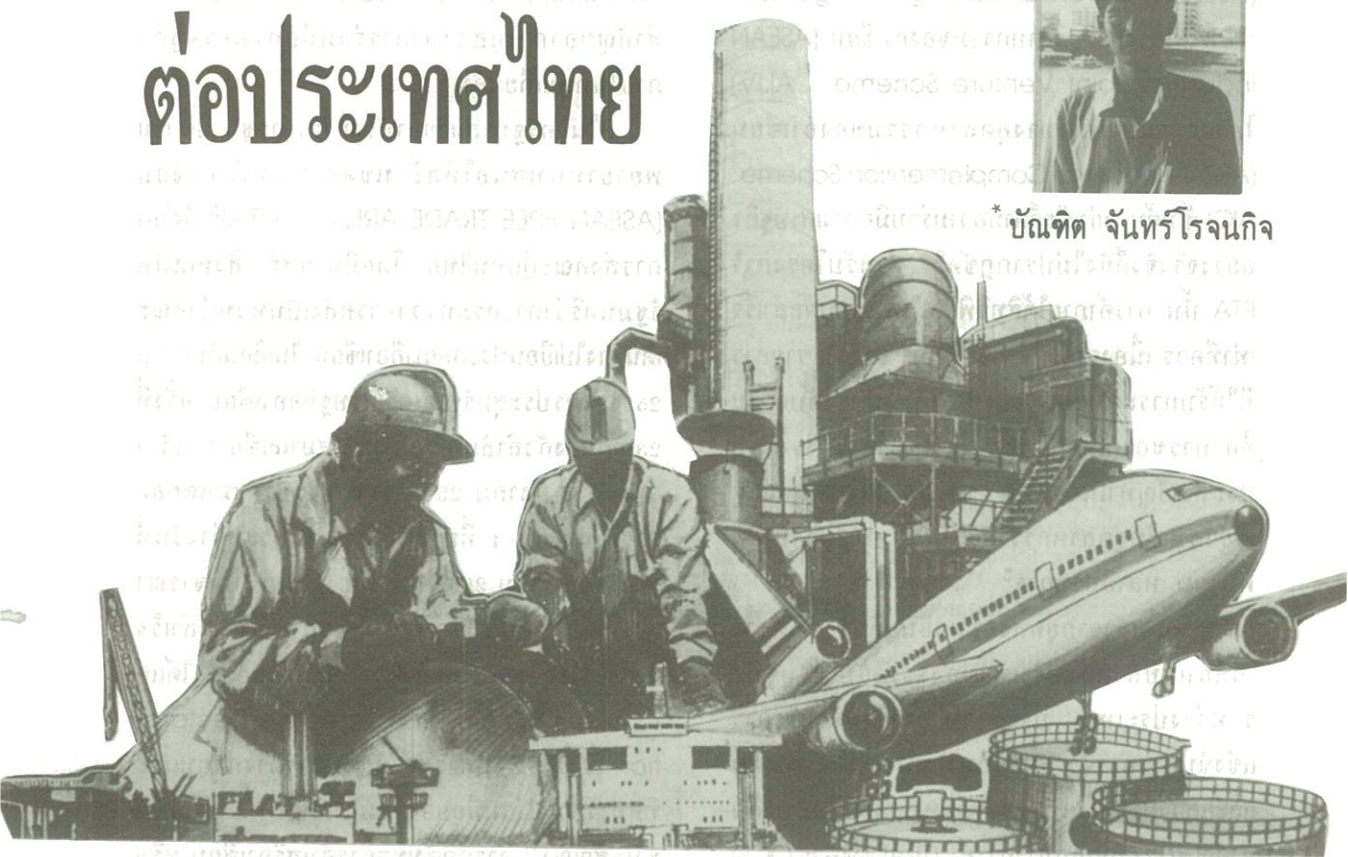


AFTA กับผลกระทบ ต่อประเทศไทย



*บัณฑิต จันทรโรจนกิจ



หลังจากการประกาศปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) ในปี พ.ศ. 2510 เพื่อก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN) อันประกอบด้วยประเทศสมาชิกคือ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ มาเลเซียและไทย¹ เพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มเดียวกันเริ่มปรากฏ ความพยายามที่จะแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรมเป็น

ครั้งแรกในการประชุมสุดยอด ASEAN ณ เกาะบาหลี พ.ศ. 2519 (Declaration of Asean Concord) มติของที่ประชุมนำไปสู่การจัดตั้งสถาบันความร่วมมือทางเศรษฐกิจของ ASEAN โดยมีสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN SECRETARIAT) ที่กรุงจาร์กาตาร์ ประเทศอินโดนีเซีย และจัดให้มีการประชุมระหว่างคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนทุกปี

1. ประเทศบรูไน เข้าร่วม ASEAN ในปี 2527.

ตามหลักการความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีโครงการต่าง ๆ เช่น ข้อตกลงว่าด้วยสิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (ASEAN Preferential Trading Arrangement : PTA) โครงการอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Venture Scheme : AIJV) โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Complementation Scheme : AIC) เป็นต้น อย่างไรก็ตามความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างจริงจังก็ยังไม่ปรากฏชัด² สำหรับโครงการ PTA นั้น การค้าภายใต้สิทธิพิเศษไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากในจำนวนสินค้า 20,916 รายการที่ได้รับการลดหย่อน เป็นสินค้าที่ไม่ตรงกับความต้องการของแต่ละประเทศ ส่วนโครงการอื่น ๆ ประสบปัญหาเนื่องจาก ขาดแคลนเงินทุนและผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมเหล่านั้น รวมไปถึงปัจจัยพื้นฐาน หลายประการ³

ภายหลังจากยุคสงครามเย็นยุติลง เกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ประชาคมโลกหันมาสนใจการแข่งขันทางการค้า การรักษาผลประโยชน์ของตน และแสวงหาเส้นทางทางการค้าระหว่างประเทศเป็นประเด็นสำคัญ การรวมกลุ่มทางการค้า (TRADING BLOCS) ไม่ว่าจะเป็น เขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area : EEA) เขตการค้าเสรีอเมริกา-

เหนือ (North America Free Trade Agreement : NAFTA) รวมไปถึงการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสังคมนิยม เป็นระบบเสรีต่างเป็นแรงกดดันให้ ASEAN ตระหนักถึงความสำคัญของการแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในกลุ่มเดียวกัน⁴

ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีความพยายามนำเสนอให้สร้างเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN FREE TRADE AREA : AFTA)⁵ ได้แก่ การส่งคณะผู้แทนไทย โดยมีนายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นหัวหน้าคณะเดินทางไปเยือนประเทศภาคีอาเซียน ในเดือนกันยายน 2534 การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 23 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ระหว่างวันที่ 7-8 ตุลาคม 2534 จนถึงการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ที่ประเทศสิงคโปร์ ระหว่างวันที่ 27-28 มกราคม 2535 ฝ่ายไทยได้เสนอให้พิจารณาการจัดตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียน เป็นผลสำเร็จ และมีการลงนามในเอกสารสำคัญ 3 ฉบับ⁶ ได้แก่

1. ปฏิรูปลิงคโปร์ Singapore Declaration of 1992) มีสาระสำคัญในการวางกรอบและทิศทางความร่วมมือของกลุ่มอาเซียน และประกาศพันธสัญญาในการก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน หรือ AFTA ภายในระยะเวลา 15 ปี (2536-2551)

2. กรอบข้อตกลงในการยกกระดืบ ความ

² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 กรุงเทพมหานคร สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2532 หน้า 18

³ “ทางที่ต้องเลือกเดินของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (4) ผลได้เสียจากอวฟต้า” ผู้จัดการรายวัน. 1 ตุลาคม 2535 หน้า 22

⁴ อมเรศ ศิลอาอ่อน “AFTA : โอกาสและการปรับตัวของไทย” ผู้ส่งออก. 5, 111, ปักษ์หลังมีนาคม 2535 หน้า 77-79

⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 79

⁶ เปิดยุคเศรษฐกิจเสรีอาเซียน กรุงเทพมหานคร ประชาชาติธุรกิจ. 2535 หน้า 36-42

ร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน (FRAME WORK AGREEMENT) ON ENHANCING ASEAN ECONOMIC COOPERATION) เป็นการให้ความ-
หมายจำกัดความในภาคความร่วมมือต่างๆ

3. ข้อตกลงว่าด้วยอัตราภาษีศุลกากรร่วม (AGREEMENT ON THE COMMON EFFECTIVE PREFERENTIAL TARIFF (CEPT) FOR ASEAN FREE TRADE AREA) มีเนื้อหาสาระในการกำหนด
จำกัดความถึงข้อตกลงในการลดภาษีศุลกากร
ระหว่างประเทศอาเซียนซึ่งลงนามโดยคณะ
รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน) เพื่อให้การจัดตั้ง
AFTA สัมฤทธิ์ผล

หลักการของ AFTA
ตามปฏิญญาสิงคโปร์ กลุ่มอาเซียนจะสร้าง
เขตการค้าเสรี โดยใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน
(COMMON EFFECTIVE PREFERENTIAL
TARIFF : CEPT) เป็นกลไกสำคัญ ที่จะดำเนิน
การให้อัตราภาษีเหลือร้อยละ 0-15 ภายในเวลา
15 ปี สินค้าที่อยู่ในข่ายได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรม
สินค้าเกษตรที่แปรรูป สินค้าประเภททุน ยกเว้น
สินค้าเกษตร การลดภาษี แบ่งเป็น 2 แบบ

1. แบบปกติ (NORMAL TRACK)
 2. แบบเร่งลดภาษี (FAST TRACK)
1. แบบปกติ แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม
- 1.1 สินค้าที่มีอัตราภาษีปัจจุบันสูงกว่า 20%
จะต้องลดให้เหลือ 20% ก่อนภายในเวลา
5-8 ปี จากนั้นจะใช้ตารางการลดภายใน
7 ปีที่เหลือ ให้ลดครั้งละ 5% ทุก 2 ปี
 - 1.2 สินค้าที่มีอัตราภาษีปัจจุบัน เท่ากัน 20%
จะต้องลดภาษีโดยมีตารางในการลดให้
ลดภาษี 5% ทุก 5 ปี

2. แบบเร่งลดภาษี (FAST TRACK) เป็นสินค้าที่
จะต้องลดภาษีทันที นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม
2538 มีรายการทั้งสิ้น 15 รายการดังนี้

1. ซีเมนต์ (T)
2. ปูน (T)
3. เชือกกระดาน (T)
4. เพอร์นิเจอร์ไม้ (T) และหวาย (T)
5. หนังสือและผลิตภัณฑ์หนังสือ (T)
6. อัญมณีและเครื่องประดับ (T)
7. สิ่งทอ (T) ยกเว้น AFTA ของประเทศ
8. อิเล็กทรอนิกส์ (T) ยกเว้นประเทศ
9. น้ำมันพืช (M) ยกเว้นประเทศ
10. เคมีภัณฑ์ (S) ยกเว้นประเทศ
11. เกษภัณฑ์ (S) ยกเว้นประเทศ
12. พลาสติก (S) ยกเว้นประเทศ
13. ผลิตภัณฑ์ยาง (M) ยกเว้นประเทศ
14. เซรามิก (I) และแก้ว (P) ยกเว้นประเทศ
15. แกลโทดทองแดง (P) ยกเว้นประเทศ

อินโดนีเซีย
M = มาเลเซีย
หมายถึงประเทศ P = ฟิลิปปินส์
ผู้เสนอ S = สิงคโปร์
ไทย
สินค้านอกจากนี้ สินค้าที่จะได้รับสิทธิพิเศษ
(Concession) จากภาคอาเซียน จะต้องเป็น
ผลผลิตของประเทศอาเซียน ที่มีสัดส่วนของมูลค่า
ที่ทำในอาเซียน (LOCAL CONTENT) ไม่ต่ำกว่า
ร้อยละ 40 ซึ่งจะเป็นสัดส่วนจากประเทศเดียว
(SINGLE COUNTRY CONTENT) หรือสัดส่วน
สะสม (CUMULATIVE ASEAN CONTENT) จาก
อาเซียนก็ได้

7 สมชัย ฤชุพันธุ์ “ผลกระทบต่อไทยจากการตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน” ผู้จัดการรายวัน. 12 ตุลาคม 2535

8 “2538 : ปีแห่งการปรับตัวเพื่อรองรับ AFTA” ผู้จัดการรายวัน 31 ธันวาคม 2535 หน้า 10

การปรับโครงสร้างขององค์กรอาเซียน

ให้ยกเลิกคณะกรรมการเศรษฐกิจปัจจุบัน 5 คณะ โดยที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (SEOM) ได้รับมอบให้ดูแลความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียนทั้งหมด และจะตั้งคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีขึ้นมาในรูปของคณะมนตรี (COUNCIL) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล ประสานงาน และ ทบทวนการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลง CEPT สำหรับ AFTA (ดูแผนภาพ 1)

ผลกระทบของ AFTA ในทางบวก

1. เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (TRADE CREATION) โดยมุ่งหวังให้มีการค้า ภายในกลุ่ม ประเทศอาเซียนเพิ่มมากขึ้น

2. การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จากการลดอัตราภาษีจะทำให้อุปสรรคในการแข่งขัน ระหว่างอุตสาหกรรมทวีความเข้มข้นมากขึ้น ทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต นั้น หมายถึงการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนการหันมาผลิตอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ขึ้น ทดแทน

3. การขยายตัวในการลงทุน การรวมกลุ่ม เศรษฐกิจจะทำให้ตลาดมีขนาดใหญ่มากขึ้น ส่งผล ให้เกิดการประหยัดต่อขนาดในการผลิต (ECONOMY OF SCALE) ซึ่งจะช่วยให้ต้นทุนให้ เคลื่อนย้ายทุนมาสู่ภูมิภาคอาเซียนมากขึ้น

4. เพิ่มอำนาจการต่อรองให้กลุ่มอาเซียน ในการเจรจาทวิภาคีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการ เสร็จทางด้านการค้า

5. ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์ เนื่องจากการ แข่งขันและการปรับปรุงประสิทธิภาพ การผลิต การร่วมลงทุน ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยี จะส่งผลให้ราคาสินค้าลดต่ำลง และมีทางเลือกมากขึ้น

ผลกระทบของ AFTA ในทางลบที่อาจเกิดขึ้น

1. การเบี่ยงเบนทางการค้า (TRADE DIVER- SION) ในกรณีที่มีการลดภาษีจะทำให้สินค้าจาก ประเทศภายในกลุ่มที่มีต้นทุนสูงกว่าสินค้าจากแหล่ง อื่น ทำให้มีการบิดเบือนทางการค้า

2. เกิดการบิดเบือนทางการผลิตและบริโภค เมื่อมีการค้าเสรีระหว่างอาเซียน สินค้านำเข้าจาก อาเซียนอาจมีราคาถูกกว่าสินค้าบริโภคที่ผลิตใน ประเทศ อาจมีการนิยมบริโภคสินค้าจากอาเซียน ทำให้สินค้าในประเทศถูกแย่งส่วนแบ่งการตลาด และในส่วนของอุตสาหกรรมส่งออกจะมีการ ขยายตัวมากขึ้น ผลทั้งสองด้านอาจมีผลหักล้างกัน แต่ต้องขึ้นกับว่า การปรับตัวของอุตสาหกรรมใน ประเทศจะสอดคล้องกับความได้เปรียบโดยเปรียบ เทียบ (COMPARATIVE ADVANTAGE) หรือไม่ อีกประการหนึ่งก็คือ โครงสร้างภาษีศุลกากรที่จัด เก็บจากสินค้านำเข้าจากประเทศนอกกลุ่ม หากมี ภาษีต้นทาง เช่น ภาษีวัตถุดิบสูง ก็จะทำให้เกิด การได้เปรียบเสียเปรียบกัน ในกรณีของไทยการ ใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มจะทำให้ลดข้อเสียเปรียบ ในกรณีดังกล่าว

3. การกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมใน ประเทศ อุตสาหกรรมบางประเภทที่มีความสามารถ ในการแข่งขันต่ำ และได้รับการปกป้องในรูปแบบ ต่าง ๆ จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง และจะต้อง ปรับปรุงประสิทธิภาพในการแข่งขันให้สูงขึ้น หาก ไม่สามารถสู้ได้ก็ต้องเปลี่ยนไปประกอบการอุตสาหกรรมอื่นที่มีประสิทธิภาพและความสามารถในการ แข่งขันสูงกว่า

4. การสูญเสียรายได้จากภาษีศุลกากรของ รัฐบาล เนื่องจากการลดอัตราภาษี แต่คาดว่าจะ ได้รับรายได้จากส่วนอื่นสูงขึ้น

ความคืบหน้าของ AFTA

ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2535 มีการประชุม วาระพิเศษของเจ้าหน้าที่อาวุโสฝ่ายเศรษฐกิจของ อาเซียน (SEOM) เพื่อเตรียมหาข้อสรุปเกี่ยวกับ โปรแกรมการลดอัตราภาษีของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นการกำหนดแผนการลดภาษีในรายละเอียด นอกจากนี้ประเทศสมาชิกได้เสนอให้แยก รายการสินค้าใน NORMAL TRACK, FAST TRACK และสินค้าสงวนไปลดภาษี (EXCLUSION) ให้ชัดเจน โดยเฉพาะ รายการสินค้าสงวนไม่ลดภาษี (ดูตารางที่ 1) พบว่า อินโดนีเซียมีรายการของ สงวนสูงสุด คือ 1,800 รายการ รองลงมาคือ ฟิลิปปินส์ 1,100 รายการ บรูไน 600 รายการ (แต่อาจจะมีการลดลงอีกในระยะต่อไป) และมาเลเซีย 600 รายการ ขณะที่ประเทศไทยและสิงคโปร์ มีรายการสินค้าสงวนต่ำที่สุด คือ 118 รายการ

สินค้าในรายการสงวน แบ่ง 3 รายการ คือ

- รายการที่เลื่อนสงวนลดภาษีจาก FAST

TRACK ให้อยู่ใน NORMAL TRACK สำหรับไทย ขอยกเว้นสินค้า 3 กลุ่ม คือ อิเล็กทรอนิกส์ เคมีภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์พลาสติก

- รายการสงวนไม่เก็บภาษีชั่วคราว (TENDING EXCLUSION) เป็นการยกเว้นการลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าบางรายการ ในช่วง 8 ปีแรก (1 ม.ค. 2536 ถึง 1 มกราคม 2544) ไทยขอให้ พืชน้ำมัน เช่น ปาล์ม มะพร้าว และถั่วเหลือง อยู่ในรายการนี้

- รายการสงวนไม่เก็บภาษีถาวร (PERMANENT EXCLUSION) ได้แก่ สินค้าเกษตรที่ยังไม่ได้แปรรูป และสินค้าที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศ และศีลธรรม

ประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากก็คือ นิยามของสินค้าเกษตรแปรรูป เดิมที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ที่กรุงมะนิลา รับรองว่า ให้ตีความสินค้าเกษตรแปรรูปตามหลักของสหประ-

แผนภาพ 1 องค์การของ AFTA

รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน
ASEAN Economic Ministers.: AEM

คณะมนตรี (Council)

ผู้แทนระดับรัฐมนตรี ประเทศละ 1 คน
และเลขาธิการอาเซียน ทำหน้าที่กำกับ ดูแล
ประสานงานและทบทวนการปฏิบัติตามข้อตกลง

หน่วยสนับสนุน

เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน
(Senior Economic Officials' Meeting : SEOM)

สำนักเลขาธิการอาเซียน

ตารางที่ 1 รายการสินค้าใน AFTA

ประเทศ	สินค้าในโปรแกรมลดภาษี				สินค้าสงวน		
	โปรแกรม เร่งด่วน	โปรแกรม ปกติ	รวม	(1)/(2)	ชั่วคราว	ถาวร	รวม
	FAST TRACK	NORMAL TRACK	(1)	(%)	ยกเว้นทั่วไป		(2)
1. บรูไน	1,826	4,357	6,183	94.48	166	195	6,544
2. อินโดนีเซีย	3,165	4,288	7,453	80.82	1,708	61	9,222
3. มาเลเซีย	3,251	6,895	10,146	86.38	648	952	11,746
4. ฟิลิปปินส์	862	3,250	4,112	73.94	1,199	250	5,561
5. สิงคโปร์	2,200	3,514	5,714	97.98	—	118	5,832
6. ไทย	1,936	2,764	4,700	88.38	118	500	5,318

ที่มา : ผู้จัดการรายวัน 31 ธันวาคม 2535

ตารางที่ 2 แสดงความได้เปรียบเสียเปรียบของแต่ละประเทศในการเข้าสู่เขตการค้าเสรีอาเซียน*

ประเทศ	เสียเปรียบ	ได้เปรียบ
อินโดนีเซีย		เฟอร์นิเจอร์ไม้, เฟอร์นิเจอร์หวาย
มาเลเซีย	ซีเมนต์, สิ่งทอ, เพชรพลอยและอัญมณี	เคมีภัณฑ์, พลาสติก, ซีเมนต์
ฟิลิปปินส์	ซีเมนต์, สิ่งทอ, น้ำมันพืช	ปุย, เชือกกระดาบ, ผลิตภัณฑ์ไม้, ยาง
	ผลิตภัณฑ์ยาง, ไม้และหวาย	ปุย, เชือกกระดาบ
ไทย	เชือกกระดาบ, เม็ดพลาสติก, แก้ว, กระจก, เครื่องใช้ไฟฟ้า, ยาง, หนังสือ	สิ่งทอ, เพชรพลอย, พลาสติก, ซีเมนต์, เคมีภัณฑ์, เซรามิก

* สิงคโปร์และบรูไน ไม่มีอุตสาหกรรมใดได้รับผลกระทบ

ที่มา : การสัมมนา “ผลกระทบของการรวมกลุ่มต่อประเทศไทย” คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16-18 ธันวาคม 2535 (ผู้จัดการรายวัน 31 ธันวาคม 2535)

ตารางที่ 3 มูลค่าการส่งออก-นำเข้าของไทยกับอาเซียน

	2532	2533	2534	2535	2536*
นำเข้า	82,391.5	104,344.4	119,588.8	136,500.0	153,000.0
ส่งออก	59,487.2	67,067.9	85,914.3	110,000.0	132,000.0

หน่วย : (ล้านบาท)

* คาดการณ์

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (ผู้จัดการรายวัน 31 ธันวาคม 2535)

บทลงท้าย

ท่ามกลางการปรับเปลี่ยนระเบียบการค้าในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก เศรษฐกิจไทยอยู่บนหนทางที่เต็มไปด้วยการแข่งขันทั้งภายในกลุ่มอาเซียนและภายนอกกลุ่ม การสร้างเขตการค้าเสรีอาเซียนจะทำให้เกิดการปรับโครงสร้างการผลิตภายในประเทศ โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมที่ผ่านมาประเทศ

ไทย กลุ่มเศรษฐกิจอุตสาหกรรมภายในประเทศหลาย
ประเภทด้วยมาตรการทางภาษีอากร การลดอัตรา
ภาษีศุลกากรตามข้อตกลง AFTA นอกจากจะส่ง
ผลให้รัฐบาลขาดรายได้แล้ว ยังทำให้อุตสาหกรรม
หลายประเภทต้องรีบปรับตัวรองรับการแข่งขันโดย
เร่งพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต เทคโนโลยี ทักษะ
ฝีมือแรงงานฯ เช่น อุตสาหกรรมอื่นที่มีความได้
เปรียบกว่า ในระยะสั้นไทยอาจได้รับผลกระทบ
สูงกว่าประเทศอื่น (ดูตารางที่ 2) แต่ในระยะยาว
คาดการณ์กันว่าไทยจะสามารถขยายการค้าในภูมิภาค
อาเซียนได้มากกว่าปัจจุบัน (ดูตารางที่ 3)
อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมแล้วกลุ่ม ASEAN จะมี
อำนาจในการเจรจาต่อรองบนเวทีการค้าโลกมาก
ขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความร่วมมือ
ของประเทศสมาชิก กลุ่ม ASEAN ในความมุ่งมั่น
ที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากการสร้างเขตการค้าเสรี
อาเซียนร่วมกัน

ប្រតិបត្តិការស្រាវជ្រាវ