

การแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรกับเขตการค้าเสรีอาเซียน

การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ได้จัดขึ้น ณ ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 27-28 มกราคม พ.ศ. 2536 นับว่าเป็นการประชุมครั้งที่สำคัญมากที่สุดในรอบ 25 ปี ที่ผ่านมาของการสถาปนาอาเซียน และควรแก่การกล่าวถึงในที่นี้ ทั้งนี้เพราะเมื่ออาเซียนได้ถือกำเนิดมาวัตถุประสงค์หลักอันหนึ่งของสมาคมก็คือการเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก โดยให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องผลประโยชน์ร่วมกันทางด้านเศรษฐกิจ และจะร่วมมือกันพัฒนารูปแบบของความร่วมมือให้แข็งแกร่งแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ดังเช่น กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วในแถบยุโรป และในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 2 ก็ได้มีการตกลงกันที่จะนำเอามาตรการการให้สิทธิพิเศษทางการค้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ และภายใต้การให้สิทธิพิเศษระหว่างประเทศสมาชิกก็มีเพียงมาตรการการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรที่ถูกนำมาใช้กันอย่างกว้างขวาง

แต่จากที่กล่าวมาแล้วในบทข้างต้นจะเห็นได้ว่าความพยายามของอาเซียนในการขยายความร่วมมือทางการค้าภายในภูมิภาค โดยเน้นให้มีการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางการค้าภาษีศุลกากรระหว่างกัน ต้องเจอกับปัญหาอุปสรรคมากมายดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสาเหตุที่ทำให้การแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรของอาเซียนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีการขยายความร่วมมือทางการค้าภายในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยเฉพาะการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศภาคีอาเซียน และถึงแม้ว่าได้มีการพยายามปรับปรุงวิธีการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรมาแล้วหลายครั้งหลายคราด้วยกันในที่ประชุม โดยเฉพาะในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 3 ก็ไม่ได้ช่วยทำให้มาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงพอในการกระตุ้นให้อาเซียนมีการร่วมมือกันทางการค้าและพัฒนาความร่วมมือในระดับที่สูงขึ้น

ประเทศสมาชิกทั้ง 6 ประเทศ ภายใต้สมาคมอาเซียนก็ตระหนักดีถึงความล้มเหลวของมาตรการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางการค้าภาษีศุลกากรระหว่างกัน ประกอบกันกับในปัจจุบันนี้สภาพรูปแบบทางการค้าระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง

คิดหารูปแบบหนทางใหม่ ๆ ในการรวมตัวของอาเซียนเข้ามาเสริม เพื่อช่วยกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจ ในการค้าขายกันมากขึ้นกว่าที่เป็นมา จะเห็นว่าประเทศไทยภายใต้รัฐบาลรักษาการณัของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน ได้ตระหนักดีในข้อนี้ถึงกับมีการเสนอแนวทางใหม่ให้อาเซียน เป็นเขตการค้าเสรีภายในระยะเวลา 15 ปี และในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ก็ได้มีการตกลงเห็นชอบด้วย และได้ลงนามในเอกสารสำคัญต่าง ๆ อันมีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536

สำหรับความคิดที่จัดตั้งให้อาเซียนเป็นเขตการค้าเสรีนั้น ก็ยังคงใช้วิธีการแลกเปลี่ยนสิทธิ พิเศษทางด้านภาษีศุลกากรเดิมอยู่ แต่จะเสริมด้วยวิธีการอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม (Common Effective Preferential Tariff หรือ CEPT) ซึ่งก็มีได้แตกต่างไปจากวิธีการแลกเปลี่ยนสิทธิ พิเศษทางด้านภาษีศุลกากรที่ใช้กันอยู่เดิม เพียงแต่มีการกำหนดกลุ่มสินค้าที่แน่นอน (Sectoral Approach) ให้มีการลดภาษีศุลกากรให้เหลือร้อยละ 0-5 ภายในกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน และ จะขยายไปสู่กลุ่มสินค้าอื่น ๆ ในปีถัดไป จนกว่าจะครอบคลุมสินค้าทุกรายการ หรือไม่มีการเก็บ ภาษีศุลกากรระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน ส่วนวิธีการเดิมนั้นจะมีลักษณะที่ค่อย ๆ ตกลงให้มีการลดอัตราภาษีศุลกากรแก่สินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษ ฯ โดยมีเป้าหมายให้ลดลงเหลือร้อยละ 0-5 เช่น เดียวกันกับวิธีการ CEPT แต่ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนเหมือน CEPT

ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่าวิธีการแบบ CEPT นั้น ก็เป็นวิธีการเดียวกันกับการแลกเปลี่ยน สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร เพียงแต่มีการพัฒนาขึ้นมาอีกหนึ่งขั้น โดยกำหนดระยะเวลาที่ แน่นนอนกว่าและเริ่มจากทีละกลุ่มสินค้า ดังนั้น ในการศึกษาถึงเรื่องการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทาง ด้านภาษีศุลกากรที่มีผลต่อความสัมพันธ์ทางการค้าไทย-อาเซียน ก็ควรที่จะกล่าวถึงเรื่องการจัดตั้ง อาเซียนเป็นเขตการค้าเสรีด้วย เพราะในเมื่อวิธีการที่ใช้แบบเดิมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ไม่ สามารถทำให้อาเซียนบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะให้อาเซียนมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ และ พัฒนาไปสู่สภาพบูรณาการทางเศรษฐกิจ วิธีการใหม่แบบ CEPT ที่เสริมเข้ามาจึงควรที่จะมี การกล่าวถึงในที่นี้เพื่อดูพัฒนาการของความร่วมมือ ตลอดจนแนวโน้มของความร่วมมือทางการค้า ของไทย-อาเซียน ภายใต้กรอบของอาเซียนที่วางไว้

ระเบียบโลกใหม่กับการรวมตัวกันของอาเซียน

ในช่วงสองสามปีนี่เอง การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมการเมืองและเศรษฐกิจโลกได้ส่งผลต่อการปรับโครงสร้างของโลกอย่างมาก ระเบียบเก่าที่มีมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นระบบโลกที่มีฐานอยู่บนสองขั้วอำนาจ (Bipolar System) โดยมีสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตในฐานะอภิมหาอำนาจเป็นผู้นำในแต่ละขั้วที่มีการเผชิญหน้ากันทั้งในทางการเมืองอุดมการณ์และเศรษฐกิจ ดุลยภาพของโลกจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน การร่วมมือระหว่างประเทศของทั้งสองค่ายในด้านต่าง ๆ จึงอยู่ในขอบเขตที่จำกัด แต่มาระยะหลังสภาพเศรษฐกิจที่เสื่อมทรามลงของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนการล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียต และยุโรปตะวันออก และการเปลี่ยนแปลงให้มีนโยบายที่เปิดกว้างทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นของประเทศจีน และแม้แต่สถานการณ์ในอินโดจีนเอง ปัญหาภูมิพหุชาติก็ได้คลี่คลายไปมาก ความขัดแย้งต่าง ๆ ในแถบนี้ลดน้อยลง นอกจากนั้นการขยายตัวของเศรษฐกิจของญี่ปุ่น และความเข้มแข็งของกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปทำให้สองกลุ่มประเทศเหล่านี้ นอกจากจะมีบทบาทของเศรษฐกิจแล้วยังเริ่มมีบทบาททางการเมืองในระดับภูมิภาคและระดับโลกมากขึ้นด้วย

โลกยุคใหม่จึงไม่ใช่โลกแห่งการครอบงำของอภิมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่ง ลักษณะของระเบียบโลกเก่าที่เต็มไปด้วยการเผชิญหน้ากัน ได้ถูกแทนที่ด้วยการแข่งขันกันในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่าง ๆ หรือ สงครามทางการค้า อันเป็นผลมาจากการขยายตัวทางด้านการค้าและการลงทุน มีการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคต่อภูมิภาค (Interregional linkages) จะก้าวเข้ามามีบทบาทมากขึ้น¹ การรวมตัวทางเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในเวทีการค้าโลก ประเทศอาเซียนก็ตระหนักดีในสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปของโลกที่มีสภาพของการติดต่อ และการร่วมมือกันระหว่างประเทศมากขึ้น ถึงกับมีการเสนอแนวความคิด "เขตการค้าเสรีอาเซียน" (ASEAN Free Trade Area หรือ AFTA) ในการรวมกลุ่มกันทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งกว่าความร่วมมือทางด้านการค้าในลักษณะของการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกันดังที่เป็นมา

¹สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, "ระเบียบโลกใหม่กับภูมิภาคเอเชีย," กรุงเทพธุรกิจ (30 กันยายน 2534) : 19.

ข้อเสนอเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทย

ความจริงแล้วนั้น ข้อเสนอในเรื่อง "เขตการค้าเสรีอาเซียน" ก็มีข้อเสนอใหม่ที่เพิ่งถูกเสนอให้นำมาปรับใช้กับอาเซียน แต่เป็นข้อเสนอที่ประธานาธิบดีมาร์กอสแห่งฟิลิปปินส์ได้เคยเสนอมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 เพื่อให้มีการพัฒนาเป็นตลาดร่วมอาเซียนในอีก 10 ปีถัดไป ข้อเสนอนี้ได้รับการพิจารณาในที่ประชุมหลายยุคหลายสมัย แต่ก็มีได้รับความสนใจจากประเทศสมาชิกเนื่องจากความไม่พร้อมและสภาพต่าง ๆ ที่ไม่เอื้ออำนวย ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในกลุ่มอาเซียนที่คล้ายคลึงกันอันเป็นอุปสรรคต่อการค้าภายในกลุ่ม แนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เริ่มจากอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออกที่เหมือน ๆ กัน โครงสร้างทางภูมิศุลกากรของสมาชิกอาเซียนที่ต่างกันอย่างกว้างขวาง นอกจากนี่ประเทศในกลุ่มอาเซียนยังมีรายได้หลักจากการเก็บภาษีศุลกากร ถ้าหากมีการยกเลิกยอมส่งผลกระทบต่อรัฐบาลขาดรายได้ไปเป็นจำนวนมหาศาล อีกทั้งปัญหาการขาดแคลนเงินทุนทำให้ประเทศอาเซียนจำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนจากประเทศนอกกลุ่ม ระดับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ต่างกันก็เป็นอุปสรรคอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ประเทศสมาชิกเกรงกันว่าการแบ่งปันผลประโยชน์จะไม่เท่าเทียมกันด้วย²

ข้อเสนอเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียนหลังจากถูกเก็บเงียบมานานหลายปีก็ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ จากคำกล่าวสุนทรพจน์ของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุนของไทยที่กล่าวในงานเลี้ยงอาหารค่ำเพื่อเป็นเกียรติแก่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี Goh Chok Tong แห่งสิงคโปร์ ที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2534 และในที่ประชุมประจำปีรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน เมื่อวันที่ 19-20 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 ไทยก็ได้นำเสนอเรื่องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนในที่ประชุมด้วย ซึ่งก็ได้รับการต้อนรับจากประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศเป็นอย่างดี โดยไทยได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการตั้งเขตการค้าดังกล่าว และได้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงของประเทศไทยในการริเริ่มแนวความคิดนี้ ทั้ง ๆ ที่ไทยยังมีความพร้อมน้อยที่สุด และมีพิกัดอัตราภาษีศุลกากรสูงที่สุด คือ มีอัตราร้อยละ 60 สำหรับสินค้าประเภทเสื้อผ้า และร้อยละ 60 สำหรับสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เช่น โทรทัศน์ เป็นต้น ในขณะที่

²ฝ่ายวิชาการธนาคารกสิกรไทย, "เขตการค้าเสรี ผลงานโบว์แดงรัฐบาลไทย," กรุงเทพธุรกิจ (23 ตุลาคม 2534) : 8.

หลาย ๆ ประเทศในกลุ่มอาเซียนมีอัตราต่ำกว่าหรือไม่เรียกเก็บเลย แต่ไทยก็พร้อมที่จะร่วมมืออย่างเต็มที่ จึงทำให้บรรดาสมาชิกอาเซียนมีความคลางแคลงใจไทยน้อยลง จนทำให้รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนยอมรับข้อเสนอของไทยเมื่อต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2534 และมีมติเห็นชอบให้ไทยนำเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียนไปศึกษาในรายละเอียด เพื่อเสนอเป็นรายงานต่อผู้นำของประเทศในกลุ่มอาเซียน โดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีนายอานันท์ ปันยารชุน ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4

ความหมายของการรวมตัวกันในรูปแบบเขตการค้าเสรี

ความหมายของการรวมตัวกันในรูปแบบเขตการค้าเสรีนั้น เป็นลักษณะของบูรณาการทางเศรษฐกิจ (economic integration) ชั้นแรก ที่ประเทศสมาชิกตกลงกันที่จะไม่จัดเก็บภาษีศุลกากรหรือมีโควต้าระหว่างกัน แต่ประเทศสมาชิกยังคงมีมาตรการภาษีและไม่ใช่ภาษีสำหรับสินค้าจากประเทศนอกกลุ่มได้ตามปกติ สำหรับเครื่องมือในการที่พัฒนาให้เป็นเขตการค้าเสรีอาเซียนนั้น ก็ยังคงใช้มาตรการการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางการค้าภาษีศุลกากรเช่นเดิม ซึ่งปัจจุบันมีสินค้าที่อยู่ในขอบข่ายมากมายเป็นหมื่น ๆ รายการ แต่จะเสริมมาตรการแบบ CEPT เข้าไปเพื่อปูทางไปสู่ความเป็นเขตการค้าเสรีอาเซียนในอนาคตข้างหน้าอย่างเป็นระบบ

มาตรการ CEPT นั้น ได้แก่การกำหนดรายการสินค้าที่จะนำมาลดหย่อนภาษีศุลกากรระหว่างกัน โดยในขั้นแรกประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความแตกต่างกันในพิกัดอัตราภาษีศุลกากรที่เรียกเก็บกับสินค้าประเภทเดียวกันจะต้องปรับให้อยู่ระดับเดียวกันก่อน โดยที่อัตราเรียกเก็บใหม่นั้นควรจะเป็นอัตราที่ได้จากค่าเฉลี่ยจากอัตราที่เรียกเก็บเดิมของแต่ละประเทศ และควรเป็นค่าสูงสุดที่ประเทศสมาชิกยอมรับด้วย โดยแบ่งอัตราภาษีศุลกากรออกเป็น 4 ระดับด้วยกัน คือ ร้อยละ 0-5, ร้อยละ 5-10, ร้อยละ 10-15, และร้อยละ 15-20 ถ้าหากว่าอัตราการเรียกภาษีศุลกากรของประเทศสมาชิกใดต่ำกว่าอัตราที่ปรับแล้วนี้ ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องเพิ่มอัตราการเรียกเก็บใหม่ให้เท่ากับอัตราที่ปรับ ซึ่งการปรับนี้ยังผลให้มีการบังคับใช้เพียงในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น หลังจากนั้นก็จะปรับลดลงร้อยละ 50 จากอัตราที่เรียกเก็บทุก ๆ ปีจนกว่าอัตราการเรียกเก็บจะเป็นศูนย์

ตัวอย่างเช่น CEPT มีการเรียกเก็บภาษีศุลกากรอยู่ร้อยละ 40 ก็จะถูกลดลงเป็นร้อยละ 20 และร้อยละ 10 ในปีที่ 2 และปีที่ 3 ตามลำดับ ในปีที่ 4 CEPT ก็จะเป็นศูนย์ นั่นหมายถึงสภาพที่มีการยกเว้นการเก็บภาษีศุลกากรระหว่างประเทศสมาชิกโดยอัตโนมัติ³

ปัจจัยที่สนับสนุนการตั้งเขตเสรีการค้าอาเซียน

1. ปัจจัยภายนอก

1.1 พัฒนาการการจัดกลุ่มการค้าระหว่างประเทศ ในช่วงไม่กี่ปีมานี้ประเทศต่าง ๆ มีแนวโน้มรวมกันเป็นเขตเศรษฐกิจการค้าในระดับภูมิภาคกันมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างอำนาจต่อรองในเวทีการค้าโลกและเพื่อสกัดกั้นการค้านอกกลุ่มในลักษณะ trade bloc ซึ่งคาดกันว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบในระดับสูงต่อเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศโดยทั่วไป อาทิเช่น การกีดกันทางการค้าต่อสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม ในที่นี้จะขอล่าวเฉพาะการรวมตัวของ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ การรวมตัวกันของสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก เป็นเขตการค้าเสรีแห่งอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement หรือ NAFTA) และกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (Economic Community หรือ EC)⁴ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาและยุโรปเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญของอาเซียน ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของอาเซียนอาจเกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวางในอนาคตข้างหน้า จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้อาเซียนมีความร่วมมือกันที่เข้มแข็งมากขึ้นกว่าเดิมเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้กับอาเซียน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวของกลุ่ม NAFTA เนื่องจากสถานการณ์ทางการค้าระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญ อย่างเช่น สหรัฐอเมริกากำลังประสบปัญหามากมาย อันเนื่องมาจาก สภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ของสหรัฐอเมริกาเอง ไม่ว่าจะเป็นการขาดดุลการค้า การขาดดุลงบประมาณ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด อัตราการขยายตัวที่ซบดง⁵ ซึ่งบีบบังคับให้สหรัฐอเมริกามีความจำเป็นต้องรวมตัวกับประเทศในภูมิภาคเดียวกันในรูปของเขตการค้าเสรี โดยร่วมมือกับประเทศแคนาดา เม็กซิโก เป็นเขตการค้าเสรีแห่งอเมริกาเหนือ หรือ NAFTA ซึ่งขณะนี้

³Narongchai Akrasanee, "The case for a strong Asean trade area," The Nation (23 October 1991): B3.

⁴สุชาติ ธาดาธำรงเวช, "เขตการค้าเสรี หัวหอกสู้ศึก ยุโรป-อเมริกาเหนือ," กรุงเทพธุรกิจ (1 พฤศจิกายน 2534): 8.

⁵ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ในสหรัฐอเมริกา, เศรษฐกิจต่างประเทศ 11 (มีนาคม 2534): 1-8.

กำลังอยู่ในขั้นตอนของการจัดตั้งจะให้มีการยกเลิกภาษีศุลกากรที่เรียกเก็บระหว่างกันให้หมดไปภายในปี ค.ศ. 1999 ทั้งนี้เพื่อเตรียมไว้รับมือกับการรวมกลุ่มทางการค้าต่าง ๆ ที่มีอยู่

นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังนำเอามาตรการทางด้านการค้าที่เข้มงวดมาใช้กับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะกับประเทศในแถบเอเชียอย่างจริงจัง อาทิเช่น กฎหมายการค้าสหรัฐอเมริกามาตรา 301 การเพิ่มค่าธรรมเนียม และการตัดทอนโควต้าการนำเข้ามาใช้

สำหรับการรวมกลุ่มของ EC นับว่ามีการรวมตัวที่เข้มแข็งมากกว่า NAFTA เนื่องจากกลุ่มนี้มีการรวมตัวกันมานานนับหลายสิบปีแล้ว และกำลังจะพัฒนาไปสู่ขั้นการรวมตัวเป็นตลาดยุโรปตลาดเดียวในปี ค.ศ. 1992 (Single European Market) หรือ การเป็นตลาดร่วมสมบูรณ์และกำลังพัฒนาสู่การเป็นสหภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง ส่วนกลุ่มต่าง ๆ ที่นอกเหนือจาก EC และ NAFTA เช่น ในทวีปออสเตรเลียมีการทำความตกลงการค้าเสรีระหว่างออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ (Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement หรือ ANZCERTA) ยังคงถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่ยังอยู่ไกลจากอาเซียนเรา เราคงจะไม่ได้รับผลกระทบอะไรมากมายนักในระยะเวลายันใกล้นี้

นอกจากการรวมตัวของ 2 กลุ่มใหญ่ที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีการรวมตัวกันทางด้านเศรษฐกิจในแถบภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ที่ซึ่งบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนก็เป็นสมาชิกร่วมอยู่ด้วยเช่นกัน ได้แก่ กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Economic Cooperation หรือ APEC) ที่มีโครงการนานเป็นระยะเวลา 2 ปีอยู่ในขณะนี้ และเมื่อเร็ว ๆ นี้ นายกรัฐมนตรีมหาธีร์ โมฮัมหมัด แห่งมาเลเซีย ได้เสนอให้มีการจัดตั้ง "เขตเศรษฐกิจการค้าเอเชียตะวันออก" (East Asian Economic Caucus หรือ EAEC) โดยมีญี่ปุ่นเป็นแกนนำที่สำคัญเพิ่มเข้ามา ข้อเสนอแนะทางมาเลเซียกำลังเร่งให้ที่ประชุมยอมรับอยู่ ซึ่งการรวมกลุ่มทั้งสองนี้เป็นการรวมกลุ่มที่มีขนาดใหญ่และมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะกลุ่ม EAEC จัดได้ว่าเป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเดียวกันที่ใหญ่เป็นอันดับ 3 รองจาก การรวมกลุ่มของอเมริกาเหนือและ EC และมีศักยภาพสูงมากทีเดียว คาดว่าการรวมกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ น่าจะส่งผลดีและเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มอาเซียน แต่ผลประโยชน์ที่กลุ่มอาเซียนจะได้รับมากน้อยแค่ไหนนั้น ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับกลุ่มอาเซียนเองว่า จะสามารถแสดงบทบาทในฐานะเป็นกลุ่มที่รวมตัวกันทางเศรษฐกิจอย่างเข้มแข็งมากแค่ไหน ถ้าหากอาเซียนสามารถรวมตัวกันเป็นตลาดเดียวกันที่ประกอบด้วยจำนวน

ประชากรมากถึง 316 ล้านคน (ใกล้เคียงกับประชาคมยุโรป 320 ล้าน) มีค่าเฉลี่ยรายได้ประชาชาติถึง 1100 เหรียญสหรัฐอเมริกา ยิ่งจะเป็นการเพิ่มบทบาทของอาเซียนในกลุ่มของ APEC และ EAEC ให้มากขึ้น⁶

1.2 การแข่งขันทางการค้าระหว่างกลุ่มภูมิภาค เนื่องจากสภาพการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นในเวทีการค้าโลก ประเทศก็เปรียบเสมือนกับหน่วยธุรกิจหนึ่งที่ต้องมีการรวมตัวกันเพื่อให้มีขนาดในการแข่งขันกับกลุ่มประเทศอื่น ๆ ได้ ซึ่งจะเป็นผลผลักดันให้รัฐบาลของประเทศที่มารวมตัวกันพยายามลดขั้นตอนและกฎเกณฑ์ลงเพื่อให้สภาพการรวมตัวนั้นกระทำได้ง่ายขึ้น ในกรณีของอาเซียนก็เช่นกัน ประเทศสมาชิกได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้นในสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน จากลักษณะเศรษฐกิจที่แข่งขันกันอยู่ ได้ถูกปรับเปลี่ยนโครงสร้างมาเป็นลักษณะของการเสริมต่อกันมากขึ้น ทั้งนี้มีใช่เพื่อการตอบโต้ แต่เพื่อให้มีการพึ่งพากันเองมากขึ้น ปรับปรุงอาเซียนเองเพื่อให้เป็นที่ดึงดูดการค้า การลงทุนจากภายนอก ขณะเดียวกันก็ต้องร่วมมือกันแข่งขันกับภายนอก และผนึกกำลังเพิ่มอำนาจการต่อรองกับประเทศกลุ่มอื่น ๆ รวมทั้งประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุความจำเป็นดังนี้ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับข้อเสนอในเรื่องการจัดเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทย ทั้ง ๆ ที่ในอดีตที่ผ่านมาข้อเสนอนี้ได้ถูกมองข้ามมาโดยตลอด

1.3 การคลี่คลายทางการเมืองโลก ดังได้กล่าวมาแล้วในช่วงไม่กี่ปีมานี้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจโลกอย่างรวดเร็ว หลังจากสงครามเย็นระหว่างสองอภิมหาอำนาจได้ยุติลงด้วยการล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียต และยุโรปตะวันออก ทำให้สถานการณ์ด้านความมั่นคงในภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะความขัดแย้งต่าง ๆ ในกลุ่มประเทศอินโดจีนกำลังคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น ผลมาจากการคลี่คลายทางการเมืองโลกและการขยายตัวทางด้านการค้าและการลงทุน โลกยุคใหม่จึงเป็นโลกที่มีสภาพของการติดต่อและการร่วมมือกันระหว่างประเทศมากขึ้น การรวมตัวทางเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากในโลกยุคปัจจุบัน

⁶Narongchai Akrasanee, "The case for a strong Asean trade area," p. B3.

ดังนั้นเพื่อที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศสมาชิกอาเซียน จึงทำให้อาเซียนต้องคิดหามาตรการใหม่ ๆ เพื่อการรวมตัวที่แข็งแกร่งของอาเซียน ฉะนั้น แนวความคิดในเรื่องเขตเสรีการค้า ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เป็นที่เข้าใจสากล จึงถูกเสนอไว้เป็นเป้าหมายการรวมตัวของอาเซียนนั่นเอง

2. ปัจจัยภายใน

นอกจากปัจจัยภายนอกที่มีส่วนในการผลักดันทำให้เกิดความคิดให้อาเซียนมีการรวมตัวเป็นเขตการค้าเสรี ยังมีปัจจัยภายในภูมิภาคเองอีกหลายประการที่เอื้ออำนวยและมีผลผลักดันทำให้เกิดข้อเสนอที่ว่านี้ อันได้แก่

1. การรวมกลุ่มการค้าเสรีแห่งอาเซียนเป็นการขยายตลาดอาเซียนให้เป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่จากเดิมที่มีความต้องการของตลาดในแต่ละประเทศ ประมาณ 50-80 ล้านคน ขยายเป็น 316 กว่าล้านคน หรือ มีมูลค่าการซื้อขาย 1,100 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาต่อปี การมีตลาดที่มีขนาดใหญ่เป็นสิ่งที่จำเป็นมาก สำหรับรองรับสินค้าที่ผลิตขึ้นจำนวนมากจากความประหยัดของขนาดอุตสาหกรรม (economy of scale) เมื่อเกิดการรวมตัวกัน ทั้งนี้เพราะการรวมตัวกันทำให้อุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้น เกิดความประหยัดในแง่ของต้นทุนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงานเมื่อมีการผลิตในปริมาณมาก ๆ อีกทั้งในระยะหลังบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนได้หันมาใช้นโยบายการผลิตเพื่อการส่งออกให้เป็นรายได้ของประเทศ แทนที่นโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องหาตลาดในต่างประเทศด้วย

2. เป็นการสร้างความชำนาญในการผลิต โดยเฉพาะการแบ่งกันผลิตสินค้าตามความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ(Comparative Advantage) ตามแนวทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ส่วนสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพและจำเป็นต่อการผลิตกันเองในประเทศก็ให้มีการประชุมกำหนดนโยบายในการผลิตและส่งออกในแนวเดียวกัน เพื่อป้องกันการแข่งขันกันเองในตลาดโลก

3. บรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีความได้เปรียบในด้านอัตราค่าจ้างแรงงานที่ค่อนข้างถูก อีกทั้งมีวัตถุดิบที่จำเป็นในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมหลายชนิด ทั้ง 2 ประการนี้นับว่าเป็นปัจจัยที่ดึงดูดนักลงทุนต่างชาติเป็นอย่างดีทีเดียว และถ้าหากอาเซียนมีการรวมตัวกัน เปิดเสรี

ทางการค้าระหว่างกันมากขึ้น ยิ่งจะเพิ่มแรงดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้มาลงทุนในอาเซียนมากกว่าเดิมอีก อาเซียนก็จะกลายเป็นทำเลทองของการลงทุนจากต่างชาติไปในที่สุด

4. เมื่อมีการเปิดเสรีทางการค้าอย่างเต็มที่ในภูมิภาคแล้ว ย่อมก่อให้เกิดสภาพของการซื้อขายคล่องในภูมิภาค มีความร่วมมือกันเพื่อแข่งขันกับภายนอก โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกัน (resource pooling) ให้เป็นประโยชน์สูงสุดและจัดสรรส่วนแบ่งตลาดภายใน ตลอดจนร่วมมือหาทางขยายส่วนแบ่งตลาดภายนอก (market sharing)

5. แม้ว่าโครงสร้างทางการผลิตจะคล้ายคลึงกัน เป็นอุปสรรคต่อการค้าภายในกลุ่มดังได้กล่าวมาแล้ว แต่โครงสร้างการส่งออกและนำเข้าของประเทศสมาชิกมีการกระจายประเภทมากขึ้น ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะแต่ละประเทศมีฐานการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมที่แตกต่างกัน การรวมตัวกันเป็นเขตเสรีทางการค้าย่อมส่งผลดีให้การค้าภายในกลุ่มขยายตัวในระยะยาว

ในส่วนของประเทศไทยนั้น นโยบายของรัฐบาลในระยะหลังก็เปิดให้มีการค้าเสรีมากขึ้น ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวความคิดการค้าเสรีและระบบการค้าของโลกในปัจจุบัน ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ก็เปิดเสรีทางการค้ามากขึ้นเช่นกัน ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลเนื่องมาจากผลการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ซึ่งอยู่ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าของสหประชาชาติ (General Agreement on Trade and Tariff หรือ GATT) ที่ขอให้ประเทศต่าง ๆ เปิดให้มีการค้าเสรีมากขึ้น ด้วยความเชื่อที่ว่ายิ่งระบบการค้าเปิดเสรีมากเท่าไร ยิ่งส่งผลดีต่อการค้าโลก

สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ประเทศสมาชิกอาเซียนหันมาพึ่งพิงกันเองมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ประกอบกับปัจจัยภายนอกดังได้กล่าวมาแล้วที่มีส่วนช่วยผลักดัน ทำให้เกิดความคิดในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนเพื่อผลประโยชน์ของอาเซียนเอง

ผลการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ว่าด้วยเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียน

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 4 ที่ประชุมได้มีการตกลงและลงนามในเอกสารที่สำคัญ 3 ฉบับด้วยกัน ดังนี้

1. แถลงการณ์ร่วม หรือ ที่เรียกชื่ออย่างเป็นทางการว่า " ปฏิญญาแห่งสิงคโปร์ 1992 " (Singapore Declaration of 1992)⁷ ลงนามโดยผู้นำของประเทศอาเซียนทั้งหก แถลงการณ์ฉบับนี้ได้วางกรอบและทิศทางใหม่ของการร่วมมือของกลุ่มอาเซียนไว้อย่างชัดเจน ในส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจนั้น ให้เร่งรัดความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยดำเนินการมาตรการเศรษฐกิจใหม่ ๆ ภายใต้อาเซียน Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation รวมทั้งประกาศพันธสัญญาในการก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนขึ้นภายในกรอบระยะเวลา 15 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536 โดยใช้มาตรการอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม (Common Effective Preferential Tariff หรือCEPT) เป็นกลไกหลัก ซึ่งตั้งเป้าลดอัตราภาษีศุลกากรสินค้าขาเข้าระหว่างอาเซียนลงให้เหลือในอัตราร้อยละ 0-5 สินค้าที่อยู่ในรายการลดภาษีนี้นี้มีด้วยกัน 15 รายการ ได้แก่ น้ำมันพืช ซีเมนต์ เกล็ดแก้ว ใย พลาสติก ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง เยื่อกระดาษ สิ่งทอ เซรามิกและเครื่องแก้ว อัญมณี ขั้วไฟฟ้าทองแดง อิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์ไม้และหวาย นอกจากนี้ยังเสนอให้อาเซียนเพิ่มความร่วมมือเกี่ยวกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (NTBs) โดยให้มีการทำข้อเสนอแนะต่อการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 5 ที่จะจัดขึ้นในอีก 3 ปีข้างหน้าที่กรุงเทพฯ ฯ ตลอดจนให้อาเซียนยึดมั่นในหลักการของระบบการค้าที่เปิดให้เสรีของ GATT อีกด้วย

2. กรอบข้อตกลงในการยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation)⁸ ลงนามโดยผู้นำประเทศภาคีอาเซียนทั้งหมด เป็นเอกสารสำคัญที่ให้ความหมายหรือคำจำกัดความที่ชัดเจนของภาคความร่วมมือต่าง ๆ ที่สมาชิกอาเซียนทั้งหกประเทศสามารถทำงานร่วมกันได้

3. ข้อตกลงว่าด้วยอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม ซึ่งเป็นโครงการเพื่อการก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff For the ASEAN Free Trade Area)⁹ เอกสารฉบับนี้ลงนามโดยรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน เป็นข้อตกลงที่จะให้มีการลดภาษีศุลกากรระหว่างประเทศภาคีอาเซียนเพื่อปูทางไปสู่เขตการค้าเสรี สำหรับขั้นตอน

⁷ASEAN Heads of Government Meeting, "Singapore Declaration of 1992," 27-28 January 1992, Singapore, pp. 1-5.

⁸"ASEAN Summit 4 เปิดประตูการค้าเสรีอาเซียน ผันเป็นจริงของลูกผู้ชายชื่อนันท์," ฐานเศรษฐกิจ (3-9 กุมภาพันธ์ 2535) : 8.

⁹"สาระสำคัญของปฏิญญาสิงคโปร์ 1992," ผู้จัดการ (29 มกราคม 2535) : 15.

การลดภาษีศุลกากรนั้นได้กำหนดให้ลดอัตราภาษีสำหรับสินค้าที่มีการเรียกเก็บเกินร้อยละ 20 เหลือ ร้อยละ 20 ภายในระยะเวลา 5-8 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 หลังจากนั้นให้ลดต่อไป ให้เหลือร้อยละ 0-5 ภายในกำหนดเวลารวมไม่เกิน 15 ปี ทั้งนี้อัตราการลดแต่ละครั้งต้องไม่ ต่ำกว่าร้อยละ 5 ส่วนสินค้าใดที่มีการเรียกเก็บอัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า ณ วันที่ 1 มกราคม 2536 ให้ตกลงกันระหว่างประเทศในการกำหนดลดอัตราภาษีลงเหลือร้อยละ 0-5 ใน ระยะเวลาที่เร่งด่วน อย่างไรก็ตามประเทศไทยหนึ่งสามารถดำเนินการลดอัตราภาษีให้เป็นศูนย์โดยทันที หรือดำเนินการลดโดยรวดเร็วก็ได้

สำหรับข้อตกลง CEPT นี้จะไม่รวมสินค้าเกษตร ซึ่งหมายถึง วัตถุประสงค์ทางการเกษตร และผลผลิตทางการเกษตรที่ไม่ได้แปรรูป หรือ สินค้าเกษตรที่ผ่านกรรมวิธีแปรรูปขั้นต้นซึ่งมีการ เปลี่ยนแปลงไปจากรูปเดิมน้อยที่สุด แต่ก็ยังสามารถใช้มาตรการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร หรือเครื่องมืออื่น ๆ ในการบรรล่วัตถุประสงค์การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนได้ นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกยังสามารถยกเว้นสินค้าบางรายการที่ยังไม่พร้อมที่จะเข้า CEPT ได้เป็นการชั่วคราว ซึ่งในระหว่างการขอยกเว้น ประเทศนั้นจะไม่ได้รับสิทธิพิเศษจากประเทศอื่น ๆ สำหรับสินค้านิด นั้นเช่นกัน

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ไทยได้กำหนดระยะเวลาในการลดภาษีนำเข้าสินค้าจาก อาเซียนไว้แล้ว ซึ่งจะมีผลในทางปฏิบัติทันทีในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536 โดยภายในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2536 สินค้าที่นำเข้าจากอาเซียนจะมีการเรียกเก็บภาษีศุลกากรไม่เกินร้อยละ 30 และภายในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2537 จะต้องลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 20 ซึ่งในกลุ่มสินค้า 15 รายการที่มีการตกลงกันให้มีการลดอัตราภาษีเข้าระหว่างกันทันทีนั้น ผู้ผลิตสินค้าของไทยคงจะ ได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้โดยตรง (ดูตารางที่ 5-1) และคาดว่าไทยมีความพร้อมในการแข่งขัน 7 รายการ และอาจใช้เวลาไม่ถึง 15 ปี อาจเป็นไปได้ภายใน 3-5-8 ปี โดยมีการลดภาษีร่วมกับ ประเทศอาเซียนอื่น ๆ ที่สนใจ สินค้า 7 รายการนั้น ได้แก่ ซีเมนต์ ปูน ผลิตภัณฑ์หนัง เยื่อกระดาษ สิ่งทอ อัญมณี และเฟอร์นิเจอร์จากไม้และหวาย ส่วนในรายการใดที่ไทยยังไม่ พร้อมที่จะลดก็อาจยืดเวลาออกไปได้ตามหลักการ 6-x Formula ซึ่งระบุว่า แต่ละประเทศไม่

จำเป็นต้องเริ่มลดภาษีพร้อมกันในทุกรายการสินค้า เพียงแต่ในระยะเวลา 15 ปี ทุกประเทศต้องลดภาษีนำเข้าให้ได้ทั้งหมดทั้ง 15 รายการ¹⁰

ดูตารางที่ 5-1
ผู้ผลิตสินค้าไทยที่คาดว่าจะถูกกระทบจากการตั้ง AFTA

รายการ	ผลบวก	ผลลบ
ซีเมนต์		/
ปื๊ย		/
เยื่อกระดาษ		/
อัญมณีและเครื่องประดับ	/	
สิ่งทอ	/	
ผลิตภัณฑ์ไม้และหวาย	/	
ผลิตภัณฑ์ยางพารา	/	
ยา		/
พลาสติก		/
เคมีภัณฑ์		/
เซรามิกและเครื่องแก้ว	/	
อิเล็กทรอนิกส์	/	
ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง		/
น้ำมันปาล์ม		/
ข้าวไฟฟ้าทองแดง		/

ที่มา : คاعدการณ์จากสภาพการแข่งขันปัจจุบันและอนาคต โดย "ผู้จัดการรายวัน"

จะเห็นได้ว่า ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 4 นี้ ผู้นำทั้งหกได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการตกลงใจร่วมกันในการรับเอาข้อเสนอการตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนเป็นเป้าหมายหลักในการยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าของกลุ่ม โดยใช้มาตรการ CEPT เป็นเครื่องมือในการก้าวไปสู่เป้าหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตามความสำเร็จอย่างงดงามในการผลักดันให้อาเซียนยอมรับแนวความคิดเขตการค้าเสรีอาเซียนนี้ ก็ไม่ใช่เป็นหลักประกันว่าสิ่งที่มีการตกลงกันนั้นจะมีการนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามแผนการที่วางเอาไว้ หนทางสู่ความสำเร็จในการร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าในรูปแบบใหม่ของอาเซียนยังจะต้องฟันฝ่าปัญหาอุปสรรคต่างๆ อีกมากมาย

¹⁰ "ธุรกิจมีเวลา 10 เดือนปรับตัวรับ 'AFTA'" ผู้จัดการ (29 มกราคม 2535) : 1.

เขตการค้าเสรีอาเซียนกับความสำเร้จ

ความคิดในการรวมอาเซียนเป็นเขตที่มีการค้าเสรีนั้น แม้ว่าจะมีปัจจัยที่สนับสนุนมากมายหลายประการดังกล่าว แต่ก็เชื่อว่าหนทางจะปลอดโปร่งปราศจากปัญหาอุปสรรคใด ๆ เลย การจัดตั้งให้อาเซียนเป็นเขตที่มีการค้าเสรีนั้นยังต้องเผชิญกับปัญหาหลายอย่างด้วยกัน ซึ่งปัญหาเหล่านั้นก็ไม่ใช่ว่าปัญหาแปลกใหม่สำหรับอาเซียน แต่เป็นปัญหาที่อาเซียนต้องเผชิญเมื่ออาเซียนมีการนำเอามาตรการการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรมาใช้ เพียงแต่เป็นปัญหาคงระแวงมนเท่านั้นเอง ปัญหาที่สำคัญ ๆ นั้น ได้แก่ เรื่องระบบภาษีศุลกากรของแต่ละประเทศที่ค่อนข้างจะมีอัตราการเรียกเก็บที่แตกต่างกันไป

ในขณะที่มีการนำเอามาตรการการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรมาใช้ อาเซียนก็ต้องเจอกับปัญหาที่ประเทศที่มีอัตราการเรียกเก็บอากรขาเข้าสูงมีความรู้สึกว่าคุณไม่ได้ประโยชน์อะไรจากการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ๆ นี้ แต่กลับเสียผลประโยชน์ให้กับประเทศที่มีอัตราการเรียกเก็บอากรขาเข้าต่ำ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ส่วนการนำเอามาตรการ CEPT มาใช้ แต่ละประเทศก็จะต้องปรับให้เป็นระบบอัตราภาษีศุลกากรที่เหมาะสมอันเดียวกัน ซึ่งแต่ละประเทศในตอนี้ต่างก็มีจุดยืนที่ต่างกัน ดังนั้นในเรื่องของการปรับอัตราภาษีศุลกากรให้เป็นระดับเดียวกันนั้นอาจจะเป็นปัญหาที่ตกลงกันค่อนข้างยาก ตัวอย่างเช่น การนำเข้าซีเมนต์ ฟิลิปปินส์เรียกเก็บภาษีนำเอาในอัตราร้อยละ ๑ ในขณะที่ไทยไม่มีการเรียกเก็บภาษีนำเข้าเลย

นอกจากนี้ปัญหาความแตกต่างกันทั้งโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระดับของการพัฒนาของบรรดาประเทศสมาชิกนับว่าเป็นปัญหาใหญ่มากทีเดียวที่อาเซียนจะต้องยอมรับความเป็นจริงในข้อนี้ อาทิเช่น อินโดนีเซียเป็นประเทศที่ใหญ่มากมีประชากรกว่า 17๑ ล้านคนในปี พ.ศ. 2532 อุตสาหกรรมหนักส่วนใหญ่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้นจึงจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาานกว่าประเทศอื่นๆ ในการปรับระบบเศรษฐกิจของตน ส่วนฟิลิปปินส์นั้นสภาพระบบเศรษฐกิจค่อนข้างแย่ จำต้องอาศัยเวลาและมาตรการพิเศษเสริมเข้ามาช่วย ดังนั้น ประเทศสมาชิกย่อมต้องมีการประนีประนอมและยอมผ่อนปรนระหว่างกัน หากสมาชิกอาเซียนคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของประเทศตนเป็นหลัก โดยปราศจากการประสานผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกความสำเร็จก็ดูเหมือนจะห่างไกลออกไปอีก

ดังนั้นในการกำหนดระยะเวลา 10 ปี (timeframe) เพื่อบรรลุเป้าหมายของเขตการค้าเสรีอาเซียน ตามข้อเสนอของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีนายอานันท์ ปันยารชุน ดูเหมือนว่าค่อนข้างจะเร็วเกินไปสำหรับการปรับตัวของสมาชิกอาเซียนบางประเทศที่มีความพร้อมน้อยกว่า แต่ถ้าหากโครงการนี้ีระยะเวลาออกไปเป็น 20 ปี ก็จะนานเกินไปสำหรับนักลงทุนต่างชาติรวมทั้งนักลงทุนของประเทศสมาชิกที่คาดหวังจะได้รับผลประโยชน์จากการรวมตัวกันเป็นเขตการค้าเสรีอาเซียน ดังนั้นระยะเวลา 15 ปีที่ได้มีการตกลงกำหนดกันในที่ประชุมนี้เหมาะสมแล้ว เพราะเป็นระยะเวลาไม่เร็วหรือช้าเกินไป เนื่องจากอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานที่กำลังพัฒนาขึ้นมาใหม่ในบางประเทศจำเป็นต้องอาศัยเวลาในการพัฒนานานพอสมควร และสำหรับประเทศสมาชิกบางประเทศที่ไม่พร้อมจะเข้าร่วมในโครงการ 15 ปี เพื่อบรรลุเป้าหมายเขตเสรีการค้าอาเซียนในขณะนี้ ก็ควรจะใช้เวลาในการตัดสินใจ แต่ไม่ควรนานเกิน 3 ปี เพราะถ้านานกว่านี้ก็จะทำให้โครงการล่าช้าออกไปอีก

นอกจากนี้อาเซียนยังต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นมาตรการที่จะใช้เป็นเครื่องมือนำไปสู่การจัดเก็บภาษีและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีที่มีอยู่ระหว่างกัน การมีมาตรการปกป้องชั่วคราว (safety net) สำหรับกิจการบางประเภทที่อาจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงและมีความจำเป็นต้องช่วยพยุงไว้ในชั่วระยะเวลาหนึ่ง ตลอดจนองค์กรที่จะช่วยสนับสนุนทางด้านเงินทุน ล้วนส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแห่งอาเซียนทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามก็เชื่อกันว่า หากรายละเอียดของแนวความคิดนี้ ได้รับการปรับให้มีความเหมาะสมกับสภาพของอาเซียน และชี้แจงให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคกันอย่างชัดเจน ตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขอย่างจริงจังและจริงใจแล้ว ความคิดที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนที่ได้รับการยอมรับจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 คงจะเป็นเป้าหมายที่ได้มีการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นอาเซียนเองก็ต้องระวังด้วยมิให้การขยายตัวของเขตการค้าเสรีนั้น เป็นไปในลักษณะปกป้องมากเกินไปต่อประเทศที่ 3 เพราะแทนที่จะเป็นการร่วมมือประสานผลประโยชน์กันกลับกลายเป็นลักษณะของการกีดกันทางการค้าในระดับกลุ่มประเทศไป

อย่างไรก็ตาม ผลจากการตกลงกันในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนตามข้อเสนอของไทย จะเป็นหนทางใหม่ในการผนึกกำลังกันทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน ได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด คงจะต้องรอดูผลในทางปฏิบัติอีกสักระยะ ซึ่งจะเริ่มนำมาใช้ตั้งแต่วันที่

1 มกราคม พ.ศ. 2538 ส่วนความตีบหน้าต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการ CEPT นั้นคงจะต้องรอคู
การประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ 6 ซึ่งกำหนดจะจัดขึ้นที่ กรุงเทพฯ ฯ ในอีก 3 ปี ข้างหน้า



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย