

บทที่ 4

พันธกรณีตามข้อบทเรื่องบริการทางการเงินในความตกลงการค้าเสรี ทวีภาคีศึกษากรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็น emerging markets ที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับประเทศไทยมากกว่าประเทศภาคีอื่นๆ ของสหรัฐฯ และคาดว่าสหรัฐฯ จะใช้รูปแบบข้อตกลงที่ใช้กับสิงคโปร์เป็นแม่แบบในการเจรจากับประเทศในภูมิภาคเอเชียต่อไป ดังนั้น จึงควรมีการวิเคราะห์สถานการณ์และโครงสร้างของระบบธนาคารของประเทศสิงคโปร์ก่อนการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐฯ รวมถึงข้อผูกพันต่าง ๆ โดยเฉพาะเงื่อนไขการเปิดตลาดของข้อตกลง เพื่อให้เข้าใจถึงแนวคิดและนโยบายการเปิดเสรีภาคการธนาคารของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีจุดตั้งต้นที่ต่างกันเชิงโครงสร้างระบบการเงิน ทั้งนี้ การเรียนรู้จากประสบการณ์ผ่านการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการวางกลยุทธ์เปิดเสรีของไทยในการเจรจาจัดทำ FTA กับสหรัฐฯ

4.1 ข้อตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ – สิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางการเงินที่สำคัญแห่งหนึ่งในโลกซึ่งประกอบด้วยผู้ให้บริการทางการเงินสิงคโปร์และต่างชาติจำนวนมากกว่า 500 แห่งที่ให้บริการที่หลากหลายในด้านรูปแบบและผลิตภัณฑ์ โดยสิงคโปร์เป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่อยู่ใน 10 อันดับแรกทั้งในด้านปริมาณธุรกรรมการค้าเงินตราต่างประเทศ และการค้าตราสารอนุพันธ์นอกตลาดซื้อขาย (over-the-counter derivatives) ขณะเดียวกันก็มีตลาดทุนที่พัฒนาแล้วระดับหนึ่ง ทั้งนี้ ภาคการเงินของสิงคโปร์ได้สร้างรายได้แก่ระบบเศรษฐกิจประมาณร้อยละ 10 ของ GDP และมีการจ้างงานประมาณร้อยละ 5 ของการจ้างงาน โดยหากเรียงตามลำดับสินทรัพย์แล้ว ภาคการธนาคารมีขนาดสินทรัพย์คิดเป็นสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 80 ของสินทรัพย์รวม ตามด้วยภาคประกันภัยและ Merchant banks ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 5 ที่เหลือเป็นภาคบริการทางการเงินอื่นๆ อาทิ บริษัทเงินทุน เป็นต้น

สิงคโปร์ได้เล็งเห็นความสำคัญของการปฏิรูปภาคการเงินที่มีการพึ่งพิงภาคการธนาคารเป็นหลัก เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจ รวมถึงการคงไว้ซึ่ง

¹ http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Section_Index.html 2006 อ้างถึงใน ธาริษา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549), หน้า 64.

สถานภาพของการเป็นศูนย์กลางทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันกับศูนย์กลางทางการเงินอื่นๆ ทั้งนี้ทางการมีนโยบายให้ภาคการเงินเป็นภาคธุรกิจที่ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยมีนโยบายการเสริมสร้างความเป็นศูนย์กลางทางการเงินของโลกที่ชัดเจน สิงคโปร์จึงเร่งดำเนินการปฏิรูปภาคการเงินในหลายด้านไปพร้อมๆกัน ด้วยการเปิดเสรีทางการเงินอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากการลดข้อจำกัดการแข่งขันโดยสมัครใจผ่านเวทีพหุภาคีภายใต้ GATS และการดำเนินการตามแผนการเปิดเสรีภาคการธนาคารระยะ 4 ปี ของสิงคโปร์ ตั้งแต่ พ.ศ.2542-2545 (Banking Liberalization Package) และขณะเดียวกันก็ได้ดำเนินการปฏิรูปในด้านอื่นไปพร้อมกันด้วย เช่น โครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน กฎหมายและกฎเกณฑ์กำกับสถาบันการเงิน การพัฒนาตลาดทุน ทำให้สิงคโปร์มีความพร้อมที่จะเปิดตลาดบริการทางการเงินยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อได้มีการเจรจา FTA กับสหรัฐฯ (โดยเริ่มเจรจาในปลายปี 2543 และ สิ้นสุดในต้นปี 2546) ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูปภาคการเงินในภาพรวม

4.1.1 ระบบธนาคารของสิงคโปร์ก่อนการเจรจา FTA กับสหรัฐฯ

แม้ว่าสิงคโปร์จะมีระบบการเงินที่มีการแข่งขันสูง โดยเฉพาะภาคประกันภัยและหลักทรัพย์ที่เปิดให้มีการแข่งขันกับต่างชาติอย่างเต็มที่แล้วก็ตาม แต่ภาคการธนาคารยังมีการจำกัดการแข่งขันด้วยการให้ใบอนุญาตในรูปแบบที่ต่างกันเพื่อกำหนดขอบเขตธุรกิจที่สามารถทำได้สำหรับธนาคารแต่ละประเภท ซึ่งได้แก่ ธนาคารเต็มรูปแบบ (Full Licensed Banks) ธนาคารพาณิชย์ที่มีขอบเขตธุรกิจจำกัด (Restricted Banks) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น Wholesale Banks และวิเทศธนกิจ (Offshore Banks) โดยกระทรวงการคลังของสหรัฐฯ ได้สรุปสถานะข้อจำกัดเหล่านั้นและรายละเอียดของธนาคารรูปแบบต่างๆ ในปี 2542 ก่อนการเจรจาข้อตกลง ดังที่แสดงต่อไปนี้

ใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารในประเทศสิงคโปร์ (ก่อนการเจรจา FTA กับสหรัฐฯ)

Full Licenses อนุญาตให้ธนาคารสามารถให้บริการทางการเงินได้เต็มรูปแบบทั้งที่เป็นสกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์และเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังสามารถรับเงินฝากจากประชาชนได้ไม่จำกัดจำนวน แต่ธนาคารยังคงต้องขออนุญาตจากธนาคารกลางสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore : MAS) ในการเปิดสาขาแห่งใหม่หรือย้ายสาขา ซึ่งธนาคารต่างชาติไม่สามารถเปิดสาขาเพิ่มเติมและยังถูกจำกัดการให้บริการผ่านเครือข่าย ATM แม้ว่าจะสามารถให้บริการ computer and phone banking ได้ก็ตาม

Restricted Licenses (Wholesale Licenses) เริ่มประกาศใช้ในปี 2514 โดยผู้รับอนุญาตเป็นธนาคารต่างชาติทุกรายสามารถดำเนินกิจการใน Offshore Asian Dollar Market หรือ ตลาดเงินและตลาดทุนระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่ในเอเชีย โดยมีสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางที่สำคัญและธุรกรรมส่วนใหญ่จะเป็นสกุลดอลลาร์สหรัฐอเมริกา แต่ในช่วงหลังๆ เริ่มมีสกุลเงินอื่นด้วย รวมถึงสกุลเงินของเอเชีย ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันกับ full licensed banks แต่ยังมีข้อจำกัดของการทำธุรกรรมในตลาดในประเทศ และการมีสาขาได้ 1 แห่ง ในขณะที่ไม่มีข้อจำกัดด้านปริมาณในการปล่อยกู้สกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์ให้แก่ผู้มีถิ่นฐานในประเทศ (residents) แต่ restricted banks ไม่สามารถรับเงินฝากออมทรัพย์ และไม่สามารถรับเงินฝากประจำจากลูกค้าที่ไม่ใช่ธนาคารจำนวนต่ำกว่า 250,000 ดอลลาร์สิงคโปร์

Offshore Licenses อนุญาตให้ธนาคารดำเนินธุรกรรมด้านการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นธุรกรรมใน Asian Dollar Market แต่ไม่สามารถรับเงินฝากสกุลดอลลาร์สิงคโปร์ที่มีการจ่ายดอกเบี้ย จากลูกค้าที่ไม่ใช่ธนาคารและเป็นผู้ที่มีถิ่นฐานในประเทศ และธนาคารประเภทนี้มีสาขาได้ 1 แห่ง ในขณะที่ธนาคารกลางของสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore : MAS) อนุญาตให้ offshore banks ปล่อยกู้เป็นสกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์ในจำนวนจำกัด และมีการขยายเพดานจำนวนดังกล่าวเป็นลำดับจาก 100 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ในปี 2536 เป็น 200 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ในปี 2540 ตามข้อผูกพันใน WTO และ 300 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ในปีถัดมา

ที่มา : U.S. Department of the Treasury , 1999

* Restricted licenses ได้เปลี่ยนเป็น Wholesale Licenses ในปี 2544 เพื่อให้สะท้อนถึงธุรกรรมทางการเงินที่ธนาคารสามารถทำได้ (ธาริชา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549, หน้า 66.)

ระบบธนาคารพาณิชย์ของสิงคโปร์ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ตลาดในประเทศ (domestic market) และตลาดเงินนอกประเทศ (offshore market) * ซึ่งในส่วนของหลังได้เปิดให้ธนาคารต่างชาติสามารถทำธุรกรรมได้ใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์สิงคโปร์ ตามนโยบายที่จะส่งเสริมให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางการเงิน จึงส่งผลทำให้ธนาคารต่างชาติมีจำนวนมากกว่าธนาคารสิงคโปร์หลายเท่าตัวโดยเฉพาะ Offshore banks ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดของภาคการธนาคารของสิงคโปร์ทั้งในด้านจำนวนธนาคารและสินทรัพย์ ขณะที่ธนาคารท้องถิ่นนั้นยังไม่ได้เปิดให้มีการแข่งขันกับต่างชาติมากนัก โดยสิงคโปร์ไม่ได้ให้ใบอนุญาตเพิ่มเติมแก่ full licensed banks และ restricted banks จนกระทั่งมีการดำเนินการตามแผนการเปิดเสรีภาคการธนาคารตั้งแต่ปี 2542 โดยธนาคารต่างชาติยังเผชิญกับข้อจำกัดด้านสาขาและการให้บริการผ่านเครือข่าย ATM เนื่องจากทางการเห็นว่าตลาดในประเทศมีความสำคัญต่อเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน จึงยังต้องการควบคุมเงินดอลลาร์สิงคโปร์มิให้แพร่หลายจนเสี่ยงต่อการถูกเก็งกำไร ประกอบกับในขณะนั้นสิงคโปร์ยังไม่มีสถาบันประกันเงินฝาก จึงยังไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีการควบคุมจำนวนธนาคารในตลาด ซึ่งทางการได้ประเมินว่ายังมีจำนวนมากเกินไป และเมื่อพิจารณาจากนโยบายการควบคุมฯดังกล่าว ส่งผลทำให้ธนาคารสิงคโปร์ยังสามารถรักษาส่วนแบ่งตลาดส่วนใหญ่ไว้ได้ แม้จะมีจำนวนธนาคารน้อยกว่าจำนวนธนาคารต่างชาติมากก็ตาม แต่ธนาคารสัญชาติสิงคโปร์เท่านั้นที่สามารถประกอบธุรกิจได้เต็มรูปแบบ ขณะที่ธนาคารต่างชาติยังมีข้อจำกัดในการขยายธุรกิจอยู่มาก และธนาคารพาณิชย์ของสหรัฐฯ ก็ไม่ได้มีสัดส่วนนำตลาด (Dominant position) ในตลาดท้องถิ่นหรือตลาดในประเทศสิงคโปร์ โดยมีสินทรัพย์คิดเป็นสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 10 ของสินทรัพย์ในระบบธนาคารของสิงคโปร์ ซึ่งในขณะนั้นธนาคารพาณิชย์ของสหรัฐฯ ที่สำคัญ ได้แก่ Chase Manhattan, Bank of America และ Citibank

4.1.2 การปฏิรูประบบธนาคารของสิงคโปร์

สิงคโปร์มุ่งการเปิดเสรีภาคการเงินเพื่อให้บรรลุถึงการเป็นศูนย์กลางทางการเงิน และได้เพิ่มการแข่งขันในระบบธนาคารอย่างค่อยเป็นค่อยไปเนื่องจากเล็งเห็นความสำคัญของการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและความจำเป็นของสถาบันการเงินภายในประเทศที่ต้องใช้เวลาในการ

* ตลาดเงินนอกประเทศ หรือที่เรียกว่า Asian Dollar Market มีขนาดใหญ่กว่าตลาดท้องถิ่นของสิงคโปร์มาก ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นศูนย์กลางทางการเงินของสิงคโปร์ โดยตลาดเงินนอกประเทศมีสินทรัพย์ ณ มีนาคม 2541 จำนวน 513 พันล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาเทียบกับสินทรัพย์ของตลาดในประเทศจำนวน 193 พันล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (Singapore's Banking Industry Report, September 1998)

ปรับตัวต่อการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น ในช่วงแรกสิงคโปร์จึงไม่ได้ผูกพันตนเองในการเปิดเสรีมากนัก โดยในเวที WTO ในปี 2540 ได้มีการจำกัดสัดส่วนส่วนการถือหุ้นของชาวต่างชาติในธนาคารพาณิชย์ที่ร้อยละ 40 และพิจารณาให้ใบอนุญาตเฉพาะ offshore branches และสำนักงานผู้แทนธนาคารต่างชาติเท่านั้น รวมทั้งขยายเพดานการปล่อยกู้เป็นสกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์ของ offshore banks จาก 100 ล้านดอลลาร์ เป็น 200 ล้านดอลลาร์ ทั้งนี้ จุดเริ่มต้นที่เป็นก้าวสำคัญในการเปิดเสรีภาคการธนาคารในสิงคโปร์คือการประกาศใช้แผนการเปิดเสรีภาคการธนาคารระยะ 4 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2542 – 2545 (Banking Liberalization Package)

แผนการเปิดเสรีภาคการธนาคารแบ่งเป็น 2 ระยะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการควมรวมระหว่างธนาคาร และสร้างความแข็งแกร่งแก่ระบบธนาคารในประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น รวมทั้งเป็นการยกระดับการพัฒนาของธนาคารในประเทศ โดยในระยะแรกจะเป็นการค่อยๆ เพิ่มบทบาทของธนาคารต่างชาติ ด้วยการให้ใบอนุญาตเพิ่มขึ้นและการอนุญาตให้ธนาคารต่างชาติที่ได้รับการยกระดับสามารถทำธุรกรรมได้มากขึ้น เช่น การให้ใบอนุญาต Qualifying Full-Bank (QFB) แก่ธนาคารต่างชาติไม่เกิน 6 แห่ง ซึ่งสามารถทยอยเปิดสาขาและ off-site ATMs ได้รวม 10 แห่ง และการเพิ่มใบอนุญาต Restricted Bank จากจำนวน 15 เป็น 18 ใบ และ Offshore Banks ที่ได้ปรับสถานะเป็น Qualifying Offshore Banks (QOB) ได้รับการขยายเพดานการปล่อยกู้เป็นสกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์จาก 300 ล้านดอลลาร์ เป็น 1 พันล้านดอลลาร์ เป็นต้น สำหรับในระยะที่สองได้มีการเพิ่มการแข่งขันในตลาด domestic retail banking ด้วยการอนุญาตให้ QFBs สามารถตั้งสาขาและ off-site ATMs ได้ 15 แห่ง โดยสามารถให้บริการหักเงินจากบัญชีเงินฝาก (debit services) ผ่านเครือข่ายบริการเครื่องไออาร์ซีเอทีเอ็ม อีทีเอ็ม (Electronic Fund Transfer at the Point of Sale : EFTPOS) เป็นต้น รวมถึงการให้ใบอนุญาต Wholesale Banks (WB) ซึ่งเปลี่ยนจาก Restricted Bank อีก 20 ใบ ในช่วงปี 2544 – 2545 โดยให้อภิสิทธิ์แก่ QOBs จำนวน 8 แห่งในการปรับสถานะก่อน และในระยะต่อไปจะได้ปรับสถานะของ QOBs และ Offshore Banks ทุกแห่งเป็น WB

นอกจากการเปิดเสรีทางการเงินอย่างค่อยเป็นค่อยไปแล้ว สิงคโปร์ยังดำเนินการปฏิรูปในด้านอื่นไปพร้อมกันด้วย เช่น โครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน กฎเกณฑ์กำกับระบบการเงิน การพัฒนาตลาดการเงิน เพื่อรองรับการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นจากธนาคารต่างชาติและเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการเงินให้สามารถรองรับความผันผวนที่อาจเกิดขึ้น จากรายงานการประเมินระบบ

* ธนาคารต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตประเภท QFBs 6 แห่ง คือ Citibank, HSBC, MayBank (of Malaysia), ANB Amro, BNP Paribas และ Standard Chartered

การเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อปี 2546 สามารถสรุปการปฏิรูปในระบบการเงินที่สำคัญ ดังนี้²

1. การผ่อนคลายเกี่ยวกับการใช้ดอลลาร์สิงคโปร์ในด้านธุรกรรมต่างประเทศ ในปี 2545 ได้มีการยกเลิกข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าว แต่บังคับให้สถาบันการเงินที่ไม่มีถิ่นฐานในสิงคโปร์ (Nonresident financial entities) แปรลง (swap) ดอลลาร์สิงคโปร์ที่ได้รับจากเงินกู้ หุ้น และหุ้นกู้เป็นเงินตราต่างประเทศในการทำธุรกรรมในต่างประเทศ และสถาบันการเงินในประเทศไม่สามารถให้สินเชื่อแก่ผู้มีถิ่นฐานนอกประเทศ (Non residents) เกินกว่า 5 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ หากมีเหตุให้เชื่อได้ว่าอาจมีการนำเงินทุนดังกล่าวไปใช้เพื่อเก็งกำไรค่าเงินดอลลาร์สิงคโปร์

2. การแก้กฎหมายและการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ทางประเทศสิงคโปร์ได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ (Banking Act) ในปี 2546 เพื่อขยายขอบเขตธุรกิจ โดยให้มีการจัดตั้งกลุ่มธุรกิจการเงิน (Financial Conglomerate) ขึ้น แต่ต้องขยายธุรกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการธนาคารออกไปไว้ที่หน่วยธุรกิจอื่น และมีการทบทวนกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้กู้ยืมกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้สามารถติดตามความเสี่ยงได้อย่างใกล้ชิดขึ้น เป็นต้น การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคล (Company Act) เพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากยิ่งขึ้น รวมถึงกฎหมายอื่นๆ แบบ disclosure market-based ซึ่งคือการกำกับดูแลโดยผ่านกลไกตลาดที่มีการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเพียงพอ รวมถึงการกำกับดูแลตามมาตรฐานสากลต่าง ๆ

3. โครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เช่น การจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก Consumer Credit Bureau การปรับปรุงระบบการชำระเงินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการบังคับใช้ Code Corporate Governance

4. การพัฒนาตลาดทุน มาตรการที่ดำเนินการเพื่อพัฒนาตลาดทุน ได้แก่ การเพิ่มสภาพคล่องของตลาดซื้อคืน (repo market) การขยายขอบเขตการลงทุนในตลาดทุน เป็นต้น

4.2 การเปิดเสรีภาคการธนาคารภายใต้ข้อตกลงกับประเทศสหรัฐฯ³

การเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐฯ – สิงคโปร์เริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2543 ใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 2 ปี (ปลายปี 2543 – ต้นปี 2546) ในการเจรจา 11 รอบ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สอดคล้องกับแผนการเปิดเสรีภาคการธนาคารระยะ 4 ปีของสิงคโปร์ ตั้งแต่ พ.ศ.2542 – 2545 (Banking

² FSSA Report-Singapore 2003 อ้างถึงใน ธาริษา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549), หน้า 71.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

Liberalization Package) และข้อตกลงทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างทั้งสองประเทศ เนื่องจากสิงคโปร์มีระบบการค้าระหว่างประเทศที่เปิดกว้างกว่าสหรัฐฯ ในตลาดสินค้า ขณะที่ภาคบริการรวมถึงภาคการเงินยังไม่เปิดกว้างเท่าสหรัฐฯ ดังนั้น ผลของการเจรจาครั้งข้างชัดเจน คือ สหรัฐฯ จะลดกำแพงภาษีและข้อจำกัดการนำเข้าสินค้าและสิงคโปร์จะเปิดเสรีตลาดบริการโดยเฉพาะบริการภาคการเงินเป็นการแลกเปลี่ยน⁴

แม้ว่าประเทศสิงคโปร์ได้มีการเตรียมความพร้อมในหลายๆ ด้านมาโดยตลอด และข้อตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ – สิงคโปร์ได้ครอบคลุมถึงการเปิดเสรีภาคการธนาคารที่สอดคล้องกับแผนเปิดเสรีของทางการแล้วก็ตาม และภายหลังจากการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐฯ แล้ว สิงคโปร์ได้ยินยอมเปิดตลาดให้สหรัฐฯ มากกว่าที่เปิดให้เป็นการทั่วไป โดยเฉพาะในตลาดธนาคารในประเทศ (domestic retail banking) แต่ยังสามารถคงไว้ซึ่งประเด็นที่มีความสำคัญต่อเสถียรภาพของระบบการเงิน โดยเฉพาะกรณีธนาคารสิงคโปร์ที่มีความเข้มแข็งและสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ สิงคโปร์เชื่อว่าการแข่งขันจากต่างชาติอย่างค่อยเป็นค่อยไปจะทำให้ธนาคารสิงคโปร์มีประสิทธิภาพและขณะเดียวกันก็มีเวลาที่เพียงพอในการปรับตัวต่อการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น

จากบทวิเคราะห์ของ Key (2003)⁵ ได้ให้ข้อสังเกตว่าการเปิดเสรีภาคการเงินจะได้ประโยชน์สูงสุดหากมีการเปิดเสรีในทั้ง 3 ด้าน คือ การเปิดตลาด (Market Access) ความโปร่งใส (Transparency) และการจำกัดการโอนเงิน (Transfer) ซึ่งข้อตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ – สิงคโปร์มีสาระสำคัญตามกรอบแนวคิด Three Pillars of Liberalization ของ Key สรุปได้ดังนี้

First-Pillar of Liberalization (มาตรการด้านการเปิดตลาด)

1. การเปิดตลาดให้ผู้เล่น (Player) รายใหม่ ได้แก่ การให้ใบอนุญาต full license 1 ใบแก่ ธนาคารสหรัฐฯ และการยกเลิกการกำหนดโควตาใบอนุญาตของ Qualifying Full Bank (QFB)

⁴Menon, Ravi. "Financial Services and Capital Control," in The United States – Singapore Free Trade Agreement: Highlights and insights. (Singapore : Institute of Policy Studies and World Scientific Publishing, 2004). p.105-113 อ้างถึงใน ธาวิธา วัฒนเกษตร, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549), หน้า 72.

⁵Key, Sydney. The Doha Round and Financial Services Negotiations. (Washington, D.C. : American Enterprise Institute Press, 2003) อ้างถึงใน ธาวิธา วัฒนเกษตร, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549), หน้า 73.

* ธนาคารสหรัฐฯ ที่ได้รับ full license และเปิดทำการแล้วคือ 'Citibank Singapore' มีทุนจดทะเบียนชำระแล้ว 1.5 พันล้านดอลลาร์สิงคโปร์

และ Wholesale Banks สำหรับธนาคารสหรัฐฯ ภายหลังจากข้อตกลงมีผลบังคับใช้ 1 ปีครึ่งและ 3 ปี ตามลำดับ

2. การขยายสาขาของธนาคารสหรัฐฯ ได้แก่ การอนุญาตให้ธนาคารสหรัฐฯ 1 แห่ง เปิดจุดให้บริการลูกค้า (customer service locations : CSLs) ได้เพิ่มขึ้นอีก 2 แห่ง หลังจากวันที่ ข้อตกลงมีผลบังคับใช้ และอนุญาตให้ QFB สหรัฐฯ มีจุดให้บริการลูกค้า 30 แห่งจากเดิมที่ไม่เกิน 15 แห่งตามที่ MAS ได้กำหนด และไม่จำกัดจำนวนจุดให้บริการลูกค้าภายหลังจากข้อตกลงมีผลบังคับใช้ 2 ปี

3. การผ่อนคลายเงื่อนไขเกี่ยวกับเครือข่าย ATM ได้แก่ อนุญาตให้ QFBs จัดตั้ง เครือข่าย ATM ระหว่างกันเองได้ และอนุญาตให้ QFBs สหรัฐฯ ที่จัดตั้งในสิงคโปร์สามารถเจรจาเข้าร่วมเครือข่าย ATM ของธนาคารในประเทศได้ ภายใน 2 ปีครึ่งหลังจากข้อตกลงมีผลบังคับใช้และ 4 ปี หลังจากข้อตกลงมีผลบังคับใช้แล้วสำหรับ QFBs สหรัฐฯ ที่ไม่ได้จัดตั้งในประเทศสิงคโปร์

4. การอนุญาตให้ QFBs ของสหรัฐฯ สามารถให้บริการหักเงินจากบัญชีเงินฝาก (debit services) ผ่านเครือข่ายบริการเครื่องโอนชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดขาย (Electronic Fund Transfer at the Point of Sale: EFTPOS)

5. การเปิดตลาดบริการทางการเงินข้ามพรมแดน ได้แก่ การบริการสี่สซึ่งทางการเงิน (เฉพาะสถาบันการเงินที่ได้รับใบอนุญาตในสิงคโปร์ด้วยเงื่อนไขการจำกัดการเข้าถึงข้อมูลของลูกค้า ธนาคารในสิงคโปร์) การให้คำปรึกษาด้านการเงิน การให้และโอนข้อมูลทางการเงิน การประมวลผล ข้อมูลทางการเงินรวมถึง software ที่เกี่ยวข้อง การค้ากับสถาบันการเงินในสิงคโปร์ในธุรกรรมตลาด เงิน (trading in money market instruments) และธุรกรรมเงินตราต่างประเทศและธุรกรรมเกี่ยวกับ อัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย (exchange rate and interest rate instruments)

Second-Pillar of Liberalization (มาตรการลดข้อกีดกันทางการค้า)

1. คู่สัญญาจะดำเนินการเพื่อให้มีความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายและการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสถาบันการเงินและการบริการทางการเงินข้ามพรมแดน

2. ทางการต้องพิจารณาอนุมัติคำขอต่างๆ ในการประกอบธุรกิจทางการเงินให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับเอกสารหลักฐานครบถ้วน โดยทางการมีหน้าที่ต้องแจ้งเหตุผลในการปฏิเสธคำขอเมื่อได้รับการสอบถามจากผู้ประกอบการ

Third-Pillar of Liberalization (มาตรการด้านเงินทุนเคลื่อนย้าย)

คู่สัญญาตกลงให้การโอนเงินเข้าและออกเป็นไปโดยเสรีและรวดเร็ว⁶ อย่างไรก็ตามในการตกลงระงับข้อพิพาทเรื่อง Transfers นักลงทุนสหรัฐฯ จะสามารถนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างนักลงทุนและรัฐได้ 2 ลักษณะคือ

กรณีแรก นักลงทุนสามารถนำเรื่องเข้าสู่อนุญาโตตุลาการได้ภายใน 6 เดือนหลังจากที่รัฐบาลสิงคโปร์บังคับใช้มาตรการจำกัดการชำระและโอนเงินขาออก (outward current payment and transfer) การโอนเพื่อการชำระหนี้ (debt servicing) การโอนกำไรออกนอกประเทศ (profit repatriation) การจ่ายเงินปันผล (dividend payments) และเงินได้จากการลงทุนโดยตรง (proceeds from the sale of foreign direct investments) หรือ

กรณีที่ 2 ภายใน 1 ปีหลังจากที่รัฐบาลสิงคโปร์บังคับใช้มาตรการจำกัดการชำระเงินและโอนเงินขาออกกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการโอนเงินทุนระยะสั้น โดยในการฟ้องร้อง ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการกีดขวางสิทธิในการโอนเงินที่ผู้เสียหายพึงมีอย่างมีนัยสำคัญ ("substantially impeded transfers")⁷ และเกิดการด้อยค่าของสินทรัพย์จากการดำเนินมาตรการดังกล่าว⁷ แต่ผู้เสียหายจะเรียกร้องค่าเสียหายเกินกว่าค่าเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงไม่ได้ และไม่สามารถ

* Article 15.7 : Transfers ในบท Investment กำหนดให้มีการโอนอย่างเสรีกรณีที่เกี่ยวข้องกับทุน กำไรเงินปันผล รายได้ ดอกเบี้ย ค่าบริหารจัดการ (management fee) การชำระหนี้ตามสัญญา การชดเชยค่าเสียหายกรณีที่เกิดความไม่สงบในประเทศหรือที่เกิดจากการระงับข้อพิพาท เป็นต้น โดยจะต้องไม่มีข้อจำกัดด้านการแลกเปลี่ยนสกุลเงิน (a freely usable currency ตามที่ IMF กำหนด) ในอัตราตลาด ยกเว้นกรณี การโอนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีล้มละลาย การบังคับคดีทางอาญาหรือที่มีคำสั่งศาลหรือตามคำสั่งทางปกครอง และการโอนที่เกี่ยวกับการออกและซื้อขายหลักทรัพย์หรือตราสารอนุพันธ์ชนิดต่างๆ โดยทางการจะไม่ใช่มาตรการจำกัดดังกล่าวอย่างไม่เป็นธรรม (ธรรมาภิบาล, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549, หน้า 75.)

* มาตรการที่ไม่ถือว่าเป็น "substantially impeded transfers" หมายถึง มาตรการที่จำกัดการชำระและโอนเงินออกที่บังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยมีขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติการชำระเงินและโอนเงินออกด้วยกฎเกณฑ์ที่มีเหตุผลชัดเจนและมีความโปร่งใส รวมทั้งนักลงทุนมีทางเลือกในการชำระและโอนเงินผ่านกลไกที่อ้างอิงราคา (price-based mechanism) โดยสรุปคือต้องมีลักษณะต่อไปนี้ 1) ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่ขัดต่อหลัก National Treatment และ Most Favored Nation 2) เป็นมาตรการที่อิงกลไกตลาด (price-based) 3) ไม่เป็นการยึดทรัพย์ 4) ไม่เป็นการห้ามนักลงทุนชำระหรือโอนเงินออกในแต่ละขณะ 5) ไม่มีการใช้อัตราแลกเปลี่ยนในรูปแบบ dual หรือ multiple exchange rate 6) ไม่จำกัดการขายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพของสินทรัพย์ใดๆ เป็นสินทรัพย์ในสกุลเงินดอลลาร์ สิงคโปร์รูปแบบอื่นและ 7) ไม่แทรกแซงซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถของนักลงทุนในการหาผลตอบแทนจากสินทรัพย์ที่ถูกจำกัดการโอนเงินออกนอกประเทศในอัตราตลาดในสิงคโปร์

⁷ ตัวอย่าง เช่น หากนักลงทุนคาดคะเนว่าตนจะได้ประโยชน์จากอัตราแลกเปลี่ยนในการโอนเงินออกในวันที่เตรียมจะโอนเงินมากกว่าวันที่มีการโอนเงินจริงแต่ล่าช้าออกไป เนื่องจากถูกจำกัดโดยมาตรการ

เรียกร้องสิทธิจากค่าเสียหายโอกาสจากการลงทุนในสินทรัพย์ที่ถูกจำกัดการโอน หากทางการได้เปิดโอกาสให้นักลงทุนได้ลงทุนในสินทรัพย์อื่นๆ ในสกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์ในช่วง 1 ปี ที่มีการใช้มาตรการดังกล่าวแล้ว (Annex 15 A ประกอบ Section B, Investment Chapter และ Side Letter)

4.3 พันธกรณีที่สามารถระบุมมาตรการไม่สอดคล้องได้

4.3.1 หลัก National Treatment (หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ)

ตามข้อบทดังกล่าวได้ระบุให้ทั้งประเทศสิงคโปร์และประเทศสหรัฐอเมริกา ดำเนินมาตรการต่างๆ ต่อนักลงทุน การลงทุนในสถาบันการเงิน สถาบันการเงินของประเทศคู่สัญญา และผู้ให้บริการทางการเงินข้ามพรมแดนไม่ด้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อประเทศภายในประเทศตนเอง⁷ ในเรื่องการจัดตั้งสถาบันการเงิน การควบรวมกิจการ การขยายกิจการ การดำเนินกิจการ รวมไปถึงการลงทุนในสถาบันการเงินต่างๆ เป็นต้น รวมถึงผู้ให้บริการข้ามพรมแดนด้วย

4.3.2 หลัก Most-Favored-Nation Treatment (หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง)

ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสิงคโปร์ต้องปฏิบัติต่อนักลงทุน สถาบันการเงิน การลงทุนในสถาบันการเงิน และการค้าบริการด้านการเงินข้ามพรมแดนของประเทศคู่ภาคีไม่ด้อยไปกว่าที่ปฏิบัติกับประเทศที่สาม⁸ และหากประเทศสิงคโปร์ให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคการเงินที่ไม่ใช่ประเทศสหรัฐฯแล้ว ทางประเทศสหรัฐฯจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวจากประเทศสิงคโปร์ด้วย⁹

ของทางการแต่ทางการสิงคโปร์มีหลักฐานแสดงได้ว่านักลงทุนจะเสียประโยชน์จากอัตราแลกเปลี่ยนหากไม่ได้บังคับใช้มาตรการดังกล่าว ในกรณีนี้ไม่ถือนักลงทุนสามารถพิสูจน์ข้อเรียกร้องของตนได้ (ธาริษา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549, หน้า 76.)

⁷ ธาริษา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549), หน้า 61.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

⁹ บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, "การเปิดเสรีทางการเงิน ข้อสังเกตจากข้อตกลงระหว่าง สิงคโปร์-สหรัฐฯ." วารสารกระแสดูแลธุรกิจ ปีที่ 10, ฉบับที่ 1671 (วันที่ 27 ตุลาคม 2547): หน้า 2.

4.3.3 หลักการเปิดตลาด(หลัก Market Access for Financial Institutions)

ตามข้อตกลงระบุให้ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสิงคโปร์สามารถเข้าถึงตลาดการแข่งขันภายในประเทศได้โดยไม่มีข้อจำกัด โดยห้ามประเทศคู่สัญญาจำกัดจำนวนสถาบันการเงินของประเทศคู่สัญญา มูลค่าธุรกรรมทางการเงิน จำนวนบุคลากรที่จ้างในภาคการเงิน และรูปแบบการจัดตั้งของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะไม่อนุญาตให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทดสอบความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (Economic Needs Test) ซึ่งประเทศทั้งสองมีมาตรการที่เกี่ยวกับหลักการเปิดตลาด ดังนี้

1. การจำกัดจำนวนของผู้ให้บริการทางการเงินไม่ว่าจะเป็นรูปของโควตาจำนวนรายที่ให้การผูกขาด (monopolies) หรือการให้สิทธิแก่ผู้ให้บริการทางการเงินแต่ผู้เดียว (exclusive service suppliers) หรือการจำกัดโดยอ้างถึงเงื่อนไขความจำเป็นในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น การพิจารณาจากความหนาแน่นของประชากร

2. การจำกัดมูลค่ารวมหรือทรัพย์สินรวมของธุรกรรมบริการทางการเงินในรูปของการกำหนดจำนวนโควตา (numerical quotas) หรือการจำกัดโดยอ้างถึงความต้องการจำเป็นในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น การจำกัดมูลค่าของธุรกรรมสาขาย่อยของต่างชาติ

3. การจำกัดจำนวนธุรกรรมของการให้บริการ (number of financial service operations) หรือการจำกัดจำนวนปริมาณรวมของบริการ (quantity of financial service output) ไม่ว่าจะเป็น การจำกัดในรูปหน่วยของการวัด หรือปริมาณโควตา หรือการจำกัดโดยอ้างถึงความต้องการจำเป็นในทางเศรษฐกิจ

4. การจำกัดจำนวนผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจถูกว่าจ้างในสาขาบริการใดหรือถูกว่าจ้างโดยผู้ให้บริการ หรือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการประกอบการค้าบริการทางการเงินสาขาใดสาขาหนึ่งเฉพาะเจาะจง ไม่ว่าจะจำกัดในรูปโควตา หรือจำกัดโดยอ้างถึงความต้องการจำเป็นในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น จำนวนแรงงานต่างชาติต้องไม่เกินร้อยละเท่าไรหรือค่าจ้างต้องไม่มากกว่าร้อยละเท่าใด

5. การจำกัดรูปแบบหรือกำหนดประเภทเฉพาะของผู้ให้บริการที่เป็นนิติบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่ง (legal entity) หรือบริษัทร่วมลงทุน (joint venture) ประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น จำกัดให้เข้ามาในรูปขององค์กรธุรกิจที่ไม่ใช่ตัวแทน

มาตรการเปิดตลาดของสิงคโปร์ที่มีต่อประเทศสหรัฐฯ เช่น การให้ใบอนุญาตสำหรับธนาคารสหรัฐฯ ภายหลังจากข้อตกลงมีผลบังคับใช้เป็นระยะเวลา 1 ปีครึ่งและ 3 ปี ตามลำดับ และการอนุญาตให้มีการขยายสาขาของธนาคารสหรัฐฯ และไม่จำกัดจำนวนจุดให้บริการลูกค้าภายหลังข้อตกลง

มีผลบังคับใช้ 2 ปี และการผ่อนคลายเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับเครือข่าย ATM รวมทั้งการเปิดตลาดบริการด้านการเงินข้ามพรมแดน ตามที่ได้กล่าวมาในเรื่องมาตรการเปิดตลาดของประเทศสิงคโปร์แล้ว

4.3.4 หลัก Senior Management and Board of Directors

ในข้อตกลงการค้าเสรีได้ระบุให้ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสิงคโปร์ไม่มีการจำกัดเชื้อชาติผู้บริหารและตำแหน่งสำคัญอื่นๆในสถาบันการเงินต่างๆและไม่มีการกำหนดให้เสี่ยงข้างมากจะต้องประกอบด้วยบุคคลสัญชาติตนเองในการตัดสินใจความเห็นต่างๆในสถาบันการเงินนั้นๆ¹¹

ตามหลักดังกล่าว ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบุข้อสงวนในหลักการ Senior Management and Board of Directors โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการหรือกรรมการของธนาคารประเทศสหรัฐอเมริกาต้องมีสัญชาติเป็นอเมริกันทั้งหมด¹²

4.3.5 หลัก Cross-border service

ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสิงคโปร์จะต้องอนุญาตให้ผู้ให้บริการทางการเงินข้ามพรมแดนสามารถให้บริการข้ามพรมแดนได้เท่าเทียมกับภายในประเทศของตนเองและให้ประเทศคู่สัญญาต้องอนุญาตให้บุคคลในอาณาเขตแห่งรัฐของตนและบุคคลซึ่งถือสัญชาติของตนไม่ว่าจะพำนักอยู่ที่ใดสามารถซื้อบริการทางการเงินข้ามพรมแดนของประเทศคู่สัญญาได้

อย่างไรก็ดี การให้บริการทางการเงินข้ามพรมแดนอาจมีความเกี่ยวเนื่องในเรื่องระบุให้การให้บริการข้ามพรมแดนอยู่ในรูปแบบ Positive List หรือระบุบริการที่อนุญาตให้ประเทศคู่สัญญาสามารถทำได้¹³

โดยประเทศคู่สัญญาจะให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติต่อผู้ให้บริการด้านการเงินข้ามพรมแดน และไม่กีดกันการใช้บริการด้านการเงินข้ามพรมแดนจากประเทศคู่ภาคีสำหรับบริการที่มีการกำหนดในภาคผนวกตามแนวทางแบบ Positive List ซึ่งหมายความว่าจำเป็นต้องมีการยกเลิกการควบคุม

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศทุกประเภท โดยทางการสามารถกำหนดให้มีการจดทะเบียนผู้ให้บริการและธุรกรรมทางการเงิน financial products เพื่อการกำกับดูแล¹⁴

4.4 พันธกรณีที่อาจเจรจาตั้งข้อสงวนได้

4.4.1 หลัก New Financial Services

ในประเทศสิงคโปร์อนุญาตให้สถาบันการเงินของประเทศคู่สัญญา สามารถให้บริการทางการเงินใหม่ๆได้เท่าเทียมกับสถาบันการเงินภายในประเทศ โดยอาจมีการกำหนดขั้นตอนเพื่อขออนุญาตก่อนการให้บริการดังกล่าว แต่หากไม่อนุญาตก็ต้องอยู่ภายใต้เหตุผลสำคัญเพื่อรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (prudential reason)¹⁵

และประเทศคู่สัญญาอนุญาตให้ประชาชนของตนเองสามารถไปใช้บริการทางการเงินในต่างประเทศได้ ถึงแม้ว่าการบริการประเภทนั้นๆ จะไม่มาเสนอขายบริการในประเทศของตนเองก็ตาม¹⁶

4.4.2 หลัก Transfers

ประเทศสหรัฐและประเทศสิงคโปร์สามารถจำกัดการโอนเงินของสถาบันการเงินและผู้ประกอบการธุรกิจบริการทางการเงินข้ามพรมแดนได้แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติอีกทั้งจะต้องมีมาตรการที่สามารถรักษาความปลอดภัย ความสมเหตุสมผล และความรับผิดชอบทางการเงิน¹⁷

¹⁴ ธาริษา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย(กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549), หน้า 61.

¹⁵ บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, "การเปิดเสรีทางการเงิน ข้อสังเกตจากข้อตกลงระหว่าง สิงคโปร์-สหรัฐฯ." วารสารกระแสนวัตกรรม ปีที่ 10,ฉบับที่ 1671 (วันที่ 27 ตุลาคม 2547): หน้า 3.

¹⁶ พรเทพ เบญญาอภิกุล , GATS ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ โครงการ WTO Watch (จับ กระแสดังการการค้าโลก)(:กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2548), หน้า 50.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน,หน้า 49.

ข้อตกลงได้กำหนดให้ประเทศคู่สัญญาจะต้องเปิดเสรีการโอนเงินระหว่างประเทศทั้ง โอนเข้าและโอนออก ได้แก่ เงินทุน กำไร เงินปันผล กำไรจากส่วนของทุน ค่า Royalty และ ค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ ฯลฯ¹⁸

นอกจากนี้ ในการตกลงระงับข้อพิพาทเรื่อง Transfers ได้มีการระบุให้นักลงทุน สหรัฐฯ สามารถนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างนักลงทุนและรัฐได้ โดยนักลงทุนของ ประเทศสหรัฐฯสามารถฟ้องร้องเกี่ยวกับมาตรการของประเทศสิงคโปร์ในการห้ามนำเงินออกนอก ประเทศดังกล่าวได้ภายหลังจากมาตรการดังกล่าวมีผลใช้บังคับไม่ต่ำกว่า 1 ปี

4.4.3 ข้อยกเว้น (Exceptions)

ตามข้อบทบริการทางการเงินได้ให้อำนาจประเทศคู่สัญญาในการใช้ Prudential Measure เพื่อปกป้องนักลงทุน ผู้ฝากเงิน ผู้ถือกรรมธรรม์ และผู้ที่สถาบันการเงินและผู้ให้บริการข้าม พรมแดนมีภาระต้องรับผิดชอบให้หรือเพื่อปกป้องความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเงินได้ และ ทางการสามารถให้มาตรการที่ไม่เลือกปฏิบัติในการดำเนินนโยบายการเงิน นโยบายสินเชื่อและอัตรา แลกเปลี่ยนที่เกี่ยวข้องได้ อย่างไรก็ตาม ข้อนี้ไม่มีอำนาจเหนือข้อผูกพันด้านการโอนย้ายเงิน (Transfers) ซึ่งหากมาตรการที่ใช้เป็นการกีดกันการโอนย้ายเงินอย่างมีนัยสำคัญ(Substantially impede transfers) นักลงทุนสามารถดำเนินการฟ้องร้องได้¹⁹

ข้อบทกำหนดให้สิทธิประเทศคู่สัญญาในการใช้มาตรการต่าง ๆ ที่ขัดกับข้อตกลงใน บทบริการทางการเงินและบทลงทุนได้ หากเป็นการดำเนินมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคง ของสถาบันการเงิน และรักษาเสถียรภาพและความน่าเชื่อถือของระบบการเงิน ซึ่งรวมถึงมาตรการ จำกััดการโอนเงินของสถาบันการเงิน และการดำเนินมาตรการตามกฎหมายเพื่อป้องกันการกระทำอัน เป็นการทุจริต ทั้งนี้ การใช้มาตรการเหล่านี้ต้องไม่มีจุดประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามข้อตกลง ในบทบริการทางการเงินนี้ และจะต้องบังคับใช้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ²⁰

¹⁸ สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, รายงานการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปิดเสรี ภาครัฐบริการทางการเงินของประเทศไทย,(กรุงเทพมหานคร:2549), หน้า11-5.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า11-2.

²⁰ อาริษา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย,(กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549), หน้า 62.

4.5 ความเชื่อมโยงกับบทอื่น ๆ ในข้อตกลงกับข้อบทด้านบริการทางการเงิน

นอกจากนี้ยังมีความเชื่อมโยงของบทอื่น ๆ ในข้อตกลงกับบทบริการทางการเงินที่มีความเกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับการลงทุนภายใต้ FTA ในรูปแบบของสหรัฐฯ จึงมีการนำบทบัญญัติภายใต้การลงทุน (Investment Chapter) และบทการค้าบริการ (Trade in Services Chapter) มาใช้ ทั้งนี้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.5.1 ความโปร่งใส (Transparency)

ประเทศสหรัฐฯ และประเทศสิงคโปร์จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายและการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสถาบันการเงินและการบริการทางการเงินข้ามพรมแดน และประเทศสหรัฐฯ และสิงคโปร์จะต้องพยายามเพื่อแจ้งหรือประกาศนโยบายและมาตรการใด ๆ ให้ทราบโดยทั่วกันก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ และมาตรการที่ใช้ต้องเป็นมาตรการที่มีหลักการอันสมควร และทางการต้องพิจารณาอนุมัติคำขอต่างๆ ในการประกอบธุรกิจทางการเงินให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับเอกสารหลักฐานครบถ้วน เว้นแต่จะมีเหตุอันควร และในการปฏิเสธคำขอจะต้องแจ้งเหตุผลอย่างชัดเจน²¹ โดยทางการมีหน้าที่ต้องแจ้งเหตุผลในการปฏิเสธคำขอเมื่อได้รับการสอบถามจากผู้ประกอบการ

คุณสมบัติในการยื่นคำขอสำหรับใบอนุญาตประกอบการต้องมีการเปิดเผยให้ทราบ และทางการต้องรายงานความคืบหน้าให้กับผู้สมัคร และให้เหตุผลในกรณีที่ไม่อนุมัติ และกฎระเบียบใหม่ต้องได้รับเผยแพร่ล่วงหน้าและอนุญาตให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการให้ความเห็น และสร้างกลไกสำหรับการชี้แจงข้อสงสัยเกี่ยวกับบริการทางการเงินภายใต้ข้อบทบริการทางการเงิน²²

4.5.2 การยึดทรัพย์และชดเชย (Expropriation and Compensation)

ประเทศสหรัฐฯ และประเทศสิงคโปร์จะต้องไม่ริบทรัพย์ (Expropriate) และโอนกิจการมาเป็นของรัฐ (Nationalize) โดยเด็ดขาด เว้นแต่กรณีที่มีการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ (Public Purpose)

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

²² สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, รายงานการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปิดเสรีภาคบริการทางการเงินของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร:2549), หน้า II-4.

ในกรณีที่รัฐบาลต้องการรับทรัพย์มาเป็นของรัฐจะต้องกระทำการอย่างโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ อีกทั้งยังมีการตีราคาตามราคาตลาด (Fair Market Value) และชดเชยอย่างเหมาะสมและตรงเวลา (ไม่ต่ำกว่ามูลค่าตามราคาตลาด ณ วันที่ยึดทรัพย์บวกกับดอกเบี้ยซึ่งคิดในอัตราที่เหมาะสม) โดยประเทศภาคีสามารถเวนคืนทรัพย์ได้ถ้ามีการชดเชยเท่ากับราคาตลาดของการลงทุนนั้น ณ วันที่ทำการเวนคืนทรัพย์ โดยจะคิดรวมดอกเบี้ยในอัตราพาณิชย์ที่สมเหตุสมผลจากวันยึดทรัพย์เป็นต้นไปด้วย²³

4.5.3 หลัก Denial of Benefits

ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสิงคโปร์มีสิทธิที่จะไม่ให้ผลประโยชน์แก่ประเทศอื่นที่ไม่ใช่ประเทศภาคี ในกรณีที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตซึ่งกันและกัน หรือทำผิดกฎหมายข้อต่อผู้อื่น

4.5.4 การกำหนดเงื่อนไขพิเศษและขอบเขตการขอข้อมูล (special Formalities or Information requirements)

รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์จะต้องปกป้องข้อมูลที่ขอจากนักลงทุนเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการเก็บข้อมูลและสถิติในทุกกรณี เพื่อคุ้มครองสถานภาพทางการแข่งขันของนักลงทุน

4.5.5 การระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement : DSM)

ประเทศคู่สัญญาจะต้องมีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส รวมทั้งยังมีการจัดตั้งคณะบุคคลขึ้นมาเพื่อดูแลในเรื่องนี้²⁴

นอกจากนี้ ข้อตกลงยังได้ระบุถึงกระบวนการตัดสินข้อพิพาทที่อาจมีระหว่างประเทศคู่สัญญา ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือการปรึกษาหารือระหว่างกัน (Consultation) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการร้องเรียนในประเด็นต่างๆ แต่ทั้งนี้หากยังไม่ได้ข้อสรุป ผู้เรียกร้องสามารถร้องเรียนต่อไปยังกระบวนการอนุญาโตตุลาการ (Disputes in Financial Services) โดยการยื่นเรื่องดังกล่าวสามารถทำได้ระหว่างทางการของ 2 ประเทศ หรือระหว่างนักลงทุนกับประเทศคู่สัญญา

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า II-5.

²⁴ พรเทพ เบญญาอภิกุล , GATS ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก):(กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2548),หน้า 51.

(Investor Disputes in Financial Services)²⁵ ซึ่งรูปแบบสัญญาของสหรัฐฯได้มีการตีกรอบให้นักลงทุนด้านการเงินมีสิทธิฟ้องร้องได้เฉพาะการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อตกลงที่มีความเชื่อมโยงกับบทการลงทุน ใน 4 เรื่อง คือ การถูกยึดทรัพย์สินและชดเชย (Expropriation and Compensation) การปฏิเสธการให้สิทธิ (Denial of Benefits) การจำกัดการโอนเงิน (Transfers) และการละเมิดข้อผูกพันในการกำหนดเงื่อนไขพิเศษและขอบเขตการขอข้อมูล (Special Formalities or Information Requirements)²⁶

4.6 ข้อสงวนที่สำคัญของประเทศสิงคโปร์²⁷

แม้จะมีการเปิดเสรีในเรื่องต่างๆ ตามที่ระบุข้างต้น สิงคโปร์ได้กำหนดข้อสงวนที่สำคัญเกี่ยวกับการเปิดตลาดของระบบสถาบันการเงินในประเทศ ดังนี้

1. จำกัดสถาบันการเงินสหรัฐฯ ในการซื้อ มีหุ้น หรือมีอำนาจควบคุมธนาคารที่จดทะเบียนในสิงคโปร์ โดยสิงคโปร์ตกลงที่จะหารือกับสหรัฐฯ ในประเด็นนี้อีกครั้งก่อนวันที่ 1 มกราคม 2551 และทุก 3 ปีหลังจากนั้น และจำกัดการถือกรรมสิทธิ์ในบริษัทเงินทุน และกลุ่มธุรกิจการเงิน (financial holding companies) ที่จัดตั้งในประเทศสิงคโปร์

2. จำกัดธุรกรรมสำหรับใบอนุญาตของสถาบันการเงินในแต่ละรูปแบบ

3. อนุญาตให้ clearing house ที่จัดตั้งภายใต้ Banking Act เท่านั้นที่สามารถให้บริการหักบัญชี (clearing) สำหรับเช็คและเครื่องมือทางเครดิตอื่นๆ ที่ถูกเรียกเก็บจากธนาคารในประเทศสิงคโปร์ ทั้งที่เป็นสกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์หรือสกุลเงินอื่นๆ และการให้บริการ interbank GIRO transfers

4. จำกัดการให้กู้ยืมเป็นสกุลเงินดอลลาร์สิงคโปร์สำหรับสถาบันการเงินต่างชาติในจำนวนเงินมากกว่า 5 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ ต่อสถาบันการเงินหรือพันธบัตรในเงินสิงคโปร์ และสถาบันการเงินต้องไม่ให้กู้แก่สถาบันการเงินต่างชาติ ถ้าถูกเชื่อว่าเป็นการกู้เพื่อเก็งกำไร

เมื่อสรุปในภาพรวมแล้ว ข้อตกลงที่สิงคโปร์ลงนามร่วมกับสหรัฐฯ เป็นการยินยอมเปิดตลาดที่สอดคล้องกับแนวทางการเปิดเสรีที่วางไว้ตามแผนการเปิดเสรีขั้นที่ 1 และ 2 ซึ่งนอกจากจะ

²⁵ บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, “การเปิดเสรีทางการเงิน ข้อสังเกตจากข้อตกลงระหว่างสิงคโปร์-สหรัฐฯ.” วารสารกระแสนวัตกรรม ปีที่ 10, ฉบับที่ 1671 (วันที่ 27 ตุลาคม 2547): หน้า 4.

²⁶ ธาริษา วัฒนเกส, การเปิดเสรีและเสถียรภาพของระบบธนาคารพาณิชย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549), หน้า 60.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

ส่งเสริมให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางการเงินแล้ว ยังเป็นการสนับสนุนภาคธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ ธุรกิจประกันภัย การขนส่งสินค้า และการให้คำปรึกษาทางการเงิน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี สิงคโปร์ได้ยินยอมให้สิทธิสถาบันการเงินสหรัฐฯ นอกเหนือจากที่กำหนดในแผนฯ โดยได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการยกเลิกโควตา 2 เรื่องคือ การเพิ่มสาขา และโควตาใบอนุญาตการประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ (QFBs) และ Wholesale banks ส่วนในการประกอบธุรกิจบริการทางการเงินด้านอื่นยังมีข้อจำกัดอยู่มากไม่ว่าจะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจข้อมูลเครดิต ธุรกิจการแลกเปลี่ยนเงินและการโอนเงินระหว่างประเทศ ธุรกิจการชำระเงิน และ สิงคโปร์ยังคงจำกัดสัดส่วนผู้ถือหุ้นชาวต่างชาติในสถาบันการเงินสิงคโปร์และรักษาสิทธิในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินไว้