยเฉพาะประเทศสมาชิกอาเซียนมีมาตรฐานของระบบทางบัญชีไม่เป็นที่น่าเชื่อถือและในความเป็นจริงแล้วตัวเลขที่เวียดนามระบุนั้นไม่มีใบเสร็จหรือหลักฐานใดๆ มายืนยันได้อีกด้วย จึงทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ) สรุปได้ว่า จากปัญหาแหล่งกำเนิดสินค้าของแป้งข้าวสาลีดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดเจนว่า เกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสัญญาเป็นเกณฑ์ที่ไม่โปร่งใสและไม่เป็นกลาง เนื่องจากแต่ละประเทศยังคงรักษาผลประโยชน์ของประเทศตนเองอยู่แม้ว่าหน่วยงานที่มีอำนาจออก Form D ในประเทศตนจะรู้ตั้งแต่แรกว่าการผลิตสินค้าแป้งข้าวสาลีของผู้ส่งออกหรือผู้ผลิตในประเทศตนเองนั้น จะไม่

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ สมบูรณ์พงษ์ พุกกะเวส, เจ้าหน้าที่ประเมินอากร (ว) 6, 30 มีนาคม 2548.

ถูกต้องตามกฎหมายด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า แต่ก็ยังรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าโดยออก Form D ให้ผู้ส่งออกมาใช้สิทธิพิเศษฯ ภายใต้ AFTA ได้

สรุปได้ว่า เกณฑ์มูลค่าเพิ่มหรือเกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ ภาคิคู่สัญญา จึงเป็นเกณฑ์ที่ไม่แน่นอน ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ไม่เป็นกลาง ไม่โปร่งใส พิสูจน์แหล่งกำเนิดสินค้ายากในทางปฏิบัติ และไม่สอดคล้องกับกระบวนการผลิตที่แท้จริง ซึ่งเกณฑ์นี้จะเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีระบบการค้าแบบซื้อไปหรือเป็นประเทศผู้ค้า จึงไม่เหมาะสมกับประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศผู้ผลิตสินค้า และไม่สอดคล้องกับนโยบายทางการค้าของอาเซียนที่มีนโยบายการค้าเสรี (Free Trade Policy)

ด้วยเหตุนี้ จึงควรกำหนดให้นำเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหรือการแปรสภาพที่เพียงพอ (Substantial Transformation) โดยใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรมาเป็นกฎหมายเลือกที่ใช้ร่วมกับเกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ 40 % กับสินค้าทั้งหมดทุกรายการเนื่องจากเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรเป็นเกณฑ์ที่เป็นไปตามหลักการทั่วไปของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า กล่าวคือ มีความแน่นอน สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าสินค้าจะมีแหล่งกำเนิดในประเทศใด เป็นกลาง โปร่งใส สะท้อนถึงกระบวนการผลิตที่แท้จริง การพิสูจน์แหล่งกำเนิดสินค้าได้ง่าย รวมถึงสามารถตรวจสอบความถูกต้องของแหล่งกำเนิดได้ง่าย และเป็นเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับโดยฉันทามติจากประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก นอกเหนือจากเกณฑ์มูลค่าเพิ่มที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ส่วนกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะรายสินค้า (Product Specific Rules : PSR) ควรจะนำมาใช้ให้เหมาะสมกับชนิดสินค้าโดยกำหนดเท่าที่จำเป็นเฉพาะกรณีที่เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเพียงอย่างเดียวไม่อาจใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของสินค้าจากวัตถุดิบที่ใช้อนุได้ เนื่องจากหากกำหนดให้ใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะรายสินค้า กับสินค้าหลายประเภททำให้ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกจะปฏิบัติการณ์ให้มีคุณสมบัติได้แหล่งกำเนิดสินค้าได้ยากและเคร่งครัดยิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้รูปภายใน โดยหากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะรายสินค้านั้นกำหนดให้ใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดและเกณฑ์กำหนดกระบวนการผลิตก็ยังคงสอดคล้องกับหลักความเป็นกลาง ความแน่นอน ความโปร่งใสและคาดการณ์ล่วงหน้าได้ แต่ถ้าหากกำหนดให้ใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดและเกณฑ์มูลค่าเพิ่ม หรือเกณฑ์กำหนดกระบวนการผลิตและเกณฑ์มูลค่าเพิ่ม ก็จะไม่เป็นไปตามความเป็นกลาง ความแน่นอน ความโปร่งใสและการคาดการณ์ล่วงหน้าได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในข้อ 3 (เอ)<sup>3</sup> ของปฏิญญาร่วมกันว่าด้วยกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้า กำหนดสาระสำคัญว่า เมื่อประเทศสมาชิกของ WTO ออก คำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ประเทศสมาชิกจะต้องระบุข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ใช้เกณฑ์การกำหนดอัตราส่วนมูลค่าเพิ่ม จะต้องแสดงถึงวิธีการคำนวณเปอร์เซ็นต์ไว้ในกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ใช้กับระบบการให้สิทธิพิเศษนั้น จะเห็นได้ว่ากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ CEPT-AFTA นั้น ได้กำหนดชัดเจนถึงวิธีการคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศหรือในอาเซียนไว้ในภาคผนวก A และหลักการในการกำหนดมูลค่าสำหรับแหล่งกำเนิดอาเซียนและแนวทางสำหรับวิธีการคำนวณมูลค่าอยู่ในภาคผนวก B แล้ว (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข) จึงถือว่าสอดคล้องกับปฏิญญาร่วมกันว่าด้วย กฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าดังกล่าวแล้ว แต่อย่างไรก็ตามวิธีการคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในอาเซียนที่กำหนดไว้ในภาคผนวก A มีข้อสังเกตในเรื่องสูตรในการคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในอาเซียน ดังนี้

(ก) ในภาคผนวก A ได้กำหนดว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องใช้วิธีการคำนวณสัดส่วนวัตถุดิบของอาเซียนวิธีใดวิธีหนึ่งไม่ว่าจะเป็นวิธีการคำนวณทางตรงหรือทางอ้อมเท่านั้น หากประเทศสมาชิกอาเซียนจะเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณใดๆ ได้เมื่อมีความจำเป็นจะต้องแจ้งให้ที่ประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียนทราบด้วย

(ข) เฉพาะประเทศบรูไน พม่า อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และมาเลเซีย ใช้วิธีการคำนวณทางตรง ส่วนประเทศไทยตกลงใช้วิธีการคำนวณทางอ้อม

(ค) เปรียบเทียบวิธีการคำนวณทางตรง กับวิธีการคำนวณทางอ้อม

(ค.1) ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องใช้วิธีการคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสัญญาเพียงวิธีเดียวเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นวิธีการคำนวณทางตรงหรือทางอ้อม โดยหากมีการเปลี่ยนวิธีการคำนวณจะต้องแจ้งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียนทราบ ดังที่กล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้ในทางทฤษฎีไม่ว่าจะเป็นวิธีการคำนวณทางตรงหรือทางอ้อมผลลัพธ์ที่ออกมาจะเท่ากัน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่เท่ากัน เนื่องจากสูตรการคำนวณแต่ละประเทศแตกต่างกันและมีการแจ้งราคาต่างกัน

(ค.2) ในภาคผนวก A ได้กำหนดว่า คำว่า “กำไร” ให้รวมในการคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสัญญาด้วย โดยวิธีการคำนวณทางอ้อมจะเป็นการรวมกำไร โดยอัตโนมัติทำให้ได้แหล่งกำเนิดได้ง่ายขึ้น

<sup>3</sup> WTO Agreement on Rules of origin Annex 2 : Common Declaration with regard to Preferential Rules of Origin ) ข้อ 3 (ดูภาคผนวก จ)

(ค.3) ในกรณีการจัดหาวัตถุดิบที่ใช้ผลิตภายในประเทศสมาชิก จะต้องปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA แต่ในกรณีการจัดหาวัตถุดิบที่ใช้ผลิตภายในประเทศสมาชิกจากประเทศนอกภาคีอาเซียนไม่ได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA ดังนั้น จึงควรกำหนดให้กรณีการจัดหาวัตถุดิบที่ใช้ผลิตภายในประเทศสมาชิกจากประเทศนอกภาคีอาเซียนอยู่ภายใต้ระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA สำหรับการยื่นคำขอใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า FORM D และการสำแดงโดยผู้ผลิตสุดท้ายที่ เป็นผู้ส่งออกอยู่ภายใต้ CEPT-AFTA

#### 4.1.2.2 หลักเกณฑ์การตราส่งหรือขนส่งโดยตรง

##### (1) หลักเกณฑ์ซื้อตรงส่งตรง

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ซื้อตรงส่งตรง ซึ่งกำหนดไว้ในกฎข้อ 5 (เอ) และ (บี) ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA คือ สินค้านั้นต้องถูกขนส่งจากประเทศสมาชิกผู้ส่งออกผ่านอาณาเขตของประเทศสมาชิกอาเซียนใดๆ ไปยังประเทศสมาชิกผู้นำเข้า และต้องถูกขนส่งจากประเทศสมาชิกผู้ส่งออกไปยังประเทศสมาชิกผู้นำเข้าโดยตรง โดยไม่ผ่านอาณาเขตของประเทศสมาชิกนอกภาคีอาเซียนใดเลย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ NAFTA (ตามมาตรา 401 ของ NAFTA) และ EEA (ตามมาตรา 12 ของ EEA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงในการฉ้อฉลและหลบเลี่ยงแหล่งกำเนิดสินค้าที่แท้จริง โดยเฉพาะเพื่อที่จะทำให้มั่นใจว่าจะไม่เกิดการสับเปลี่ยนสินค้าในระหว่างขนส่งหรือสินค้าที่มาถึงประเทศนำเข้าเป็นสินค้าเดียวกันกับสินค้าที่ออกจากประเทศที่ส่งออกและเพื่อป้องกันประเทศที่สามที่ไม่ใช่ประเทศภาคีสมาชิกได้รับประโยชน์หรือสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรที่ให้แก่ประเทศสมาชิกโดยเพียงการส่งกลับ (Re-export) มายังประเทศภาคีอาเซียนโดยมีเจตนาจะขายในตลาดภายในประเทศตนเองนั้น ถือว่าเป็นไปตามหลักคิดแดน

##### (2) หลักเกณฑ์ซื้อตรงส่งผ่าน

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ซื้อตรงส่งผ่าน ซึ่งกำหนดไว้ในกฎข้อ 5 (ซี) ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA คือ สินค้าที่ถูกส่งผ่านประเทศสมาชิกอาเซียนหนึ่งประเทศหรือมากกว่า โดยจะมีการถ่ายลำหรือเก็บรักษาไว้ชั่วคราวในประเทศนั้นๆ หรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้มีเงื่อนไขว่าการส่งผ่านนั้น สืบเนื่องมาจากเหตุผลทางภูมิศาสตร์ รวมทั้งสินค้านั้นไม่ถูกนำออกสู่การซื้อขายหรือใช้บริโภคในประเทศนั้น และสินค้านั้นต้องไม่ถูกกระทำการอื่นใดในประเทศนั้นมากกว่าการขนถ่ายสินค้าขึ้นและลง หรือการกระทำอื่นใดที่จำเป็นแก่การเก็บรักษา

สินค้าให้อยู่ในสภาพที่ดีเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (ตามมาตรา 411 ของ NAFTA) และภายใต้ความตกลงเขตเศรษฐกิจยุโรป (ตามมาตรา 12 ของ EEA) ที่ไม่ถือว่าการถ่ายลำหรือเก็บรักษาไว้ชั่วคราวในประเทศนั้นๆ เป็นการขนส่งผ่านประเทศนอกภาคีสมาชิก ซึ่งถือว่าเป็นไปตามหลักดินแดน

### (3) ข้อยกเว้นหลักเกณฑ์การตราส่งหรือขนส่งโดยตรง

#### (3.1) กฎ Back to Back

โดยหลักการแล้วสินค้าที่จะมีคุณสมบัติได้รับสิทธิพิเศษภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนต้องเป็นสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศสมาชิกอาเซียนและเป็นการซื้อขายสินค้านี้ระหว่างประเทศสมาชิก 2 ประเทศโดยตรงโดยจะต้องขนส่งโดยตรงมายังประเทศสมาชิก เว้นแต่เป็นการซื้อผ่านที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้ ซึ่งก็คือ กฎ “Back to Back” ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎข้อ 10 (บี) ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสำหรับ CEPT-AFTA และเมื่อพิจารณาจากกฎ Back to Back Form D แล้วจะเห็นได้ว่าต้องการส่งเสริมให้มีการค้าขายระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนหรือสร้างปริมาณทางการค้าให้มากขึ้นภายในภูมิภาคอาเซียน โดยยอมรับใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่ออกโดยประเทศที่สามที่เป็นประเทศสมาชิกอาเซียน แม้ในปัจจุบัน กฎ Back to Back Form D ยังใช้บังคับเฉพาะในประเทศสมาชิก 3 ประเทศ คือ ไทย มาเลเซียและสิงคโปร์ก็ตาม หากประเทศสมาชิกอื่นต้องการใช้บังคับกฎ Back to Back Form D จะต้องบัญญัติให้มีหลักเกณฑ์เดียวกันด้วย จึงถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการเปิดเสรีและหลักการอำนวยความสะดวกทางการค้า แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหายุ่งยากและความยากลำบากในการตรวจสอบความถูกต้องของใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า BTB Form D ให้แก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรในประเทศนำเข้า เนื่องจากกฎระเบียบในการปฏิบัติและการตรวจสอบใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า BTB Form D ในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนยังแตกต่างกันและเข้าใจไม่ตรงกันอยู่ มีผลทำให้ BTB Form D ที่ออกมานั้นประเทศสมาชิกนำเข้ามักไม่ค่อยจะยอมรับกัน ด้วยเหตุนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนควรประสานความร่วมมือในการทำให้กฎระเบียบในการปฏิบัติและการตรวจสอบใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า BTB Form D เป็นอย่างเดียวกัน เพื่อจะทำให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรในประเทศสมาชิกนำเข้ายอมรับใน BTB Form D และยังทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ส่งออกมั่นใจในการใช้ระบบ BTB Form D อันจะส่งผลให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้

#### (3.2) กฎ Sale Invoice or Re-invoicing

การซื้อผ่านที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้ อีกกรณีหนึ่งก็คือ กฎ “Sales invoice or Re-invoicing” กำหนดไว้ในกฎข้อ 21 ของระเบียบปฏิบัติในการออก

ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าของรัฐบาลในประเทศสมาชิกอาจยอมรับใบรับรองแหล่งกำเนิดได้ในกรณีที่ใบกำกับสินค้าที่ขาย (Sales invoice) ซึ่งออกโดยบริษัทที่ตั้งอยู่ในประเทศที่สาม (Third Country) หรือจากผู้ส่งออกในอาเซียนที่รับผิดชอบในการออกใบกำกับสินค้า โดยสินค้านั้นต้องผลิตได้ตรงตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA เมื่อพิจารณาจาก Sale Invoice or Re-invoicing แล้วจะเห็นได้ว่าต้องการส่งเสริมให้มีการค้าขายระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนหรือสร้างปริมาณทางการค้าให้มากขึ้น โดยยอมรับใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่ออกโดยประเทศที่สามไม่ว่าจะเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนหรือมิได้เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนด้วย จึงถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการเปิดเสรีทางการค้าและหลักการอำนวยความสะดวกทางการค้า

#### (4) การแสดงสินค้าในงานแสดงสินค้า

การแสดงสินค้าในงานแสดงสินค้า ตามกฎข้อ 20 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA นี้ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการขนส่งโดยตรง กล่าวคือ สินค้านั้นต้องถูกส่งโดยประเทศภาคีสมาชิกเพื่อไปแสดงในงานแสดงสินค้าในประเทศที่สามซึ่งมิใช่เป็นประเทศสมาชิกและได้ขายหรือโอนสินค้านั้นให้แก่ผู้นำของเข้าในประเทศสมาชิก ซึ่งสินค้านั้นได้ส่งมาระหว่างงานแสดงสินค้าหรือทันทีหลังจากงานแสดงสินค้าได้สิ้นสุดลงและอยู่ในสภาพเดิมที่ส่งไปแสดง โดยสินค้านั้นจะไม่สูญเสียสิทธิพิเศษทางศุลกากรแต่อย่างใด ซึ่งมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงเขตเศรษฐกิจยุโรป (ตามมาตรา 13 ของ EEA) ทั้งนี้ การกำหนดข้อยกเว้นเรื่องการแสดงสินค้าในงานแสดงสินค้าขึ้นเนื่องจากสินค้านั้นมีแหล่งกำเนิดในประเทศสมาชิกจริง แต่ได้ถูกส่งเพื่อไปแสดงในงานแสดงสินค้าในประเทศที่สามซึ่งมิได้เป็นประเทศภาคีสมาชิก ไม่สูญเสียสิทธิพิเศษทางศุลกากรที่จะได้รับตามความเป็นจริง จึงถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการเปิดเสรีทางการค้าและหลักการอำนวยความสะดวกทางการค้า

#### 4.1.2.3 หลักฐานทางเอกสาร

ผู้ขอรับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนนั้น ต้องแสดงใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน กำหนดให้ใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่เรียกว่า "Form D" ซึ่งผู้ส่งออกจะต้องขอออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าต่อหน่วยงานราชการของประเทศสมาชิกผู้ส่งออกโดยต้องปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีศุลกากรพิเศษที่เท่ากันของอาเซียน ส่วนภายใต้เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ กำหนดให้ใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่เรียกว่า "Customs Form 434" ซึ่งผู้ส่งออกเป็นผู้รับรองและลงชื่อในใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ส่วน

ภายใต้เขตเศรษฐกิจยุโรป กำหนดให้ใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่เรียกว่า “a Movement Certificate EUR.1” ซึ่งผู้ส่งออกจะต้องขอออกไปรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรของประเทศสมาชิกผู้ส่งออกหรือ Invoice declaration ซึ่งให้ผู้ส่งออกเป็นผู้สำแดงใบกำกับสินค้า ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าแล้วไม่ว่าจะใช้ระบบการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าระบบใด (จะเป็นระบบให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ออกหรือให้ผู้ส่งออกรับรองตนเอง) ก็ถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้ส่งออกโดยตรง และสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ผู้ส่งออกต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า จึงจะสามารถได้รับประโยชน์จากการใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้านั้น ดังนั้น ประเทศสมาชิกจึงควรส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าให้แก่ผู้ผลิต ผู้ประกอบการหรือผู้ส่งออกได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้อง

#### 4.1.3 หลักเกณฑ์เสริมในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า

##### 4.1.3.1 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสม

กฎแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมของเขตการค้าเสรีอาเซียนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นแบบสะสมทั้งหมด (Full cumulation) ตามกฎข้อ 4 (เอ) ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ วัตถุดิบที่ผลิตในประเทศสมาชิกอาเซียนมีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Local Content  $\geq$  40% ) แล้ววัตถุดิบนั้นได้ถูกส่งออกไปประเทศสมาชิกอาเซียนอีกประเทศหนึ่งซึ่งจะได้สิทธิลดอากรขาเข้าที่ร้อยละ 0-5 และได้ถูกนำไปผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูปเพื่อส่งออกไปประเทศสมาชิกอาเซียนอีกประเทศหนึ่ง และสินค้าสำเร็จรูปนั้นจะได้สิทธิลดอากรขาเข้าถ้าหากว่าสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียนสะสมกันแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 จะเห็นได้ว่ากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบ Full cumulation นี้เป็นกฎที่ช่วยทำให้การรวมกลุ่มของอาเซียนแน่นแฟ้นขึ้น และอนุญาตให้ประเทศที่มีรายได้ต่ำกว่า (ประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่) สามารถมีแหล่งวัตถุดิบที่ใหญ่ขึ้นและยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งเกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียนที่ใช้เป็นเกณฑ์หลักนั้นยังเป็นการเอื้อให้เกิดการแผ่ขยายของการใช้ Full cumulation ซึ่งจะเป็นการพัฒนาความเชื่อมโยงในการผลิตของภูมิภาคอาเซียนด้วย

แต่จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ข้อ 2.2.3.1 ว่าจากผลการประชุมของคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน ครั้งที่ 18 วันที่ 2 กันยายน 2547 ณ กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย ได้ตกลงยอมรับหลักการในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมบางส่วน โดยกำหนดระดับ (Threshold) ของสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสัญญา (LC) ก่อนนำมาสะสมอย่างน้อยต้อง 20 % ตามข้อเสนอของประเทศสิงคโปร์ และกำหนดให้ประเทศสมาชิกทดลองนำมาใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2548 เป็นเวลา 1 ปี จากนั้นจะนำมาทบทวนเพื่อหา Threshold ที่



เหมาะสมใหม่ โดยให้เพิ่มเป็นกฎข้อ 4 (บี) ว่า “หากวัตถุดิบก่อนนำมาสะสมมีสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในอาเซียนน้อยกว่าร้อยละ 40 การที่จะได้คุณสมบัติเป็นสัดส่วนในอาเซียนจะต้องมีสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสัญญาที่เป็นสัดส่วนโดยตรงซึ่งเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20. ” กล่าวคือ กำหนดให้ใช้ LC ร้อยละ 20 ขึ้นไปมาสะสมในอาเซียนจนถึงร้อยละ 40 ได้ หรือ กำหนดให้วัตถุดิบหรือสินค้าสำเร็จรูปที่ผลิตในประเทศสมาชิกอาเซียนมีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสม (LC  $\geq$  20% ) แล้วสินค้านั้นได้ถูกส่งออกไปประเทศสมาชิกอาเซียนอีกประเทศหนึ่งซึ่งจะไม่ได้สิทธิลดอากรขาเข้าที่ร้อยละ 0-5 แต่ได้ถูกนำไปผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูปเพื่อส่งออกไปประเทศสมาชิกอาเซียน และสินค้าสำเร็จรูปนั้นจะได้สิทธิลดอากรขาเข้าถ้าหากว่าสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียนสะสมกันแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ต่างจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือที่กำหนดให้ใช้เป็นแบบ Bilateral CRO ซึ่งเป็นการปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิก โดยอนุญาตให้ประเทศสมาชิกหนึ่งสามารถใช้วัตถุดิบที่มีแหล่งกำเนิดในอีกประเทศสมาชิกหนึ่งได้ในฐานะเป็นวัตถุดิบที่มีแหล่งกำเนิดของประเทศตนหรือวัตถุดิบภายในประเทศเพื่อที่จะมีคุณสมบัติได้รับสิทธิพิเศษและในเขตเศรษฐกิจยุโรปที่กำหนดให้ใช้เป็นแบบ Diagonal CRO ซึ่งอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้สินค้าหรือวัตถุดิบที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศที่กำหนดไว้เฉพาะซึ่งมิใช่ประเทศภาคีสมาชิกบางส่วนของความตกลงที่ให้สิทธิพิเศษ โดยถือว่ามีแหล่งกำเนิดในประเทศที่ส่งออกหรือในฐานะเป็นวัตถุดิบภายในประเทศเพื่อที่จะมีคุณสมบัติได้รับสิทธิพิเศษ แต่อย่างไรก็ดี การที่กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมในเขตการค้าเสรีอาเซียนกำหนดให้ใช้เป็นแบบ Partial CRO 20% จะทำให้เกิดผลกระทบจากการใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมบางส่วนในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมบางส่วน (Partial Cumulative Rule of Origin) ดังนี้

(ก) ข้อดีของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมบางส่วน คือ

(ก.1) Partial CRO ช่วยทำให้เพิ่มปริมาณการค้าในอาเซียน เนื่องจากสามารถนำเอาสินค้าวัตถุดิบนอกอาเซียน มาใช้ในการผลิตสินค้า และนับเป็น ASEAN Content แบบสะสมได้

(ก.2) เป็นแนวทางหนึ่งที่สนับสนุนการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ในปี พ.ศ. 2563

(ก.3) เป็นการเปิดโอกาสให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ได้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกได้ง่ายขึ้น โดยมีประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นผู้สั่งซื้อผลิต

(ก.4) เป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมนโยบายเปิดเสรีทางการค้าและการแข่งขันอย่างเสรีในภูมิภาค

(ข) ข้อเสียของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมบางส่วน คือ

(ข.1) ส่งผลให้มีการใช้วัตถุดิบที่ผลิตในประเทศสมาชิกอาเซียนโดยรวมลดลง

(ข.2) ไม่สนับสนุนการลงทุนในอาเซียน เนื่องจากสามารถนำเข้าหรือซื้อวัตถุดิบจากประเทศนอกอาเซียนได้ง่าย เนื่องจากมีสัดส่วน ASEAN Content ต่ำ แล้วส่งไปขายแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตในประเทศสมาชิกอาเซียนและมีสัดส่วน ASEAN Content ร้อยละ 40 ในราคาที่ถูกลงกว่าได้ มีผลเท่ากับเป็นการแข่งขันกันเองในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในภูมิภาคอาเซียน และยังไม่ก่อให้เกิดผลดีแทนที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะร่วมมือกันเพื่อแข่งขันกับตลาดภายนอกอาเซียนในอันที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจในภูมิภาคสมดังเจตนารมณ์ในการก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

(ข.3) เปิดโอกาสให้ปลอมแปลงหรือหลบเลี่ยงแหล่งกำเนิดสินค้า (Circumvention) ได้ง่ายขึ้น เนื่องจากอาเซียนไม่มีกฎเกณฑ์ที่สามารถตรวจสอบเอกสารย้อนกลับไปหาผู้ผลิตวัตถุดิบหรือสินค้าสำเร็จรูปซึ่งเป็นประเทศที่สามที่มีใช้ประเทศสมาชิกอาเซียนได้หรือไม่สามารถตรวจสอบเอกสารไปยังประเทศที่สามได้ จึงจำเป็นต้องหาวิธีการป้องกันการทุจริตหลบเลี่ยงแหล่งกำเนิดสินค้าที่อาจจะเกิดขึ้น

(ข.4) เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับประเทศที่มีอัตราภาษีใน MFN Rate ต่ำหรือมีอัตราภาษี MFN ร้อยละ 0 มากกว่าประเทศอื่น กล่าวคือ ประเทศเวียดนาม ลาว กัมพูชา จะผลิตสินค้าที่มีสัดส่วน ASEAN Content ระหว่างร้อยละ 20-40 ซึ่งไม่ได้รับสิทธิลดอากรภายใต้ CEPT แต่ส่งขายให้สิงคโปร์ซึ่งมีอัตราภาษีใน MFN Rate เท่ากับร้อยละ 0 ทำการผลิตต่อเพื่อเพิ่มมูลค่าได้มากกว่าร้อยละ 40 ก็สามารถส่งออกขายได้ในอัตราภาษีภายใต้ CEPT ดังนั้นผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ก็คือ ประเทศสิงคโปร์ เพียงประเทศเดียว จึงถือเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกที่มีอัตราภาษีไม่เท่ากัน

(ข.5) เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับประเทศผู้ค้าที่เป็น Trading Firm อย่างประเทศสิงคโปร์ มากกว่าประเทศที่เป็นประเทศผู้ผลิตสินค้าซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ยกเว้นสิงคโปร์ จึงถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความเป็นกลาง

(ข.6) ทำให้เกิดปัญหาการเข้าสู่ตลาดและปัญหาการจัดสรรการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อันก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจที่ไม่พึงปรารถนา คือการเบี่ยงเบนทางการค้าเกิดขึ้น

(ค) ผลกระทบจากการได้แหล่งกำเนิดสินค้าตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสะสมแบบบางส่วน ดังนี้

ผลกระทบของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมบางส่วนมีผลทำให้การได้แหล่งกำเนิดของสินค้านั้นมีมูลค่าสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในอาเซียนต่ำลงไปอีกมาก กล่าวคือ<sup>4</sup>

(ค.1) จากการที่อาเซียนได้มีเกณฑ์ให้นับมูลค่าสินค้าวัตถุดิบเต็มมูลค่าในกรณีที่มีสัดส่วน ASEAN Content ตั้งแต่ร้อยละ 40 ขึ้นไป ถือว่าอาเซียนได้ยินยอมให้นับมูลค่าสินค้าวัตถุดิบที่มาจากประเทศนอกอาเซียนได้ถึงร้อยละ 60 เท่ากับการได้แหล่งกำเนิดสินค้าตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าปัจจุบันจะมีสินค้าวัตถุดิบจากนอกอาเซียนมากกว่าในอาเซียนอยู่แล้ว

(ค.2) วิธีการคำนวณสัดส่วนตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมบางส่วนที่สิงคโปร์เสนอนั้น ถือเท่ากับว่าอาเซียนยินยอมให้วัตถุดิบจากนอกอาเซียนเข้ามาเพิ่มขึ้นอีก โดยทำให้ได้แหล่งกำเนิดง่ายขึ้น แต่มูลค่าในอาเซียนที่ได้จริงนั้นจะไม่สูง การที่สินค้าไม่ได้แหล่งกำเนิดเนื่องจากไม่ได้ ASEAN Content ร้อยละ 40 นั้น อาเซียนควรหาวิธีการส่งเสริมพัฒนากระบวนการผลิตในอาเซียนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 40 ขึ้นไป ไม่ใช่ใช้วิธีการส่งเสริมให้ได้แหล่งกำเนิดสินค้าง่ายขึ้น โดยการปรับปรุงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าให้ง่ายขึ้นซึ่งไม่ถูกต้อง

(ค.3) การใช้สิทธินำสัดส่วนตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมบางส่วนมาใช้ในกระบวนการผลิตต่อเนื่อง เท่ากับว่าประเทศสมาชิกอาเซียนใดก็ตามสามารถนำเข้าสินค้าวัตถุดิบจากประเทศอื่นที่ไม่ได้เป็นประเทศสมาชิกอาเซียน ได้ถึงร้อยละ 80 แต่กลับไม่มีระเบียบที่ระบุให้ประเทศสมาชิกที่นำเข้าสินค้าวัตถุดิบแสดงแหล่งที่มาและราคาของสินค้าวัตถุดิบนั้น ซึ่งหากไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ดังกล่าวมารองรับ ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้นำเข้าในราคาทุ่มตลาด (Dumping price) มาแปลงสภาพได้เป็นแบบสะสม ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงมากเมื่ออาเซียนเปิดการค้าเสรีกับประเทศจีนและอินเดียซึ่งมีวัตถุดิบและสินค้านำเข้าราคาถูกหลากหลายมากกว่าอาเซียนรวมกัน หากไม่มีการป้องกันไว้ก่อนแล้วสินค้าอาเซียนแทบทุกชนิดที่มีมูลค่าการค้าสูงระหว่างกัน จะถูกสินค้าที่แฝงด้วยราคาทุ่มตลาด (Circumvention) มาแทนที่สินค้าที่ผลิตในอาเซียนและมีสัดส่วน ASEAN Content ร้อยละ 40 ขึ้นไป และเมื่อพิจารณาสินค้าของไทยที่เข้าข่ายอาจถูกทุ่มตลาดแบบ Circumvention หรือนำเข้าในราคาทุ่มตลาด ได้แก่ รถยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ เฟอร์นิเจอร์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องจักรกล เสื้อผ้า ผลิตภัณฑ์ยา อาหาร เครื่องหนังและรองเท้า เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมขึ้นในภูมิภาคอาเซียน

(ค.4) ปัจจุบันอาเซียนอยู่ระหว่างเจรจาเปิดการค้าเสรีกับจีนและอินเดีย ซึ่งมีแนวโน้มให้แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนเลือกรายการสินค้าที่เป็นสินค้าอ่อนไหว (Individual Sensitive List : SL คือ ประเทศสมาชิกจะนำบัญชีรายการสินค้าอ่อนไหวเข้ามาลดภาษีขั้นที่สุด)

<sup>4</sup> นิลสุวรรณ ลีลาธัมมิ, “เอกสารประกอบการบรรยายทางวิชาการ เรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of Origin)” วันที่ 10 มกราคม 2548, หน้า 26-28. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

กับประเทศจีน ดังนั้นรายการสินค้าอ่อนไหว SL ของประเทศหนึ่งจะไม่ใช้รายการสินค้าอ่อนไหว SL ของอีกประเทศหนึ่ง กล่าวคือ มีความเป็นไปได้อย่างยิ่งที่ประเทศจีนจะส่งออกสินค้าวัตถุดิบหรือกึ่งสำเร็จรูปมาผลิตในประเทศสมาชิกอาเซียนแล้วได้แหล่งกำเนิดแบบผสม จากนั้นก็ส่งเข้ามาขายในประเทศที่มีรายการสินค้าอ่อนไหว SL กับจีนได้อย่างง่าย โดยที่ประเทศดังกล่าวไม่สามารถปกป้องรายการสินค้าอ่อนไหว SL ของตัวเองได้ จะเห็นได้ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนจะถูกรูปแบบนี้ผสมกับการได้แหล่งกำเนิดสินค้าแบบผสมผลิตสินค้าที่เป็นรายการสินค้าอ่อนไหว SL ต่างๆ ได้ทุกรายการแล้วส่งมาขายแข่งกันเองในราคาที่ถูกลงกว่าสินค้าที่ผลิตในอาเซียนภายใต้เกณฑ์ ASEAN Content ร้อยละ 40 ขึ้นไป ผลสุดท้ายประเทศสมาชิกอาเซียนก็จะไม่สามารถปกป้องสินค้าอ่อนไหว SL กับจีนได้แม้แต่รายการเดียว และเหตุการณ์เช่นนี้ก็จะเกิดขึ้นในทำนองเดียวกันเมื่ออาเซียนเปิดการค้าเสรีกับประเทศอินเดียหรือญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน

(ง) ประเทศสมาชิกอาเซียนที่สามารถใช้หรือได้รับประโยชน์จากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสะสมแบบบางส่วน

ประเทศสมาชิกอาเซียนที่สามารถใช้หรือได้รับประโยชน์จากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสะสมแบบบางส่วนที่แก้ไขใหม่นี้ได้ดีที่สุด ได้แก่

(ง.1) ประเทศที่มีโครงสร้างภาษีในอัตรา MFN Rate ต่ำที่สุด หรือมีอัตราภาษีเป็นศูนย์อย่างเช่น สิงคโปร์ เป็นต้น

(ง.2) ประเทศที่มีระบบจัดซื้อจัดจ้างซื้อขายได้คล่องตัวมากที่สุด

(ง.3) ประเทศที่ใช้ระบบ E-business และ E-commerce มากที่สุด

(ง.4) ประเทศที่มีการพัฒนาระบบ Logistic ที่ดีและทันสมัยที่สุด

(จ) ทำหน้าที่ของประเทศไทยต่อกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสะสมแบบบางส่วน

ทำหน้าที่ของประเทศไทยต่อกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสะสมแบบบางส่วนของเขตการค้าเสรีอาเซียน มีดังนี้

(จ.1) ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่ไม่ยอมรับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสะสมแบบบางส่วนที่แก้ไขใหม่มาแต่แรกเนื่องจากเปิดให้มีการ Circumvention สินค้าวัตถุดิบได้ง่าย

(จ.2) ประเทศไทยจะเสียประโยชน์ทางการผลิตภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ได้รับประโยชน์จากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสะสมแบบบางส่วนที่แก้ไขใหม่มากที่สุดจากการเป็นประเทศผู้ค้าและมีอัตราอากรร้อยละ 0

(จ.3) ประเทศไทยได้ยืนยันความเห็นเรื่อง Circumvention ดังกล่าวในการประชุมคณะทำงานว่าด้วยกฎแหล่งกำเนิดสินค้า (TF-ROO) ครั้งที่ 9 ในการประชุมคณะกรรมการประสานงานการค้าและการภายใต้ความตกลง CEPT (CCCA) ครั้งที่ 34 และในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสเขตการค้าเสรีอาเซียน (SEOM) ครั้งที่ 4/35 โดยมีท่าทีไม่สนับสนุนกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสะสมแบบบางส่วน แต่ต่อมาไทยได้พิจารณาทบทวนท่าทีใหม่และรับกฎว่าด้วย

แหล่งกำเนิดสะสมแบบบางส่วนในการประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council) ครั้งที่ 18 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมทั้งหมดกับแบบสะสมบางส่วน รวมถึงพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสะสมบางส่วนดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดแบบสะสม ASEAN Content ไม่น้อยกว่า 40% ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น เท่ากับยอมให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้วัตถุดิบจากประเทศนอกอาเซียนได้ถึง 60% ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่สูงพอสมควรอยู่แล้ว แต่กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดแบบสะสม ASEAN Content ไม่น้อยกว่า 20% ยิ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้วัตถุดิบจากประเทศนอกอาเซียนได้มากขึ้นไปอีกถึง 80% เข้ามาขอรับสิทธิการลดภาษีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนโดยเฉพาะ ซึ่งเมื่อพิจารณาจริงๆ แล้วจะเห็นได้ว่าประเทศที่ได้ประโยชน์มากที่สุดกลับเป็นประเทศนอกอาเซียนที่ได้มากถึง 80% แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้แค่เพียง 20% เท่านั้น ตัวอย่างเช่น สิงคโปร์นำเข้าวัตถุดิบจากประเทศออสเตรเลีย 80% และนำเข้าวัตถุดิบจากประเทศไทย 20% ราคา 100 บาทเพื่อนำมาสะสมเป็นสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียนสะสมกันแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 โดยการเพิ่มมูลค่าในสิงคโปร์เพียง 34 บาทรวมกับของไทย เท่ากับมี ASEAN Content 40.3% ซึ่งมีผลทำให้ได้แหล่งกำเนิดในอาเซียนได้ง่ายมากขึ้น จะเห็นได้ว่าประเทศที่ได้ประโยชน์มากที่สุดก็คือประเทศออสเตรเลีย ไม่ใช่ประเทศไทยหรือสิงคโปร์ เป็นต้น และกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสะสมแบบบางส่วนยังเป็นเกณฑ์ที่เลือกปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีอัตราภาษีไม่เท่ากัน ไม่เป็นกลาง รวมทั้งก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมขึ้นในภูมิภาคอาเซียน และทำให้เกิดปัญหาการเข้าสู่ตลาดและปัญหาการจัดสรรการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อันก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจที่ไม่พึงปรารถนา คือการเบี่ยงเบนทางการค้าเกิดขึ้น จึงถือได้ว่ากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดแบบสะสมทั้งหมดมีข้อดีและเป็นประโยชน์มากกว่ากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดแบบสะสมบางส่วนที่จะนำมาใช้ในอนาคต

ดังนั้น เพื่อป้องกันการทุจริตแอบอ้างแหล่งกำเนิดสินค้า (Circumvention) ที่อาจจะเกิดขึ้น จึงเห็นควรกำหนดให้นำเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญมาใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณา กำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าด้วย เพราะสามารถตรวจหาประเทศต้นตอที่กระทำการ Circumvention ได้ อีกทั้งยังจะทำให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันด้วย

ส่วนข้อยกเว้นในเรื่องเกณฑ์ขั้นต่ำ (De Minimis) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่อนุญาตให้ใช้วัตถุดิบนำเข้าหรือวัตถุดิบที่ไม่ได้แหล่งกำเนิดได้ไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้หรือในเปอร์เซ็นต์ขั้นต่ำ โดยไม่มีผลกระทบต่อแหล่งกำเนิด ซึ่งในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรี

อเมริกาเหนือที่กำหนดข้อยกเว้นในเรื่องเกณฑ์ขั้นต่ำให้ใช้วัตถุดิบนำเข้าได้ไม่เกินร้อยละ 7 ของราคาซื้อขายสินค้าโดยใช้ราคา FOB (ตามมาตรา 405 ของ NAFTA) และในเขตเศรษฐกิจยุโรปที่กำหนดข้อยกเว้นในเรื่องเกณฑ์ขั้นต่ำให้ใช้วัตถุดิบนำเข้าได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของราคาสินค้าจากโรงงาน (ตามมาตรา 5 ของ EEA) ทั้งนี้การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำมีวัตถุประสงค์เพื่อผ่อนผันเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงการจำแนกพิกัดศุลกากรให้เข้มงวดน้อยลง ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องเกณฑ์ขั้นต่ำไว้ไม่เกินร้อยละ 10 ของราคาสินค้าโดยใช้ราคา FOB ในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอาเซียนด้วย

#### 4.1.3.2 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะอย่าง

เมื่อพิจารณาจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะอย่าง ภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนได้กำหนดเอาไว้เฉพาะสำหรับสิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอว่า ประเทศสมาชิกผู้ส่งออกสามารถเลือกใช้เกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศหรือเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญได้ปรากฏในความตกลง CEPT สำหรับสิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอ และสำหรับแป้งข้าวสาลีได้กำหนดเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญสำหรับแป้งสาลีโดยใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดในระดับตอน (CC) ปรากฏในความตกลง CEPT สำหรับแป้งข้าวสาลี จะเห็นได้ว่าเป็นเกณฑ์การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าที่เหมาะสมและเป็นธรรม เนื่องจากเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหรือการแปรรูปที่มากเพียงพอ เป็นเกณฑ์ที่แน่นอน โปร่งใส เป็นกลาง สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าสินค้าจะมีแหล่งกำเนิดจากประเทศใด สะท้อนถึงกระบวนการผลิตที่แท้จริงและได้รับการยอมรับโดยฉันทามติจากประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก ซึ่งในอนาคตในเขตการค้าเสรีอาเซียนก็จะใช้เกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหรือการแปรรูปที่มากเพียงพอเป็นกฎทางเลือกทั่วไปโดยใช้กับสินค้าทุกรายการเช่นเดียวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับสิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอและสำหรับแป้งข้าวสาลีข้างต้น

ส่วนหลักเกณฑ์เสริมในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ทำให้การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าได้ชัดเจนขึ้น ในบทบัญญัติอื่นๆ ได้แก่ บทบัญญัติในเรื่องวัตถุดิบชั้นกลาง (คือ วัตถุดิบที่ถูกผลิตขึ้นโดยผู้ผลิตสินค้าและสินค้านั้นได้ถูกใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าสำเร็จรูปขั้นต่อไป) วัตถุดิบทางอ้อม (คือ วัตถุดิบที่ใช้ในกระบวนการผลิต การทดสอบหรือตรวจสอบสินค้าแต่ไม่ได้เป็นส่วนประกอบของสินค้า หรือใช้ในการบำรุงรักษาหรือเพียงแต่เป็นส่วนประกอบในขั้นตอนการประกอบสินค้าหรืออุปกรณ์ในการผลิต) สินค้าและวัตถุดิบทดแทน (คือ วัตถุดิบที่แลกเปลี่ยนเพื่อวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์และมีลักษณะบ่งชี้ที่เหมือนกันในสาระสำคัญ) และบทบัญญัติในเรื่องอุปกรณ์ประกอบ ชิ้นส่วนสำรองและเครื่องมือ (คือ อุปกรณ์ประกอบ ชิ้นส่วนสำรองและเครื่องมือที่จัดส่งมาพร้อมกับสินค้าที่ได้แหล่งกำเนิดและเป็น

ส่วนประกอบที่เป็นมาตรฐานของสินค้านั้น ให้ถือว่าอุปกรณ์ประกอบๆ นั้นมีแหล่งกำเนิด เช่นเดียวกับสินค้าที่ได้แหล่งกำเนิด) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดทั้งในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ และภายใต้ความตกลงเขตเศรษฐกิจยุโรป แต่ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน เพียงแต่ในการประชุม ROO-TF ครั้งที่ 10 ได้รับรองการใช้วัตถุดิบชั้นกลางให้อยู่บนพื้นฐานของสมมติฐานที่ว่า สินค้านั้นจะใช้สำหรับกว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมบางส่วนได้ โดยความเห็นของผู้ค้า (Trader) สินค้านั้นเห็นว่าเป็นวัตถุดิบชั้นกลางของสินค้านั้น ทั้งนี้ บทบัญญัติเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าได้ชัดเจนขึ้น รวมทั้งในบทบัญญัติเรื่องวัตถุดิบทางอ้อม บัญญัติขึ้นเพื่อไม่เป็นการขัดขวางการลงทุนทางตรงหรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยผู้ผลิตต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศสมาชิก จึงเห็นควรให้กำหนดหลักเกณฑ์และคำนิยามของวัตถุดิบชั้นกลาง หลักเกณฑ์และคำนิยามของวัตถุดิบทางอ้อม หลักเกณฑ์และคำนิยามของสินค้าและวัตถุดิบทดแทนไว้ให้ชัดเจนในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน โดยกำหนดให้นำหลักการบัญชีที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป (the Generally Accepted Accounting Principles) ซึ่งปรับใช้ในประเทศที่เป็นผู้ผลิตสินค้านั้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการคำนวณตามเกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียนมาใช้เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความแน่นอน ส่วนบทบัญญัติในเรื่องอุปกรณ์ประกอบ ชิ้นส่วนสำรองและเครื่องมือ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะถือเป็นอุปกรณ์ประกอบ ชิ้นส่วนสำรองและเครื่องมือไว้ให้ชัดเจนในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักความชัดเจน หลักความแน่นอน และหลักการคาดการณ์ล่วงหน้าได้

ส่วนเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยหรือการแปรสภาพอย่างง่าย ๆ ซึ่งไม่มีผลทำให้ได้แหล่งกำเนิดสินค้านั้นและถือเป็นข้อยกเว้นของเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญด้วย อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดทั้งในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ และภายใต้ความตกลงเขตเศรษฐกิจยุโรป แต่ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยนี้สามารถป้องกันและทำให้เกิดการหลบเลี่ยงแหล่งกำเนิดที่แท้จริง (Circumvention) ได้ยากขึ้นหรือป้องกันปัญหาการสวมสิทธิขอลดภาษีศุลกากรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน โดยทำการเปลี่ยนแปลงสินค้าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น การรักษาสภาพ หรือถนอมก่อนขนส่งสินค้า การบรรจุหีบห่อเพื่อขาย เพื่อการขนส่ง การฝังลม การทำความสะอาด การคัดแยก การทดสอบคุณภาพ การติดฉลากต่างๆ ละลายน้ำ เป็นต้น หรือนำมาบรรจุหีบห่อใหม่ในประเทศสมาชิก เพื่อที่จะปิดบังประเทศแหล่งกำเนิดที่แท้จริง จึงเห็นควรให้กำหนดบทบัญญัติในเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยหรือการแปรสภาพอย่างง่าย ๆ ไว้ให้ชัดเจนในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด

สินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งอาจจะนำบทบัญญัติเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยที่กำหนดในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าขององค์การการค้าโลกมาบัญญัติไว้ในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการสวมสิทธิขอลดภาษีศุลกากรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน โดยทำการเปลี่ยนแปลงสินค้าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เห็นได้จากตัวอย่างการตีความเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ในคดี *Überseehandel v. Handelskammer Kassel/คดีसारเคซีอิน* ซึ่งเป็นการตีความที่แตกต่างกันระหว่างศาลประชาคมยุโรปกับผู้นำเข้าสารเคซีอินในเรื่องการผลิตและการแปรรูป สหภาพยุโรปนำเข้าสารเคซีอินที่ยังไม่ได้ผ่านกระบวนการใดๆ จากลัทธิเวียนและโปแลนด์ มาทำความสะอาดโดยแยกสารแปลกปลอมบดละเอียด คัดเกรดและบรรจุหีบห่อ และส่งออกโดยแจ้งว่าสินค้านี้มีแหล่งกำเนิดเป็นสหภาพยุโรป แต่ศาลประชาคมยุโรป ตัดสินว่าสินค้านี้ไม่ใช่แหล่งกำเนิดของสหภาพยุโรป เพราะไม่ได้ผ่านกระบวนการผลิตที่แปรสภาพอย่างเพียงพอ สินค้าที่แปรรูปในขั้นสุดท้ายไม่มีคุณลักษณะเฉพาะของตัวเองที่แตกต่างจากไปจากวัตถุดิบเดิมที่นำเข้า และในคดีดัลลัสลูกปืน (Ballbearings พิกัด 8482.10 (Official Journal 1984 C179/2) ซึ่งเป็นคดีพิพาทการเก็บภาษีตอบโต้การหลบเลี่ยงการทุ่มตลาด (Anti-circumvention) ระหว่างไทยกับสหภาพยุโรปในปี 1985 โดยไทยนำวัตถุดิบ ชิ้นส่วนของดัลลัสลูกปืนจากประเทศญี่ปุ่นเพื่อเข้ามาประกอบในไทยและส่งออกไปสหภาพยุโรป โดยแจ้งว่าแหล่งกำเนิดสินค้าเป็นของไทย แต่สหภาพยุโรปไม่เชื่อจึงส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจสอบ ซึ่งสหภาพยุโรปถือว่าการผลิตดัลลัสลูกปืนในไทยเป็นเพียงกระบวนการประกอบ (Assembly Process) เท่านั้น จึงไม่ได้แหล่งกำเนิดสินค้า ดังนั้น ดัลลัสลูกปืนที่ส่งออกจากไทยจึงยังนับว่ามีแหล่งกำเนิดสินค้าเป็นของญี่ปุ่น สหภาพยุโรปจึงเก็บอากรตอบโต้การหลบเลี่ยงการทุ่มตลาดสินค้าดัลลัสลูกปืนดังกล่าวจากไทยในฐานะที่มีแหล่งกำเนิดในญี่ปุ่น สหภาพยุโรปถือว่าญี่ปุ่นหลบเลี่ยงการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดด้วยการย้ายฐานการผลิตมาประเทศที่สามคือประเทศไทย

#### 4.1.3.3 การปฏิบัติต่อหีบห่อ

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในเรื่องการปฏิบัติต่อหีบห่อ ที่กำหนดไว้ในกฎข้อ 6 ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามกฎทั่วไปในการตีความของระบบฮาร์โมนไนซ์ ข้อ 5 ซึ่งถือเป็นมาตรฐานสากล จึงเป็นไปตามหลักความชัดเจนและแน่นอนแล้ว แต่ในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ กล่าวคือ ใน NAFTA ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการบรรจุภัณฑ์เพื่อการขายปลีก ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่าหีบห่อที่บรรจุวัตถุดิบหรือสินค้าเพื่อการขายปลีก ถ้าหีบห่อนั้นจำแนกพิกัดศุลกากรเดียวกันกับสินค้าแล้วก็ไม่ต้องนำมาพิจารณาว่าวัตถุดิบนำเข้าผ่านเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรหรือไม่ แต่ถ้าสินค้านั้นอยู่ภายใต้เกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในภูมิภาค ราคาของวัสดุที่ใช้ในการบรรจุให้นำมาพิจารณาเป็นวัตถุดิบที่ได้แหล่งกำเนิดหรือไม่ได้แหล่งกำเนิดเพื่อใช้ในการคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบ



ภายในภูมิภาค และบทบัญญัติในเรื่องการบรรจุหีบห่อเพื่อการขนส่ง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่า ไม่ให้นำหีบห่อที่บรรจุเพื่อการขนส่งมาพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า (ตามมาตรา 409 และ 410 ของ NAFTA)

**4.1.4 มาตรการศุลกากรในการพิสูจน์และการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าตามระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีศุลกากรพิเศษที่เท่ากันของอาเซียน**

**4.1.4.1 มาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้า**

ในเขตการค้าเสรีอาเซียน ได้กำหนดระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA โดยในบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดของวิธีการในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าและพิสูจน์แหล่งกำเนิดสินค้าอย่างละเอียด รวมทั้งแบบฟอร์มของใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าไว้เป็นแบบเดียวกัน จึงทำให้ประเทศสมาชิกสามารถ ที่จะปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกัน เพื่ออำนวยความสะดวกในทางการค้า ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้กล่าวด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในอาเซียนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**4.1.4.2 มาตรการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่ายของพิธีการศุลกากรในส่วนการพิสูจน์และการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า**

**4.1.4.2.1 มาตรการที่ทำให้เกิดความเรียบง่ายของพิธีการศุลกากรในส่วนการพิสูจน์และการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า**

**(1) หน่วยงานที่มีอำนาจออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า**

เมื่อพิจารณาตามกฎข้อ 1 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA กำหนดว่า “ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า จะออกโดยหน่วยราชการของประเทศสมาชิกผู้ส่งออก” กล่าวคือ เป็นรูปแบบการรับรองโดยหน่วยราชการของประเทศภาคีเป็นผู้มีอำนาจในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ไม่ได้ให้อำนาจตัวแทนภาคเอกชนที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลหรือตัวผู้ส่งออกหรือผู้ผลิตเองเป็นผู้มีอำนาจในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งต่างจากรูปแบบการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือที่ใช้รูปแบบการรับรองด้วยตนเอง (self – certification model) โดยกำหนดให้ภาระการพิสูจน์แหล่งกำเนิดสินค้าตกแก่ผู้ส่งออกหรือผู้ผลิตในประเทศผู้ส่งออกเพื่อทำให้เกิดความสะดวกในทางการค้า แต่อย่างไรก็ตาม ในรูปแบบนี้ก็ถูกโต้แย้งว่าเป็นการทำให้บทบาทของรัฐบาลในกระบวนการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าน้อยลง ซึ่งรูปแบบนี้เหมาะสมกับประเทศพัฒนาแล้วและต้องอาศัยความรู้ความสารถในการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าของผู้ประกอบการ แต่ไม่เหมาะสมกับ

ประเทศกำลังพัฒนาเนื่องจากผู้ประกอบการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าหากให้ผู้ประกอบการรับรองเองอาจจะรับรองไปโดยไม่ถูกต้องและมีผลทำให้ถูกปฏิเสธสิทธิพิเศษในประเทศสมาชิกที่นำเข้าได้ ส่วนรูปแบบการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตเศรษฐกิจยุโรปเป็นรูปแบบการรับรองในระบบ 2 ขั้นตอน (two-step system) ซึ่งได้กำหนดความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลประเทศผู้ส่งออกกับเพิ่มขั้นตอนให้ผู้ส่งออกดำเนินการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าแต่ก็จำกัดการรับรองของผู้ส่งออกไว้ด้วย เพื่อทำให้มั่นใจว่าระบบการสำแดงใบกำกับสินค้าที่เขตเศรษฐกิจยุโรปนำไปใช้ในการอำนวยความสะดวกในการส่งออกระหว่างผู้ทำการค้า ซึ่งระบบนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือเป็นการอำนวยความสะดวกในทางการค้า และข้อเสีย ก็คือมีความซับซ้อนในขั้นตอนการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า

### (2) การยื่นคำขอใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าตามกฎข้อ 4 และกฎข้อ 5 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA ต้องดำเนินการคือ ผู้ผลิตและหรือผู้ส่งออกสินค้าที่มีคุณสมบัติได้รับสิทธิพิเศษ จะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ตรวจสอบแหล่งกำเนิดสินค้าก่อนการส่งออก ผลของการตรวจสอบนี้ให้ถือเป็นหลักฐานที่ใช้ประกอบในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดสินค้านี้ดังกล่าวภายหลังที่ได้ส่งออกแล้วและอาจจะมีการทบทวนผลการตรวจสอบดังกล่าวเป็นครั้งคราวหรือเมื่อเห็นสมควรก็ได้ กล่าวคือ เป็นระบบการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D ที่ต้องออกโดยหน่วยราชการของประเทศสมาชิกผู้ส่งออกและเป็นระบบ Manual ซึ่งอาจจะมีปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนและความล่าช้าในวิธีการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดอยู่ ทำให้ไม่เป็นไปตามหลักการอำนวยความสะดวกในทางการค้าและเป็นการเพิ่มภาระต้นทุนให้กับผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตอีกด้วย ดังนั้น จึงเห็นควรให้คงระบบหรือรูปแบบการรับรองโดยหน่วยราชการของประเทศภาคีเป็นผู้มีอำนาจในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า แต่ให้นำระบบเทคโนโลยีมาช่วยในขั้นตอนการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งเป็นระบบการทำงานแบบไร้กระดาษ มีการเชื่อมโยงการจัดส่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อการประเมินความเสี่ยงหรือในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดสินค้าและประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับภาคเอกชน (ในฐานะผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาต) อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกในทางการค้าให้เกิดความรวดเร็วและเป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการมากยิ่งขึ้น

### (3) หลักเกณฑ์ในการยื่นใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการยื่นหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าตามกฎข้อ 13 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA คือ ให้

ยื่นต้นฉบับของใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า พร้อมทั้งสำเนาฉบับที่สองต่อหน่วยงานศุลกากร ในขณะที่ยื่นใบขนสินค้าขาเข้าสำหรับสินค้าที่เกี่ยวข้องนั้น และให้ยื่นใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ภายในกำหนดเวลา 6 เดือนนับจากวันที่ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า

จะเห็นได้ว่ามีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ และเขตเศรษฐกิจยุโรป ต่างกันเพียงกำหนดระยะเวลาในการยื่นใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า

#### (4) ข้อยกเว้นในการยื่นใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า

เมื่อพิจารณาข้อยกเว้นในกรณีไม่ต้องยื่นใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ตามกฎข้อ 14 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT คือ ในกรณีที่มีการส่งสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศสมาชิกผู้ส่งออกซึ่งมีมูลค่าเอฟ.โอ.บี ไม่เกิน 200 เหรียญสหรัฐอเมริกา ให้ยกเว้นไม่ต้องแสดงใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า และให้ผู้ส่งออกรับรองด้วยวิธีการที่ไม่ยุ่งยากว่าสินค้านั้นมีแหล่งกำเนิดในประเทศสมาชิกผู้ส่งออก และให้ใช้วิธีปฏิบัติ เช่นเดียวกันนี้กับสินค้าที่ส่งทางไปรษณีย์ที่มีมูลค่าเอฟ.โอ.บี ไม่เกิน 200 เหรียญสหรัฐอเมริกาคด้วย

จะเห็นได้ว่าข้อยกเว้นในการยื่นใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตการค้าเสรีอาเซียน มีเพียงกรณีเดียวคือ สินค้าที่มีราคาไม่เกิน 200 เหรียญสหรัฐอเมริก โดยไม่ได้แยกว่าเป็นสินค้าที่มีหรือไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้า อย่างข้อยกเว้นของเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ และเขตเศรษฐกิจยุโรป (ตามมาตรา 503 ของ NAFTA และมาตรา 25 ของ EEA) ซึ่งจริงๆ ควรที่จะต้องแยกให้ชัดเจนว่าเป็นสินค้าที่มีหรือไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าด้วย

#### 4.1.4.2.2 มาตรการประสานพิธีการศุลกากรในส่วนการพิสูจน์และการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า

##### (1) หลักฐานทางเอกสารศุลกากรร่วมกัน

ผู้ขอรับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนนั้น ต้องแสดงใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ที่เรียกว่า "Form D" ซึ่งเป็นเอกสารทางศุลกากรที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศใช้ร่วมกันและมีแบบฟอร์มอย่างเดียวกันในเขตการค้าเสรีอาเซียน ทั้งนี้ ผู้ขอรับสิทธิพิเศษจะต้องขอออกใบรับรองแหล่งกำเนิดโดยต้องปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสำหรับ CEPT-AFTA จึงทำให้ประเทศสมาชิกสามารถที่จะปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักการประสานและทำให้เกิดความเรียบง่าย และหลักอำนวยความสะดวกทางการค้า

## (2) กระบวนการตรวจสอบร่วมกัน

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของแหล่งกำเนิดสินค้าร่วมกันโดยวิธีการเดินทางไปตรวจสอบ (Verification Visit) ซึ่งกำหนดไว้ในกฎข้อ 17 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (ตามมาตรา 506 ของ NAFTA) แต่กระบวนการตรวจสอบของเขตการค้าเสรีอาเซียน จะเห็นว่ามีขั้นตอนยุ่งยากและใช้เวลานานเนื่องจากให้เวลาในตรวจสอบถึง 6 เดือน ตัวอย่างจากกรณีที่ผ่านมาแล้วในกรณีการสวมสิทธิพิเศษภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนของบริษัท ริชมอนด์ (บางกอก) จำกัด ซึ่งบริษัทฯ ได้นำเข้าสุรายี่ห้อสเปย์ รอยล์ จากประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งทำให้เสียภาษีนำเข้าเพียง 5% จากเดิมที่ต้องเสียภาษีประมาณ 60% โดยอ้างว่าสินค้าดังกล่าวมีแหล่งกำเนิดจากฟิลิปปินส์โดยมีสัดส่วน ASEAN Content 41% ทั้งนี้จากหลักฐานการนำเข้าสินค้าล่าสุดที่กรมศุลกากรประเทศฟิลิปปินส์ได้ส่งมาให้กรมศุลกากรไทยพิจารณาเพิ่มเติมนั้นพบว่ามีเพียงใบขนฯ 13 ฉบับจากทั้งหมด 31 ฉบับ ที่สามารถใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนได้เพราะตามข้อตกลงของอาเซียนโดยเฉพาะในเรื่องของการประกันภัยที่เห็นว่าทำถูกต้องแล้ว ซึ่งทำให้กรมศุลกากรต้องคืนเงินค้ำประกันเพียงบางส่วนจาก 78 ล้านบาทที่ได้ยึดเป็นเงินค้ำประกันไว้ก่อนแต่ไม่สามารถคืนเงินค้ำประกันทั้งหมดให้กับบริษัทฯ เพราะยังมีใบขนฯ อีก 18 ฉบับที่ไม่สามารถใช้สิทธิภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนได้ โดยกรมศุลกากรไทยได้ทำหนังสือแจ้งรายละเอียดดังกล่าวทั้งหมดไปให้กรมศุลกากรฟิลิปปินส์ทราบรายละเอียดทั้งหมดแล้วเพื่อแจ้งให้บริษัทฯ ทราบต่อไป หากบริษัทฯ ยังไม่พอใจกับคำตัดสินครั้งสุดท้ายของกรมศุลกากรก็ต้องส่งเรื่องไปที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (SEOM) เป็นผู้วินิจฉัยต่อไป จากข้อพิพาทในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่ามีปัญหาในเรื่องความยากลำบากในการตรวจสอบ และทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเยี่ยมชมตรวจสอบ อีกทั้งเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้กับผู้ประกอบการในการที่จะต้องนำเงินหรือธนาคารมาค้ำประกันแทนการชำระค่าภาษีอากรเพื่อนำของออกไปก่อนในระหว่างการตรวจสอบด้วย จึงเห็นควรจะต้องมีการตรวจสอบใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า FORM D ที่รัดกุมและกรณีมีเหตุอันควรสงสัยก็ควรให้ประเทศผู้นำเข้าสอบถามไปยังประเทศผู้ส่งออก ซึ่งอาเซียนควรจะต้องมีหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของแหล่งกำเนิดสินค้าโดยเฉพาะ เนื่องจากการที่ในแต่ละประเทศตรวจสอบกันเองอาจทำให้เกิดข้อพิพาทในทางการค้าได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม ในข้อ 3 (ค)<sup>5</sup> ของปฏิญญาร่วมกันว่าด้วยกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้า กำหนดสาระสำคัญว่า เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้ส่งออก ผู้นำเข้าหรือ

<sup>5</sup> WTO Agreement on Rules of origin Annex 2 : Common Declaration with regard to Preferential Rules of Origin) ข้อ 3 (d) (ดูภาคผนวก จ)

บุคคลใดๆ โดยมีเหตุผลอันสมควรรับฟังได้ ประเทศสมาชิกจะออก คำประเมินแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษ (assessments of the preferential origin) ซึ่งตนจะให้แก่สินค้าหนึ่งโดยเร็วเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่จะต้องไม่ช้ากว่า 150 วัน ภายหลังจากที่ได้รับคำร้องดังกล่าวภายใต้เงื่อนไขว่า จะต้องมีการยื่นบรรดาข้อมูลเบื้องต้นที่จำเป็นทั้งปวงด้วยแล้ว คำร้องขอคำประเมินดังกล่าวจะต้องได้รับไว้ก่อนที่จะเริ่มทำการค้าสินค้าที่เกี่ยวข้องนั้น และอาจจะรับได้ในเวลาหนึ่งเวลาใดต่อมาให้ทันเวลานั้นก็ได้ คำประเมินดังกล่าวนั้นจะมีผลใช้ได้เป็นเวลา 3 ปี ภายใต้อันเงื่อนไขว่า ข้อเท็จจริงและสภาพการณ์รวมทั้งกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ใช้กับระบบการให้สิทธิพิเศษซึ่งใช้พิจารณาจัดทำคำประเมินสินค้านั้นยังคงสามารถใช้เปรียบเทียบกันได้อยู่ ในกรณีที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้รับแจ้งเป็นการล่วงหน้าแล้ว คำประเมินดังกล่าวนั้นจะไม่มีผลใช้ได้ต่อไปเมื่อได้มีการตัดสินที่ขัดแย้งกับคำประเมินที่ได้จากการทบทวนตามข้ออ้างถึงใน ข้อ 3 (เอฟ) คำประเมินดังกล่าวนั้นจะต้องเปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้ภายใต้ข้อบังคับของบทบัญญัติของ ข้อ 3 (จี) กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติในเรื่องคำวินิจฉัยแหล่งกำเนิดสินค้านำล่วงหน้า (Advance Ruling on Origin) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (ตามมาตรา 509 ของ NAFTA) แต่ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดบทบัญญัติในเรื่องการแจ้งผลการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้านำล่วงหน้าไว้ให้ชัดเจนในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก ในการขอใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนและในการปฏิบัติพิธีการศุลกากรให้เป็นไปโดยรวดเร็ว ถูกต้องสามารถทราบแหล่งกำเนิดสินค้านำล่วงหน้าได้ตามมาตรฐานสากลอันเป็นการสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในปฏิญญาร่วมกันว่าด้วยกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าขององค์การการค้าโลกดังกล่าวด้วย

### (3) กระบวนการควบคุมร่วมกัน

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการควบคุมร่วมกัน ที่กำหนดไว้ในกฎข้อ 22 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT ว่าเพื่อมิให้เกิดการกระทำอันเป็นการฉ้อฉลที่เกี่ยวข้องกับใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อมาควบคุมและป้องกันการกระทำดังกล่าวมิให้เกิดขึ้น และตามกฎข้อ 16 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT กำหนดให้หน่วยงานที่ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้านั้นมีหน้าที่ในการควบคุมรักษาเอกสารและข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับความถูกต้องสมบูรณ์ของใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าด้วย เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปีนับจากวันที่ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือและเขตเศรษฐกิจยุโรป เพียงแต่กำหนดระยะเวลาในการเก็บรักษาเอกสารต่างกัน กล่าวคือ ในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือกำหนดระยะเวลาในการเก็บรักษาเอกสารเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี (ตาม

มาตรา 505 ของ NAFTA) ส่วนในเขตเศรษฐกิจยุโรปกำหนดระยะเวลาในการเก็บรักษา เอกสารเป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปี (ตามมาตรา 28 ของ EEA) จะเห็นได้ว่าหากยังกำหนดระยะเวลาในการเก็บรักษาเอกสารนานเท่าไร ก็ยังเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเอกสารให้กับผู้ประกอบการมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่มีความจำเป็น ดังนั้น จึงเห็นว่า กำหนดระยะเวลา 2 ปีถือว่าเป็นกำหนดระยะเวลาที่พอสมควรและเหมาะสมแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในข้อ 3 (จ)<sup>6</sup> ของปฏิญญาร่วมกันว่าด้วยกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้า กำหนดว่า บรรดาข้อมูลซึ่งโดยลักษณะแล้วเป็นความลับ หรือได้ให้ไว้บนพื้นฐานที่เป็นความลับเพื่อความมุ่งหมายในการใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้า จะถือเป็นความลับอย่างเคร่งครัดจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ผู้ซึ่งจะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นการเฉพาะจากบุคคลหรือรัฐบาลผู้ให้ข้อมูลดังกล่าว นั้น เว้นแต่ภายในขอบเขตที่ถูกร้องขอให้ต้องเปิดเผยในชั้นการพิจารณาของศาล เมื่อพิจารณาในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอาเซียนแล้ว มีกำหนดในกฎข้อ 16 และข้อ 17 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT กรณีตามกฎข้อ 16 คือ ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับความถูกต้องสมบูรณ์ของใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าจะต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับและจะนำมาใช้ได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิสูจน์ความถูกต้องสมบูรณ์ของใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าเท่านั้น ส่วนกรณีตามกฎข้อ 17 คือ การเก็บรักษาความลับข้อมูลทางธุรกิจซึ่งรวบรวมได้ระหว่างการตรวจสอบฯ ซึ่งมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ ทั้งนี้ตามมาตรา 507 คือ ประเทศภาคีจะต้องเก็บรักษาข้อมูลที่เป็นความลับทางธุรกิจที่รวบรวมได้ตาม Chapter 5 ว่าด้วยพิธีการศุลกากร (Customs Procedures) และต้องปกป้องข้อมูลจากการเปิดเผยที่ทำให้เกิดข้อเสียเปรียบในการแข่งขันของบุคคลที่ให้ข้อมูล ดังนั้น จึงเห็นว่าสอดคล้องกับหลักการในปฏิญญาร่วมกันว่าด้วยกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าขององค์การการค้าโลกดังกล่าวแล้ว

ส่วนบทบัญญัติอื่นๆ ในเรื่องการระงับและปฏิเสธการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร การให้สิทธิทบทวนและอุทธรณ์และการกำหนดคบทลงโทษ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (ทั้งนี้ตามมาตรา 502 , 510 และมาตรา 508 ของ NAFTA ตามลำดับ) แต่ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้

<sup>6</sup> WTO Agreement on Rules of origin Annex 2 : Common Declaration with regard to Preferential Rules of Origin) ข้อ 3 (g) (ดูภาคผนวก จ)

ให้ชัดเจนในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน อย่างเช่น บทบัญญัติในเรื่องการระงับและปฏิเสธการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร ควรกำหนดหลักการว่า ประเทศสมาชิกผู้นำเข้าอาจปฏิเสธการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่สินค้าหรือเรียกเก็บภาษีศุลกากรที่ไม่ได้ชำระในกรณีต่อไปนี้ (ก) สินค้าที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (ข) ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดการขอใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร หรือ (ค) เมื่อมีการตรวจสอบความถูกต้องของแหล่งกำเนิดสินค้าแล้วแต่ยังไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ว่าสินค้านั้นมีสิทธิใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร ส่วนในบทบัญญัติเรื่องการให้สิทธิทบทวนและอุทธรณ์ ควรกำหนดหลักการว่า ประเทศสมาชิกจะต้องให้สิทธิการอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าที่ได้ทำการค้าหรือที่จะทำการค้าระหว่างประเทศสมาชิก โดยสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของประเทศสมาชิกผู้นำเข้า และควรจะต้องกำหนดบทลงโทษอย่างเพียงพอต่อผู้ส่งออกที่กระทำความผิด อย่างเช่น กรณีผู้ส่งออกแจ้งข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือที่ทำให้เข้าใจผิดในกรณีใดๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดสินค้า กรณีกระทำการปลอมแปลงใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า กรณีกระทำการทุจริตแอบอ้างใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Circumvention) เป็นต้น โดยกำหนดบทลงโทษทั้งในทางแพ่งและในทางอาญา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดสภาพบังคับในการปรับใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันและปราบปรามไม่ให้ผู้ส่งออกที่มีใจประเทศสมาชิกอาเซียนมาสวมสิทธิขอใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน

#### 4.1.5 มาตรการที่เกี่ยวกับการคืนอากร

ส่วนมาตรการที่เกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องห้ามคืนอากร (Prohibition of drawback) ในเขตการค้าเสรีอาเซียนมิได้กำหนดไว้ ดังนั้น ผู้ส่งออกที่ขอใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนจึงยังสามารถขอคืนอากรสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาจากประเทศนอกภาคีอาเซียนมาผลิตสินค้าสำเร็จรูปแล้วส่งออกไปยังประเทศสมาชิกอาเซียนได้อยู่ ซึ่งต่างกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตเศรษฐกิจยุโรป ที่มีบทบัญญัติห้ามคืนอากรกำหนดไว้อย่างชัดเจน (มาตรา 14 ของ EEA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่าภาระค่าภาษีอากรในวัตถุดิบของประเทศที่สามต้องจ่ายและมีความจำเป็นในเขตการค้าเสรีเพื่อป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดภายในประเทศด้วย โดยผู้ส่งออกมีหน้าที่ยื่นเอกสารทั้งหมดในการพิสูจน์แหล่งกำเนิดสินค้าและเอกสารทั้งหมดที่ใช้ในการพิสูจน์ว่าไม่ต้องมีการคืนอากรสำหรับวัตถุดิบนอกประเทศที่ใช้ในการผลิตสินค้า เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีบทบัญญัติห้ามคืนอากรอาจจะทำให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนา และยังเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ส่งออกหรือผู้ผลิตในประเทศสมาชิกรับเข้าวัตถุดิบจากประเทศที่สามที่มีใจประเทศสมาชิกมากกว่าที่จะใช้ประโยชน์จากวัตถุดิบที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศสมาชิกรวมผลิตเป็นสินค้าส่งออก ดังนั้น จึงเห็นควรให้กำหนดบทบัญญัติห้ามคืนอากรไว้ในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด

สินค้าในเขตการค้าเสรีอาเซียนเพิ่มเติมให้ชัดเจนด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ใช้วัตถุดิบที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศสมาชิกอาเซียนมากกว่าที่จะนำเข้าวัตถุดิบจากประเทศนอกภาคีอาเซียนมาใช้ในการผลิตสินค้าแล้วมาขอคืนอากรซึ่งจะก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดภายในประเทศสมาชิกอาเซียนและยังอาจจะมีผลกระทบต่อข้อกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าในกรณีที่ใช้เกณฑ์มูลค่าเพิ่ม เนื่องจากจะทำให้การคำนวณมูลค่าวัตถุดิบนำเข้าไม่แน่นอน ซึ่งความไม่แน่นอนของมูลค่าวัตถุดิบนำเข้า จะทำให้แหล่งกำเนิดสินค้าที่ได้ไม่แน่นอนไปด้วย

#### 4.1.6 องค์การกำกับดูแล

จากที่กล่าวมาแล้วว่า องค์การกำกับดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดใน AFTA คือคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (SEOM) และในกฎข้อ 23 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA ยังได้กำหนดหน้าที่ให้ SEOM เป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งประเทศสมาชิกคู่พิพาทส่งเรื่องมาให้วินิจฉัยด้วย และยังมีคณะทำงานเฉพาะกิจ คือ คณะทำงานกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (TF-ROO) ที่จัดตั้งขึ้นโดย AFTA Council ซึ่ง TF-ROO มีหน้าที่แก้ไขปัญหาในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า และเสนอแนวทางใหม่และแนวทางแก้ไขต่างๆ โดยเสนอต่อ CCCA พิจารณาและเสนอต่อ SEOM พิจารณาและเสนอให้ AFTA Council พิจารณาเห็นชอบเป็นลำดับขั้นตอนต่อไป

จากที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับองค์การกำกับดูแลในเขตการค้าเสรีอาเซียน จะเห็นได้ว่าโครงสร้างไม่ซับซ้อนและมีเนื้อหาของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับโครงสร้างไม่ละเอียดนัก เป็นเพียงวางหลักการกว้างๆ เท่านั้น เนื่องจากในอาเซียนใช้หลักความสมัครใจของประเทศสมาชิกมิได้ใช้กลไกโดยการลงมติ (Voting Rules) เหมือนอย่างองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ดังนั้นจึงเห็นว่าควรกำหนดองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของ AFTA ที่แน่นอนและชัดเจน เพื่อให้การปรับใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ AFTA เป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 4.1.7 มาตรการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

มาตรการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ปรากฏตามกฎข้อ 2 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA ว่า ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบแหล่งกำเนิดสินค้าด้วย คือ ประเทศสมาชิกจะต้องแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่นทุกประเทศทราบถึงชื่อและที่อยู่ของหน่วยราชการที่มีอำนาจในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า และตัวอย่างลายมือชื่อรวมทั้งตราประทับที่ใช้โดยหน่วย



ราชการดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามาตรการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันดังกล่าว ยังไม่ครอบคลุมในส่วนพิธีการศุลกากร จึงควรถูกกำหนดเพิ่มเติมให้มีมาตรการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือทางศุลกากรในการบริหารด้านศุลกากรทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจว่าการปรับใช้ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้อง

#### 4.1.8 มาตรการการระงับข้อพิพาท

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ AFTA ที่กำหนดไว้ในกฎข้อ 23 ของระเบียบปฏิบัติในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT-AFTA นั้น จะเห็นได้ว่ายังคงใช้หลักการปรึกษาหารือระหว่างประเทศสมาชิกคู่พิพาทก่อน แล้วหากไม่สามารถตกลงแก้ไขปัญหาข้อพิพาทได้ ให้เสนอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (SEOM) เป็นผู้วินิจฉัย กล่าวคือ เป็นการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ซึ่งโดยส่วนใหญ่การระงับข้อพิพาทในอาเซียนจะเป็นการระงับข้อพิพาทโดยใช้วิธีการทางการทูต (ทางการเมือง) มากกว่าที่จะใช้หลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาททางกฎหมายของอาเซียน ซึ่งการระงับข้อพิพาททางการทูตนี้จะใช้การเจรจาทำข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกคู่กรณีหรือมีฉะนั้นก็ใช้กระบวนการจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ซึ่งภายใต้การประชุมระดับรัฐมนตรีนี้จะมีการประชุมที่เรียกว่า การประชุมของเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (SEOM) ก็อาจจะแก้ปัญหากจากระดับล่างขึ้นไป ในลักษณะของการอ้อมล้วย ถ้อยทีถ้อยอาศัย ประนีประนอมฉันทพี่น้อง มากกว่าจะมองอีกฝ่ายเป็นศัตรูฝ่ายตรงข้าม ซึ่งมีลักษณะที่เรียกว่า “วิถีแห่งเอเชีย” (ASIAN WAY / ASEAN WAY) เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนประกอบด้วยสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลายในด้านปรัชญา การเมือง ระบบการเมืองการปกครอง ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ระบบกฎหมาย วัฒนธรรม ศาสนา ภาษา เชื้อชาติ ประวัติศาสตร์ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่จากการใช้แนวทางการระงับข้อพิพาททางการทูตดังกล่าวข้อมก่อให้เกิดปัญหาด้านความโปร่งใส และความไม่แน่นอนชัดเจนในการระงับข้อพิพาท อันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวจึงเห็นควรให้นำกระบวนการระงับข้อพิพาทตามพิธีสารอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทฉบับใหม่ (EDSM) มาใช้บังคับอย่างจริงจัง ซึ่งจะมีผลทำให้การระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนมีประสิทธิภาพ เป็นระบบ รวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรมและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

#### 4.1.9 มาตรการการทบทวนกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า

เมื่อพิจารณามาตรการการทบทวนกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ตามกฎข้อ 8 ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับ CEPT ว่ากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าต่างๆ อาจมีการทบทวน

ได้ตามความจำเป็นเมื่อมีการร้องขอจากประเทศสมาชิก และเปิดให้มีการแก้ไขปรับปรุงตามที่ จะได้มีการตกลงกันโดยคณะมนตรีของเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งหลักการที่สำคัญของมาตรการ ทบสวน ก็คือ หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแล้ว จะกำหนดให้ส่วนที่ แก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นมีผลย้อนหลังไม่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อ 3 (อี) ของปฏิญญาร่วมกันว่าด้วยกฎ แหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้า ซึ่งกำหนดว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการใช้กฎว่าด้วย แหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าของคนหรือออกกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้ สิทธิพิเศษทางการค้าฉบับใหม่ ประเทศสมาชิกของ WTO จะต้องไม่กำหนดให้ส่วนที่เปลี่ยนแปลง ตามที่ได้กำหนดไว้แล้วมีผลใช้บังคับย้อนหลัง และโดยปราศจากอคติต่อกฎหมายหรือข้อบังคับของตน

และในข้อ 3 (ซี)<sup>7</sup> ของปฏิญญาร่วมกันว่าด้วยกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษ ทางการค้า ซึ่งกำหนดว่า กฎหมาย ข้อบังคับ คำพิพากษาของศาลและคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารที่มี ผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปอันเกี่ยวข้องกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้า จะ ได้รับการพิมพ์เผยแพร่เสมือนว่ากฎหมาย ข้อบังคับ คำพิพากษาของศาลและคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหาร ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเหล่านั้นอยู่ภายใต้บังคับและเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 10 วรรค 1 ของแกตต์ 1994 ซึ่งก็คือ หลักความโปร่งใส ในนัยที่ให้สาธารณชนทั่วไปสามารถรับรู้และเข้าถึงกฎว่า ด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าได้

สุดท้ายในข้อ 4 ของปฏิญญาร่วมกันว่าด้วยกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษ ทางการค้า ยังกำหนดว่า ประเทศสมาชิกของ WTO ตกลงที่จะแจ้งสำนักเลขาธิการ (the Secretariat) ทราบโดยพลันถึงกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าของตน รวมทั้งรายการความตกลง การให้สิทธิพิเศษที่ตนใช้อยู่ คำพิพากษาของศาล และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารที่มีผลบังคับใช้เป็น การทั่วไปอันเกี่ยวข้องกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าที่มีผลบังคับใช้ในวัน ที่ความตกลงขององค์การการค้าโลกมีผลใช้บังคับต่อประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องนั้น นอกเหนือจากนี้ประเทศสมาชิกยังตกลงที่จะแจ้งสำนักเลขาธิการ โดยเร็วเท่าที่จะเป็นไปได้ให้ทราบ ถึงข้อแก้ไขใดๆ ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าหรือกฎว่าด้วย แหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าฉบับใหม่ โดยเลขาธิการจะแจ้งบรรดาประเทศสมาชิก โดยการเวียนให้ทราบถึงรายการข้อมูลที่สำนักเลขาธิการ ได้รับมาหรือที่มีอยู่

ดังนั้น หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรี อาเซียน จะใช้บังคับให้มีผลย้อนหลังไม่ได้ จึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่ากฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่แก้ไข

<sup>7</sup> WTO Agreement on Rules of origin Annex 2 : Common Declaration with regard to Preferential Rules of Origin) ข้อ 3 (c) (ดูภาคผนวก จ)

เปลี่ยนแปลงไม่ให้มีผลย้อนหลัง และจะต้องพิมพ์เผยแพร่ให้ทราบทั่วกันอย่างกฎหมาย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส รวมทั้งจะต้องแจ้งให้สำนักเลขาธิการ WTO ทราบโดยพลันถึงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าที่กำหนดขึ้นใหม่หรือที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงด้วย และควรกำหนดระยะเวลาทบทวนกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่แน่นอนไว้ด้วยเพื่อทำให้มั่นใจถึงการปรับใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

สรุปแล้ว จากที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปัจจุบันกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่เกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมในเขตการค้าเสรีอาเซียนยังมีวิธีการแสดงที่มาของแหล่งกำเนิดสินค้าไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่สอดคล้องกับหลักการทั่วไปของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า กล่าวคือ ไม่สอดคล้องกับหลักความแน่นอน หลักการคาดการณ์ล่วงหน้าได้ หลักความโปร่งใส และหลักความโปร่งใส ทำให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ คือ ปัญหาทางการค้าและการผลิตภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า และ อัญมณีและเครื่องประดับ เนื่องจากหากใช้เกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียนร้อยละ 40 จะทำให้อุตสาหกรรมทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว ไม่สามารถผลิตได้แหล่งกำเนิดในอาเซียน เพราะต้องพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบจากประเทศนอกภาคีอาเซียนมากกว่าร้อยละ 60 รวมทั้งทำให้ปัญหาเรื่องการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ไม่เป็นไปตามหลักการทั่วไปนั้นจะเป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้รูปภาษี (NTB) ปัญหาการเข้าสู่ตลาดอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เอื้อประโยชน์หรือดึงดูดการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ ปัญหาการจัดสรรการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือแหล่งวัตถุดิบอย่างไม่มีประสิทธิภาพอันจะก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางการค้าขึ้น และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความเชื่อมโยงของการผลิตในภูมิภาคแต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเกณฑ์การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าจะมีเกณฑ์ที่แตกต่างกัน และแต่ละเกณฑ์จะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ไม่มีเกณฑ์ใดที่สมบูรณ์แบบและไม่มีเกณฑ์ใดเพียงเกณฑ์เดียวที่ดีที่สุดในการปรับใช้ได้กับทุกกรณีหรือสินค้าทุกประเภท แต่การกำหนดกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ก็ควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการทั่วไปของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า คือ หลักการเปิดเสรีทางการค้า หลักการอำนวยความสะดวกทางการค้า หลักความชัดเจน หลักความแน่นอน หลักการคาดการณ์ล่วงหน้าได้ หลักความเป็นกลาง หลักความโปร่งใส หลักการทบทวน หลักการระงับข้อพิพาท และอยู่บนพื้นฐานหลักการเฉพาะของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้า คือ หลักการลดหรือยกเว้นภาษีศุลกากร หลักดินแดน หลักความเรียบง่าย และประสานกลมกลืน หลักการตรวจสอบและควบคุม หลักความร่วมมือและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยจะต้องอำนวยความสะดวกในทางการค้าระหว่างประเทศและไม่สร้างอุปสรรคในทางการค้า หากการกำหนดกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินดียิ่งเคร่งครัดมากเท่าไร จะยิ่งทำให้ปฏิบัติตามได้ยากซึ่งมีผลทำให้เกิดการสร้างปริมาณทางการค้าน้อยลงเท่านั้น แต่กลับกลายเป็นทำให้เกิดการเบี่ยงเบน

ทางการค้ามากยิ่งขึ้น กล่าวคือ จะมีการนำเข้าวัตถุดิบจากประเทศสมาชิกแทนที่ผู้จัดหาวัตถุดิบที่มีประสิทธิภาพจากประเทศที่สามที่มีใช้สมาชิก

#### 4.1.10 แนวทางพัฒนาใหม่ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอาเซียน : รูปแบบธุรกิจแบบภูมิภาค (Regional Business Model : RBM)

จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ข้อ 2.2.2.1 (2) ว่าจากผลการประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน ครั้งที่ 18 วันที่ 2 กันยายน 2547 ณ กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย ได้เห็นชอบให้นำรูปแบบธุรกิจแบบภูมิภาคไปปรับใช้ได้ แต่ยังไม่ได้กำหนดวันบังคับใช้ที่แน่นอนเนื่องจากยังอยู่ในระหว่างดำเนินการพิจารณาของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเมื่อพิจารณารูปแบบธุรกิจแบบภูมิภาคแล้วมีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ

##### (1) ข้อดีของรูปแบบธุรกิจแบบภูมิภาค ได้แก่

(1.1) ทำให้เกิดการขยายปริมาณทางการค้าและเป็นการอำนวยความสะดวกทางการค้า เนื่องจากเจ้าของกิจการ (RE) ไม่ต้องรับภาระต้นทุนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนวัตถุดิบ ค่าจ้าง ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าโซห่วยต่างๆ (Overhead Costs) การดูแลโรงงาน เป็นต้น

(1.2) เป็นการทำให้เกิดการจ้างงานในประเทศผู้ผลิตมากขึ้น

(1.3) ทำให้เกิดการกระจายการผลิตในภูมิภาคอาเซียนมากขึ้น

(1.4) ส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศผู้ผลิตดีขึ้นเนื่องจากการผลิตมากขึ้น

(1.5) รูปแบบนี้ทำให้เจ้าของกิจการสามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้ เนื่องจากไม่ต้องลงทุนสูง (ตามข้อ 1.1) รวมทั้งเจ้าของกิจการมีอำนาจต่อรองมากขึ้นเพราะสามารถเลือกผู้ผลิตที่ราคาต่ำกว่าได้ และยังสามารถขอรับสิทธิลดภาษีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนได้หากเป็นไปตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งมีผลให้ราคาสินค้าถูกลง จึงเกิดผลดีแก่ผู้บริโภคที่สามารถซื้อสินค้าได้ถูกลงและมีกำลังซื้อมากขึ้น

##### (2) ข้อเสียของรูปแบบธุรกิจแบบภูมิภาค ได้แก่

(2.1) รูปแบบนี้ทำให้ไม่เกิดการลงทุนใหม่ๆ ที่เป็นการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศขึ้นทั้งในประเทศผู้ผลิตและประเทศเจ้าของกิจการผู้ส่งผลิต

(2.2) รูปแบบธุรกิจแบบภูมิภาคนี้เหมาะสมกับประเทศที่ซื้อมาขายไปหรือประเทศผู้ค้า ไม่เหมาะสมกับประเทศผู้ผลิต

(2.3) ภายใต้รูปแบบนี้ ปัญหาที่สำคัญ คือ มีความยากลำบากในการตรวจสอบความถูกต้องของแหล่งกำเนิดสินค้าเนื่องจากข้อมูลในการขอออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D มีความไม่แน่นอนและความไม่น่าเชื่อถือสูง ซึ่งหากเจ้าของกิจการผู้ส่งผลิตกับผู้ผลิตเป็นบริษัทในเครือเดียวกันก็อาจจะไม่ค่อยมีปัญหาดังกล่าว แต่ถ้าหากเจ้าของกิจการผู้ส่งผลิต

กับผู้ผลิตไม่ได้เป็นบริษัทในเครือเดียวกันแล้ว ในการให้หรือแจ้งข้อมูลความจริงเกี่ยวกับต้นทุนการผลิต มูลค่าของวัตถุดิบหรือข้อมูลอื่นๆ ที่ใช้ในการคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสมาชิกมีโอกาสคลาดเคลื่อนสูงเนื่องจากข้อมูลต่างๆ นั้นส่วนใหญ่เป็นความลับทางการค้าที่ผู้ผลิตมักไม่ค่อยจะเปิดเผย ดังนั้น ข้อมูลที่ผู้ส่งผลิตกับผู้ผลิตให้แก่กันนี้จึงมีความไม่แน่นอนและความไม่น่าเชื่อถือสูง ซึ่งจะมีผลทำให้ประเทศผู้นำเข้าอาจจะปฏิเสธสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรได้ง่ายอันเนื่องจากความไม่น่าเชื่อถือของใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D นั้นเอง ถึงแม้ว่า ผู้คิดรูปแบบนี้จะมุ่งหวังให้ประเทศผู้ผลิตเป็นผู้ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D แต่ในการประชุมของคณะทำงานชั่วคราวว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (TF-ROO) ได้มีการโต้เถียงกันว่าประเทศผู้ผลิตหรือประเทศผู้ส่งผลิตจะเป็นผู้ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D แต่อย่างไรก็ดีไม่ว่าจะให้ประเทศใดเป็นผู้ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D ข้อมูลในการขออนุญาตใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D ก็ยังคงมีความไม่แน่นอนและความไม่น่าเชื่อถือสูงอยู่ดี

(3) ท่าทีของประเทศไทยต่อรูปแบบธุรกิจแบบภูมิภาค คือ ประเทศไทยขอมให้ 3 ถึง 4 ประเทศทำรูปแบบธุรกิจแบบภูมิภาคในขั้นนำร่องได้ (pilot stage) แต่ประเทศไทยก็สงวนสิทธิการใช้รูปแบบธุรกิจแบบภูมิภาค 2 ถึง 3 ปี เพื่อพิจารณาว่ารูปแบบธุรกิจแบบภูมิภาคจะเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ยังไม่ยอมรับใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D จากรูปแบบธุรกิจแบบภูมิภาคดังกล่าว

#### 4.2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าที่เกี่ยวข้องกับสินค้าอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าที่เหมาะสม

จากที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ข้อ 2.3.1.5 ปัญหาการได้แหล่งกำเนิดสินค้าโดยใช้เกณฑ์การคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียนของอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า ซึ่งหากใช้เกณฑ์การคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียนแล้วทำให้สินค้าเหล็กและเหล็กกล้าไม่ได้แหล่งกำเนิดในอาเซียนนั้น ดังนั้น จึงเห็นว่าหลักเกณฑ์การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าของอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าที่เหมาะสม จึงเห็นควรให้นำเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ (Substantial Transformation) โดยใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 2 หลัก (CC) 4 หลัก (CTH) และ 6 หลัก (CTSH) มาปรับใช้ในฐานะเป็นกฎหมายเลือกทั่วไปร่วมกับเกณฑ์มูลค่าเพิ่มที่กำหนดให้ใช้สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสมาชิก (LC) 40% ได้ เนื่องจากสอดคล้องกับกระบวนการผลิตจริงในประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งส่วนใหญ่อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าเป็นอุตสาหกรรมขั้นกลางและขั้นปลาย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) เหล็กแผ่นรีดร้อนชนิดม้วนและชนิดแผ่น (Hot Roll Coil/Plate) พิกัด 7208 ทั้งหมดและพิกัด 7211.13 7211.14 7211.19 และ 7211.90 เป็นต้น ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปเหล็กแท่งแบนและเหล็กแท่งใหญ่ (Slab และ Bloom) พิกัด 7207.12

7207.19 และ 7207.20 สรุปว่าในกระบวนการผลิตเหล็กแผ่นรีดร้อนชนิดม้วนและแผ่นสามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 หลัก (CTH) ได้

(2) เหล็กแผ่นรีดเย็นชนิดม้วนและแผ่น (Cold Roll Coil/Sheet) พิกัด 7209 ทั้งหมด และพิกัด 7211.23 7211.29 7211.19 และ 7211.90 เป็นต้น ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากเหล็กแผ่นรีดร้อนชนิดม้วนและชนิดแผ่น พิกัด 7208.36 7208.37 7208.38 และ 7208.39 เป็นต้น สรุปว่าในกระบวนการผลิตเหล็กแผ่นรีดเย็นชนิดม้วนและแผ่น สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 หลัก (CTH) ได้

(3) เหล็กแผ่นเคลือบ (Coated Steel Sheet) พิกัด 7210 ทั้งหมดและพิกัด 7212 ทั้งหมด เป็นต้น ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากเหล็กแผ่นรีดเย็นชนิดม้วนและแผ่น พิกัด 7209 ทั้งหมด เป็นต้น สรุปว่าในกระบวนการผลิตเหล็กแผ่นเคลือบทุกชนิด สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 หลัก (CTH) ได้

(4) เหล็กลวด (Wire Rod) พิกัด 7213 ทั้งหมด ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูปเหล็กแท่งยาวและเหล็กแท่งใหญ่ (Billet และ Bloom) พิกัด 7207.11 7207.12 และ 7207.20 สรุปว่าในกระบวนการผลิตเหล็กลวด สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 หลัก (CTH) ได้

(5) เหล็กเพลลา เหล็กเส้นกลมและเหล็กเส้น (Bar , Round bar and Deform bar) พิกัด 7214 และ 7215 ทั้งหมด ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูปเหล็กแท่งยาวและเหล็กแท่งใหญ่ (Billet และ Bloom) พิกัด 7207.11 7207.12 และ 7207.20 สรุปว่าในกระบวนการผลิตเหล็กเพลลา เหล็กเส้นกลมและเหล็กเส้น สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 หลัก (CTH) ได้

(6) เหล็กรูปพรรณ (Section Steel) พิกัด 7216 ทั้งหมด ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูปเหล็กแท่งยาวและเหล็กแท่งใหญ่ (Billet และ Bloom) พิกัด 7207.11 7207.12 และ 7207.20 สรุปว่าในกระบวนการผลิตเหล็กรูปพรรณ สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 หลัก (CTH) ได้

(7) ลวดเหล็กไม่เคลือบ (Steel Wire) พิกัด 7217.10 และ 7217.90 ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากเหล็กลวด (Wire Rod) พิกัด 7213 ทั้งหมด สรุปว่าในกระบวนการผลิตลวดเหล็กไม่เคลือบ สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 หลัก (CTH) ได้

(8) ลวดเหล็กชนิดเคลือบ (Coated Steel Wire) พิกัด 7217.20 7217.301 และ 7217.309 ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากลวดเหล็กไม่เคลือบ พิกัด 7217.10 และ 7217.90 ทั้งหมด สรุปว่าในกระบวนการผลิตลวดเหล็กชนิดเคลือบ สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 6 หลัก (CTSH) ได้

(9) ผลิตภัณฑ์แผ่นรีดเย็นทำด้วยเหล็กกล้าไม่เป็นสนิมชนิดม้วน (Cold Roll Stainless Steel) พิกัด 7219.31 7219.32 7219.33 7219.34 7219.35 และ 7220.20 ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากผลิตภัณฑ์แผ่นรีดร้อนทำด้วยเหล็กกล้าไม่เป็นสนิมชนิดม้วน (Hot Roll Stainless Steel) พิกัด 7219.11 7219.12 7219.13 และ 7219.14 สรุปว่าในกระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์แผ่นรีดเย็นทำด้วยเหล็กกล้าไม่เป็นสนิมชนิดม้วน สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 6 หลัก (CTSH) ได้

(10) ลวดทำด้วยเหล็กกล้าไม่เป็นสนิม (Wire of Stainless Steel) พิกัด 7223 ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากผลิตภัณฑ์เหล็กท่อน เหล็กเส้น และม้วนไม่เป็นระเบียบที่ได้จากการรีดร้อนทำด้วยเหล็กกล้าไม่เป็นสนิม (Bar and Roll, Hot roll, irregularly wound coil, of Stainless Steel) พิกัด 7221 สรุปว่าในกระบวนการผลิตลวดทำด้วยเหล็กกล้าไม่เป็นสนิม สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 หลัก (CTH) ได้

(11) ในส่วนของพิกัดศุลกากรอื่นๆ ตามระบบฮาร์โมนไนซ์ในคอนสตันต้า (chapter) ที่ 73 คือของทำด้วยเหล็กหรือเหล็กกล้า หรือผลิตภัณฑ์เหล็กทั้งหมด ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากคอนสตันต้า (chapter) ที่ 72 คือ เหล็กและเหล็กกล้า ดังนั้นจึงสรุปว่าในกระบวนการผลิตของของทำด้วยเหล็กหรือเหล็กกล้า หรือผลิตภัณฑ์เหล็กทั้งหมด สามารถใช้เกณฑ์ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 2 หลัก (CC) ได้

#### 4.3 หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าที่เกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับที่เหมาะสม

จากที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 ข้อ 2.3.2.5 ปัญหาการได้แหล่งกำเนิดสินค้าโดยใช้เกณฑ์การคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียนของอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ ซึ่งหากใช้เกณฑ์การคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียนแล้วทำให้สินค้าอัญมณีและเครื่องประดับไม่ได้แหล่งกำเนิดในอาเซียนนั้น ดังนั้น จึงเห็นว่าหลักเกณฑ์การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าของอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับที่เหมาะสม จึงควรให้นำเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ (Substantial Transformation) โดยใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 หลัก (CTH) และ 6 หลัก (CTSH) มาปรับใช้ในฐานะเป็นกฎทางเลือกทั่วไปพร้อมกับเกณฑ์มูลค่าเพิ่มที่กำหนดให้ใช้สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศภาคีสัญญา (LC) 40% ได้ เนื่องจากสอดคล้องกับกระบวนการผลิตจริงในประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) เครื่องประดับเพชรพลอยที่ชุบหรือคัดด้วยเงิน (Silver Jewelry) พิกัด 7113.11 ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากเงินยังไม่ได้ขึ้นรูป (Silver Grain) พิกัด 7106.91 และเพชรยังไม่ได้ตกแต่งหรือเพียงแต่เลื่อยหรือทำเป็นรูปทรงแบบหยาบๆ (Diamond unworked or simply, sleeved or bruted) พิกัด 7103.31 หรือรัตนชาติ (นอกจากเพชร) และกึ่งรัตนชาติที่ยังไม่ได้ตกแต่งหรือ

เพียงแต่เลื่อยหรือทำเป็นรูปทรงอย่างหยาบๆ พิกัด 7103.10 สรุปว่าในกระบวนการผลิต Silver Jewelry สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 หลัก (CTH) ได้

(2) เครื่องประดับเพชรพลอยที่ชุบหรือติดด้วยทองคำ (Gold Jewelry) พิกัด 7113.19 ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากทองคำแท่งหรือยังไม่ได้ขึ้นรูป พิกัด 7108.12 (Gold Bars) และเพชร ยังไม่ได้ตกแต่งหรือเพียงแต่เลื่อยหรือทำเป็นรูปทรงแบบหยาบๆ (Diamond unworked or simply, sleeved or bruted) พิกัด 7103.31 หรือรัตนชาติ (นอกจากเพชร) และกึ่งรัตนชาติที่ยังไม่ได้ตกแต่งหรือเพียงแต่เลื่อยหรือทำเป็นรูปทรงอย่างหยาบๆ พิกัด 7103.10 สรุปว่าในกระบวนการผลิต Gold Jewelry สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 หลัก (CTH) ได้

(3) เพชรตกแต่งหรือเจียรไนแล้วแต่ไม่ได้ใช้ในทางอุตสาหกรรม (Diamond worked non industrial diamond) พิกัด 7102.39 ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากเพชรยังไม่ได้ตกแต่งหรือเพียงแต่เลื่อยหรือทำเป็นรูปทรงแบบหยาบๆ (Diamond unworked or simply, sleeved or bruted) พิกัด 7103.31 หรือรัตนชาติ (นอกจากเพชร) และกึ่งรัตนชาติที่ยังไม่ได้ตกแต่งหรือเพียงแต่เลื่อยหรือทำเป็นรูปทรงอย่างหยาบๆ พิกัด 7103.10 สรุปว่าในกระบวนการผลิตเพชรตกแต่งหรือเจียรไนแล้วแต่ไม่ได้ใช้ในทางอุตสาหกรรม สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 6 หลัก (CTSH) ได้

(4) ทับทิม แซปไฟร์และมรกตที่ตกแต่งแล้ว พิกัด 7103.91 หรือ รัตนชาติและกึ่งรัตนชาติที่ตกแต่งแล้ว พิกัด 7103.99 ซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพมาจากรัตนชาติ (นอกจากเพชร) และกึ่งรัตนชาติที่ยังไม่ได้ตกแต่งหรือเพียงแต่เลื่อยหรือทำเป็นรูปทรงอย่างหยาบๆ พิกัด 7103.10 สรุปว่าในกระบวนการผลิตทับทิม แซปไฟร์และมรกตที่ตกแต่งแล้ว หรือรัตนชาติและกึ่งรัตนชาติที่ตกแต่งแล้ว สามารถใช้ ST โดยเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 6 หลัก (CTSH) ได้

#### 4.4 ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตการค้าเสรีอาเซียนต่อประเทศไทย

โดยที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีผลผลิตที่สำคัญในลักษณะที่เหมือนกัน จึงทำให้สินค้าขึ้นปฐมอันเป็นสินค้าส่งออก จะต้องส่งไปจำหน่ายนอกภูมิภาคในลักษณะแข่งขันกัน ขณะเดียวกันประเทศสมาชิกอาเซียนต้องการสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อนำเข้ามาตอบสนองความต้องการของตนภายในประเทศ คณะสำรวจขององค์การสหประชาชาติเพื่อพิจารณาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในอาเซียน (The United Nations Study Team on Economic Cooperation in ASEAN) ได้สำรวจระหว่างปี ค.ศ.1970-1972 ได้ข้อสรุปว่า<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Thakur Phanit, "Regional Integration Attempts in Southeast ASIA : a Study of ASEAN's Problems and Progress," (Ph.d.dissertation, The Pennsylvania state University,1980), p.57.



- ควรจัดให้มีการค้าเสรีระหว่างกันในประเทศและชนิดของสินค้าที่ได้ตกลงกัน

ไว้ (Selective Trade Liberalization)

- ควรให้มีการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรม
- ควรให้มีข้อตกลงระหว่างกันในการจัดตั้งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในแต่ละ

ประเทศสมาชิก เพื่อการจำหน่ายในประเทศอาเซียน (Package Deal Agreements in the form of Joint Industrial Projects)

จากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ประกาศจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมทุกชนิด สินค้าเกษตรและสินค้าประเภททุนให้มีอัตราภาษีต่ำสุดภายใน 10 ปี ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 1 มกราคม 2546 และได้บรรลุความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีศุลกากรพิเศษที่เท่ากันในเขตการค้าเสรีอาเซียน (CEPT) ทำให้ภายในกลุ่มอาเซียนเป็นไปโดยเสรี ขจัดมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายในและให้มีอัตราการค้าที่ต่ำสุด ซึ่งทำให้ตลาดการค้าภายในภูมิภาคอาเซียนเปิดกว้างเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ ขจัดมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้รูปภายในเพื่อรองรับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลกที่มีแนวโน้มเปิดเสรีมากยิ่งขึ้น และเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองทางการค้าของภูมิภาคอาเซียน ซึ่งถือว่า AFTA มีหลักการหรือนโยบายเปิดเสรีทางการค้า ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 24 ของแอกต์ 1994 ที่อนุญาตให้ประเทศภาคีแอกต์ยกเว้นหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง MFN ได้เมื่อมีการทำข้อตกลงหรือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

สำหรับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีศุลกากรพิเศษที่เท่ากันของอาเซียน เป็นการพิจารณาแหล่งกำเนิดของสินค้าที่มีสิทธิได้รับสิทธิพิเศษภายใต้ CEPT ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ สินค้าที่ได้รับสิทธิประโยชน์หรือสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรจะต้องเป็นไปตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า กล่าวคือ สินค้าทุกประเภทจะต้องผลิตขึ้นโดยใช้วัตถุดิบของประเทศสมาชิกผู้ส่งออกนั้นทั้งหมด หรือมีส่วนการใช้วัตถุดิบภายในอาเซียนอย่างน้อยร้อยละ 40 ของราคา FOB ซึ่งปรากฏตามความตกลง CEPT มาตรา 2 (4) อันทำให้เกิดผลกระทบจากการใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตการค้าเสรีอาเซียนต่อประเทศไทย ซึ่งโครงสร้างอุตสาหกรรมของไทยในปัจจุบัน อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า นับว่ามีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นวัตถุดิบต่อเนื่องให้กับอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมก่อสร้าง เป็นต้น โดยจะพิจารณาจากโครงสร้างการผลิต โครงสร้างการแข่งขัน และการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

#### 4.4.1 ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตการค้าเสรีอาเซียนต่อประเทศไทย มีดังนี้

(1) หากพิจารณาจากโครงสร้างการผลิตเฉพาะอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าของไทยแล้ว ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขั้นกลางและเป็นอุตสาหกรรมเหล็กขั้นปลายเพื่อใช้ประโยชน์จากการประหยัดขนาด (economies of scale) ทั้งนี้ ผลผลิตขั้นกลางที่เกินความต้องการผลิตขั้นปลายของตนเองก็จะขายกับผู้ผลิตขั้นปลายอื่นๆ ด้วย ซึ่งอุตสาหกรรมเหล็กขั้นกลางของไทยใช้วัตถุดิบร้อยละ 90 เป็นเศษเหล็กที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ส่วนอุตสาหกรรมขั้นปลายผลิตทั้งเหล็กเส้น เหล็กหลอด และเหล็กแผ่นชนิดต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศ แต่ปัจจุบันไม่มีอุตสาหกรรมขั้นต้น คือ ไม่มีการผลิตเหล็กถลุงและเหล็กพูนภายในประเทศ ต้องนำเข้าจากต่างประเทศทั้งหมดที่ล้วนแต่เป็นประเทศนอกภาคีอาเซียน<sup>9</sup> หากใช้เกณฑ์สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศร้อยละ 40 ซึ่งเป็นเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าใน AFTA ปัจจุบัน สินค้าเหล็กและเหล็กกล้าจะไม่ได้แหล่งกำเนิดในประเทศไทย แต่ถ้าหากกำหนดให้ใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรแล้ว จะทำให้สินค้าเหล็กและเหล็กกล้าจะได้แหล่งกำเนิดในประเทศไทย เพราะสอดคล้องกับกระบวนการผลิตจริงในประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการผลิตอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าของประเทศไทยในกลุ่มอาเซียนมีความใกล้เคียงกันค่อนข้างมาก ประกอบกับต้นทุนในด้านพลังงาน โดยเฉพาะของมาเลเซียและอินโดนีเซียอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่า ประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดตลาดอาเซียนจึงยังคงขึ้นอยู่กับพัฒนาการในอนาคตของผู้ผลิตไทยให้เหมาะสมกับการแข่งขันในการผลิตผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้าต่างๆ ในตลาดต่างประเทศ<sup>10</sup>

(2) หากพิจารณาจากโครงสร้างการแข่งขันของเฉพาะอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าของไทยแล้ว ซึ่งพิจารณาที่ต้นทุนวัตถุดิบ ต้นทุนแรงงาน ต้นทุนพลังงาน เทคโนโลยีการ

<sup>9</sup> รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมภายใต้กรอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ เล่มที่ 3 การศึกษารายอุตสาหกรรม เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม โดยศูนย์ศึกษาเอเปค มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พฤษภาคม 2546), หน้า 7-3 -7-4.

<sup>10</sup> โครงการวิจัยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทยในเศรษฐกิจโลก : การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า (ฉบับสมบูรณ์) เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (30 มิถุนายน 2540), หน้า 5-25

ผลิตแล้ว ประเทศไทยเสียเปรียบในทุกด้าน โดยเฉพาะในเรื่องต้นทุนวัตถุดิบมีสูงเนื่องจากต้องพึ่งพาการนำเข้าเศษเหล็กจากต่างประเทศทั้งหมดที่ล้วนแต่เป็นประเทศนอกภาคอาเซียน

(3) หากพิจารณาจากการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศที่มีเป้าหมายหลักเพื่อการเข้าควบคุมในการจัดการและกำไรขององค์กรธุรกิจต่างประเทศ โดยวิธีการเข้าไปซื้อกิจการขององค์กรธุรกิจที่ตั้งอยู่เดิมแล้วในประเทศผู้รับการลงทุน หรือวิธีการตั้งกิจการสาขาขึ้นในต่างประเทศ หรือวิธีการเข้าไปตั้งองค์กรธุรกิจขึ้นใหม่ในประเทศผู้รับการลงทุน<sup>11</sup> ซึ่งจะก่อให้เกิดการจ้างแรงงาน การถ่ายทอดเทคโนโลยี การเชื่อมโยงการผลิตของประเทศต่างๆ เข้าด้วยกัน การแบ่งงานระหว่างประเทศตามความถนัดและทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมในแต่ละประเทศ

โดยการค้าระหว่างไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียน สินค้าที่ค้าขายกันส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภทกิ่งสำเร็จรูป ซึ่งสามารถนำมาผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูปได้และเป็นการค้าในอุตสาหกรรมในประเภทเดียวกัน (Intra-industry trade)<sup>12</sup> ซึ่งจะมีการเชื่อมโยงกันทางด้านการผลิตภายในอาเซียน เช่น ในอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้า และอุตสาหกรรมยานยนต์ เป็นต้น ดังนั้นหาก AFTA สามารถก่อให้เกิดการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศไม่ว่าจะจากประเทศในหรือนอกกลุ่มอาเซียนขยายตัว ก็จะเป็นการส่งเสริมการค้าแบบอุตสาหกรรมในประเภทเดียวกันกับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างมาก ซึ่งสิ่งที่จะดึงดูดการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศได้อย่างหนึ่งก็คือ ระบบกฎหมาย รวมถึงกฎระเบียบทางการค้าที่มีความแน่นอนมั่นคงสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ได้แก่ กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่แน่นอน ระบบภาษีที่แน่นอน เป็นต้น

(4) หากพิจารณาการใช้สิทธิพิเศษทางภาษีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนจากการใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D ของประเทศไทย ปรากฏดังนี้

จากการที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอาเซียน ทำให้ไทยมีมูลค่าการนำเข้าโดยใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D ในปี พ.ศ. 2546 มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 60,563 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2545 มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 39,516 ล้านบาท และในปีพ.ศ. 2544 มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 27,507 ล้านบาท ซึ่งมูลค่าการนำเข้าโดยใช้ Form D เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2544-2546 ถึงร้อยละ 45.42 โดยมูลค่าการนำเข้าโดยใช้ Form D ในปีพ.ศ. 2546 คิดเป็นร้อยละ 11.60

<sup>11</sup> รัตนา สายคณิต, เศรษฐศาสตร์การลงทุนทางตรงระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 4-5.

<sup>12</sup> รายงานฉบับสมบูรณ์ ,เรื่อง สู่ทางและโอกาสการส่งออกและผลกระทบจากการมีเขตการค้าเสรีอาเซียน ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค การค้า และการลงทุนจากต่างประเทศ, เสนอต่อสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาประเทศไทย (พ.ย. 2539)

ของการนำเข้าจากอาเซียนส่วนในปีพ.ศ. 2545 คิดเป็นร้อยละ 8.46 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2544 ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 6.17 จะเห็นได้ว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี<sup>13</sup>

ส่วนมูลค่าการส่งออกโดยใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2544 มีมูลค่าทั้งสิ้น 851 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2545 มีมูลค่าทั้งสิ้น 1,464 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และในปี พ.ศ. 2546 มีมูลค่าทั้งสิ้น 2,560 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยแนวโน้มการส่งออกโดยใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D นั้น เมื่อเปรียบเทียบแล้วมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2544 – 2546 ถึงร้อยละ 28.52<sup>14</sup>

ประเทศหลักที่ไทยส่งออกไปโดยใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และสิงคโปร์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศที่ไทยส่งออกไปโดยใช้ Form D สูงสุด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2546 มูลค่าการส่งออกของไทยไปมาเลเซียโดยใช้ Form D ในปีพ.ศ. 2540 มีมูลค่า 278 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ในปีพ.ศ. 2546 (ม.ค.-ก.ย.) มีมูลค่า 950 ล้านบาท โดยมีสินค้าที่ส่งออกหลัก คือ ชิ้นส่วนรถยนต์ มีมูลค่าประมาณ 78 ล้านบาท

- ประเทศอินโดนีเซีย เป็นตลาดส่งออกที่ไทยส่งออกรองลงมา โดยในปี พ.ศ. 2540 มูลค่าการส่งออกเท่ากับ 177 ล้านบาทต่อมาในปีพ.ศ. 2546 (ม.ค.-ก.ย.) มีมูลค่า 853 ล้านบาท โดยสินค้าหลัก คือ รถขนาดเล็ก (1500-3000 ซี.ซี.)

- ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นตลาดส่งออกอันดับ 3 โดยในปี พ.ศ. 2540 มูลค่าการส่งออกเท่ากับ 136 ล้านบาทต่อมาในปีพ.ศ. 2546 (ม.ค.-ก.ย.) มีมูลค่า 601 ล้านบาท โดยสินค้าหลัก คือ อาหารปรุงแต่งและแฮมพู

- ประเทศเวียดนาม ในปี พ.ศ. 2540 มูลค่าการส่งออกเพียง 2 ล้านบาท แต่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในปีพ.ศ. 2546 (ม.ค.-ก.ย.) มีมูลค่า 456 ล้านบาท โดยสินค้าหลักที่สำคัญ คือ ซีเมนต์

- สิงคโปร์ ในปี พ.ศ. 2540 มูลค่าการส่งออกเพียง 2 ล้านบาท แต่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในปีพ.ศ. 2546 (ม.ค.-ก.ย.) มีมูลค่า 121 ล้านบาท โดยสินค้าหลัก คือ เครื่องปรับอากาศ

---

<sup>13</sup> ข้อมูลการนำเข้าโดยใช้ Form D จัดเตรียมโดยกองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งเก็บรวบรวมจากศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

<sup>14</sup> ข้อมูลการส่งออกโดยใช้ Form D จัดเตรียมโดยสำนักการบริหารนำเข้าและส่งออก กรมการค้าต่างประเทศ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

ดังนั้น โดยสรุปสินค้าหลักที่ไทยส่งออกโดยใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D ได้แก่ กลุ่มสินค้านานาชาติและชิ้นส่วน กลุ่มสินค้าเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ กลุ่มสินค้าอุปโภคและบริโภค และประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการลดภาษีของประเทศสมาชิกอาเซียนจากการส่งออก คือ ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม บรูไน และลาว ตามลำดับ ส่วนประเทศอื่นที่ไม่ปรากฏนั้น เนื่องจากประเทศสิงคโปร์ไม่มีการเก็บภาษีนำเข้า (อัตราภาษีลดเหลือศูนย์ทั้งหมด) ส่วนประเทศพม่าและกัมพูชา ยังไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์ในการลดภาษีแก่ประเทศสมาชิกอาเซียน ไทยจึงไม่ได้รับผลประโยชน์จากการส่งออกยังประเทศเหล่านี้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากมูลค่าการนำเข้าและการส่งออกโดยใช้ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า Form D ดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์หรือสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนสูงขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี และโดยเฉพาะในปัจจุบันตลาดส่งออกที่สำคัญของไทยเรียงตามลำดับ คือ 1) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) 2) สหรัฐอเมริกา และ 3) ประเทศจีน จะเห็นได้ว่าตลาด AFTA เป็นตลาดส่งออกอันดับแรกของไทย ดังนั้น ผู้ประกอบการควรต้องปรับตัว หากพบว่าสินค้าของตนไม่สามารถได้แหล่งกำเนิดตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ AFTA แล้วก็จะต้องทำการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งมีแนวทางแก้ไขโดยสังเขป ดังนี้

- ใช้วัตถุดิบคั้นทางที่มีในประเทศ
- ปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตให้เข้าตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า
- เพิ่มสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในประเทศให้มากกว่าวัตถุดิบนำเข้า

อนึ่ง การแก้ไขปรับปรุงการผลิตสำหรับสินค้าบางรายการ อาจต้องลงทุนผลิตวัตถุดิบขึ้นมาใช้เองแทนการนำเข้าทั้งหมด ซึ่งถือเป็นภาระของผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าในภูมิภาคอาเซียน

**4.4.2 ผลกระทบโดยทั่วไปของการใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตการค้าเสรีอาเซียนก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการค้าของประเทศไทยหลายประการ ดังนี้**

(1) ทำให้อุตสาหกรรมของไทยใช้วัตถุดิบภายในประเทศมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งจะส่งผลดีต่อการส่งออกและดุลการค้าของไทย และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับสินค้าของอาเซียนในตลาดโลกอันเป็นผลมาจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดแบบสะสมทำให้เป็นการรวมปัจจัยการผลิตเพื่อใช้ในการผลิตมีขนาดใหญ่เกิดการประหยัดขนาดการผลิต (economies of scale)

(2) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการพิจารณาขยายฐานการผลิตหรือเข้าสู่ตลาด (market access) ในประเทศอื่นๆ ที่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรได้ ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยก็มีโอกาสเป็นแหล่งลงทุนของผู้ประกอบการต่างประเทศเพื่อให้สามารถอ้างสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรต่างๆ ได้

(3) สินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออกสำคัญของไทยจะมีความได้เปรียบในตลาดอาเซียนมากขึ้นเนื่องจากได้แหล่งกำเนิดสินค้าตามเกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด

(4) ทำให้ผู้ประกอบการต้องปรับปรุงการผลิตให้ครบวงจรมากยิ่งขึ้น หรือปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตเพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์ที่กำหนดสำหรับวัตถุประสงค์นำเข้า โดยวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการผลิตที่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหรือการแปรสภาพที่เพียงพอ

(5) ในภาพรวมช่วยแก้ไขปัญหาทางการค้าในด้านอื่นๆ เช่น ช่วยแก้ปัญหาการเบี่ยงเบนของตลาดการค้าระหว่างประเทศ ปัญหาโครงสร้างของอุตสาหกรรม และปัญหาโครงสร้างทางการลงทุน เป็นต้น และยังทำให้เกิดการขยายการค้าและพึ่งพาอาศัยกันและกันมากขึ้นภายในอาเซียนและลดการพึ่งพาดตลาดใหญ่ของประเทศมหาอำนาจ

(6) สร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรและผู้ประกอบการ เพื่อให้มีความเข้าใจที่ตรงกันและก่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานมากขึ้น รวมทั้งยังเป็นการอำนวยความสะดวกต่อการค้าระหว่างประเทศให้แก่ผู้ประกอบการด้วย

#### 4.5 แนวโน้มในการกำหนดกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศไทยในการเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรีในอนาคต

จากภาวะเศรษฐกิจโลกในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และยังคงเผชิญความเสี่ยงสูงต่อการฟื้นตัว อีกทั้งปัจจัยจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจไม่ว่าสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น ที่ยังไม่มีสัญญาณของการฟื้นตัวที่ชัดเจน ส่งผลให้เศรษฐกิจโลกไม่กระเตื้องขึ้นอย่างเต็มที่และยังถูกซ้ำเติมจากปัญหาการก่อการร้ายที่คอยบั่นทอนการเคลื่อนตัวของเศรษฐกิจที่สำคัญการเจรจาการค้าพหุภาคีในองค์การการค้าโลกชะงักงันไม่มีทิศทางจะสรุปได้ ทำให้เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มไปสู่การเปิดตลาดเสรีมากขึ้น จนหลายประเทศหันไปจับคู่เจรจาทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี (Bilateral Free Trade Agreement : BFTA) มากขึ้นจนเป็นกระแสโลก โดยมุ่งหวังที่จะขยายปริมาณทางการค้าจึงได้ใช้การเปิดเขตการค้าเสรีเป็นยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ รวมถึงประเทศไทยด้วยที่ได้ปรับตัวรองรับสถานการณ์ดังกล่าวโดยใช้การเปิดเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคีเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกของการค้าระหว่างประเทศหรือเป็นกลยุทธ์ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน สร้างพันธมิตรทางการค้า ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และเพิ่มโอกาสในการขยายการค้าและการลงทุน รวมทั้งให้ประเทศคู่เจรจาเป็นประตูการค้าเข้าสู่ประเทศต่างๆ ในบริเวณใกล้เคียงและขยายการส่งออกไปสู่ตลาดใหม่ที่มีศักยภาพ

โดยในการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี จะให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ประเทศคู่สัญญาเท่านั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเป็นเงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการกำหนด

แหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กรอบตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ จึงมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างกันเป็นสำคัญ

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศสมาชิกจะได้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรระหว่างกันนั้น สินค้าเป้าหมายจะต้อง ผลิตหรือแปรสภาพวัตถุดิบนำเข้าเป็นสินค้าส่งออก และมีสัดส่วนการใช้แรงงานและวัตถุดิบในประเทศสมาชิกในจำนวนที่มากพอ สินค้าเป้าหมายเหล่านี้เป็นที่มาของเงื่อนไขการได้แหล่งกำเนิดสินค้าจากประเทศผู้ผลิตนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกอย่างแท้จริง ในทางกลับกันกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าจะเป็นเงื่อนไขที่ป้องกันมิให้ประเทศสมาชิกหรือประเทศอื่นเอาเปรียบด้วยการแอบอ้างนำสินค้าที่ผลิตจากประเทศอื่นมาใช้สิทธิพิเศษๆ นี้ ซึ่งไทยได้กำหนดท่าทีในการเจรจาเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในการจัดทำความตกลงทางการค้าเสรีแบบทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ คือ

กรมศุลกากรซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานแสดงแหล่งกำเนิดสินค้านำเข้าระหว่างประเทศได้กำหนดท่าทีในการเจรจาเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในการจัดทำความตกลงทางการค้าเสรีแบบทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ โดยรวบรวมความเห็นจาก 4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ กรมศุลกากร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ในเบื้องต้นสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้<sup>15</sup>

(1) ท่าทีการเจรจาในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในการจัดทำความตกลงทางการค้าเสรีแบบทวิภาคี โดยใช้หลักเกณฑ์ 3 ประการเรียงตามลำดับดังนี้

(1.1) เกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตจากวัตถุดิบในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด (Wholly Obtained : WO) การผลิตสินค้าโดยไม่มีการนำเข้าวัตถุดิบหรือผลิตได้จากธรรมชาติ สินค้ากลุ่มนี้มักได้แก่ สินค้าเกษตร เช่น ไข่ ไม้ น้ำมันดิบ เป็นต้น

(1.2) เกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหรือการแปรสภาพอย่างเพียงพอ (Substantial Transformation : ST) โดยมีการนำเข้าวัตถุดิบบางส่วนหรือทั้งหมดมาผลิตแปรสภาพอย่างเพียงพอเป็นสินค้าส่งออก ซึ่งจะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกที่จะประกาศใช้ สินค้าในกลุ่มนี้มักเป็นสินค้าอุตสาหกรรม เช่น ขนมหุ้ม อาหารกระป๋อง กระดาษ หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ เป็นต้น

(1.3) เกณฑ์มูลค่าเพิ่ม โดยการคำนวณสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ (Local Content : LC) เป็นเปอร์เซ็นต์โดยใช้ราคาส่งออก เป็นราคา FOB เป็นฐานในการคำนวณ ซึ่งมีหลักการง่ายๆ คือ การนำราคาวัตถุดิบและค่าการผลิตในประเทศมาคิดเป็นสัดส่วนร้อยละของสินค้าส่งออก ซึ่งจะคิดเป็นอย่างน้อยร้อยละ 40

<sup>15</sup> นิลสุวรรณ ลีลาธรรม, "เอกสารประกอบการบรรยายทางวิชาการ เรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of Origin)," วันที่ 10 มกราคม 2548 , หน้า 32-33.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

โดยหลักการได้แหล่งกำเนิดสินค้าดังกล่าว จะต้องใช้ เกณฑ์ WO ก่อน หากไม่ได้แหล่งกำเนิดสินค้าจึงให้ใช้เกณฑ์ ST ได้ และหากยังไม่ได้แหล่งกำเนิดอีกจึงค่อยใช้ เกณฑ์ LC เป็นเกณฑ์สุดท้ายเรียงตามลำดับ

(2) สำหรับเกณฑ์การแปรสภาพอย่างเพียงพอ ที่ประชุมขอให้ไทยทำการเจรจาเพื่อ ใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดตามระบบฮาร์โมนไนซ์ในระดับ 6 หลัก หากประเทศร่วมเจรจาทวิภาคีไม่ เห็นด้วยก็อาจเจรจาขอให้สินค้าบางชนิดใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดตามระบบฮาร์โมนไนซ์ในระดับ 4 หลักก็ได้

(3) ที่ประชุมยังเห็นด้วยกับการใช้เกณฑ์ Local Content 40% ของราคา FOB ตาม กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตการค้าเสรีอาเซียน โดยให้มีการเจรจาดกกลางกันเป็นสินค้านราย พิกัดโดยใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดตามระบบฮาร์โมนไนซ์ในระดับ 6 หลักและกำหนดวัตถุประสงค์จาก ประเทศนำเข้าจากประเทศคู่เจรจาให้สามารถนำมาคำนวณรวมเป็นสัดส่วน Local Content เพื่อการ ส่งออกสินค้าออกกลับไปด้วย

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าทั้ง 3 เกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ได้ถูกความตกลงเขตการค้า เสรีนำมาใช้ทำความตกลงแยกแยะตามกลุ่มและประเภทสินค้าเป็นรายการๆ ไป โดยใช้เกณฑ์การ เปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4-6 หลัก จำนวนกว่า 6,000 รายการ เป็นแนวทางในการเจรจาซึ่งเรื่อง กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเป็นเรื่องที่ใช้เวลานานที่สุดสำหรับการจัดทำความตกลงการค้าเสรี ซึ่ง ประเทศไทยได้เจรจาทำความตกลงการค้าเสรีกับ 8 ประเทศและ 1 กลุ่มประเทศ ได้แก่ ไทย-จีน ไทย-อินเดีย ไทย-ออสเตรเลีย ไทย-บาหลีเรน ไทย-ญี่ปุ่น ไทย-นิวซีแลนด์ ไทย-เปรู ไทย- สหรัฐอเมริกา ไทย-BIMST-EC ในปัจจุบันหลักเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเต็มรูปแบบมีเพียง 1 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย (เริ่ม 1 มกราคม 2548) ส่วนประเทศจีน (1 ตุลาคม 2546) อินเดีย (เริ่ม 1 กันยายน 2547) และบาหลีเรน (แต่ Early Harvest Scheme ยังไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากบาหลีเรนอยู่ระหว่าง ขั้นตอนการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา) เป็นเพียงตกลงลดภาษีบางรายการไปก่อน (Early Harvest Scheme : EHS) ยังไม่มีผลใช้บังคับใช้เต็มรูปแบบ ส่วนประเทศอื่นๆ อยู่ในระหว่างขั้นตอนการเจรจาทั้ง เรื่องรายการสินค้าและกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า โดยสามารถสรุปได้ดังนี้<sup>16</sup>

(ก) หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรี ระหว่างไทยกับจีน โดยได้ลงนามในความตกลงเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ระหว่างไทยและจีน สำคัญสำคัญของความตกลงครอบคลุมการลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ทุกรายการตามพิกัดศุลกากร ตอนที่ 7-8 ( 116 รายการตามพิกัดศุลกากร 6 หลัก ) ให้เหลือ 0% ภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2546 โดยกำหนดให้ใช้เกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด

<sup>16</sup> เขตการค้าเสรี. แหล่งที่มา [www.dtn.moc.go.th](http://www.dtn.moc.go.th) และ [www.thaifita.com](http://www.thaifita.com) (2548,มกราคม)



(ข) หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับอินเดีย โดยตกลงให้มีการใช้กฎเฉพาะกาลว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับสินค้า Early Harvest จำนวน 82 รายการ (Interim Rules of Origin for products eligible for preferential Tariff for the Early Harvest Scheme) ซึ่งสำหรับสินค้าเกษตรส่วนใหญ่กำหนดให้ใช้เกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด และสินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่กำหนดให้ใช้เกณฑ์มูลค่าเพิ่มโดยใช้หลักสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศและเกณฑ์ Product Specific Rule คือ ใช้เกณฑ์มูลค่าเพิ่มร้อยละ 40 ร่วมกับเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 และ 6 หลัก

(ค) หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับออสเตรเลีย สำหรับสินค้าเกษตรส่วนใหญ่กำหนดให้ใช้ทั้งเกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด และสินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่กำหนดให้ใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากร หรือเกณฑ์มูลค่าเพิ่มโดยใช้หลักสัดส่วนมูลค่าวัตถุดิบภายในภูมิภาค (Regional Value Content :RVC) สำหรับสินค้าทุกรายการจะกำหนดให้ใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าและมีสินค้าบางรายการที่กำหนดให้มีการใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรควบคู่กับหลักสัดส่วนมูลค่าวัตถุดิบภายในภูมิภาค ซึ่งเป็น Product Specific Rule ได้แก่ สินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้า พลาสติก ผลิตภัณฑ์ทำด้วยเหล็กหรือเหล็กกล้า ตะกั่ว สังกะสี ดีบุก เครื่องจักร เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ รถยนต์และส่วนประกอบ นาฬิกา เครื่องดนตรี ของเล่น และเฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น โดยเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 เป็นต้นไป

(ง) หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับบราซิล จะมีการใช้ทั้งเกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด และเกณฑ์มูลค่าเพิ่มโดยกำหนดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศจากไทยหรือบราซิลรวมกัน 40 %

(จ) หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับญี่ปุ่น จะมีการใช้เกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด และทั้งสองมีความเห็นร่วมกันในหลักการคำนวณแหล่งกำเนิดสินค้าและวิธีปฏิบัติส่วนใหญ่แล้ว โดยญี่ปุ่นได้ยอมรับเกณฑ์มูลค่าเพิ่มของอาเซียน (Local Content ร้อยละ 40) เป็น General Rule นอกจากนี้ญี่ปุ่นได้ย้ำว่ากว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับญี่ปุ่น ควรมีความสอดคล้องกับกว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างอาเซียนกับญี่ปุ่นให้มากที่สุด เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าให้แก่ภาคเอกชน

(ฉ) หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับนิวซีแลนด์ สำหรับสินค้าเกษตรส่วนใหญ่กำหนดให้ใช้เกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด และสินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่กำหนดให้ใช้

เกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหรือการแปรสภาพที่เพียงพอโดยใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากร และสำหรับสินค้าสิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอกำหนดให้ใช้เกณฑ์มูลค่าเพิ่ม โดยมีสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 เพิ่มเติมด้วย

(ข) หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับเปรู จะมีการใช้ทั้งเกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด และเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหรือการแปรสภาพที่เพียงพอ ซึ่งรายละเอียดของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้ายังอยู่ในระหว่างเจรจาในขณะนี้

(ข) หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา จะมีการใช้ทั้งเกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด เกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหรือการแปรสภาพที่เพียงพอและเกณฑ์มูลค่าเพิ่มโดยใช้หลักสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ ซึ่งรายละเอียดของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้ายังอยู่ในระหว่างเจรจาในขณะนี้

(ค) หลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับ BIMST-EC (อันประกอบด้วยบังกลาเทศ อินเดีย พม่า ศรีลังกา ไทย ภูฏานและเนปาล) ยังอยู่ในระหว่างเจรจา โดยที่ประชุมคณะเจรจการค้า BIMST-EC ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 6-8 ธันวาคม 2547 ณ กรุงนิวเดลี มีมติให้ศรีลังกาเป็นประธานคณะทำงานกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าและเห็นชอบให้คณะทำงานนี้พิจารณาและยกร่างบทบัญญัติทั้งกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ความร่วมมือและกระบวนการทางศุลกากรซึ่งมีความซับซ้อนและเนื้อหา

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวโน้มในการกำหนดกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในการจัดทำความตกลงทางการค้าเสรีแบบทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ ข้างต้น สำหรับสินค้าเกษตรส่วนใหญ่กำหนดให้ใช้เกณฑ์สินค้าที่ได้มาจากหรือผลิตในประเทศหนึ่งประเทศเดียวทั้งหมด และสินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่กำหนดให้ใช้เกณฑ์การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหรือการแปรสภาพที่เพียงพอโดยใช้เกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากร หรือให้ใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะรายสินค้า (Product Specific Rule) คือ ใช้เกณฑ์มูลค่าเพิ่ม ร่วมกับเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดศุลกากรในระดับ 4 และ 6 หลัก ซึ่งกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะรายสินค้านี้ ควรจะนำมาใช้ให้เหมาะสมกับชนิดสินค้าโดยกำหนดเท่าที่จำเป็น เฉพาะกรณีที่เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเพียงอย่างเดียวไม่อาจใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของสินค้าจากวัตถุดิบที่ใช้ผลิตได้ เนื่องจากหากกำหนดให้ใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะรายสินค้ากับสินค้าหลายประเภททำให้ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกจะปฏิบัติการให้มีคุณสมบัติได้แหล่งกำเนิดสินค้าได้ยากและเคร่งครัดยิ่งขึ้น ซึ่งจะถือเป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีรัฐภาคี (NTB) ไป