

บทที่ 3

สมาคมอาเซียนและความร่วมมือระหว่างประเทศของอุตสาหกรรมจีนส่วนรถยนต์ใน กลุ่มอาเซียน

3.1 พัฒนาการของสมาคมอาเซียน

3.1.1 ความเป็นมาของสมาคมอาเซียน

ประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยกเว้นประเทศไทยเคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตกมาก่อน ทำให้การพัฒนาาระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน โดยไปคล้ายคลึงกับประเทศที่เคยปกครองตน เมื่อประเทศเหล่านี้ได้รับเอกราชภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ต่างก็ได้มุ่งพัฒนาประเทศของตนให้ก้าวหน้า เช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และในช่วงเวลานั้นประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอื่นก็ให้ความสนใจต่อบทบาทของความร่วมมือในภูมิภาคของตนเพื่อส่งเสริมให้เกิดสันติภาพขึ้นในโลก นอกจากนี้ความร่วมมือกันในภูมิภาคก็ถือเป็นแนวทางหนึ่งของการแก้ปัญหาและการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ในขณะนั้นจึงเกิดมีองค์กรระดับภูมิภาคในลักษณะต่าง ๆ ขึ้น ได้แก่ European Community, The Organization of African States, The Latin America Free Trade Association ฯลฯ

สำหรับภูมิภาคเอเซียนั้นได้เริ่มมีความร่วมมือในระดับภูมิภาคขึ้นเหมือนกัน แต่เป็นความร่วมมือของสหประชาชาติ คือ Economic Commission for Asia and the Far East (ECAFE) ซึ่งตั้งขึ้นในปี 2490 จากนั้นก็มีความร่วมมือในระดับภูมิภาคในรูปแบบต่าง ๆ ตามมา ประสบความสำเร็จบ้างล้มเหลวบ้าง

ความร่วมมือในระดับภูมิภาคนี้เองเป็นตัวอย่างที่ชักนำให้ผู้นำ 3 ประเทศสนใจและเกิดเจตนารมณ์ที่จะก่อตั้งองค์การความร่วมมือในภูมิภาคขึ้น ดังนั้นในปี 2504 ประเทศทั้งสาม คือ ไทย ฟิลิปปินส์และมาลาชา (มาเลเซีย) จึงได้ร่วมกันก่อตั้งสมาคมอาสาหรือสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia : ASA) ขึ้น ด้วยเจตจำนงที่จะร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในภูมิภาค นอกจากสมาคมอาสาแล้ว ผู้นำอินโดนีเซีย มาลาชาและฟิลิปปินส์ ก็ได้จัดตั้งองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่ง คือ MAPHILINDO มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับสมาคมอาสา แต่ต่อมาได้เกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างมาลาชากับฟิลิปปินส์ขึ้น คือ มาลาชา ได้ผนวกดินแดนรัฐซาบาห์ ซาราวักและสิงคโปร์กลายเป็นมาเลเซีย แต่ฟิลิปปินส์คัดค้านและไม่ให้การรับรองรัฐนี้ โดยอ้างว่าส่วนหนึ่งของซาบาห์เป็นของตน และยังมีเหตุการณ์เผชิญหน้ากันระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซียขึ้นอีกด้วย เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้สมาคมอาสา และ MAPHILINDO ไม่อาจคงสภาพต่อไปแม้กระนั้นบรรดาประเทศเหล่านี้ก็ยังคงมีความเชื่อมั่นในความ

ร่วมมือภูมิภาคอยู่ ภายหลังจากความขัดแย้งต่าง ๆ ในภูมิภาคได้คลี่คลายลงทำให้บรรดาผู้นำประเทศในภูมิภาคได้ร่วมมือกันจัดตั้งสมาคมอาเซียนขึ้นแทนองค์การความร่วมมือภูมิภาคดังกล่าวที่ล้มเลิกไป¹

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือสมาคมอาเซียน (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) เป็นองค์กรเพื่อความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สืบเนื่องจากการที่ 5 ประเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และไทย ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าสมควรที่จะหันมาร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อการกินดีอยู่ดีของประชาชนที่มีเชื้อชาติ ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกันมาแต่เดิม ดังนั้น จึงได้เริ่มก่อตั้งสมาคมอาเซียนขึ้นมาโดยการประกาศปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) ซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศทั้ง 5 ประเทศ ที่กระทรวงการต่างประเทศของไทยที่ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 (1967) เพื่อเป็นหลักในการร่วมมือกันของประเทศสมาชิก ปฏิญญาอาเซียนมีได้ออกมาในรูปของสนธิสัญญา หากแต่เป็นการแสดงความปรารถนาโดยเสรีของประเทศสมาชิกที่ร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม เป็นต้น สำหรับบรูไน ดารุสซาลาม ได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนเป็นประเทศที่หก เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2527 หลังจากได้รับเอกราชเพียง 6 วันเท่านั้น² และเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2538 สมาคมอาเซียนได้ทำพิธีรับประเทศเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการในการประชุมระดับรัฐมนตรี (Annual Ministerial Meeting : AMM) ณ กรุงบันดาร์เสรีเบดาจัน เมืองหลวงประเทศบรูไน ทำให้เวียดนามกลายเป็นสมาชิกลำดับที่ 7 ของสมาคมอาเซียนหลังจากที่มีสถานภาพเป็นผู้สังเกตการณ์มาตั้งแต่ปี 2535³

3.1.2 สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการรวมตัวของสมาคมอาเซียน

ในระยะแรกก่อนที่อาเซียนจะถูกตั้งขึ้น มีปัจจัยสำคัญหลายประการซึ่งทำให้ผู้นำของอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และไทย ตัดสินใจร่วมมือกันจัดตั้งสมาคมอาเซียน ซึ่งมีทั้งหมด 5 ประการ คือ

ประการแรก ผู้นำประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียนเกรงกลัวภัยคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะจากจีนในสองลักษณะ คือ การใช้กำลังโดยตรงและการสนับสนุนกลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ใน

¹ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, “เขตการค้าเสรีอาเซียน,” เอกสารเผยแพร่, หน้า 4-5

² กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, “ระลอกครบรอบ 20 ปีการจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ, 2530), หน้า 3.

³ ไกรสร บุญมธุลี, “เวียดนามกับการเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน,” วารสารเศรษฐศาสตร์ 2 : 65.

ประเทศของตนรวมทั้งการเสริมสร้างอิทธิพลเหนือชาวจีนโพ้นทะเลในระบะเวลาดังกล่าว การที่จีนประกาศอย่างโจ่งแจ้งเรียกร้องให้มีการล้มล้างรัฐบาลของบางประเทศ ทำให้ประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียนเกรงภัยคุกคามจากจีนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะภัยจากขบวนการแทรกซึมก่อการร้ายที่ได้รับการสนับสนุนจากจีน ประเทศเหล่านี้เห็นว่า ขบวนการบ่อนทำลายดังกล่าวจะเข้มแข็งได้ก็โดยสภาพเศรษฐกิจของตนนั้นยังยากจน และเห็นด้วยว่าการร่วมมือในระดับภูมิภาคของอาเซียนจะเป็นส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตนได้

ประการที่สอง ผู้นำประเทศก่อตั้งอาเซียนตระหนักว่าประเทศของตนไม่อาจได้รับความคุ้มครองจากมหาอำนาจตะวันตกที่สำคัญได้อีกเป็นเวลานานนัก ความล้มเหลวขององค์การซีโต้ และฉางที่สื่อถึงความพ่ายแพ้ของสหรัฐอเมริกาในสงครามอินโดจีน ทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดลักษณะที่เรียกว่า “ช่องว่างแห่งอำนาจ” (Vacuum of Power) ขึ้น จะเปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงจากประเทศภายนอกภูมิภาคได้ ดังนั้น จึงควรมาร่วมมือกันและผนึกกำลังกันเองเพื่อเข้าแทนที่ในช่องว่างแห่งอำนาจนั้น และเพื่อป้องกันมิให้ประเทศอื่น ๆ ถือโอกาสเข้ามาแทรกแซงได้โดยเฉพาะทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ แต่การผนึกกำลังมิใช่เป็นทางการทหาร เพราะเกรงว่าจะมีการเผชิญหน้ากันและเห็นตัวอย่างที่ล้มเหลวมาแล้ว ไม่อาจจะใช้แก้ปัญหาได้

ประการที่สาม ทุกประเทศที่ร่วมก่อตั้งอาเซียนมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาตนเอง แต่เห็นว่าการพัฒนาดังกล่าวจะเป็นไปได้ดีก็ต่อเมื่อมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา คือ มีความสงบสุขภายในประเทศไม่มีภัยคุกคามและแทรกแซงจากภายนอก ความร่วมมือร่วมใจกันในภูมิภาคจะช่วยให้เกิดสภาพแวดล้อมเช่นนี้ได้ นอกจากนี้ ดูตามลักษณะภูมิประเทศแล้วต่างก็เป็นเพียงประเทศเล็ก ๆ หากไม่รวมตัวกันไว้ก็อาจจะถูกประเทศใหญ่กว่าคุกคามหรือครอบงำไปที่ละประเทศหรือมีฉะนั้นก็อาจจะถูกกำหนดให้อยู่อย่างโดดเดี่ยว การรวมตัวกันเป็นปีกแผ่นจึงเป็นการเพิ่มพลังขึ้นได้หลายเท่า ดังนั้น บรรดาผู้นำของอาเซียนจึงเห็นพ้องต้องกันให้มีความร่วมมือกันทั้งห้าประเทศโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคมจะช่วยให้ประเทศของตนสามารถพัฒนาไปได้ดีกว่าที่ต่างคนต่างพัฒนาไปโดยลำพัง

ประการที่สี่ การเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงระยะ 2-3 ปีก่อนการก่อตั้งอาเซียน ก็มีผลสำคัญที่ผลักดันให้อาเซียนสามารถจัดตั้งขึ้นได้ เหตุการณ์ดังกล่าว ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงผู้นำในอินโดนีเซีย ซึ่งนำไปสู่การยุตินโยบายเผชิญหน้าระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซียและผู้นำใหม่ของอินโดนีเซียก็ตระหนักถึงความจำเป็นที่อินโดนีเซียจะต้องมีนโยบายร่วมมือกับเพื่อนบ้านเพื่อความอยู่รอดประเทศของตน การเปลี่ยนแปลงผู้

นำในฟิลิปปินส์ที่ช่วยลดความตึงเครียดในบรรยากาศของการเมืองลงไปมาก และนำไปสู่การปรองดองระหว่างฟิลิปปินส์กับมาเลเซียได้ในที่สุด โดยประเทศไทยเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้คืนดีกัน และในช่วงนี้เช่นกันที่ความสัมพันธ์ระหว่างมาเลเซียกับสิงคโปร์ซึ่งเคยมีปัญหาขัดแย้งภายในกันได้ดีขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้สงครามในเวียดนามก็ได้ขยายตัวขึ้นจนเป็นภัยคุกคามต่อภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยผลักดันให้ผู้นำของประเทศทั้งห้าจัดตั้งสมาคมอาเซียนขึ้นในเวลาต่อมา

ประการสุดท้าย ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แต่ละประเทศมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ ล้วนแต่เป็นประเทศที่มีวัตถุดิบและเป็นประเทศผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐมเป็นสินค้าออกทั้งสิ้น ในขณะที่ สิงคโปร์ยังเป็นเพียงพ่อค้าคนกลางที่เพิ่งจะเริ่มผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก สินค้าขั้นปฐมเหล่านี้เป็นสินค้าที่มีราคาไม่แน่นอน และประเทศผู้ผลิตส่งออกไม่มีอำนาจในการต่อรองราคา จึงทำให้ประเทศในภูมิภาคเริ่มมีความคิดกันว่า หากมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มประเทศได้ก็จะมีอำนาจต่อรองในเรื่องราคาสินค้ามากขึ้นด้วย และเป็นที่เชื่อกันว่า หากอาเซียนรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจนผูกขาดตลาดได้แล้ว ย่อมสามารถกำหนดราคาสินค้าบางชนิดในตลาดการค้าได้ เช่น ติบुक ขางพารา น้ำมันปาล์ม เป็นต้น และนอกจากอำนาจต่อรองด้านเศรษฐกิจแล้ว การรวมตัวกันย่อมจะก่อให้เกิดอำนาจต่อรองในทางการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคอีกทางหนึ่งด้วย

จากปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียนได้ตั้งใจที่จะให้อาเซียนเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการนำความมั่นคง สันติภาพ เสถียรภาพมาสู่ภูมิภาคนี้ ตลอดจนช่วยกันมิให้มีการแทรกแซงในกิจการภายในภูมิภาค เพื่อให้สามารถพัฒนาประเทศโดยลำพังหรือโดยการร่วมมือกันได้ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ จึงอาจกล่าวได้ว่า อาเซียนถือกำเนิดขึ้นมาด้วยเหตุผลทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่⁴

3.1.3 เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของสมาคมอาเซียน

ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของสมาคมอาเซียน ซึ่งปรากฏในปฏิญญามีดังต่อไปนี้

1. เพื่อเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคมและการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาค โดยความเพียรพยายามร่วมกันด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาคและ

⁴ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, เขตการค้าเสรีอาเซียน, หน้า 6-8.

ความร่วมมือร่วมใจ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างรากฐานแห่งความเจริญรุ่งเรืองและสันติสุขของประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

2. เพื่อส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคโดยเคารพอย่างแน่วแน่ในความยุติธรรมและหลักแห่งนิติธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค และยึดมั่นในหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ

3. เพื่อส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันอย่างจริงจังและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และการบริหาร

4. เพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปแบบของการฝึกอบรม การวิจัยด้านการศึกษา วิชาชีพ วิชาการและการบริหาร

5. เพื่อร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อการใช้ประโยชน์ให้มากขึ้นในด้านการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การขยายการค้าระหว่างกัน รวมทั้งการศึกษาปัญหาการค้าโลก ภัยพิบัติระหว่างประเทศ การปรับปรุงระบบการขนส่งและคมนาคมระหว่างกัน ตลอดจนยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนของตนเอง

6. เพื่อส่งเสริมการศึกษาทางด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เมื่อพิจารณาจุดเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของสมาคมอาเซียนดังปรากฏในปฏิญญาอาเซียนแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นการวางเป้าหมายอย่างกว้าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ตลอดจนแนวทางการร่วมมือที่กว้างไว้อย่างกว้าง ๆ เช่นกัน ดังนั้น สมาคมอาเซียนจึงเป็นองค์กรระดับภูมิภาคซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม การที่สามารถจัดตั้งสมาคมอาเซียนได้นับว่าเป็นความสำเร็จที่น่าพึงพอใจตั้งแต่ต้นแล้ว เพราะก่อนหน้านั้น ประเทศหลายประเทศมีความแตกต่างและมีความขัดแย้งระหว่างกัน ดังนั้น การตกลงใจร่วมมือกันเพื่อเสริมสร้างสันติภาพ ความมั่นคง และความกินดีอยู่ดีจึงเป็นก้าวสำคัญสำหรับความร่วมมือในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงอาจกล่าวได้ว่าถึงแม้ปฏิญญาอาเซียนที่ทำที่กรุงเทพมหานครจะกล่าวถึงความร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม แต่เริ่มต้นสมาคมอาเซียนจะเน้นความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ

⁵ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ที่ระลึกครบรอบ 20 ปีการจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, หน้า 17-18.

เป็นสำคัญ⁶

ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าอาเซียนไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองแล้ว โดยอาเซียนมีนโยบายที่จะไม่นำเรื่องการเมืองภายในประเทศเป็นเงื่อนไขในการเข้าเป็นสมาชิก ดังเช่นกรณีของเวียดนามซึ่งเป็นสมาชิกชาติแรกของอาเซียนที่มีการปกครองระบบสังคมนิยม การเข้าเป็นสมาชิกของประเทศเวียดนามในครั้งนี้จึงถือได้ว่าเป็นการปูทางให้กับประเทศที่มีการปกครองในระบอบสังคมนิยมประเทศอื่นในอินโดจีน คือ ลาว และกัมพูชา รวมทั้งประเทศสังคมนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกประเทศหนึ่ง คือ พม่า ได้มีโอกาสเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนในลำดับต่อไป อันจะส่งผลให้อาเซียนประกอบไปด้วยสมาชิก 10 ประเทศ หรือ ที่เรียกว่า ASEAN 10 นั่นคือทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่ม ทั้งนี้มีการคาดหมายกันว่าอาเซียนจะขยายสมาชิกครบทั้ง 10 ประเทศได้ภายใน ปี พ.ศ. 2543 โดยในขณะนี้ลาวซึ่งมีสถานะภาพเป็นผู้สังเกตการณ์ของอาเซียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 พร้อมกับเวียดนาม ได้มีการกำหนดที่จะเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนในปี พ.ศ. 2540 ส่วนกัมพูชาก็ได้ให้สัตยาบันยอมรับสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) แล้ว อันเป็นผลให้กัมพูชาได้รับสถานะภาพเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม 2538 เป็นต้นไป ในขณะที่พม่าเพิ่งจะเริ่มก้าวแรกของการเข้าเป็นสมาชิกด้วยการยื่นเอกสารขอเข้าร่วมภาคยานุวัติในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้⁷

3.2 ความร่วมมือระหว่างประเทศของสมาคมอาเซียนในด้านการค้าและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์

ความร่วมมือของสมาคมอาเซียนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีอยู่หลายด้าน ความร่วมมือด้านการเมืองได้มีการลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) การริเริ่มที่จะสถาปนาอาเซียนให้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพและเป็นกลาง และความพยายามที่จะสร้างเอกภาพด้านการเมืองระหว่าง

⁶ East Asia Analytical Unit Department of Foreign Affairs and Trade, Asean Free Trade Area Trading Bloc or Trading Block (Australia : Australian Government Publishing Service, 1994), P.25.

⁷ ไกรสร บุญมุสิก, “เวียดนามกับการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน,” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ : หน้า 66-67.

ประเทศ สำหรับความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ เกิดขึ้นเมื่อมีการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) การประชุมครั้งแรกมีขึ้นที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย พ.ศ. 2519 (1976) นับเป็นเวลา 9 ปีภายหลังจากก่อตั้งอาเซียน ความร่วมมือด้าน เศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรมระหว่างประเทศที่สำคัญของอาเซียนที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์ ผู้เขียนขอแบ่งเป็นความร่วมมือในด้านการค้า และอุตสาหกรรมของสมาคมอาเซียนที่เกิดขึ้นก่อนและหลังจากมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน มีดังต่อไปนี้

3.2.1 ความร่วมมือในด้านการค้าและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์ที่เกิดขึ้นก่อนการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของสมาคมอาเซียนทางด้านการค้าและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์จะเป็นในลักษณะของความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงตามลำดับดังต่อไปนี้

3.2.1.1 ข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (Agreement on Asean Preferential Trading Arrangement : PTA)

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรกที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อ พ.ศ. 2519 (1976) รัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนได้ร่วมลงนามข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (PTA) เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกันและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ในภูมิภาคอาเซียนให้มากที่สุด โดยเริ่มมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2521 (1978) การให้สิทธิพิเศษทางการค้าดังกล่าวถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่กลุ่มอาเซียนพยายามสร้างขึ้นเพื่อกระตุ้นการค้าภายในอาเซียน ตลอดจนหาทางจัดอุปสรรคทางการค้าภายในอาเซียนให้ลดน้อยลงเพื่อเป็นการส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรม การลงทุน การผลิตในอาเซียนซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค⁸ และในการประชุมสุดยอดครั้งแรกนี้ ได้มีการจัดตั้งการประชุมรัฐมนตรีทางเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economic Ministers : AEM) ขึ้นเพื่อดูแลความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียน

ก. สาระสำคัญของข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน
ผู้เขียนจะขอกล่าวโดยสรุปดังนี้

1. ลักษณะการให้สิทธิพิเศษทางการค้า ทำได้ 2 รูปแบบ ตามที่ระบุไว้ในหมวด 2 คือ

⁸ Sochai Eksuwan, "Effects of the establishment of Asean Free Trade Area (AFTA).... an Analysis, Bangkok Bank Monthly Review 33(October 1992) : 8.

1.1 การให้สิทธิพิเศษด้วยการลดอัตราภาษีศุลกากร (Margin of Preference) จะเป็นการลดอัตราอากรขาเข้าสินค้าที่นำเข้าจากประเทศสมาชิกให้ต่ำกว่าอัตราขาเข้าปกติหรือกำหนดอัตราอากรขาเข้าไว้ ณ ระดับหนึ่งต่ำกว่าอัตราปกติ (Binding) ในทางปฏิบัติกลุ่มอาเซียน จะใช้การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นหลัก โดยมีข้อกำหนดว่าสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรที่ประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งให้นี้จะใช้ปฏิบัติต่อสมาชิกอื่นในกลุ่มอาเซียนโดยเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน (Most - Favoured - Nation) ซึ่งตั้งแต่เริ่มดำเนินการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเมื่อปี 2521 เป็นต้นมา ได้มีการเจรจาแลกเปลี่ยนการให้สิทธิพิเศษไปแล้วประมาณกว่า 30 ครั้ง โดยการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรเริ่มต้นด้วยการลดอัตราอากรขาเข้าเป็นรายสินค้า (Product by Product) จนกระทั่งเปลี่ยนเป็นแบบกลุ่มสินค้า (Across the Board) ในปัจจุบันเพื่อเพิ่มความรวดเร็วและลดความสับสนเปลืองในการเจรจา แต่ก็ยินยอมให้มีการสงวนสิทธิ์รายการสินค้าที่ไม่ลดอากรขาเข้า (Exclusion list) ได้ ซึ่งในปัจจุบันมีสินค้าที่ประเทศสมาชิกให้สิทธิพิเศษระหว่างกันรวมทั้งสิ้นประมาณ 20,916 รายการ โดยแต่ละรายการได้รับการลดหย่อนอัตราอากรขาเข้าระหว่างร้อยละ 25-50 จากอัตราปกติ⁹ สำหรับบัญชีรายการสงวนสิทธิ์ไม่ลดภาษี (Exclusion List) ซึ่งจะไม่ได้รับการลดหย่อนภาษีศุลกากรระหว่างกัน การมีบัญชีสินค้าใน Exclusion List เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นว่าสินค้าบางรายการยังมีความจำเป็นที่จะต้องปกป้องไว้เพราะเป็นสินค้าหลักที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนนั้น ๆ ซึ่งหากอนุญาตให้มีการลดภาษีอากรขาเข้าแก่สินค้าประเภทเดียวกันจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ แล้วอาจส่งผลเสียให้แก่สินค้าที่ผลิตในประเทศ¹⁰

1.2 การให้สิทธิพิเศษที่ไม่มีใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Preferences) เช่น การทำสัญญาซื้อขายระยะยาว การให้สิทธิพิเศษในการจัดซื้อของทางราชการ เป็นต้น

2. กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้า (Rule of Origin)

ตามข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน ได้กำหนดคุณสมบัติของสินค้าที่จะขอรับสิทธิพิเศษในการลดอัตราภาษีศุลกากรได้ต้องปฏิบัติตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

⁹ กลุ่มวิจัยเศรษฐกิจ ฝ่ายวิจัยและวางแผน, "AFTA : โอกาสและผลกระทบต่อประเทศไทย", เศรษฐกิจปริทัศน์ 14(พฤษภาคม 2535) : 19.

¹⁰ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ธีระดิศกรบรรจบ 20 ปีการจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. หน้า 37.

2.1 เป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นในประเทศผู้ส่งออก โดยใช้วัตถุดิบของประเทศผู้ผลิตสินค้านั้นเองทั้งหมด (Wholly Produced or Obtained) หรือ เป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นโดยมีส่วนผสมของวัตถุดิบที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศนอกอาเซียนหรือไม่ปรากฏแหล่งกำเนิดที่แน่ชัด (Not wholly produced or obtained) โดยมีเงื่อนไขว่าสินค้าจะต้องผ่านการแปรรูปและขั้นตอนการผลิต อันเป็นผลให้มูลค่าของวัตถุดิบ ชิ้นส่วนหรือผลิตภัณฑ์มีแหล่งกำเนิดจากประเทศนอกอาเซียนหรือไม่ปรากฏแหล่งกำเนิดสินค้าที่แน่ชัดที่นำมาใช้ในการผลิตสินค้า เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของราคา เอฟ.โอ.บี. (F.O.B) และการผลิตขั้นสุดท้ายต้องกระทำในประเทศผู้ส่งออกร้านเอง

2.2 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสม (Cumulative of Origin) สินค้าที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าตามข้อ 2.1 ข้างต้น และประเทศอาเซียนประเทศหนึ่งนำไปใช้สำหรับผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อส่งไปขายในประเทศอาเซียนอีกประเทศหนึ่ง สินค้าสำเร็จรูปนั้นจะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร ถ้ามูลค่าวัตถุดิบ ชิ้นส่วนหรือผลิตภัณฑ์มีแหล่งกำเนิดในประเทศอาเซียน รวมกันแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของราคา เอฟ.โอ.บี. (F.O.B) และให้ถือว่าสินค้าสำเร็จรูปนั้นมีแหล่งกำเนิดในประเทศผู้ผลิตขั้นสุดท้าย¹¹

สินค้าที่จะขอรับสิทธิพิเศษทางการค้าด้านภาษีศุลกากรตามกฎหมายของ Rule of Origin จะต้อง มีหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า (Certificate of Origin) ของหน่วยราชการของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ส่งสินค้าออกด้วย

ข. ปัญหาและอุปสรรคของการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน

นับจากระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรถูกนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา การดำเนินการหรือการใช้ประโยชน์จากระบบสิทธิพิเศษฯ กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มีการใช้ประโยชน์ จากระบบ PTA เพียงเล็กน้อยเท่านั้น จำนวนรายการของสินค้าจากประเทศสมาชิกของกลุ่มที่ใช้สิทธิพิเศษฯ ภายในรายการสินค้าที่อยู่ในข่ายการได้รับสิทธิพิเศษฯ ของแต่ละประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียนนั้นมีจำนวนน้อยมาก หรือถ้าคิดเป็นสัดส่วนโดยมากจะมีค่าไม่เกินร้อยละ 5 ของจำนวนรายการสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษฯ ถ้าพิจารณาสัดส่วนจำนวนรายการสินค้าที่ใช้สิทธิพิเศษของกลุ่มอาเซียนต่อจำนวนรายการสินค้าที่มีการให้สิทธิพิเศษทั้งหมดแล้วจะมีค่าเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น สาเหตุที่การค้าภายใต้ระบบสิทธิพิเศษฯ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรและมีมูลค่าการค้าจำนวนไม่มากนักเพราะมีอุปสรรคที่สำคัญ คือ

¹¹ ฝ่ายสิทธิประโยชน์ทางการค้า กองส่งเสริมสินค้าออก. คู่มือว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (กรุงเทพมหานคร : กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2534), หน้า 4-5.

1. สินค้าที่ได้มีการให้สิทธิพิเศษระหว่างกันมักไม่ค่อยตรงกับความต้องการของแต่ละประเทศสมาชิก เช่น เครื่องกวาดหิมะ เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู เป็นต้น จึงไม่ค่อยมีการซื้อขายกันมากเท่าที่ควรและแม้จะมีการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรระหว่างกันแต่สินค้าบางรายการก็ยังประสบปัญหาและอุปสรรคที่มีใช้ภาษีอากร (Non-tariff Barriers) ซึ่งประเทศสมาชิกลำมาใช้ต่อสินค้านำเข้า ซึ่งไม่กระตุ้นให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว เช่น Import Licensing, Surcharge เป็นต้น¹²

2. ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคำนึงถึงประโยชน์ระยะสั้นของตน โดยไม่ยอมเสียผลประโยชน์บางส่วนของตนเพื่อผลประโยชน์ระยะยาวของกลุ่ม ทั้ง ๆ ที่จุดประสงค์หลักด้านเศรษฐกิจ คือร่วมมือกันพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งจะเห็นได้จากการสงวนสิทธิไม่ลดภาษีอากรขาเข้าแก่สินค้าบางรายการ โดยบรรจุไว้ใน Exclusion List นั้นเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศของสมาชิกอาเซียนภายใต้ระบบ PTA ยังไม่อำนวยความสะดวกแก่ประเทศสมาชิกอย่างเต็มที่และเป็นอุปสรรคต่อการขยายความร่วมมือทางการค้าภายในภูมิภาคอาเซียนทำให้เกิดความข้องขัดและไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร¹³

3. การให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกันจะไม่สามารถยกเลิกหรือเพิกถอนได้นอกจากมีการชดเชยรายการอื่นที่เหมาะสม และได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกอื่น ทำให้การพิจารณาสินค้าที่จะให้สิทธิพิเศษๆ ของแต่ละประเทศเป็นไปอย่างเข้มงวดรัดกุมจนเกินไป เพราะต้องมองถึงผลประโยชน์ระยะยาวด้วย ดังนั้น สินค้าที่ให้สิทธิพิเศษๆ ระหว่างกันจึงอยู่ในขอบเขตจำกัด

4. ระเบียบปฏิบัติในการขอใช้สิทธิพิเศษๆ ก่อให้เกิดความยุ่งยากลำบากในทางปฏิบัติแก่ผู้ส่งออก¹⁴

5. มาตรการภาษีศุลกากรถึงแม้ว่าจะมีการลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับรายการสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษๆ ระหว่างกันแต่ถึงกระนั้นความลึกหรือระดับของการลดภาษีก็อยู่ในระดับที่ไม่พอเพียงที่จะกระตุ้นให้การค้าขยายตัว โดยก่อนหน้าการประชุมสุดยอดของกลุ่มอาเซียนครั้งที่ 3

¹² ส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), “วิเคราะห์ผลกระทบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนในกลุ่มอาเซียน.” วารสารเศรษฐกิจ 24(กันยายน 2535) : 15.

¹³ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. ที่ระลึกครบรอบ 20 ปีการจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. หน้า 37.

¹⁴ กลุ่มวิจัยเศรษฐกิจ ฝ่ายวิจัยและวางแผน ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน), “AFTA : โอกาสและผลกระทบต่อประเทศไทย.” เศรษฐกิจปริทัศน์ 14, หน้า 6.

ในปี ค.ศ. 1987 ที่ประเทศฟิลิปปินส์อัตราภาษีศุลกากรที่จัดเก็บจากสินค้านำเข้าของประเทศสมาชิกภายใต้ระบบ PTA จะได้รับการลดหย่อนอากรลงร้อยละ 25 จากอัตราภาษีที่จัดเก็บจากสินค้านำเข้าโดยทั่วไป ซึ่งในความเป็นจริงสินค้านำเข้าเหล่านั้นยังต้องเสียภาษีประเภทอื่น ๆ เช่น ภาษีการค้า Surchage เป็นต้น ทำให้เมื่อคำนวณภาระภาษีหลังจากได้รับลดหย่อนตามระบบ PTA ลงร้อยละ 25 ปรากฏว่าภาษีที่ได้รับการลดหย่อนจริงจะมีค่าน้อยมากเพียงไม่กี่เปอร์เซ็นต์¹⁵

3.2.1.2 ข้อตกลงว่าด้วยโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (Asean Industrial Projects : AIP)

ข้อตกลงว่าด้วยโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน หรือ โครงการ AIP นี้เป็นหนึ่งในความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน ผู้เขียนจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดมากนัก โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (AIP) เริ่มเปิดตัวในปี 1980 (วันที่ 6 มีนาคม 2523) โครงการนี้มีหลักการสำคัญ ๆ คือ

1. มีการแบ่งสรรโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในระหว่างประเทศสมาชิกประเทศละหนึ่งโครงการ

2. ผลผลิตจากอุตสาหกรรมดังกล่าวจะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีจากประเทศสมาชิกผู้นำเข้า

3. ประเทศที่เป็นที่ตั้งโครงการอุตสาหกรรม (เจ้าของโครงการ) จะต้องถือหุ้น 60% ส่วนอีก 40% ประเทศอาเซียนที่เหลือจะเป็นผู้ถือหุ้น ภาคเอกชนสามารถเข้าถือหุ้นในโครงการนี้ได้ และรัฐบาลของประเทศสมาชิกจะต้องถือหุ้นอย่างน้อย 1 ใน 3¹⁶

วัตถุประสงค์ของโครงการ AIP ต้องการให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจจากขนาดของโครงการ อย่างไรก็ตามโครงการที่ไม่ประสบความสำเร็จ มี 5 โครงการประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงร่วมกันจะตั้งขึ้น คือ อินโดนีเซียและมาเลเซียรับโครงการปุ๋ยเรียแอมโมเนีย ฟิลิปปินส์ตั้งโครงการปุ๋ยฟอสเฟต สิงคโปร์รับผิดชอบโครงการผลิตเครื่องยนต์ดีเซล ส่วนไทยจะจัดตั้งโรงงานผลิตเกลือหินโซดาแอส แต่ปรากฏว่ามีเพียง 2 โครงการเท่านั้นที่สามารถดำเนินการและผลิต

¹⁵ ส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), “วิเคราะห์ผลกระทบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนในกลุ่มอาเซียน,” วารสารเศรษฐกิจ 24, หน้า 15.

¹⁶ กรมาอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, “ระดึกรบรอบ 20 ปีการจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, หน้า 39.

เพื่อจำหน่ายได้ในปัจจุบัน คือ โครงการปุ๋ยยูเรียของอินโดนีเซียและมาเลเซีย ส่วนประเทศไทยนั้น ได้รับโครงการไป การที่โครงการ AIP ไม่ประสบความสำเร็จ มีสาเหตุมาจาก

1. สมาชิกอาเซียนไม่เต็มใจที่จะต้องถูกจำกัดเสรีภาพในการเลือกสถานที่และโครงการที่จะลงทุน
2. โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน เกิดขึ้นมาอย่างเร่งรีบไม่ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ อย่างถี่ถ้วน
3. ภาคเอกชนไม่เข้าร่วมในการลงทุนและรัฐบาลจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าโครงการจะต้องตั้งอยู่สถานที่ใด ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาด¹⁷

3.2.1.3 โครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (Asean Industrial Joint Ventures : AIJV)

โครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมของอาเซียน มีขึ้นในปี 2526 (1983) โดยมีการทำเป็นข้อตกลงฉบับลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2526 (1983) ระหว่างสมาชิกอาเซียนด้วยกันและมีการแก้ไขข้อตกลงล่าสุดในปี 2533 (1990) โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุนภายในอาเซียนในระหว่างภาคเอกชนและเป็นการเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรมการแบ่งปันทรัพยากรและส่วนแบ่งตลาดระหว่างประเทศสมาชิก โครงการนี้มีความยืดหยุ่นและกระจายการลงทุนมากกว่าโครงการ AIP ที่ได้ทำกันมาก่อน ภายใต้โครงการ AIJV มีหลักการที่จะส่งเสริมการลงทุนของอุตสาหกรรมและขยายการค้าในภาคเอกชนของประเทศสมาชิกให้มากขึ้น¹⁸

ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมของอาเซียนมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ต้องมีเอกชนจากประเทศสมาชิกเข้าร่วมลงทุนอย่างน้อย 2 ประเทศร่วมถือหุ้นอยู่ด้วย ตอนเริ่มต้นกำหนดให้สมาชิก Asean แต่ละประเทศต้องถือหุ้นในโครงการอย่างน้อยร้อยละ 5 ต่อมาถูกยกเลิกในปี 2533 (1990)
2. สถานที่ตั้งของโครงการจะต้องอยู่ในประเทศที่เข้าร่วมโครงการประเทศใดประเทศหนึ่ง
3. ผู้ถือหุ้นซึ่งมิใช่สมาชิกของอาเซียนสามารถถือหุ้นได้ถึงร้อยละ 49

¹⁷ East Asia Analytical Unit Department of Foreign Affairs and Trade, ASEAN Free Trade Area, Trading Bloc or Building Block?, p. 29.

¹⁸ Ibid, p. 30.

4. ประเทศผู้เข้าร่วมโครงการจะต้องให้ส่วนลดพิเศษทางภาษีศุลกากร (Margin of Preference) อย่างน้อยร้อยละ 90 ต่อผลิตภัณฑ์จากโครงการร่วมลงทุน AIJV เป็นระยะเวลา 4 ปี นับแต่วันที่มีการผลิตเชิงพาณิชย์ของผลิตภัณฑ์ AIJV

5. หากได้ใช้ผลิตภัณฑ์ AIJV เป็นชิ้นส่วนสำหรับประกอบหรือผลิตเข้ากับผลิตภัณฑ์ใดในประเทศที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งมีการกำหนดให้ใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศอยู่ด้วย (Local Contents Program) ผลิตภัณฑ์โครงการ AIJV นั้น ๆ จะได้รับการยอมรับให้ถือว่าเป็นเสมือนหนึ่งชิ้นส่วนที่ผลิตได้ภายในประเทศ (Local Content Accreditation) ในประเทศผู้เข้าร่วมโครงการ

6. มีการกำหนดสิทธิพิเศษซึ่งห้ามมิให้ประเทศผู้เข้าร่วมโครงการ AIJV ตั้งโรงงานเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันกับผลิตภัณฑ์โครงการ AIJV เป็นระยะเวลา 3 ปี (ปัจจุบันถูกยกเลิกในปี 2533 (1990))

ผลของการปฏิบัติตามโครงการ AIJV มีการอนุมัติโครงการทั้งหมด 13 โครงการ ผลิตภัณฑ์ที่เข้าร่วมโครงการมีการผลิตส่วนประกอบและอะไหล่รถยนต์ อุปกรณ์หนัก ผลิตภัณฑ์อาหาร โครงการ AIJV ที่เป็นการร่วมมือของกลุ่มอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมยานยนต์มีดังต่อไปนี้

1. Ball joints เป็นการร่วมลงทุนระหว่างประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทยและประเทศนอกอาเซียน โครงการตั้งอยู่ประเทศมาเลเซีย

2. Steering Column รวมทั้ง shaft and linkage เป็นการร่วมลงทุนระหว่างประเทศมาเลเซีย ไทยและประเทศนอกอาเซียน โครงการตั้งอยู่ประเทศมาเลเซีย

3. Drive shaft เป็นการร่วมลงทุนระหว่างประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทยและประเทศนอกอาเซียน โครงการตั้งอยู่ประเทศมาเลเซีย

4. Proton CBU car, Parts/Components เป็นการร่วมลงทุนระหว่างประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์และประเทศนอกอาเซียน โครงการตั้งอยู่ประเทศมาเลเซีย

5. Electrical Parts ของ YAMAHA สำหรับรถจักรยานยนต์ เป็นการร่วมลงทุนระหว่างประเทศมาเลเซียและไทย โครงการตั้งอยู่ในประเทศไทย

โครงการลงทุนดังกล่าวผู้ลงทุนรายใหญ่เป็นเอกชนนอกอาเซียน เช่น เยอรมัน เป็นต้น ซึ่งจะถือหุ้นในโครงการประมาณร้อยละ 60 ยกเว้นโครงการผลิตชิ้นส่วนสายไฟของรถจักร

ยานยนต์เท่านั้นมีเอกชนไทยถือหุ้นประมาณร้อยละ 90¹⁹ ส่วนผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เกือบครึ่งหนึ่งของโครงการ AIJV ที่ได้รับอนุมัติเป็นการร่วมทุนของ 2 ประเทศ มีเพียงโครงการเดียวเท่านั้นที่เป็นการร่วมลงทุนของสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ (ขณะนั้น มี 6 ประเทศ เวียดนามยังไม่ได้เป็นสมาชิก) คือโครงการอาหารสำเร็จรูปของ Nestle

แต่อย่างไรก็ตาม โครงการ AIJV มีผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนภายในกลุ่มอาเซียนเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งสาเหตุที่โครงการ AIJV ไม่ประสบความสำเร็จและไม่ได้เริ่มดำเนินการในบางโครงการ มีดังนี้

1. ผลกระทบจากโครงการ AIJV ประสบปัญหาในการได้รับสิทธิพิเศษทางศุลกากร (Margin of Preference) อย่างน้อยร้อยละ 90จากประเทศผู้เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากประเทศผู้เข้าร่วมโครงการเรียกร้องให้ประเทศที่เป็นที่ตั้งโครงการต้องให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่ผลิตภัณฑ์ของตนด้วย จึงจะให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่ผลิตภัณฑ์โครงการ AIJV คือ เรียกร้องให้ใช้หลักปฏิบัติต่างตอบแทน (Reciprocal Treatment)
2. โครงการ AIJV ไม่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมอย่างแท้จริง ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี ภาคเอกชนมีความเข้าใจและสนใจในโครงการนี้น้อยมาก
3. มีความยุ่งยากลำบากในการขออนุมัติโครงการ คือ ขั้นตอนการขออนุมัติโครงการ AIJV มีความยุ่งยากและมีหลายขั้นตอน ต้องผ่านคณะกรรมการเลขาธิการอาเซียน (Asean Secretarial Committee) และการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียน (Asean Economic Ministers' Meeting) หลังจากได้รับอนุมัติโครงการ ผู้เสนอโครงการถึงจะสามารถหาผู้เข้าร่วมลงทุนได้²⁰
4. สมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศรวมทั้งภาคเอกชนในประเทศ ไม่ต้องการที่จะก่อตั้งโครงการเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อตลาดการแข่งขันภายในของตน²¹

¹⁹ สัมภาษณ์ รังสิต เชียงราช, นักวิชาการ กองวิเทศสัมพันธ์ กระทรวงอุตสาหกรรม, 13 กุมภาพันธ์ 2540.

²⁰ East Asia Analytical Unit Department of Foreign Affairs and Trade, AEAN Free Trade Area Trading Bloc or Building Block?. p. 30-31.

²¹ Office of Board of Investment Office of the Prime Minister, Investment Opportunity Study Automotive and Autoparts Industrial in Thailand (Bangkok : Board of Investment Welfare, 1995), p. 29.

3.2.1.4 ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (Asean Industries Complementation - AIC)

ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมของอาเซียนได้ทำขึ้นวันที่ 18 มิถุนายน 2524 (1981) ทำให้เกิดโครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมของอาเซียนหรือโครงการ AIC โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการแบ่งผลิตผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมระหว่างกันแล้วนำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการผลิตภายในสมาชิกอาเซียน รวมทั้งเพื่อให้เกิดความประหยัดจากขนาดการผลิต (Economies of Scale) เป็นการกำหนดกรอบไว้อย่างกว้าง ๆ โครงการ AIC นี้ภาคเอกชนได้มีส่วนเข้ามามีส่วนร่วมไม่เหมือนกับโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (AIP) กล่าวคือ สภาก่อการค้าอุตสาหกรรม (Asean Chamber of Commerce and Industry-CCI) จะเป็นผู้แจ้งและสนับสนุนโครงการที่เหมาะสมและเสนอให้คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนพิจารณา²²

สาระสำคัญของความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมของอาเซียนมีดังต่อไปนี้

1. ประเทศสมาชิกจะให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเท่ากันทุกประเทศ คือ ลดภาษีขาเข้าให้แก่ผลิตภัณฑ์ตามโครงการ AIC ตามข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (Asean Preferential Trading Arrangement - PTA) ในทางปฏิบัติจะลดอัตราภาษีขาเข้าระหว่างกันร้อยละ 50 ของอัตราราคา

2. ประเทศที่มีโรงงานผลิตสินค้าที่ได้แบ่งให้แก่ประเทศอื่นผลิตไปแล้วจะไม่ตั้งโรงงานขึ้นมาใหม่หรือไม่ขยายอัตรการผลิตของโรงงานที่มีอยู่แล้ว ยกเว้นในกรณีที่เป็นการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายนอกกลุ่มประเทศอาเซียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตทั้งหมด

3. ผลิตภัณฑ์ที่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันตามโครงการ AIC ให้ถือเสมือนว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ภายในประเทศ

ในทางปฏิบัติโครงการ AIC เน้นอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนเมื่อเดือนมกราคม 2525 ผลิตภัณฑ์ในโครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมชุดแรกเป็นส่วนประกอบและอุปกรณ์ยานยนต์ที่มีการผลิตอยู่แล้วในกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งแต่ละประเทศได้เสนอผลิตภัณฑ์ที่จะนำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ดังนี้

²² East Asia Analytical Unit Department of Foreign Affairs and Trade, ASEAN Free Trade Area Trading Bloc or Building Block?. p.29.

1. ประเทศอินโดนีเซีย เสนอผลิตภัณฑ์ไว้ 3 รายการ คือ เครื่องยนต์ดีเซลขนาด 80-135 แรงม้า แกนคูดล้อจักรยานยนต์ และวงล้อจักรยานยนต์

2. ประเทศมาเลเซีย ผลิตภัณฑ์ที่เสนอไว้ ได้แก่ ซึ่ลวดพร้อมน็อตและโซ่ขับเคลื่อนของจักรยานยนต์ โซ่ราวลิ้นรถยนต์ (Timing Chassis) เข็มขัดนิรภัยบายศรีและเดือยหมู (Crown Wheels and Pinions)

3. ประเทศสิงคโปร์ ผลิตภัณฑ์ที่เสนอได้แก่ ข้อต่อ เฟลาขับ สายพานและแหวนยางกันซึม (Oil seals)

4. ประเทศฟิลิปปินส์ ผลิตภัณฑ์ที่เสนอไว้ ได้แก่ ชิ้นส่วนตัวถังรถยนต์นั่ง ชุดเกียร์สำหรับรถขับเคลื่อนล้อหลังและล้อหน้า และเฟลาทำรถยนต์บรรทุกขนาดเล็ก

5. ประเทศไทย ผลิตภัณฑ์ที่เสนอไว้ ได้แก่ ชิ้นส่วนรถยนต์บรรทุกขนาดตั้งแต่ 1 ตันขึ้นไป เบรคครัม โซค้อพชนิคใช้งานหนัก เหล็กกันโคลง (Stabilizers) กันชน (Bumpers) และทรันเนียนเบรคเก็ต (Trunnion Brackets)²³

ผลิตภัณฑ์ชุดแรกนี้ได้มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันเฉพาะประเทศไทยกับประเทศฟิลิปปินส์ โดยประเทศไทยซื้อชุดเกียร์ของรถยนต์นั่งและประเทศฟิลิปปินส์ซื้อเบรคครัม ซึ่งมีมูลค่าการซื้อขายระหว่างปี 2525-2528 น้อยมากเพียง 13.63 ล้านดอลลาร์สหรัฐมูลค่าต่ำกว่า 1% ของรายการแลกเปลี่ยนทางการค้าภายในกลุ่มอาเซียนในช่วงเวลาเดียวกัน ดังนั้น แผนงานที่จะเสนอการแบ่งผลิตชิ้นส่วนในชุดที่ 2 และ 3 จึงต้องระงับไป²⁴

สาเหตุที่ทำให้โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียนไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ

1. ผลิตภัณฑ์ที่สมาชิกรนำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกันตามโครงการ มีรายการซ้ำซ้อนกันมาก รวมทั้งมีความแตกต่างกันด้านราคา ทำให้สมาชิกอาเซียนไม่สามารถตกลงกันได้

2. ผลิตภัณฑ์ที่มีการตกลงซื้อขายกันในชุดแรก คือ ชิ้นส่วนรถยนต์ ไม่มีผลคืบหน้าเท่าที่ควรเพราะมีมูลค่าจากการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันระหว่างสมาชิกอาเซียนน้อยมาก ตลอดจนจำนวนรถยนต์ที่ผลิตในแต่ละประเทศต่างกันมาก²⁵

²³ ตำนานา จุลกะรัตน, "การพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์เพื่อการส่งออก," รายงานของนักศึกษา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ 29 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2529-30, หน้า 16.

²⁴ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "ค้าเสรีอาเซียน," กุมภาพันธ์ 2536. (พิมพ์คัด)

²⁵ สำนักบริการวิชาการจุฬาฯ, การส่งเสริมการส่งออกผลิตภัณฑ์ชิ้นส่วนรถยนต์ (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 18.

3.2.1.5. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยโครงการแบ่งผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เฉพาะยี่ห้อและรุ่นของอาเซียน (Brand - To -Brand Complementation -BBC)

ก. ความเป็นมา

เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยอุตสาหกรรมแร่ธาตุและพลังงาน (Asean Committee on Industry Mineral and Energy-COIME)* ได้อนุมัติโครงการแลกเปลี่ยนชิ้นส่วนยานยนต์อาเซียนในลักษณะการแบ่งการผลิตแบบ Package ตามโครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (AIC) กล่าวคือ ได้กำหนดชิ้นส่วนยานยนต์ให้แต่ละประเทศนำไปผลิตแล้วนำมาแลกเปลี่ยนกัน เช่น ประเทศไทยผลิต Brake Drum ประเทศฟิลิปปินส์ผลิตเกียร์ เป็นต้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โครงการ AIC ได้มีการแลกเปลี่ยนกันในระยะเวลาอันสั้น โดยรถยนต์มิตซูบิชิยี่ห้อเดิวที่มีการแลกเปลี่ยนกัน จึงยกเลิกไปในที่สุด²⁰

สาเหตุที่ยกเลิกเนื่องมาจากสมาชิกอาเซียนได้เสนอชิ้นส่วนยานยนต์ที่จะแลกเปลี่ยนกันในชุดที่ 2 และ 3 ซึ่งปรากฏว่ารายการชิ้นส่วนที่เสนอแลกเปลี่ยนกันมีรายการซ้ำซ้อนกันมาก อีกทั้งชิ้นส่วนชุดแรกที่มีการตกลงแลกเปลี่ยนกันก็มีมูลค่าการแลกเปลี่ยนน้อยมาก รวมทั้งชิ้นส่วนมีราคาต่างกันตลอดจนจำนวนรถยนต์ที่ผลิตในแต่ละประเทศต่างกันมาก ทำให้ไม่สามารถตกลงแลกเปลี่ยนกันได้ต่อไปอีกตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ต่อมา COIME ได้แต่งตั้งคณะผู้ชำนาญการขึ้น เพื่อศึกษาผลการแลกเปลี่ยนชิ้นส่วนยานยนต์ตามโครงการ AIC และมีความเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติทางการค้าได้เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการตามที่กล่าวไว้ข้างต้น จึงได้ศึกษาแนวทางการแลกเปลี่ยนชิ้นส่วนยานยนต์กันใหม่เป็นลักษณะการแบ่งผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เฉพาะยี่ห้อและรุ่นของอาเซียน (Brand-To-Brand Complementation-หรือ โครงการ BBC)* และในที่สุดรัฐมนตรีหัวหน้าคณะผู้แทนการ

²⁰ ศุภชัย ชะวะนะเวช, “Brand to Brand Complementation,” มกราคม 2537. (พิมพ์ดีด)

* COIME มีหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการและอนุมัติโครงการต่าง ๆ ทางด้านอุตสาหกรรมแร่ธาตุและพลังงานของอาเซียน มีคณะอนุกรรมการและคณะทำงานอยู่ภายใต้คณะกรรมการ เช่น คณะอนุกรรมการเหล็กกล้า คณะอนุกรรมการยานยนต์ เป็นต้น ปัจจุบันถูกยกเลิกตามปฏิญญาสิงคโปร์ 1992 (2535) และเปลี่ยนเป็นที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (The Senior Economics Officials' Meeting - SEOM)

* ต่อไปในวิทยานิพนธ์นี้จะเรียกว่า “โครงการ BBC”

ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economic Ministers-AEM) จาก 6 ประเทศของสมาชิกอาเซียนในขณะนั้น คือ ประเทศบรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และประเทศไทย ผู้แทนฝ่ายไทยในขณะนั้นคือ นายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ได้ร่วมลงนามกันในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการแบ่งผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เฉพาะซีห้อและรุ่นของอาเซียนภายใต้ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (Memorandum of Understanding on Brand-to-Brand Complementation on the Automotive Industry under the Basic Agreement on the Asean Industrial Complementation) เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2531 (ค.ศ. 1988) ณ เมืองพัทยา ประเทศไทย²⁷ จึงอาจกล่าวได้ว่าบันทึกความเข้าใจว่าด้วยโครงการ BBC เป็นโครงการที่เกิดขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามความตกลงพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมของอาเซียน เป็นโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่เน้นเฉพาะอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์เท่านั้น

ข. วัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยโครงการ BBC

วัตถุประสงค์ของการจัดทำบันทึกความเข้าใจโครงการ BBC ของอาเซียน เมื่อพิจารณาจากบันทึกความเข้าใจ เป็นดังนี้

1. สมาชิกอาเซียนต้องการให้มีการขยายฐานของสาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจของอาเซียนให้มากขึ้น รวมทั้งต้องการขยายและเพิ่มปริมาณการค้าระหว่างกัน
2. ต้องการให้โครงการ BBC เป็นโครงการที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์ของโครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (AIC) ซึ่งได้กำหนดความร่วมมือทางอุตสาหกรรมไว้อย่างกว้าง ๆ โครงการ BBC สามารถเข้ามาดำเนินการได้
3. ต้องการให้เกิดผลประโยชน์ร่วมที่ทัดเทียมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและเพิ่มการผลิตทางอุตสาหกรรมในภูมิภาคอาเซียน รวมทั้งต้องการให้เกิดความประหยัดจากขนาดการผลิต (Economies of Scale)

โครงการ BBC เป็นโครงการที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแบ่งผลิต คือ บริษัทผู้ผลิตรถยนต์ กลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ แล้วจึงนำเสนอต่อรัฐบาลประเทศนั้น ๆ ในตอนแรกประเทศสิงคโปร์ บรูไนและอินโดนีเซียไม่เข้าร่วมในโครงการ BBC เนื่องจากประเทศสิงคโปร์และบรูไนไม่มีโรงงานประกอบรถยนต์ สำหรับอินโดนีเซียไม่ต้องการที่จะปกป้องอุตสาหกรรมรถ

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

กรรมรถยนต์และตลาดรถยนต์ภายในประเทศ²⁸ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศอินโดนีเซียได้เข้าร่วมในโครงการ BBC แล้ว ส่วนสาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยโครงการ BBC ผู้เขียนจะกล่าวถึงในบทต่อไป

3.2.2 ความร่วมมือด้านการค้าและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์ที่เกิดขึ้นหลังจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

3.2.2.1 การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคหรือในลักษณะของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจจะมี 2 ลักษณะ คือ ระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation) ซึ่งจะยังไม่มี การรวมตัวทางเศรษฐกิจ แต่จะมีกิจกรรมและโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในลักษณะต่าง ๆ ส่วนระดับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Intergration) หมายถึง การทำความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะเข้าร่วมกลุ่มกันของประเทศต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างและรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน โดยเฉพาะการขยายช่องทางการค้าระหว่างประเทศกันให้มีขอบเขตที่กว้างขวางยิ่งขึ้นด้วยการลด หรือยกเลิกอุปสรรคและข้อกีดขวางทางการค้า ทั้งในรูปพิกัดอัตราศุลกากรและไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Tariff and Non-Tariff Barriers) รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขข้อปฏิบัติทางการค้าที่แตกต่างกันระหว่างประเทศสมาชิกในกลุ่มกับประเทศนอกกลุ่ม ซึ่งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจนั้นมีรูปแบบและลำดับขั้นที่แตกต่างกัน ตั้งแต่การรวมกลุ่มแบบง่าย ๆ ไปจนถึงการรวมกลุ่มที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

ก. เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจขั้นต้นโดยประเทศสมาชิกทำความตกลงยกเลิกหรือลดพิกัดอัตราศุลกากรและข้อจำกัดทางการค้าที่มีใช้ภายในศุลกากรระหว่างกัน เพื่อมุ่งให้เกิดเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสมาชิกแต่ละประเทศสมาชิกยังสามารถที่จะกำหนดอัตราภาษีศุลกากรหรือข้อจำกัดทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรกับประเทศนอกกลุ่มได้โดยเสรี เช่น เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free trade Area : NAFTA) เป็นการรวมกลุ่มกันของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดาและเม็กซิโก มีขนาดประชากรประมาณ 367 ล้านคน เขตการค้าเสรีอาเซียน (Asean Free Trade Area : AFTA) ได้มีการลงนามจัดตั้งเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2535 โดยกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีเป้าหมายให้บรรลุเป็นเขต

²⁸ East Asia Analytical Unit Department of Foreign Affairs and Trade, ASEAN Free Trade Area Trading Bloc or Building Block?. p. 28-29.

การค้าเสรีภายใน 10 ปี หลังจากวันที่ 1 มกราคม 2536 ซึ่งได้ตั้งเป้าหมายว่าจะลดอัตราภาษีศุลกากรระหว่างกันให้เหลือร้อยละ 0-5% เป็นต้น

ข. สหภาพศุลกากร (Custom Union) มีลักษณะการรวมกลุ่มเหมือนกับเขตการค้าเสรี แต่มีเงื่อนไขเพิ่มเติม คือ ประเทศสมาชิกจะร่วมกันกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรในอัตราเดียวกัน (Common Level) สำหรับสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม ซึ่งกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้กับประเทศนอกกลุ่ม สมาชิกทุกประเทศในกลุ่มจะต้องยึดถือปฏิบัติเช่นเดียวกัน

ค. ตลาดร่วม (Common Market) มีลักษณะการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับสหภาพศุลกากร แต่มีข้อกำหนดเพิ่มเติมรวมถึงการอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศสมาชิกได้โดยเสรี เช่น กลุ่มประชาคมยุโรป (European Community : EC) ได้รวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในรูปของตลาดร่วมและเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2536

ง. สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) มีลักษณะเป็นตลาดร่วมและมีข้อกำหนดเพิ่มเติมให้ประเทศสมาชิกกำหนดนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ อาทิเช่น นโยบายการเงิน การคลังและการผลิตทั้งสินค้าเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การขนส่งระหว่างประเทศร่วมกัน กลุ่ม EC ได้พยายามที่จะพัฒนาการรวมกลุ่มเป็นสหภาพเศรษฐกิจการจัดตั้งสหภาพการเงินแห่งยุโรป (European Monetary Union : EMU) ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะใช้ระบบเงินตราเป็นเงินสกุลเดียวกันด้วยการใช้หน่วยเงินตราที่เรียกว่า European Currency Unit (ECU) ภายในปี พ.ศ. 2542 เป็นอย่างช้า

จ. สหภาพเหนือชาติ (Supernational Union) เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจขั้นสูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวมเป็นชาติเดียวกัน ซึ่งรัฐบาลของแต่ละประเทศไม่อาจตัดสินใจกำหนดนโยบายได้โดยลำพัง สหภาพจะเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ประเทศสมาชิกดำเนินการ

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของกลุ่มประชาคมยุโรปซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิก 12 ประเทศในภูมิภาคยุโรปตะวันตก มีประชากรกว่า 325 ล้านคน ประสบความสำเร็จมากที่สุดและเป็นสิ่งที่นำไปสู่การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ในปัจจุบัน²⁹

²⁹ กลุ่มวิจัยเศรษฐกิจ ฝ่ายวิจัยและวางแผน ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน), "AFTA : โอกาสและผลกระทบต่อประเทศไทย," เศรษฐกิจปริทัศน์ 14, หน้า 1-3.

3.2.2.2 เขตการค้าเสรีอาเซียน (Asean Free Trade Area : AFTA)

ก. ความเป็นมาของเขตการค้าเสรีอาเซียน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสมาคมอาเซียนตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกันให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพทางการเมือง ความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งในปัจจุบันอาเซียนประกอบด้วยสมาชิก 7 ประเทศ ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ บรูไนและเวียดนาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของอาเซียนมักจะเป็นไปในลักษณะปกป้องผลประโยชน์ของประเทศตนเองเป็นหลัก โดยเฉพาะความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนจะประสบปัญหาที่กีดกันทางการค้าอยู่เสมอ³⁰ แม้จะมีโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ได้ดำเนินมาจากอดีตจนถึงปัจจุบันหลายโครงการก็ตาม เช่น โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน (Asean Industrial Complementation : AIC) ข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (Asean Preferential Trading Arrangement : PTA) เป็นต้น อย่างไรก็ตามความร่วมมือทางเศรษฐกิจขยายตัวอย่างแข็งแกร่งมาก แม้จะมีการก่อตั้งอาเซียนมากกว่า 20 ปี แต่อาเซียนก็ยังเข้าไม่ถึง “เขตการค้าเสรี” ซึ่งถือว่าเป็นพัฒนาการขั้นแรกของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Intergration) สาเหตุที่สมาคมอาเซียนรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจช้ามากมาสาเหตุหลายประการ คือ ประการแรกส่วนใหญ่ประเทศอาเซียนจะมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน คือ เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมปฐมภูมิที่ต้องใช้แรงงานมาก ประการที่สอง คือ การขาดแผนงานเกื้อหนุนระหว่างกันทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม³¹ ประการที่สาม คือ การให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียนภายใต้โครงการ PTA ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2521 ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสินค้า PTA หลายรายการไม่ตรงกับความต้องการของแต่ละประเทศภาคี และสินค้าบางรายการที่ได้รับสิทธิพิเศษทางการค้ายังต้องประสบปัญหาการกีดกันทางการค้า ทำให้โครงการ PTA ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ประการสุดท้าย คือ ผลจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดแรงกดดันจากการกีดกันทางการค้า และเกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจขึ้นอย่างแพร่หลาย การเจรจาการค้าเกิดรอบอุรุกวัยที่ขีดยืดเยื้อมานานยังหาข้อยุติไม่ได้ในระบะนั้น ทำให้เกิดแนวความคิดที่จะขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกลุ่มอาเซียนมีมากขึ้นเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ทางการค้า เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคให้

³⁰ ไกรสิทธิ์ แก้วสามสี, “เขตการค้าเสรีอาเซียน,” รายงานเศรษฐกิจ 27 (พฤศจิกายน 2537) : 47.

³¹ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, “ค้าเสรีอาเซียน, หน้า 35.

แข็งแกร่ง สร้างอำนาจต่อรองและการแข่งขันในตลาดโลก รวมทั้งเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและการค้าของโลกในอนาคต³² ดังนั้น ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 21 ระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 1 สิงหาคม 2532 ณ ประเทศบรูไน ที่ประชุมเห็นพ้องกันว่า อาเซียนควรจะเร่งปรับตัวและกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น โดยดำเนินการหาความร่วมมือใหม่ ๆ สำหรับขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัน ซึ่งประเทศไทยโดยนายอาวันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีของไทย ได้เสนอแนวความคิดในการจัดตั้ง “เขตการค้าเสรีอาเซียน” ขึ้น และได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิกภาคีในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 23 ระหว่างวันที่ 7-8 ตุลาคม 2534 ณ ประเทศมาเลเซีย และต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน (Asean Summit) ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 27-28 มกราคม 2535 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำอาเซียนทั้ง 6ชาติ (ยกเว้นเวียดนามขณะนั้นยังไม่ได้เป็นสมาชิกอาเซียน) ได้ร่วมกันลงนามในความร่วมมือจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งหลักการในความร่วมมือจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนนั้นจะทำให้สำเร็จภายใน 15 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 โดยจะใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (Common Effective Preferential Tariff :CEPT) เป็นกลไกสำคัญในการลดอัตราภาษีศุลกากรให้อยู่ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 0-5%³³

ข. ข้อตกลงและวัตถุประสงค์สำคัญในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน (Asean Summit) ครั้งที่ 4 ที่ประเทศสิงคโปร์ ระหว่างวันที่ 27-28 มกราคม 2535 ที่ประชุมได้ร่วมลงนามในข้อตกลงที่สำคัญว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางการค้าอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อร่วมมือกันจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนขึ้น และมีการลงนามในข้อตกลงสำคัญ 3 ฉบับ คือ

1).ข้อตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing Asean Economic Cooperation) เป็นแผนแม่บทที่ครอบคลุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในทุก ๆ ด้าน และกำหนดแนวทางไว้อย่างกว้างขวาง

³² ส่วนการค้าต่างประเทศ ฝ่ายการค้าต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย, การค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับอาเซียน (กรุงเทพมหานคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2537), หน้า 47-49.

³³ กลุ่มวิจัยเศรษฐกิจ ฝ่ายวิจัยและวางแผน ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน), “AFTA : โอกาสและผลกระทบต่อประเทศไทย,” เศรษฐกิจปริทัศน์ 14, หน้า 6.

2). ข้อตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff for the AFTA หรือ CEPT Agreement) โดยระบุถึงกลไกสำคัญของการลดภาษีในการดำเนินงานของ AFTA

3). ปฏิญญาสิงคโปร์ปี พ.ศ. 2535 (Singapore Declaration of 1992) โดยระบุเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง AFTA วิธีการและระยะเวลาในการดำเนินการรวมทั้งกลุ่มสินค้า 15 รายการที่จะมีการเร่งลดภาษี (Fast Track) ก่อนเป็นอันดับแรก

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) มีดังนี้

1) เพื่อให้การค้าภายในกลุ่มของอาเซียนเป็นไปโดยเสรีมีอัตราภาษีศุลกากรต่ำสุด และปราศจากข้อจำกัดที่มีใช้ภายใน

2) เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเข้าสู่ภูมิภาคอาเซียน

3) เพื่อเตรียมรับกับสถานการณ์เศรษฐกิจและการค้าโลกที่จะเจริญขึ้นจากผลการเจรจาเขตการค้าเสรีอาเซียน

ก.. หลักการสำคัญของข้อตกลงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

หลักการสำคัญของข้อตกลงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน มีดังนี้

1. ใช้มาตรการอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (Common Effective Preferential Tariff - CEPT) มาตรการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรเท่ากันหรือ CEPT เป็นแนวความคิดของอินโดนีเซียเสนอให้ใช้เป็นมาตรการเสริมสร้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและการค้าภายในกลุ่มอาเซียน และเป็นกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่เขตการค้าเสรีอาเซียน³⁴ โดยหลักการของ CEPT คือ จะมีการลดอัตราภาษีศุลกากรระหว่างกันให้เหลืออัตราร้อยละ 0-5 ภายใน 15 ปี (ภายใน พ.ศ. 2551) โดยนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 แต่อย่างไรก็ตาม ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (The ASEAN Economics Ministers-AEM) ครั้งที่ 26 ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพระหว่างวันที่ 22-23 กันยายน 2537 ณ จังหวัดเชียงใหม่ สมาชิกอาเซียนได้ตัดสินใจร่นระยะเวลาการดำเนินการของ AFTA จาก 15 ปี เป็น 10 ปี หรือเสร็จสิ้นภายใน 1 มกราคม 2546 (ค.ศ. 2003) (เดิมเสร็จสิ้นภายในวันที่ 1 มกราคม 2551 (ค.ศ. 2008)³⁵ โดยสินค้าที่จะอยู่ภายใต้ CEPT ได้แก่สินค้าอุตสาหกรรมทุกชนิด รวมทั้งสินค้านำเข้าและสินค้าเกษตรแปรรูป ยกเว้นสินค้าเกษตรไม่แปรรูปและสินค้าเกษตรที่ผ่านกรรมวิธีแปรรูปขั้นต้นที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรูปเดิมร้อยละสูงสุด แต่อย่างไรก็ตามในการ

³⁴ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน), “ต่างประเทศ,” สรุปข่าวธุรกิจ 23 (เมษายน 2537) : 24.

³⁵ อารมณี สุวรรณสภาพ, “ความคืบหน้าของ AFTA,” วารสารเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (กุมภาพันธ์ 2538) : 6.

ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 26 ได้ตัดสินใจรวมเอาสินค้าเกษตรไม่แปรรูปทั้งหมดเข้าไปอยู่ภายใต้การลดภาษีศุลกากรตาม CEPT ยกเว้นสินค้าเกษตรไม่แปรรูปที่มีความละเอียดอ่อนทางการเมือง (Sensitive List)³⁶ ซึ่งสินค้าเกษตรทั้งสามรายการจะกำหนดระยะเวลาลดภาษีภายใต้ CEPT ต่างกัน

2. ขั้นตอนการลดภาษีศุลกากรตามหลักของ CEPT ตามข้อตกลง CEPT ในตอนแรก สมาชิกอาเซียนจะมีการลดอัตราภาษีศุลกากรระหว่างกันให้เหลืออัตราร้อยละ 0-5% ภายใน 15 ปี (พ.ศ. 2551) แต่จากการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 26 ที่ประเทศไทย ได้ร่นระยะเวลาการดำเนินการลดอัตราภาษีเป็น 10 ปี (ภายในปี พ.ศ. 2546) ขั้นตอนการลดอัตราภาษีภายใต้ CEPT ฉบับใหม่ เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2539 จึงเป็นดังนี้

1) การลดอัตราภาษีตามขั้นตอนปกติ (Normal Track) เป็นดังนี้

- สินค้าที่มีอัตราภาษีสูงกว่า 20% จะต้องลดลงเหลือ 20% ภายในวันที่ 1 มกราคม 2541 (ค.ศ. 1998) และลดลงจาก 20% ให้เหลือ 0-5% ภายในวันที่ 1 มกราคม 2546 (ค.ศ. 2003)
- สินค้าที่มีอัตราภาษีเท่ากับหรือต่ำกว่า 20% จะต้องลดลงเหลือ 0-5% ภายในวันที่ 1 มกราคม 2543 (ค.ศ. 2000)

2) การลดอัตราภาษีสำหรับสินค้าเร่งลดภาษี (Fast Track) เป็นดังนี้

- สินค้าที่มีอัตราภาษีสูงกว่า 20% จะต้องลดลงเหลือ 0-5% ภายในวันที่ 1 มกราคม 2543 (2000)
- สินค้าที่มีอัตราภาษีเท่ากับหรือต่ำกว่า 20% จะต้องลดลงเหลือ 0-5% ภายในวันที่ 1 มกราคม 2541 (1998)³⁷

รายการสินค้าที่อยู่ในแผนการลดภาษี (Inclusion List) ทั้ง Normal Track and Fast Track ตามแผนการลดภาษีใหม่มีประมาณ 40,960 รายการ คิดเป็นประมาณ 90% ของรายการสินค้าที่มีการซื้อขายภายในอาเซียนทั้งหมด³⁸

สำหรับสินค้า 15 กลุ่มที่สมาชิกอาเซียนตกลงเลือกนำมาดำเนินการลดภาษีเป็นการเร่งด่วน (Fast Track) ตามที่ได้ระบุไว้ในปฏิญญาสิงคโปร์ปี 1992 นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 คือ

³⁶ Asean Secretariat, AFTA Reader Volume III New Time Frame : Acceleration of Tariff Reduction (Jakarta : Asean Secretariat, 1995), p.6-7.

³⁷ Ibid., p.1-2.

³⁸ Ibid., p.3-4.

1. ปูนซีเมนต์
2. ปู่ย
3. ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง
4. เชื้อกระดาษ
5. สิ่งทอ
6. อัญมณีและเครื่องประดับ
7. เครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์
8. เฟอร์นิเจอร์
9. น้ำมันพืช
10. เคมีภัณฑ์
11. เกษภัณฑ์
12. พลาสติก
13. ผลิตภัณฑ์ยาง
14. เซรามิกส์และผลิตภัณฑ์แก้ว
15. แก้วที่มาจากทองแดง

3. ประเทศสมาชิกสามารถขอยกเว้นสินค้าบางรายการที่ยังไม่พร้อมจะเข้า CEPT ได้เป็นการชั่วคราว ในระหว่างขอยกเว้นประเทศนั้นจะไม่ได้รับสิทธิพิเศษจากประเทศอื่นสำหรับรายการสินค้าที่ขอยกเว้นจนกว่าจะได้บรรจุไว้ในแผนการลดภาษี (Inclusion List) โดยรายการสินค้าที่ขอยกเว้นนั้นจะอยู่ในบัญชียกเว้นชั่วคราว (Temporary Exclusion List) มีอยู่ประมาณ 3,322 รายการ คิดเป็นประมาณ 7.11% อินโดนีเซียมีรายการสินค้าที่อยู่ในรายการสงวนสิทธิยกเว้นการลดภาษีชั่วคราวมากที่สุด ขานยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ที่อยู่ในรายการ Temporary Exclusion List ของแต่ละประเทศด้วย ยกเว้นประเทศประเทศบรูไนและสิงคโปร์³⁹ แต่อย่างไรก็ตาม ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ครั้งที่ 26 ที่ประเทศไทย ได้มีมติให้นำสินค้าที่อยู่ในบัญชีสงวนสิทธิการลดภาษีเป็นการชั่วคราว (Temporary Exclusion List) เข้าสู่ระบบการลดภาษีร้อยละ 20 ต่อปี จะเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2539 และเสร็จสิ้นในวันที่ 1 มกราคม 2543 และในการประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council) ครั้งที่ 7 ในวันที่ 6 กันยายน 2538 ที่ประเทศบรูไน ได้มีการย้ายสินค้าจำนวน 682 รายการจาก Temporary Exclusion List ไปสู่แผนการลดภาษีของ CEPT⁴⁰

4. รายการสินค้าที่ถือว่ามีถิ่นกำเนิดในกลุ่มอาเซียน ตามข้อตกลง CEPT สินค้าที่จะถือว่ามีถิ่นกำเนิดในอาเซียนจะต้องใช้วัตถุดิบหรือชิ้นส่วนในกลุ่มประเทศอาเซียนอย่างน้อยร้อยละ 40

5. ประเทศสมาชิกต้องยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าอื่น ๆ ที่มีใช้ภายใต้การ (Non-Tariff Barriers) เมื่อสินค้านั้นมีอัตราภาษีเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ 20 สมาชิกอาเซียนต้องยกเลิกมาตรการจำกัดด้านปริมาณ (Quantitative Restrictions) และให้ทำการยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าอื่น ๆ ที่มีใช้ภายใต้ (Non-Tariff Barriers) ภายในระยะเวลา 5 ปี หลังจากสินค้านั้นได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี

³⁹ Asean Secretariat, *AFTA Reader Volume II : Questions and Answers on the CEPT for AFTA* (Jakarta : Asean Secretariat, 1995), p. 15-19.

⁴⁰ Asean Secretariat, *AFTA Reader Volume III*, p. 5.

ง. ผลกระทบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (Asean Free Trade Area : AFTA) ต่อการดำเนินการภายใต้กรอบของบันทึกความเข้าใจว่าโครงการ BBC

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ขานยนต์และชิ้นส่วนขานยนต์กลุ่มอาเซียนยังไม่ได้บรรจุไว้ในแผนการเร่งลดภาษี (Fast Track) จำนวน 15 กลุ่ม หรือแผนการลดภาษีปกติ (Normal Track) ของ CEPT แต่อย่างใด ประเทศสมาชิกอาเซียนยังบรรจุขานยนต์และชิ้นส่วนขานยนต์ไว้ในรายการสงวนสิทธิยกเว้นการลดภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List) อย่างไรก็ตาม จากการประชุมของรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 26 ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพได้เห็นชอบให้มีการย้ายสินค้าที่อยู่ในรายการ TEL เข้าสู่แผนการลดภาษี (Inclusion List) ระหว่างกลุ่มอาเซียนร้อยละ 20 ต่อปีโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2539 เร็วขึ้นวันที่ 1 มกราคม 2543 ซึ่งขานยนต์และชิ้นส่วนขานยนต์ก็จะถูกนำเข้าสู่แผนการลดภาษีด้วย ชิ้นส่วนรถยนต์ถือว่าเป็นสินค้าหนึ่งในกลุ่มที่อยู่นอกรายการที่กลุ่มอาเซียนจะลดภาษีให้แก่กัน การนำชิ้นส่วนรถยนต์เข้าไปไว้ในรายการลดภาษีของ CEPT จึงมีความจำเป็นเพื่อบรรลุตามข้อตกลงการจัดตั้ง AFTA ประเทศมาเลเซียเห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว ส่วนประเทศไทยเมื่อมีการนำเอากลุ่มชิ้นส่วนรถยนต์ไปบรรจุไว้ในรายการลดภาษีระหว่างกัน ไทยจะได้เปรียบในเรื่องอุปกรณ์ตกแต่งตัวถังรถยนต์ เนื่องจากมีความชำนาญ แต่ขณะเดียวกันไทยจะเสียเปรียบในเรื่องชิ้นส่วนและส่วนประกอบที่เป็นหัวใจของรถยนต์ซึ่งได้แก่ ระบบเครื่องยนต์ ระบบส่งกำลัง พวงมาลัย เป็นต้น ดังนั้น ไทยจึงควรเสนอให้ชิ้นส่วนและส่วนประกอบรถยนต์ที่ได้เปรียบให้เข้าบรรจุในรายการลดภาษีเร่งลดภาษี (Fast Track) ส่วนรายการชิ้นส่วนและส่วนประกอบรถยนต์ที่เรายังไม่มีความชำนาญในการผลิตหรือยังไม่มีการผลิตภายในประเทศให้บรรจุอยู่ในรายการ (Normal Track) เพื่อผู้ประกอบการของไทยจะได้มีระยะเวลาในการปรับตัว⁴¹

ชิ้นส่วนและส่วนประกอบรถยนต์ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนนำมาซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนระหว่างกันภายใต้กรอบของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยโครงการ BBC ยังอยู่ในรายการยกเว้นการลดภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List) ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศยังคงสงวนสิทธิไว้ ข้อตกลง AFTA จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่เอกชนผู้เข้าร่วมโครงการ BBC จะได้รับในปัจจุบันหากมีการนำเอาชิ้นส่วนและส่วนประกอบรถยนต์เข้าไปบรรจุไว้ในรายการลดภาษีระหว่างกัน ไม่ว่าจะบรรจุไว้ในรายการเร่งลดอัตราภาษี (Fast Track) หรือรายการลดอัตราภาษีตามปกติ (Normal Track) ของ CEPT ก็ตาม สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับตามบันทึก

⁴¹ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 5 มิถุนายน 2538.

ความเข้าใจว่าด้วยโครงการ BBC (โครงการ BBC ได้รับสิทธิลดหย่อนอากรขาเข้าอย่างน้อยร้อยละ 50 ซึ่งจะได้อีกต่อไป) อาจจะทำกับหรือน้อยกว่าสิทธิประโยชน์ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนให้แก่กัน ตามอัตรา CEPT ของ AFTA (ลดอัตราภาษีระหว่างกัน 0-5%)⁴² ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อโครงการ BBC ที่ได้รับการอนุมัติไปแล้วหรือที่ยังไม่ได้มีการขออนุมัติอันจะทำให้เกิดความสับสนและมีความขัดแย้งกันระหว่างกระบวนการลดภาษีระหว่างวิธีการของ CEPT และโครงการ BBC เนื่องจากหากสิทธิประโยชน์ตามโครงการ BBC ได้เท่ากับหรือน้อยกว่าการลดอัตราภาษีของ CEPT แล้ว ก็ไม่มีประโยชน์ที่จะต้องดำเนินการตามโครงการ BBC ต่อไป ดังนั้น เพื่อขจัดและป้องกันความสับสนและความขัดแย้งดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้น ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (AEM Retreat) ในเดือนเมษายน 2538 ที่ภูเก็ต ประเทศไทย จึงมีมติให้ยกเลิก (Phase Out) โครงการ BBC ด้วยเหตุผลว่า สิทธิประโยชน์ของโครงการ BBC กำลังจะหมดไปในอนาคตเมื่อการลดภาษีตามกระบวนการ CEPT ของข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ได้ให้ประโยชน์ทางด้านภาษีศุลกากรอย่างเต็มที่แล้ว มติดังกล่าวของรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) มีผู้ประกอบการรถยนต์ฝ่ายไทย เช่น โตโยต้า วอลโว่ มิตซูบิชิ เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมโครงการ BBC ไม่เห็นด้วยกับการที่จะยกเลิกโครงการ BBC หากยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีเท่ากับที่กำหนดไว้ใน CEPT (0-5%)⁴³ จึงได้มีการเสนอให้มีความร่วมมือใหม่ระหว่างสมาชิกอาเซียนเพื่อนำมาทดแทนโครงการ BBC ในระหว่างการลดภาษีตามกระบวนการของ CEPT ยังไม่ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ คือ โครงการความร่วมมือทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN on Industrial Cooperation - AICO) ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.2.2.3 ความตกลงว่าด้วยโครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมอาเซียน (Basic Agreement on the Asean Industrial Cooperation Scheme - AICO)*

ก. ความเป็นมาของโครงการ AICO

⁴² หนังสือพิมพ์รายวันประชาชาติธุรกิจ, 7 สิงหาคม 2538.

⁴³ หนังสือพิมพ์รายวันกรุงเทพธุรกิจ, 12 พฤษภาคม 2538.

* ต่อไปในวิทยานิพนธ์นี้จะเรียกว่า “โครงการ AICO”

ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (AEM Retreat) ณ จังหวัดภูเก็ต ประเทศไทย ระหว่างวันที่ 28-29 เมษายน 2538 โดยมีนายสุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีของไทย เป็นประธานการประชุม ได้มีมติให้ยกเลิกโครงการร่วมทุนอุตสาหกรรมอาเซียน (AIJV) และโครงการแบ่งผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เฉพาะยี่ห้อและรุ่นของอาเซียน (BBC) แต่ในส่วนของโครงการเก่าที่ได้รับอนุมัติแล้วก็ให้ดำเนินต่อไปจนกว่าจะสิ้นโครงการ โดยจะไม่มีการพิจารณาโครงการใหม่ ๆ ภายใต้กรอบโครงการ AIJV และ BBC ต่อไป⁴⁴ อย่างไรก็ตาม AEM ก็ได้สังเกตเห็นความสำคัญของโครงการ AIJV และ BBC ว่าเป็นโครงการที่ดีมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงดึงดูดจากต่างประเทศสู่อาเซียน ดังนั้น เมื่อยกเลิกโครงการทั้งสองนี้แล้วควรมีการสร้างกรอบความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรมใหม่ขึ้นมาทดแทน และโครงการใหม่ควรมีลักษณะที่ทั้งสมาชิกอาเซียนทุกประเทศสามารถรับผลประโยชน์จากโครงการใหม่นี้ได้ร่วมกันทั้งหมด⁴⁵ การที่อาเซียนต้องยกเลิกโครงการ AIJV และ BBC นั้น เนื่องมาจากปัจจุบันกลุ่มอาเซียนได้ร่วมกันจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) โดยการใช้มาตรการทางภาษีCEPT ซึ่งจัดเป็นการดึงดูดนักลงทุนมาสู่อาเซียนหากยังคงมีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีภายใต้โครงการอื่น ๆ อยู่จะทำให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า (Trade Diversion) ในอาเซียนได้และในการอนุมัติตามโครงการ AIJV และ BBC กว่าโครงการจะสำเร็จต้องใช้เวลาประมาณ 3-4 ปี ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นการลดภาษีภายใต้มาตรการCEPT ก็จะมีผลความเสียหายไปมากแล้ว การให้สิทธิประโยชน์ตามโครงการ AIJV และ BBC ก็จะไม่มีผลความหมายและอีกประการหนึ่งจุดค้อยของโครงการทั้งสอง คือ เมื่อมีการดำเนินการตามโครงการไปแล้วจะเป็นความร่วมมือเฉพาะประเทศที่พร้อมจะร่วมโครงการเท่านั้น มิใช่ความร่วมมือของทุก ๆ ประเทศในอาเซียน จึงมองกันว่าโครงการ AIJV และ BBC มิใช่โครงการความร่วมมือที่พร้อมเพรียงกันของสมาชิกอาเซียนทั้งหมด⁴⁶

จากมติดังกล่าวของ AEM ภาคเอกชนอาเซียนได้เสนอแนวคิดเรื่องแผนความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมแบบใหม่และได้เสนอผ่านที่ประชุมคณะมนตรีสภาพการค้าและอุตสาหกรรมอาเซียน (Asean - CCI Council) ครั้งที่ 48 ระหว่างวันที่ 31 กรกฎาคม - 2 สิงหาคม 2538 ณ กรุงมะนิลาและได้นำเข้าสู่การพิจารณาของเจ้าหน้าที่อาวุโสเศรษฐกิจอาเซียน (SEOM) เมื่อวันที่ 7-9 สิงหาคม 2538 ที่ประเทศอินโดนีเซีย และ SEOM ได้ใช้แนวทางดังกล่าวเป็นพื้นฐานในการจัดทำโครงการความร่วมมือ

⁴⁴ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 5 มิถุนายน 2538.

⁴⁵ หนังสือพิมพ์คู่แข่งรายวัน, 8 พฤษภาคม 2538.

⁴⁶ หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ, 8 พฤษภาคม 2538.

อุตสาหกรรมแนวใหม่ (AICO)⁴⁷ และที่ประชุมได้มีมติให้โครงการ AIJV และ BBC ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะเกิดโครงการ AICO รวมทั้งการวางแผนวิสัยทัศน์โครงการความร่วมมือทางอุตสาหกรรมแนวใหม่ตามที่ภาคเอกชนอาเซียนเสนอ คือ โครงการใหม่จะต้องเอื้อต่อบริษัทหรืออุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็กด้วย ซึ่งต้องให้ความสำคัญครอบคลุมถึงความร่วมมือทั้งในด้านการใช้วัตถุดิบ การเงิน เทคโนโลยี และตลาดการค้าภายในอาเซียนร่วมกันด้วย ซึ่งจะไม่ใช่เพียงเฉพาะความร่วมมือด้านการตลาดเพียงอย่างเดียว ผลสรุปของการประชุม SEOM ครั้งนี้เป็นไปในทางสอดคล้องตามมติของคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ของไทย โดยเฉพาะที่ให้คงไว้ซึ่งโครงการ BBC จนกว่าจะมีโครงการอื่นที่ให้สิทธิประโยชน์เท่าเทียมกันมาทดแทนโดยได้ผลักดันมติดังกล่าวเข้าสู่การประชุม SEOM เพื่อผ่านไปยังการประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ต่อไป⁴⁸ เนื่องจากการยกเลิกโครงการ BBC ตามมติของที่ประชุม AEM อย่างไม่เป็นทางการที่ประเทศไทยทำให้ผู้ประกอบการรถยนต์หลายรายของไทยที่เข้าร่วมโครงการ BBC เสียประโยชน์และได้มีการคัดค้านอย่างรุนแรงผ่านกระทรวงอุตสาหกรรม กระแสการคัดค้านได้ถูกดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ในจำนวนผู้ประกอบการรถยนต์ในไทยทั้งหมด โตโยต้า มีความกระตือรือร้นและพยายามที่จะใช้สิทธิตามโครงการ BBC ให้เกิดประโยชน์ทั้งด้านการลดต้นทุนการผลิตรถยนต์ให้มากที่สุด ผู้ประกอบการรถยนต์ในไทยจึงต้องการให้คงสิทธิประโยชน์ตามโครงการ BBC ไว้จนกว่าจะมีโครงการความร่วมมือใหม่เข้ามาแทนที่⁴⁹

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน (Asean Summit) ครั้งที่ 5 ที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 15-16 ธันวาคม 2538 ผู้นำอาเซียนได้ให้ความเห็นชอบให้มีการจัดทำโครงการ AICO ขึ้นเพื่อส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีเป็นฐานการผลิต⁵⁰ ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (AEM Retreat) ระหว่างวันที่ 27-28 เมษายน 2539 ที่ประเทศสิงคโปร์ ได้มีการลงนามอย่างเป็นทางการในความตกลงว่าด้วยโครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมอาเซียน (AICO) และเป็นความตกลงที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 7 ประเทศ (รวมทั้งเวียดนาม) ได้ร่วมลงนามด้วย แต่ความตกลงนี้จะมีผลต่อเมื่อสมาชิกอาเซียนทุกประเทศได้ให้สัตยาบัน (Ratification) เรียบร้อยแล้ว ความตกลงโครงการ AICO เป็นเพียงกรอบความตกลงร่วมมือเท่านั้นแต่สิ่งที่ยังตกลงกันไม่ได้ คือ คำอธิบายของบทบัญญัติซึ่งจะมีการหารือกันในรายละเอียดในระดับเจ้าหน้าที่ และในตอนแรกมี

⁴⁷ ฐานเศรษฐกิจวิเคราะห์, 21 เมษายน 2539.

⁴⁸ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 14 สิงหาคม 2538.

⁴⁹ ธุรกรรมการค้า 8, (มกราคม 2539) : 56-57.

⁵⁰ Thai Board of Investment, "AICO." *B.O.I. Investment Review* 2 (June, 1996) : 5.

การคาดหมายว่าการให้สัตยาบันจะกระทำสำเร็จภายในเดือนกรกฎาคม 2539⁵¹ แต่ปรากฏว่ายังไม่มีประเทศโดยขอมเคลื่อนไหวทำให้การให้สัตยาบันเกิดความล่าช้า สาเหตุมาจากบางประเทศยังไม่เห็นด้วยกับข้อตกลงบางข้อของโครงการ AICO เช่น ตามข้อตกลงโครงการ AICO ต้องมีหุ้นส่วนของคนชาติไม่ต่ำกว่า 30% บางประเทศไม่ต้องการให้มีการจำกัดสัดส่วนของการถือหุ้นของคนต่างด้าว เช่น สิงคโปร์และบรูไน เนื่องจากประเทศทั้งสองไม่มีกฎหมายการบังคับสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างชาติ จึงมีบริษัทจำนวนมากที่มีต่างชาติถือหุ้นมากกว่าคนชาติของตน จึงต้องการให้บริษัทเหล่านั้นได้รับประโยชน์ในโครงการ AICO ด้วย⁵² แต่อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไขเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ปัจจุบัน ข้อตกลงโครงการ AICO มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2539 หลังจากประเทศฟิลิปปินส์ได้ลงนามในสัตยาบันเพื่อเข้าร่วมโครงการ AICO แล้วในวันที่ 31 ตุลาคม 2539 ทำให้โครงการ AICO มีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการ⁵³

ข. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ AICO

โครงการ AICO มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังนี้

1. เพื่อขยายความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมระหว่างภาคเอกชนของอาเซียน
2. เพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมของอาเซียน
3. สนับสนุนการแบ่งการผลิตเพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต (Economies of Scale in production)
4. ลดต้นทุนการผลิตโดยการลดภาษีนำเข้าสำเร็จรูป กึ่งสำเร็จรูปและวัตถุดิบ
5. เพิ่มการลงทุนระหว่างอาเซียนและนอกอาเซียน
6. เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของอุตสาหกรรมอาเซียน
7. เพื่อสร้างกรอบความตกลงใหม่ทดแทนโครงการที่ได้ยกเลิกไปตามมติของรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน คือ โครงการ AIJV และ BBC
8. เพื่อเร่งลดภาษีตามข้อตกลงตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ให้เร็วขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดของโครงการ AICO เพราะตามแผนการลดอัตราภาษีตาม CEPT จะบรรลุผลเหลือ 0-5% ในปี พ.ศ. 2546 แต่โครงการ AICO หลังจากที่มีการลงนามให้สัตยาบันร่วมกันเรียบร้อยแล้ว จะมีการลดอัตราภาษีลงทันทีและสินค้าที่มีการผลิตตามโครงการ AICO จะมีอัตราภาษีเหลือ 0-5% ทันที

⁵¹ หนังสือพิมพ์มติชน, 12 สิงหาคม 2539.

⁵² หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 26 มีนาคม 2539.

⁵³ หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, 8 พฤศจิกายน 2539

ไม่ต้องรอดตามแผนของ CEPT ในทางปฏิบัติโครงการ AICO จึงเป็นการเร่งลดอัตราภาษีไปโดยปริยาย จนมีการเรียกโครงการ AICO ว่าเป็น Super Fast track ของ AFTA⁵⁴

ค. สาระสำคัญของความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการ AICO

ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการ AICO ที่ได้มีการลงนามกันเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2539 (1996) เฉพาะในส่วนที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

1) ความหมายและผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ AICO ตามข้อตกลงว่าด้วยโครงการ AICO คำว่า โครงการ AICO หมายถึง โครงการความร่วมมืออุตสาหกรรมของอาเซียน โดยจะเป็นลักษณะกลุ่มความร่วมมือ AICO (Aico Arrangement) ซึ่งหมายถึง กลุ่มความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างน้อย 2 ประเทศ โดยมีบริษัทเข้าร่วมโครงการอย่างน้อย 1 บริษัทในแต่ละประเทศ และประเทศผู้เข้าร่วมโครงการ AICO คือประเทศสมาชิกอาเซียนที่ตกลงจะเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือ AICO โดยจะให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทที่เข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือ AICO และบริษัทที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ AICO คือ บริษัท ที่จดทะเบียนและดำเนินกิจการในประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศใดประเทศหนึ่งและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ได้กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยโครงการ AICO

2) ผลิตภัณฑ์ตามโครงการ AICO ผลิตภัณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเข้าในโครงการ AICO คือ ผลิตภัณฑ์ที่มีการผลิตทั่วไป ยกเว้นสินค้าที่อยู่ในรายการ General Exception ตามข้อ 9 ของความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันหรือ CEPT (สินค้าที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ต่อชีวิตและสุขภาพของคน สัตว์และพืช หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อศิลปะ โบราณสถาน โบราณวัตถุต่าง ๆ เป็นต้น) ผลิตภัณฑ์ของโครงการ AICO จะต้องมีคุณสมบัติตามกฎว่าด้วย แหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin) ของความตกลง CEPT และผลิตภัณฑ์ AICO จะครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ประกอบด้วย

- ผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายหรือสำเร็จรูป (Final Product) คือ ผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายซึ่งจะไม่ถูกนำไปผ่านขบวนการผลิตเพิ่มเติมอีกภายใต้กลุ่มความร่วมมือ AICO นั้น ๆ หรือ
- ผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูป (Intermediate Product) คือ ผลิตภัณฑ์ซึ่งนำไปใช้เป็นส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ AICO ขั้นสุดท้าย หรือ
- วัตถุดิบ (Raw Material) คือ วัตถุดิบที่นำไปใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปหรือผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูป

⁵⁴ ฐานเศรษฐกิจวิเคราะห์, 21 เมษายน 2539.

2) คุณสมบัติของบริษัทที่จะเข้าร่วมโครงการ AICO จะต้องเป็นบริษัทที่จดทะเบียนอยู่แล้วหรือร่วมกันจัดตั้งขึ้นใหม่และดำเนินกิจการในประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยบริษัทดังกล่าวต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นของกชนชาติ (National Equity) ที่ตั้งอยู่อย่างน้อยร้อยละ 30 เช่น บริษัท AICO ที่จะตั้งในประเทศไทยต้องมีสัดส่วนถือหุ้นของกคนไทยในบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ที่เหลือจะเป็นหุ้นของบริษัทในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นหรือนอกประเทศอาเซียนก็ได้ อย่างไรก็ตามเงื่อนไขการถือหุ้นอาจได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันหากประเทศที่เข้าร่วมโครงการ AICO ปรึกษาหารือกันแล้วได้เห็นชอบในกรณีที่บริษัทผู้เสนอโครงการมีคุณสมบัติอื่นที่เหมาะสม นอกจากนี้ก็ต้องมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน (Resource sharing) มีการแบ่งผลผลิตทางอุตสาหกรรม (Industrial Complementation) หรือดำเนินกิจการความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรมวิธีใดวิธีหนึ่งร่วมกัน

4) สิทธิประโยชน์ของโครงการ AICO แยกได้เป็น 2 ส่วน คือ

4.1) สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Tariff privileges) ผลผลิตภัณฑ์ AICO ที่ได้รับการอนุมัติและมีการซื้อขายระหว่างบริษัทผู้เข้าร่วมโครงการ AICO จะเก็บอัตราภาษีพิเศษในอัตราร้อยละ 0-5% โดยต้องลดให้แก่บริษัทในโครงการ AICO ภายใน 60 วัน หลังจากที่ได้รับอนุมัติโครงการซึ่งจะกำหนดโดยประเทศผู้เข้าร่วมโครงการ AICO แต่ละประเทศ อัตราภาษีพิเศษดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่ออัตราภาษีผลผลิตภัณฑ์นั้นลดต่ำลงถึงอัตราภาษี CEPT ขั้นสุดท้าย

4.2) สิทธิประโยชน์ที่ไม่มีภาษี (Non - Tariff Privileges) ผลผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากบริษัทที่เข้าร่วมโครงการ AICO จะได้รับการยอมรับเป็นเสมือนผลผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ภายในประเทศ (Local Content Accreditation) และสิทธิพิเศษอื่น ๆ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของประเทศผู้เข้าร่วมโครงการ AICO

5) ขั้นตอนในการยื่นขอโครงการ AICO มีดังต่อไปนี้

5.1) บริษัทผู้สนใจเข้าร่วมในกลุ่มความร่วมมือ AICO จะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการอนุมัติในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนโดยตรง

5.2) หลังจากรับคำขอตามข้อ 5.1 แล้ว ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการอาเซียนทราบผลการพิจารณารวมทั้งอัตราภาษีนำเข้าผลผลิตภัณฑ์ AICO ที่จะลดให้ระหว่าง 0-5% ภายใน 60 วัน ในกรณีที่ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถระบุอัตราภาษีได้ตามระยะเวลาที่กำหนดจะต้องแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการอาเซียนทราบว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นได้อนุมัติความร่วมมือ AICO และผลผลิตภัณฑ์ AICO ที่เกี่ยวข้องหรือไม่

5.3) หลังจากประเทศสมาชิกอาเซียนอนุมัติโครงการ AICO สำนักงานเลขาธิการอาเซียนจะต้องออกใบรับรองผลิตภัณฑ์ (Certificate of Eligibility) ให้กับบริษัทที่เข้าร่วมโครงการ AICO ภายใน 14 วัน

5.4 บริษัทจะต้องนำใบรับรองผลิตภัณฑ์ (Certificate of Eligibility) มาใช้ในการขอรับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีจากหน่วยงานของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้อง ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าร่วมโครงการ AICO จะต้องประกาศให้สิทธิพิเศษทางภาษีและสิทธิพิเศษอื่น ๆ แก่บริษัทที่เข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือ AICO ภายใน 60 วัน นับจากวันที่สำนักงานเลขาธิการอาเซียนได้ออกใบรับรองผลิตภัณฑ์ให้

ง. ผลกระทบของความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการ AICO ต่อบັນที่ความเข้าใจว่าด้วยโครงการ BBC

เมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศได้ลงนามให้การสัตยาบัน (Ratification) ความตกลงว่าด้วยโครงการ AICO โดยประเทศฟิลิปปินส์ได้ลงนามเป็นประเทศสุดท้ายเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2539 ทำให้ความตกลงว่าด้วยโครงการ AICO มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2539 เป็นต้นไป และการมีผลบังคับของความตกลงดังกล่าวทำให้ส่งผลกระทบต่อบันที่ความเข้าใจว่าด้วยโครงการ BBC ลงวันที่ 18 ตุลาคม 1988 ดังต่อไปนี้

1. ความตกลงว่าด้วยโครงการ AICO จะใช้แทนบันที่ความเข้าใจว่าด้วยโครงการแบ่งผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เฉพาะบีห้าและรุ่นหรือโครงการ BBC ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2539 เป็นต้นไป

2. คำขอโครงการ BBC ใหม่จะไม่ได้รับการพิจารณาและอนุมัติจาก SEOM อีกต่อไป หมายความว่า ผู้ประกอบรถยนต์ไม่สามารถยื่นคำขอโครงการ BBC ชุดใหม่เพื่อขออนุมัติแลกเปลี่ยนชิ้นส่วนและส่วนประกอบรถยนต์ภายใต้กรอบของโครงการ BBC ต่อ SEOM ได้อีกต่อไป ต้องขออนุมัติภายใต้กรอบความตกลงของโครงการ AICO

3. การเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการ BBC สำหรับรถยนต์บีห้าและรุ่นที่ได้รับอนุมัติไปแล้วสามารถกระทำได้ เช่น บริษัท โตโยต้า ประเทศไทยขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขหมายเลขชิ้นส่วน (Part No.) รวมทั้งการเพิ่มเติมชิ้นส่วนรายการใหม่ที่ซื้อขายภายใต้กรอบของโครงการ BBC ของรถยนต์รุ่นและแบบที่ SEOM ได้ออกใบรับรองผลิตภัณฑ์ (Certificate of Eligibility) สามารถทำได้

4. บริษัทที่ได้รับอนุมัติโครงการ BBC ชุดใดไปแล้ว ยังคงได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี (Margin of Preference) ในอัตราร้อยละ 50 เหมือนเดิมและชิ้นส่วนหรือส่วนประกอบของรถ

ชนิดภายใต้โครงการ BBC ยังคงได้รับการยอมรับเสมือนเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ในประเทศ (Local Content Accreditation) ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าร่วมโครงการ BBC ชุดนั้นต่อไป จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรุ่นของรถยนต์ที่ได้รับอนุมัติไปแล้ว

ดังนั้น ความตกลงว่าด้วยโครงการ AICO จึงมีผลกระทบต่อบันทึกความเข้าใจว่าด้วยโครงการ BBC ตามที่ได้กล่าวมาแล้วและโครงการ AICO น่าจะได้รับความสนใจจากผู้ประกอบการที่ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ เนื่องจากการแลกเปลี่ยนซื้อขายกันภายใต้โครงการ BBC มีข้อจำกัดสามารถทำได้เฉพาะผู้ประกอบการรถยนต์เท่านั้น แต่โครงการ AICO ผู้ผลิตชิ้นส่วนทดแทน (Replacement Equipment Manufacturer - REM) สามารถเข้าร่วมโครงการได้ด้วย⁵⁵ รวมทั้งเป็นการเปิดกว้างให้แก่ทุกอุตสาหกรรมด้วย

3.2.3 ความสอดคล้องระหว่างข้อตกลงความร่วมมือทางด้านการค้าและอุตสาหกรรมของอาเซียนต่อหลักเกณฑ์ของแกตต์

ข้อตกลงความร่วมมือด้านการค้าและอุตสาหกรรมของกลุ่มอาเซียนที่ได้ทำขึ้นไม่ว่าก่อนหรือหลังจากที่มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ข้อกำหนดบางประการที่ระบุไว้ในข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจต่าง ๆ คือ กฎเกณฑ์ว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin) หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ระบุไว้ในข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิทางการค้าของอาเซียน บันทึกความเข้าใจว่าด้วยโครงการ BBC หรือ มาตรการ CEPT ของข้อตกลงตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่มีข้อกำหนดดังกล่าวทั้งสิ้น ข้อกำหนด Rule of Origin จะมีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ของแกตต์ในประเด็นหลักปฏิบัติเยี่ยงชาติ (National Treatment) มีความเห็นว่าหลักเกณฑ์ทั้งสองไม่มีความขัดแย้งกันแต่ประการใดดังเหตุผลดังต่อไปนี้

1. หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติ (National Treatment) มีระบุไว้ในมาตรา III ของแกตต์ 1947 และแกตต์ 1994 หมายถึง ประเทศสมาชิกของแกตต์จะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าด้วยไปกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศ ซึ่งหลักดังกล่าวได้ถูกนำมาขยายความให้รวมถึงเรื่องการค้ากำหนดให้ขึ้น

⁵⁵ วารสารส่งเสริมการลงทุน 7 (สิงหาคม 2539) : 24.

*การค้ากำหนดให้ใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตได้ในประเทศ (Local Content Requirement) ที่กำหนดไว้ในข้อตกลง TRIMs คือ การที่รัฐกำหนดไว้ว่าการผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตได้ในประเทศเพื่อการผลิตสินค้านั้นเป็นสัดส่วนหรือมูลค่าตามที่กำหนดไว้เพื่อให้ได้รับอนุญาตให้ผลิตหรือได้รับการส่งเสริมจากรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นการบิดเบือนทางการค้าและการลงทุน (Trade and Investment Distortion)

ส่วนภายในประเทศ (Local Content Requirement หรือ LCR) ตามที่ระบุไว้ในข้อตกลง TRIMs แต่เนื่องจากข้อตกลงที่กลุ่มอาเซียนทำขึ้นเป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ข้อกำหนด LCR จึงเป็นข้อยกเว้นภายใต้หลักเกณฑ์ของเกณฑ์สำหรับกลุ่มอาเซียน และทำให้อาจกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ขัดต่อมาตรา III ของเกณฑ์ 1947 ได้

2. ข้อกำหนดให้ใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตได้ในประเทศ หรือ LCR ตามความหมายของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจหมายถึง กฎเกณฑ์ว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้า (Rule of Origin) ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการหลีกเลี่ยงทางการค้า (Trade Deflection) หรือการส่งออกซ้ำ (Re-export) เพราะหากไม่มีกฎเกณฑ์ว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้ากำหนดไว้แล้ว ประเทศสมาชิกอาเซียนอาจนำเข้าสินค้าที่ส่งออกมาจากประเทศภายนอกกลุ่มอาเซียนแล้วนำสินค้านั้นส่งออกไปยังประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นเพื่อให้ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอากร (Margin of Preference) คือ การลดหย่อนภาษีอากรหรือไม่มีภาษีเลย เนื่องจากอยู่ในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน ดังนั้น จึงมักจะกำหนดเอาไว้ว่า สินค้าที่จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีต้องมีการใช้วัตถุดิบหรือชิ้นส่วนที่มีแหล่งกำเนิดหรือผลิตในกลุ่มอาเซียนเป็นสัดส่วนเท่าใด เช่น ตามข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน ได้กำหนด Rule of Origin ไว้เท่ากับร้อยละ 50 เป็นต้น ซึ่งกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ก็จะระบุหลักเกณฑ์เรื่อง Rule of Origin ไว้เช่นเดียวกันจะแตกต่างกันตรงสัดส่วนเท่านั้น

3. คำว่า “สินค้าที่แหล่งกำเนิดภายในประเทศ” (Product of domestic origin) ในความหมายของข้อตกลง TRIMs เป็นตัวอย่างของมาตรการที่กำหนดให้มีการซื้อสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดภายในประเทศหรือที่มาจากการผลิตภายในประเทศ โยงกับสัดส่วนของการผลิต ข้อตกลง TRIMs มองว่าเป็นการขัดต่อหลักการค้าเสรี เพราะไปก้ำกวมการใช้สินค้านำเข้าแม้จะมีราคาที่ถูกกว่า แต่กฎเกณฑ์ Rule of origin เป็นการกำหนดเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษทางภาษีของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ มิได้มีการจำกัดการนำเข้าแต่อย่างใด

ดังนั้น หลักเกณฑ์แหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin) ที่กลุ่มอาเซียนกำหนดไว้ในข้อตกลงความร่วมมือทางด้านการค้าและอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นการบังคับเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษทางภาษีจากประเทศภายในกลุ่มอาเซียน แต่ข้อกำหนด LCR ในข้อตกลง TRIMs เป็นการบังคับหรือเงื่อนไขของประเทศผู้รับการลงทุนกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ลงทุนปฏิบัติตามและอนุญาตให้ลงทุนในประเทศที่มีข้อกำหนดนี้ หลักเกณฑ์ Rule of Origin ที่กลุ่มอาเซียนกำหนดไว้ในข้อตกลงต่าง ๆ จึงมีหน้าที่และความหมายแตกต่างจากข้อกำหนด LCR ของข้อตกลง TRIMs อย่างชัดเจนและหลักเกณฑ์ทั้งสองประการก็ไม่มี ความขัดแย้งกันแต่อย่างใด