

บทที่ 13

กรอบการเจรจาและแนวทางการเจรจาเปิดการค้าเสรี ภายใต้กรอบอาเซียน+3 และอาเซียน+6 และมาตรการรองรับ

บนพื้นฐานผลการศึกษาวิเคราะห์ที่รายงานไว้ในบทที่ 2-12 ข้างต้น ไทยควรมีท่าทีต่อการเจรจาและพิจารณากำหนดกรอบการเจรจาและแนวทางการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรีอาเซียน+3 และ/หรืออาเซียน+6 พร้อมทั้งกำหนดและดำเนินการมาตรการรองรับ ปรับตัวและเยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบ ตลอดจนใช้ประโยชน์จากความตกลงอย่างเต็มที่ดังนี้

13.1 กรอบการเจรจา

13.1.1 กรอบครอบคลุมประเทศสมาชิก

ประเทศไทยมีความตกลงการค้าเสรีกับประเทศในกลุ่ม+3 และ+6 แล้ว ทั้งในกรอบทวิภาคีและอาเซียน+1 ซึ่งดูเหมือนว่าไทยและอาเซียนได้เปิดเสรีการค้าและการลงทุนอย่างกว้างขวางแล้วพอสมควร และได้ประโยชน์จากการเป็นศูนย์กลางการค้า (Hub) โดยมีประเทศในกลุ่ม+3 และ +6 เป็นคู่ค้าบริวาร (Spoke) แต่ในความเป็นจริงประเทศในกลุ่ม+3 และ +6 ต่างก็มีความตกลงการค้าเสรีกับประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศจึงมิได้เป็นคู่ค้าบริวารของไทยและอาเซียน แต่ต่างก็เป็นศูนย์กลางการค้าในตัวเอง ดังนั้นประโยชน์จากการเป็นศูนย์กลางการค้าจึงมิได้เกิดขึ้นจริง เพราะถูกหักล้างด้วยการแข่งขันเป็นศูนย์กลางการค้าของประเทศอื่นๆ ทั้งในกลุ่ม+3 และ+6 และประเทศนอกกลุ่มดังกล่าว

ที่สำคัญสภาพที่มีความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีและการรวมกลุ่มการค้าเสรีหลายทวิภาคีและหลายกลุ่ม เช่นนี้ มีผลเสียที่เกิดเป็นกฎเกณฑ์การค้าหลายกฎเกณฑ์หลายมาตรฐาน เพิ่มความยุ่งยากซับซ้อนในการทำธุรกรรมการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคการค้าในตัวเอง และเพิ่มต้นทุนธุรกรรมที่บันทึกหักล้างประโยชน์ของการเปิดเสรีการค้า ยิ่งกว่านั้นยังมีการสงวนรายการสินค้าอ่อนไหวและสินค้าที่ไม่รวมในความตกลง (Exclusion) ไว้เป็นจำนวนมาก แตกต่างกันไปตามความตกลงฯ ซึ่งมีผลบิดเบือนโครงสร้างอัตราการคุ้มครองแท้จริงไปจากเดิม เพิ่มการคุ้มครองแท้จริงแก่สินค้าหรืออุตสาหกรรมบางสาขาและลดการคุ้มครองแท้จริง สำหรับสินค้าหรืออุตสาหกรรมสาขาอื่นๆ ยากที่จะเข้าใจทิศทางการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอัตราการคุ้มครองอย่างแท้จริง ทั้งยังมีผลเบี่ยงเบนการค้าโดยการนำเข้ามากขึ้นจากแหล่งที่มีความสามารถในการแข่งขันต่ำที่ได้รับสิทธิพิเศษตามความตกลงฯ แทนการนำเข้าจากแหล่งที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงแต่ไม่ได้รับสิทธิพิเศษตามความตกลงฯ ซึ่งเป็นการสูญเสียสัมปละการค้าและสวัสดิการสังคมของประเทศและคนไทยโดยเปล่าประโยชน์

ดังนั้น จึงจำเป็นและสมควรอย่างยิ่งที่จะจัดทำความตกลงการค้าเสรีที่ครอบคลุมประเทศสมาชิกที่มีความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีและการรวมกลุ่มการค้าเสรีอยู่แล้ว เพื่อบูรณาการความตกลงการค้าเสรีเหล่านั้นให้เป็นความตกลงการค้าเสรีที่ครอบคลุมประเทศสมาชิกกว้างขวางและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะมีผลจัดการเบี่ยงเบนการค้า การบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากร ความยุ่งยากซับซ้อนของกฎเกณฑ์การค้า และมีผลสร้างความโปร่งใสในโครงสร้างอัตราการค้าคุ้มครองแท้จริงสำหรับอุตสาหกรรมในประเทศ ลดต้นทุนการทำธุรกรรมการค้า เพิ่มการใช้ประโยชน์ตามความตกลงฯ เกิดประโยชน์จากการเปิดเสรีการค้าอย่างแท้จริงและเต็มที่ โดยการจัดทำความตกลงอาเซียน+3 หรืออาเซียน+6 ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งที่น่าสนใจในกระบวนการเปิดเสรีที่สมบูรณ์ในระดับพหุภาคี

ผลการวิเคราะห์ด้วยตัวแบบดุลยภาพทั่วไปหรือ GTAP ซึ่งรายงานไว้ในบทที่ 10 แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์สุทธิ (วัดด้วยอัตราการเจริญเติบโตของ GDP และด้วยมูลค่าสวัสดิการสังคม (Social Welfare)) ในระดับเศรษฐกิจมหภาคจากการทำความตกลงการค้าเสรีในกรอบอาเซียน+6 มากกว่า กรอบอาเซียน+3 เพราะมีฐานการผลิตและตลาดที่กว้างใหญ่และหลากหลายกว่า ทำให้มีความเกื้อกูลกันในการค้าสินค้าบริการ ปัจจัยการผลิต และการลงทุนมากกว่า และในขณะเดียวกันลดผลเสียจากการเบี่ยงเบนการค้าระหว่างประเทศภายใต้การรวมกลุ่มการค้าเสรีได้มากกว่า ประโยชน์สุทธิที่ได้มากขึ้นนี้ ได้มาจากการได้อัตราแลกเปลี่ยนการค้าที่ดีขึ้น (1 หน่วยสินค้าออกแลกเป็นสินค้าเข้าได้มากขึ้น) และการจัดสรรทรัพยากรในประเทศที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น (ขยายการผลิตในภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงและลดการผลิตในภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพต่ำ) ภาวะภาษีต่อรายได้ของประชาชนลดลงมากกว่า และมีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมดีกว่า ซึ่งส่วนใหญ่เนื่องมาจากการลดภาระภาษีศุลกากร และเพิ่มรายได้จากภาษีรายได้ตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยมีได้เพิ่มอัตราภาษีรายได้ ทั้งยังมีการกระจายรายได้ไปสู่แรงงานทั้งที่มีฝีมือและไร้ฝีมือ รวมถึงเจ้าของทุนดีกว่า โดยเจ้าของที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับอัตราผลตอบแทนลดลง ซึ่งเป็นการกระจายรายได้ที่เหมาะสมเพราะเป็นการเพิ่มผลตอบแทนต่อเจ้าของปัจจัยการผลิตตามผลิตภาพและลดผลตอบแทนต่อเจ้าของปัจจัยการผลิตที่แปรตามความมั่งคั่งโดยการครอบครองที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

อาจมีข้อพิจารณาว่าการเจรจาในกรอบอาเซียน+6 ครอบคลุมประเทศที่เข้าร่วมเจรจามากกว่า และมีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม และนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ จึงอาจมีความยุ่งยากในการเจรจาไม่สามารถบรรลุความตกลงได้โดยเร็ว จึงควรเจรจาจัดทำความตกลงฯ ในกรอบอาเซียน+3 ไปก่อนแล้วค่อยขยายวงเพิ่ม ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย เป็นอาเซียน+6 ในโอกาสต่อไป อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณานี้ไม่มีข้อมูลและวิธีการวิเคราะห์เชิงวิทยาศาสตร์สนับสนุนได้อย่างหนักแน่น ประเทศที่จะเข้าร่วมเจรจาในกรอบอาเซียน+3 คือ จีน เกาหลีใต้และญี่ปุ่น ก็มีความอ่อนไหวต่อกันในด้านการเมืองระหว่างประเทศอยู่มาก จึงไม่มีหลักประกันว่าการเจรจาทำความตกลงฯ ในกรอบอาเซียน+3 จะบรรลุความตกลงได้โดยง่ายและรวดเร็วกว่ากรอบอาเซียน+6 ทั้งยังมีความเป็นไปได้ว่า ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย จะมีบทบาทที่เพิ่มความเป็นกลางและความสมดุลในการเจรจาประเด็นต่างๆ ที่จะครอบคลุมในความตกลงฯ โดยอาเซียนอาจแสวงหาแนวร่วมจากแต่ละประเทศในกลุ่ม+6 ตามความสนใจและประโยชน์ร่วมกันในแต่ละประเด็น เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง (Bargaining power) กับประเทศอื่นๆ ในกลุ่มประเทศ+6 ที่จะผลักดันการเจรจาให้เป็นไปตามแนวทางที่เหมาะสมกับอาเซียนและเสริมความเป็นศูนย์กลางอาเซียน (ASEAN Centrality) การเจรจาในกรอบอาเซียน+3 ไปก่อนจะยังไม่เกิดบูรณาการ

ครอบคลุมอีก 3 ประเทศที่ไทยและอาเซียนได้ทำความตกลงการค้าเสรีไว้แล้ว และมีความเสี่ยงที่จะเกิดเป็นความตกลงฯ ใหม่ที่ทับซ้อนและแตกต่างจากความตกลงฯ ทั้งหลายที่มีอยู่แล้ว ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็ไม่เป็นประโยชน์เท่าใดนัก และการขยายวงเป็นอาเซียน+6 ในภายหลังก็ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลาในการเจรจาอีกไม่น้อย ทั้งยังเสียโอกาสที่พึงได้จากการบูรณาการที่สมบูรณ์กว่าหากเจรจาในกรอบอาเซียน+6 ไปเลยตั้งแต่เนิ่นๆ

หากพิจารณาถึงความก้าวหน้าในการจัดทำความตกลงการค้าเสรี Trans-Pacific Strategic Economic Partnership (TPP) ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย บรูไน ชิลี มาเลเซีย นิวซีแลนด์ เปรู สิงคโปร์ เวียดนาม และญี่ปุ่น ซึ่งได้ดำเนินการเจรจาไปแล้ว 6 รอบ และมีความคืบหน้าด้วยดี ทั้งยังมีประเทศต่างๆ ที่แสดงความสนใจเข้าร่วมกลุ่มด้วย เช่น แคนาดา ฟิลิปปินส์ ญีปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน ก็เห็นได้ว่าการเจรจาจัดทำความตกลงฯ กรอบอาเซียน+3 ไม่ทันกับพัฒนาการของการรวมกลุ่มในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เพราะ 4 ประเทศในกลุ่มอาเซียนได้เข้าร่วมการเจรจา TPP แล้ว และอีก 1 ประเทศมีความสนใจจะเข้าร่วม ความตกลงการค้าเสรีในกรอบอาเซียน+3 จึงขาดพลังและความน่าสนใจไป อาเซียนจะต้องผลักดันการรวมกลุ่มในกรอบอาเซียน+6 เป็นอย่างน้อย จึงจะเป็นการบูรณาการความตกลงการค้าเสรีที่มีนัยสำคัญ

ดังนั้นการจัดทำความตกลงฯ ในกรอบอาเซียน+6 จึงเป็นทางเลือกชั้นต่ำและดีกว่ากรอบอาเซียน+3 ยิ่งกว่านั้นยังควรพิจารณาถึงการที่ไทยจะเข้าร่วมกลุ่ม TPP หากไม่มีความคืบหน้าในการจัดทำความตกลงฯ อาเซียน+6 รวมทั้งการขยายวงไปสู่ความตกลงการค้าเสรีเอเปค

13.1.2 กรอบครอบคลุมประเด็นการเจรจา

เนื่องจากประเทศต่างๆ ที่อยู่ในกรอบเจรจาอาเซียน+6 ต่างก็มีความตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ทั้งในกลุ่มนี้เองและที่อยู่นอกกลุ่มหลายความตกลง ซึ่งมีกรอบครอบคลุมประเด็นเจรจาที่กว้างขวาง และลึกแตกต่างกัน การทำความตกลงในกรอบอาเซียน+6 ที่มีกรอบครอบคลุมประเด็นเจรจาที่มีความกว้างและลึกที่แตกต่างจากความตกลงที่ทำไปแล้วในกรอบต่างๆ เหล่านั้น จะไม่เกิดผลประโยชน์ต่อกลุ่มและแต่ละประเทศสมาชิกมากนัก เพราะจะยังถูกจำกัดด้วยกฎระเบียบ และมาตรการที่ล้าสมัย ซึ่งมีผลเบี่ยงเบนการค้าการลงทุน อันเป็นผลเสียของการจัดทำความตกลงกลุ่มการค้าเสรี ยิ่งกว่านั้นกฎระเบียบ และมาตรการที่ล้าสมัยกันนี้ยังเป็นอุปสรรคและเพิ่มต้นทุนการค้าการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิกด้วย ดังนั้นกรอบประเด็นเจรจาในการรวมกลุ่มอาเซียน+6 จึงควรครอบคลุมประเด็นเจรจาที่กว้างขวางที่สุด โดยครอบคลุมทุกประเด็นที่มีอยู่แล้วในความตกลงที่ไทยทำไว้แล้วกับประเทศในกลุ่มอาเซียน+6 แต่ละประเทศทุกประเทศ ทุกกรอบความตกลง และมีความลึกไม่น้อยกว่าที่ทำความตกลงผูกพันไว้แล้วในกรอบใดๆ ที่ลึกที่สุดในแต่ละประเด็น เพื่อให้กรอบความตกลงอาเซียน+6 เป็นกรอบความตกลงที่บูรณาการความตกลงทุกกรอบของไทย ซึ่งจะมีผลบริหารจัดการเปิดเปิดการค้าการลงทุนระหว่างประเทศที่เกิดจากความตกลงต่างๆ ดังกล่าว และลดอุปสรรคความไม่สะดวก และต้นทุนทางการค้า (Transaction cost) ที่ไม่จำเป็นและไม่พึงประสงค์

เพื่อให้สอดคล้องและเป็นกระบวนการขยายผลและก้าวหน้าในการเปิดเสรีการค้า และการลงทุนอย่างเป็นระบบในกระบวนการประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และพัฒนาไปสู่กระบวนการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนพหุภาคี กรอบประเด็นเจรจาควรครอบคลุมทุกประเด็นในกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และเป้าหมายความลึกของการผูกพันในแต่ละประเด็นสอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับเป้าหมายในกรอบประชาคมเศรษฐกิจ

อาเซียนในกรอบเวลาเดียวกันหรือล่าช้ากว่าเพียงเล็กน้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อลดการบิดเบือนการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศที่เกิดจากกระบวนการประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และส่งเสริมความเป็นศูนย์กลาง (Centrality) ของอาเซียน ซึ่งจะเพิ่มพูนความสำคัญและอำนาจต่อรองของอาเซียนในการเจรจาการค้าและการลงทุนในเวทีโลก

ประเด็นเจรจาที่สำคัญในกรอบการเจรจาเปิดเสรีการค้าและการลงทุนที่ครอบคลุมการค้าเสรีของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน+6 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยครอบคลุมอยู่แล้ว ได้แก่

- การเปิดตลาดสินค้า ซึ่งรวมทั้งการลดภาษีศุลกากร และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร เช่น มาตรการด้านสุขอนามัย (SPS) มาตรการด้านเทคนิค (TBT) มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด และการอุดหนุน เป็นต้น
- กฎถิ่นกำเนิดสินค้า
- การอำนวยความสะดวกทางการค้าและพิธีการศุลกากร
- การเปิดตลาดบริการ
- การเปิดเสรีการลงทุน
- การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ
- การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา
- นโยบายแข่งขันทางการค้า
- การพัฒนาที่ยั่งยืน
- การยุติข้อขัดแย้ง

ประเด็นเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันอาจส่งเสริมกันหรือขัดแย้งกันได้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดผูกพันในความตกลงโดยจำเป็นต้องพิจารณาไปด้วยกัน เพื่อให้สอดคล้องกัน ส่งเสริมกัน และมีความโปร่งใสในการเปิดเสรีการค้าการลงทุน เกิดการแข่งขันอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ และได้รับประโยชน์เต็มที่จากการเปิดเสรีอย่างแท้จริง

13.2 แนวทางการเจรจา

13.2.1 แนวทางการเจรจาโดยทั่วไป

เพื่อให้การจัดทำความตกลงเปิดเสรีการค้าและการลงทุนเกิดผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ปฏิรูประบบเศรษฐกิจของไทยให้มีการพัฒนาเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ เสมอภาคและยั่งยืน การเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรีในกรอบอาเซียน+6 ควรมีแนวทางเจรจาโดยทั่วไปดังนี้

1. ความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ เป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

การเปิดการค้าเสรีมีจุดมุ่งหมายในตัวเอง หากแต่เป็นเครื่องมือในการทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอันจำกัดของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดที่จะสร้างสวัสดิการสังคมหรือความอยู่ดีมีสุขของประชากรโดยรวมสูงสุดอย่างยั่งยืนในระยะยาวซึ่งกำหนดโดยวิสัยทัศน์ เป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นแนวทางการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนจึงต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป้าหมายที่สำคัญคือ อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ความเท่าเทียมในการกระจายรายได้และทรัพย์สิน และความยั่งยืนของการเจริญเติบโตและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการเปิดเสรีการค้าจึงต้องดำเนินไปตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อสอดคล้องและเป็นส่วนหนึ่งของแผนฯ โดยพิจารณาการเปิดเสรีเป็นช่องทางในการระดมทรัพยากรจากต่างประเทศมาใช้ในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้แผนฯ ที่กำหนดไว้ และในการเพิ่มมูลค่าที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรภายในประเทศและที่ระดมมาจากต่างประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. ความสอดคล้องกับกระบวนการเปิดเสรีในกรอบพหุภาคี

การเปิดเสรีการค้าและการลงทุนที่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศใดๆ และประเทศที่เหลือในโลกคือการเปิดเสรีในกรอบพหุภาคี (Multilateral trade and investment liberalization) ซึ่งเป็นกระบวนการที่องค์การการค้าโลก (WTO) เป็นผู้ดำเนินการในปัจจุบัน การจัดทำความตกลงการค้าเสรีในกรอบภูมิภาคและทวีปคืออาจมีข้อเสียอยู่ในตัว เนื่องจากอาจมีผลบิดเบือนการค้า (Trade diversion) ระหว่างประเทศในความตกลงฯ กับประเทศนอกความตกลงฯ เพื่อลดและขจัดผลเสียดังกล่าว จึงควรจัดทำความตกลงการค้าเสรีในกรอบภูมิภาคและทวีป โดยมีวัตถุประสงค์มิใช่เพื่อเป็นทางเลือกที่แข่งขันหรือเบี่ยงเบนจากกระบวนการเปิดการค้าเสรีในกรอบพหุภาคี แต่ในทางตรงข้ามควรมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นขั้นตอนและกระบวนการเร่งรัดสนับสนุนและก้าวไปสู่การเปิดเสรีแบบพหุภาคี ดังนั้นจึงควรจัดทำความตกลงที่สอดคล้องก้าวหน้าและพร้อมที่จะขยายผลไปสู่การเปิดเสรีพหุภาคี

3. การมีข้อยกเว้นสินค้าหรือบริการอ่อนไหว

ผลการศึกษาในบทที่ 10 แสดงให้เห็นว่าการมีข้อยกเว้นสินค้าอ่อนไหวมีผลลดขนาดของผลประโยชน์จากการเปิดเสรีลงไม่น้อย ผลประโยชน์ที่ลดลงส่วนใหญ่เกิดจากการยกเว้นสินค้าอ่อนไหวของไทยเอง การยกเว้นสินค้าอ่อนไหวโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอจึงเป็นการคุ้มครองผู้ผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ส่งเสริมจูงใจให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันและเป็นการเสียผลประโยชน์ของประเทศไทยส่วนรวมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนส่วนน้อย แนวทางที่ถูกต้องคือการเปิดเสรีสินค้าหรือบริการที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะยกเว้นการเปิดเสรี (หรือจัดเป็นสินค้าหรือบริการอ่อนไหว) เพื่อรักษาเพิ่มพูนผลประโยชน์ของประเทศไทยส่วนรวมโดยจัดให้มีการช่วยเหลือชดเชยผู้เสียผลประโยชน์ส่วนน้อย

เหตุผลที่มักถูกนำมาอ้างเป็นเหตุผลสำคัญในการยกเว้นการเปิดเสรีหรือจัดเป็นสินค้าหรือบริการอ่อนไหว ได้แก่ เหตุผลเพื่อรักษาความมั่นคง ศีลธรรม และศิลปวัฒนธรรมของชาติ ในกรณีนี้เหตุผลเหล่านี้ถูกนำมาอ้าง สมควรที่จะพิจารณาอย่างรอบคอบว่าจะมีการเปิดเสรีในลักษณะและเงื่อนไขอย่างไร จะมีผลกระทบต่อความมั่นคง ศีลธรรมหรือศิลปวัฒนธรรมจริงหรือไม่อย่างไร และมีวิธีการรักษาความมั่นคง ศีลธรรมศิลปวัฒนธรรมที่ได้อย่างแท้จริงอย่างไร การปกป้องคุ้มครองปิดกั้นการเข้าถึงตลาดโดยคนต่างชาติเป็นการ

รักษาความมั่นคง ศีลธรรม ศิลปวัฒนธรรมที่ดีได้ผลจริงหรือไม่ ในหลายกรณีการปกป้องคุ้มครอง ปิดกั้นการเข้าถึงโดยคนต่างชาติมิได้มีผลเป็นการรักษาความมั่นคง ศีลธรรม ศิลปวัฒนธรรมที่ดีและได้ผลจริงเสมอไป แต่การเปิดเสรีกลับอาจมีผลดีในการสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาด้านความมั่นคง ศีลธรรม ศิลปวัฒนธรรมที่ดีกว่า

4. กรอบเวลาในการดำเนินการเปิดเสรีตามเป้าหมาย

ความตกลงเปิดเสรีการค้าและการลงทุนในกรอบพหุภาคี การรวมกลุ่มภูมิภาคและทวิภาคีที่จัดทำกันมาแล้วมักกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในเวลา 10-15 ปี และบางกรณีก็กำหนดกรอบเวลายาวนานถึง 20 ปี ความจริงแล้วการเปิดเสรีซึ่งเป็นเครื่องมือในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการแข่งขันและเกิดการพัฒนาย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาคและยั่งยืนนั้น ยิ่งดำเนินการเร็วเท่าไรยิ่งดี กรอบเวลาที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายจึงควรสั้นที่สุดเท่าที่จำเป็นในการปรับเปลี่ยนแก้ไขสิ่งที่เป็นข้อจำกัดอยู่ เช่นการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีเครื่องมือเครื่องจักร การพัฒนาทักษะบุคลากร การแก้ไขกฎระเบียบ มาตรฐานและมาตรการต่างๆ ของภาครัฐในการจูงใจและกำกับดูแล การกำหนดกรอบเวลายาวนานเกินความจำเป็นนอกจากจะเป็นการเสียโอกาสที่มีค่ายิ่งแล้ว ยังเกิดการเสียเปรียบประเทศอื่นที่ปรับตัวเร็วกว่า ยิ่งกว่านั้น มักปรากฏว่าในทางปฏิบัติมิได้มีการดำเนินการปรับตัวในเวลาอันควรและเกิดเป็นปัญหาและผลเสียรุนแรง

โดยทั่วไปแล้วกรอบเวลา 5 ปี น่าจะยาวนานเพียงพอที่จะดำเนินการปรับตัว ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภาครัฐจึงต้องมีความมั่นคงในกรอบเวลาและมีมาตรการจูงใจส่งเสริม เร่งรัดการปรับตัวให้ทันเวลา ซึ่งจะเป็นการลดความเสี่ยงสำหรับภาคเอกชนและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ

5. มาตรการพิเศษสำหรับคนยากจนด้อยโอกาส

เนื่องจากคนยากจนด้อยโอกาสเป็นผู้ที่มีข้อจำกัดในการปรับตัวและมีโอกาสและทางเลือกน้อยที่สุด จึงมักเป็นผู้ได้รับผลกระทบทางลบและไม่ได้รับ/ใช้ประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีใดๆ จึงควรมีมาตรการพิเศษเพื่อช่วยเหลือบรรเทาผลกระทบทางลบต่อคนกลุ่มนี้ และเพื่อการปรับตัวให้ได้มีโอกาสและเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากความตกลงฯ เท่าเทียมกับผู้อื่น มาตรการพิเศษดังกล่าวนี้ไม่ควรเป็นมาตรการชะลอการบังคับใช้ข้อตกลงกับคนกลุ่มนี้ หากแต่ควรเป็นมาตรการสนับสนุนเพิ่มขีดความสามารถ ขจัดข้อจำกัด ข้อเสียเปรียบของคนกลุ่มนี้ให้มีโอกาสและความสามารถสูงขึ้นเท่าเทียมและเป็นพิเศษกว่าคนกลุ่มอื่น

6. ความโปร่งใสของความตกลง

ความตกลงต้องมีความโปร่งใสเข้าใจง่าย ชัดตรงจริงใจตามเจตนารมณ์ของการเปิดเสรี ไม่มีโครงสร้างที่ซับซ้อนซ่อนเงื่อนไขว่แย่งเจตนาปิดกั้นการแข่งขัน ปิดกั้นการเข้าถึงตลาดของคู่ค้าคู่แข่งจากประเทศภาคีโดยการกำหนดข้อผูกพันที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างข้อผูกพันแนวนราบ (Horizontal commitment) กับข้อผูกพันเฉพาะเจาะจง (specific commitment) หรือโดยการกำหนดข้อยกเว้นปลีกย่อยมากมาย

ความตกลงที่โปร่งใสช่วยให้ภาคเอกชนมีความเข้าใจชัดเจนในนโยบายของรัฐ สามารถวางแผนธุรกิจ และดำเนินการปรับตัวได้อย่างเหมาะสมกับกรอบเวลาตามความตกลงที่รัฐผูกพันไว้ มีความเสี่ยงต่ำและมีต้นทุนการปรับตัวต่ำ ทั้งยังสามารถใช้ประโยชน์จากความตกลงได้อย่างเต็มที่และกว้างขวางและเพิ่มโอกาสแก่ผู้ประกอบการขนาดย่อมและเกษตรกรรายย่อยในการได้รับประโยชน์จากการเปิดเสรี

13.2.2 แนวทางการเจรจารายประเด็น

13.2.1.1 การเปิดตลาดสินค้า

มาตรการภาษีศุลกากร

ในปัจจุบันประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในกลุ่มอาเซียน+6 ต่างก็มีความตกลงการค้าเสรีในกรอบภูมิภาคและทวีปหลายความตกลง แต่ละความตกลงมีแผนการลดภาษีศุลกากรแตกต่างกัน ทำให้เกิดเป็นโครงสร้างภาษีศุลกากรหลายโครงสร้างซับซ้อน มีผลให้อัตราการคุ้มครองแท้จริงต่ออุตสาหกรรมต่างๆ ไม่โปร่งใส ยากที่ภาคธุรกิจเอกชน ผู้ประกอบการจะเห็นความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบภายใต้มาตรการภาษีได้ชัดเจน เป็นปัญหาในการวางแผนธุรกิจและการลงทุน ทั้งยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการเปิดเสรีได้เท่าที่ควร และมีต้นทุนสูงเกินความจำเป็นในการเข้าใช้สิทธิประโยชน์ตามความตกลง ยิ่งกว่านั้นโครงสร้างภาษีของแต่ละประเทศภายใต้ความตกลง ยังมีลักษณะบิดเบือนการค้า ซึ่งเป็นผลเสียของความตกลงการค้าเสรีในกรอบภูมิภาคและทวีป

ประเทศไทยจึงควรมีแนวทางการเจรจาที่จะให้มีแผนการลดภาษีศุลกากรที่ลดความแตกต่างหลากหลายของอัตราภาษีระหว่างประเทศภาคีความตกลง และระหว่างชนิดสินค้าเข้าสู่อัตราเดียวโดยเร็ว โดยครอบคลุมทุกชนิดสินค้าและมีข้อยกเว้นสำหรับสินค้าอ่อนไหวน้อยที่สุด เพื่อลดการบิดเบือนการค้า ลดค่าใช้จ่ายในการค้าและในการใช้สิทธิประโยชน์ตามความตกลงฯ มีผลขยายการสร้างการค้า (Trade creation) อย่างเต็มที่ตามความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของประเทศภาคี และมีผลส่งเสริมโครงข่ายการผลิต (Production network) และเพิ่มความเข้มแข็งของฐานการผลิตในภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง

เนื่องจากผลการวิเคราะห์ในบทที่ 10 แสดงว่าประโยชน์จากการทำความตกลงการค้าเสรีในกรอบอาเซียน+6 ส่วนใหญ่เกิดจากการเปิดเสรีของไทยเอง ไทยจึงควรจัดทำแผนการเปิดเสรีในด้านการลดภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบที่สอดคล้องส่งเสริมการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจไทย โดยการปรับลดอัตราภาษีสำหรับสินค้าที่มีอัตราภาษีสูงลงให้มากและเร็ว โดยมีเป้าหมายลดลงให้เป็นอัตรา 0 ในกรอบเวลา 5-8 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่เป็นเครื่องมือ เครื่องจักรและวัตถุดิบต้นน้ำ ซึ่งจะมีผลเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมกลางน้ำและปลายน้ำ และมีผลส่งเสริมการลงทุนโดยตรงในประเทศไทยที่เป็นส่วนร่วมในโครงข่ายการผลิต (Production network) ในภูมิภาค พร้อมกันนี้ก็สามารถและควรปรับลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมชั้นกลางน้ำและปลายน้ำตามไป โดยรักษาอัตราการคุ้มครองแท้จริงต่ออุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่ให้สูงขึ้น และทยอยลดอัตราการคุ้มครองแท้จริงสำหรับอุตสาหกรรมปลายน้ำ โดยการลดอัตราภาษีศุลกากรเป็นอัตราเดียวกันที่อัตรา 0 ในที่สุดในกรอบเวลา 10-12 ปี เพื่อกระจายประโยชน์ไปยังอุตสาหกรรมต่อเนื่องไปข้างหน้า (Forward linkage industries) และผู้บริโภคในท้ายที่สุด (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ และคณะ 2546) ตามแผนการลดภาษีศุลกากรของไทยเองนี้ คณะผู้เจรจาอาจเจรจาแลกเปลี่ยน (Request and

offer) กับประเทศที่ร่วมเจรจาให้ลดอัตราภาษีสำหรับสินค้าที่เป็นความสนใจส่งออกของไทยที่ยังเผชิญอัตราภาษีสูงอยู่

สำหรับสินค้าอ่อนไหวและสินค้าที่ยกเว้นในการลดอัตราภาษี ไทยควรพิจารณาถอนรายการสินค้าอ่อนไหวและสินค้าที่ยกเว้นภายใต้ความตกลงทวิภาคีและอาเซียน+1 ออกมาเข้าสู่แผนการลดภาษีให้มากที่สุดและโดยเร็วที่สุด และเสนอแลกเปลี่ยนกับการลดอัตราภาษีสำหรับสินค้าอ่อนไหวและสินค้ายกเว้นของประเทศที่ร่วมเจรจาโดยเลือกรายการสินค้าอ่อนไหวและสินค้ายกเว้นที่เป็นความสนใจส่งออกของไทยที่ยังเผชิญอัตราภาษีสูงอยู่

ทั้งนี้การลดอัตราภาษีดังกล่าวนี้ แม้ไทยจะดำเนินการลดอัตราภาษีฝ่ายเดียวก็ยังได้ประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย แต่จะได้ประโยชน์ยิ่งขึ้นหากสามารถเจรจาต่อรอง จูงใจให้ประเทศคู่ค้ายอมลดอัตราภาษีตามข้อเรียกร้องของไทยได้

มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร

มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีโดยทั่วไปอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ตามความตกลงพหุภาคี ปัญหาอยู่ที่มีการปฏิบัติบังคับใช้ที่ไม่โปร่งใส และมีการเพิ่มเงื่อนไขข้อกำหนดที่เข้มงวดยิ่งขึ้น โดยเป็นความต้องการของผู้บริโภค และมีผลเพิ่มต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติคุณภาพของผลิตภัณฑ์ตามที่กำหนด เนื่องจากเป็นความต้องการของผู้บริโภค การเจรจาทำความตกลงจึงไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติ

แนวทางการเจรจาที่เหมาะสมคือ การเพิ่มความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎเกณฑ์มาตรฐานที่ผูกพันไว้ และการเพิ่มขีดความสามารถ (Capacity building) ในการตรวจสอบรับรองการผ่านมาตรฐาน ให้มีบริการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ต้นทุนต่ำและโปร่งใส และการเพิ่มขีดความสามารถในการยกระดับมาตรฐานคุณภาพในกระบวนการผลิตและผลิตภัณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

การเพิ่มขีดความสามารถที่จะผ่านมาตรฐานต่างๆ ภายใต้มาตรการทางเทคนิคและมาตรการด้านสุขอนามัยที่สำคัญ ได้แก่

- ความสามารถเข้าถึงข้อมูล มาตรฐาน กฎเกณฑ์ และเงื่อนไขต่างๆ ภายใต้มาตรการต่างๆ อย่างครบถ้วน ทันสมัย เข้าใจง่าย ชัดเจน และปฏิบัติตามได้

- ความสามารถที่จะผลิตสินค้าได้คุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด
- ความสามารถที่จะผ่านการตรวจสอบรับรองคุณภาพสินค้าตามมาตรฐานที่กำหนดในเวลาสั้นและค่าใช้จ่ายต่ำ
- ความสามารถที่จะปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนด มาตรฐาน กฎเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ภายใต้มาตรการนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี

การเพิ่มขีดความสามารถในด้านต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจทำได้ดีที่สุดหากได้รับความร่วมมือจากประเทศที่ดำเนินมาตรการทางเทคนิคและมาตรการด้านสุขอนามัยในด้านต่างๆ เช่น

- การจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและฐานข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ดังกล่าวที่ครบถ้วน ทันสมัย เข้าใจง่าย ชัดเจน พร้อมทั้งคู่มือการปฏิบัติสำหรับผู้ใช้
- การถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่ได้มาตรฐานตามที่กำหนด

- การจัดตั้งหน่วยตรวจสอบรับรองคุณภาพที่ได้รับความเชื่อถือจากผู้บริโภคและประเทศที่กำหนดมาตรฐานดังกล่าว ที่มีประสิทธิภาพ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบรับรองคุณภาพ
- การปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิตตามความเหมาะสมตามการเปลี่ยนแปลงของข้อกำหนดมาตรฐานต่างๆ

กฎถิ่นกำเนิดสินค้า

ความตกลงการค้าเสรีที่ประเทศในกลุ่มอาเซียน+6 เป็นภาคีอยู่หลากหลายความตกลงต่างก็มีกฎถิ่นกำเนิดสินค้าแตกต่างกันทั้ง ระหว่างชนิดสินค้าและระหว่างความตกลงฯ บางกฎมีผลบิดเบือนแหล่งผลิตและแหล่งวัตถุดิบ ขึ้นส่วน อุปกรณ์ สินค้าขั้นกลาง เป็นอุปสรรคต่อการสร้างโครงข่ายการผลิตในภูมิภาคให้เป็นฐานการผลิตที่มีประสิทธิภาพและมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง และไม่เอื้อต่อการจัดสรรทรัพยากรของประเทศภาคีอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นภาระต้นทุนสูงในการใช้สิทธิประโยชน์ตามความตกลงการค้าเสรีที่ผูกพันแล้ว ยิ่งกว่านั้นยังสร้างความไม่เท่าเทียมในโอกาสระหว่างผู้ประกอบการขนาดย่อมกับผู้ประกอบการขนาดใหญ่ โดยผู้ประกอบการขนาดย่อมเป็นฝ่ายเสียเปรียบเป็นอย่างมาก

แนวทางการเจรจาที่เหมาะสมคือ การกำหนดกฎถิ่นกำเนิดสินค้าที่ไม่บิดเบือนแหล่งผลิตและแหล่งวัตถุดิบ ง่ายต่อการปฏิบัติตามกฎและการตรวจผ่านพิธีการศุลกากร สอดคล้องและส่งเสริมการเกิดเครือข่ายการผลิตในภูมิภาคที่สอดคล้องกับความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของประเทศในกลุ่มอาเซียน+6 โดยการยอมรับการสะสมถิ่นกำเนิดสินค้าภายในภูมิภาค การมีเงื่อนไขจำกัดแหล่งกำเนิดน้อยที่สุด และหลีกเลี่ยงการใช้กฎถิ่นกำเนิดสินค้าเฉพาะรายสินค้า (ซึ่งมักถูกใช้เป็นเงื่อนไขคุ้มครองหรือจำกัดการแข่งขันในสินค้าบางขั้นตอนการผลิตในห่วงโซ่อุปทานหรือโครงข่ายการผลิต) และการทำให้กฎถิ่นกำเนิดสินค้าของแต่ละประเทศให้อยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Harmonization)

พิธีการศุลกากรและการอำนวยความสะดวกทางการค้า

การลดขั้นตอนและความยุ่งยากในการผ่านพิธีการศุลกากรเป็นประเด็นสำคัญในเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า การลดขั้นตอนและความยุ่งยากในการผ่านพิธีการศุลกากร อาจทำได้หลายประการเช่น

- การจัดทำพิกัดศุลกากรให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Harmonization of tariff nomenclature)
- การกำหนดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าต่างพิกัดศุลกากรให้เป็นอัตราเดียวกัน
- การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในพิธีการศุลกากร
- การใช้เครื่องเอ็กซ์เรย์ในการตรวจผ่านศุลกากร
- การรวมบริการและการตรวจผ่านและอนุญาตข้ามพรมแดนที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบและหน่วยงานหลายด้านเป็นศูนย์เดียว (Single window) ซึ่งต้องมีคำตอบและอำนาจตัดสินใจ¹
- การลด/เลิก กฎระเบียบ ขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและซับซ้อน และทำให้กฎระเบียบ ขั้นตอนต่างๆ เข้าใจง่าย ปฏิบัติตามง่ายและโปร่งใส

¹ จากการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับนักลงทุนต่างประเทศหลายรายที่มีการลงทุนโดยตรงในประเทศไทย ได้รับข้อคิดเห็นว่าศูนย์บริการ ณ จุดเดียว (One Stop Services) ที่ดำเนินการอยู่ยังไม่สามารถให้คำตอบหรือแก้ปัญหาเบ็ดเสร็จ ณ ที่นั้น จึงยังไม่มีผลอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการได้เท่าที่ควร

นอกจากพิธีการศุลกากรแล้ว ยังอาจเพิ่มความสะดวกทางการค้า ซึ่งจะลดต้นทุนการค้า (Transaction cost) และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยได้อีกในด้านต่างๆ เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพการท่าเรือที่จะมีผลลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการขนถ่ายสินค้า การปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายในประเทศ

ทั้งนี้อาจมีแนวทางการเจรจาในการทำความตกลงให้มีความร่วมมือทางเทคนิคในการเพิ่มความสามารถ (Capacity building) ในด้านที่เกี่ยวข้องดังกล่าว และเรียกร้องให้ประเทศคู่เจรจาปรับปรุงกฎระเบียบ ขั้นตอนพิธีการต่างๆ รวมทั้งทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Harmonization) ระหว่างประเทศภาคี

การเปิดตลาดบริการ

บริการเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญมากและมากขึ้นอย่างรวดเร็ว มีบริการใหม่ๆ ที่สามารถค้าขายระหว่างประเทศได้มากมายหลากหลาย บริการบางชนิดเป็นบริการสนองความต้องการบริโภคเป็นหลัก และบางชนิดเป็นบริการสนับสนุนการผลิตเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ เกษตร อุตสาหกรรม และบริการต่างๆ การเปิดเสรีตลาดบริการเหล่านี้จะมีผลเพิ่มสวัสดิการประชาชนและประสิทธิภาพการผลิตของผู้ประกอบการไทย อย่างไรก็ตามยังมีบริการที่สำคัญๆ ที่มีความอ่อนไหวและมีปัญหาในการกำกับดูแล จำเป็นต้องเตรียมความพร้อมและสร้างความเข้าใจ วิสัยทัศน์ร่วมกันภายในประเทศให้ชัดเจน เพื่อวางแผนเปิดเสรีอย่างถูกต้องเหมาะสม ดังนั้นการเจรจาในประเด็นการเปิดตลาดบริการจึงควรมีแนวทางดังนี้ (ดูรายละเอียดแนวทางการเปิดเสรีภาคบริการต่างๆ ในบทที่ 4)

1. ใช้ positive list approach
2. เปิดตลาดบริการให้มากชนิดบริการหลักและบริการย่อยที่สุดและเร็วที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการหลักและบริการย่อยที่มีลักษณะเหมาะสมกับตลาดแข่งขันเสรี บริการที่ใช้เทคโนโลยีใหม่ที่ประเทศไทยไม่มี และบริการที่นักลงทุนต่างประเทศถือหุ้นโดยเปิดเผยและ/หรือโดยแอบแฝงเป็นสัดส่วนสูงอยู่แล้ว
3. สำหรับบริการที่เปิดเสรี ควรลด/ยกเลิกเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนและการดำเนินงานบริการให้มากที่สุด และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างกว้างขวางและเท่าเทียม
4. เน้นการกำกับดูแล โดยมีมาตรการ กฎ กติกา ระเบียบ ที่ชัดเจน โปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภค/ผู้ใช้บริการ ความมีประสิทธิภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงของบริการ ความเสมอภาคในการเข้าถึงตลาดของผู้ให้บริการและผู้ให้บริการ และการแข่งขันที่เท่าเทียมในตลาดบริการนั้นๆ โดยการปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า (Competition law) อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิผลจากการแทรกแซงกลไกตลาดในลักษณะที่บิดเบือนราคาในตลาดสินค้าและบริการและตลาดปัจจัยการผลิต
5. สำหรับบริการที่สงวนไว้ชั่วคราว ควรกำหนดกรอบเวลาเพื่อเตรียมความพร้อมอย่างชัดเจนโดยไม่ให้เวลานานเกินควร โดยมีเหตุผลสำคัญของการสงวนไว้ชั่วคราว เพื่อการเตรียมความพร้อมด้านการกำกับดูแลที่เหมาะสมและมีประสิทธิผลในการคุ้มครองผู้บริโภค รักษาเสถียรภาพและ

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ความมีประสิทธิภาพของบริการ และความเสมอภาคในการเข้าถึงตลาดของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ

การเปิดเสรีการลงทุน

ประเทศไทยอยู่ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปจากเดิมจากที่มีความสนใจได้ประโยชน์จากการรับการลงทุนจากต่างประเทศเป็นสำคัญ เป็นมีความสนใจและได้ประโยชน์จากทั้งการรับการลงทุนจากต่างประเทศและการไปลงทุนในต่างประเทศ ดังนั้นแนวทางการเจรจาด้านการเปิดเสรีการลงทุนจึงต้องพิจารณาประโยชน์ทั้ง 2 ด้านคือทั้งด้านที่จะดึงดูดความสนใจของนักลงทุนต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทย และด้านที่นักลงทุนไทยจะได้รับความสะดวกและประโยชน์อันควรอย่างเต็มที่จากการไปลงทุนในต่างประเทศบนพื้นฐานข้อตกลงกฎเกณฑ์เดียวกัน โดยมีแนวทางการเจรจาดังนี้

1. ผ่อนปรนเงื่อนไข ข้อจำกัด และลด/เลิกมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนที่ไม่จำเป็นหรือไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติหรือผู้ลงทุนสามารถหลบเลี่ยงได้ไม่ยาก เช่น ขยายสัดส่วนการถือหุ้นโดยคนต่างชาติ ขยายปริมาณและสัดส่วนแรงงานฝีมือต่างชาติ ขยายเวลาการอนุญาตให้พำนักร (Visa) และอนุญาตให้ทำงาน (Work permit) ในประเทศไทยได้นานขึ้นและเป็นเวลาที่สอดคล้องกัน (3-5 ปี)
2. มีมาตรการกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเท่าเทียม ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าที่ปรับปรุงให้เข้มแข็งและมีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ลด/เลิกมาตรการจูงใจด้านสิทธิประโยชน์ทางภาษีในการส่งเสริมการลงทุนเป็นรายๆ
4. ขจัดมาตรการภาษีที่สร้างความเหลื่อมล้ำลำเอียงระหว่างผู้ประกอบการโดยขนาดและโดยประเภทกิจการ เว้นแต่เพื่อชดเชยความเสียเปรียบหรือพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการขนาดเล็กและผู้ด้อยโอกาส
5. เปิดเสรีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวางโดยใช้ negative list
6. เปิดเสรีการลงทุนในภาคเกษตรเฉพาะในกิจการที่ใช้เทคโนโลยีสูงและมีผลต่อเนื่องในการพัฒนาภาคการเกษตรของไทย โดยใช้ positive list
7. สงวนการลงทุน (ยกเว้น) ในกิจการที่คุกคามหรือเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรมอย่างแท้จริง
8. ไม่คุ้มครองการลงทุนจากต่างประเทศในลักษณะการกู้ยืม (Loans) และการลงทุนในหลักทรัพย์ (Portfolio investment)

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การเปิดเสรีด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังอาจเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการไทยได้เข้าแข่งขันในตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศในกลุ่มอาเซียน+6 ได้ ทั้งนี้จะต้องมีการสร้างความพร้อมให้แก่ผู้ประกอบการไทยในการเข้าถึงตลาดต่างประเทศ และความพร้อมของภาครัฐไทยในการพัฒนาระบบ วิธีการ ระเบียบ กฎเกณฑ์ในการเปิดให้ผู้ประกอบการต่างชาติเข้ามาแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

หนึ่งการเปิดตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอาจมีเงื่อนไขขนาดวงเงินขั้นต่ำที่เหมาะสมตามแต่ประเภทของงาน/โครงการ โดยพิจารณาถึงการให้โอกาสแก่ผู้ประกอบการไทย และประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้าง

การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้กรอบ WTO นับว่าเหมาะสมพอสมควรแล้ว แม้ว่าประเทศไทยยังมีฐานะเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาในราคาที่ไม่แพงเกินไป แต่ก็ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ในระยะยาวจากการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะจูงใจให้มีการวิจัยและพัฒนา และประดิษฐ์คิดค้นสร้างนวัตกรรม

การเจรจาควรให้ความสนใจกับการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาขีดความสามารถในการวิจัยและพัฒนา การสร้างนวัตกรรม การสร้างวัฒนธรรมของการเคารพสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และการบริหารจัดการจดทะเบียนคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

การแข่งขันทางการค้า

ประเทศในภูมิภาคอาเซียน+6 ยังมีนโยบายและกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าที่แตกต่างกัน จึงมีช่องว่างที่เกิดการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งยังมีการคุ้มครองสวัสดิการผู้บริโภคที่ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร

การเจรจาควรให้ความสนใจที่จะร่วมมือกันจัดทำนโยบายและกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเพิ่มขีดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ และสร้างความเข้มแข็งในการคุ้มครองสวัสดิการผู้บริโภค

การพัฒนาที่ยั่งยืน

การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของหลายประเทศในภูมิภาคอาเซียน+6 มีผลสร้างความทรุดโทรมร้อยละหรือต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศเหล่านั้นและทั้งภูมิภาคโดยรวม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมประชากรสูงวัยมีนัยสำคัญต่อความยั่งยืนของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้การเจริญเติบโตที่ไม่สมดุล เพิ่มความไม่เท่าเทียมทางรายได้ และทรัพย์สินภายในประเทศหลายประเทศ และระหว่างประเทศซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาสังคมที่รุนแรงขึ้น

ดังนั้นควรมีการเจรจาร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคในแนวทางที่รักษาการเจริญเติบโตในระดับพอเพียง มีเสถียรภาพ กระจายประโยชน์อย่างทั่วถึง (Inclusive) และเสมอภาค ลดช่องว่างการพัฒนา (Narrowing development gap) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประหยัดพลังงาน และใช้พลังงานที่สร้างใหม่ได้ (Renewable energy resource) แทนพลังงานที่ใช้แล้วหมดไป เพิ่มการระดมใช้ทรัพยากรทุนที่สะสมได้ในภูมิภาคเพื่อการพัฒนาส่วนที่ล้าหลังในภูมิภาค

การยุติข้อขัดแย้ง

เพื่อสร้างความมั่นใจและส่งเสริมการลงทุนและการค้าในภูมิภาค ประเทศอาเซียน+6 ควรร่วมมือกันกำหนดวิธีการและกระบวนการที่โปร่งใสและเป็นธรรมในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับรัฐ และเอกชนกับรัฐ และให้ความคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ ทั้งนี้ต้องสงวนไว้ซึ่งอำนาจรัฐในการรักษาอำนาจอธิปไตย ความมั่นคงแห่งรัฐ ศิลปวัฒนธรรม และทรัพยากรสาธารณะของประเทศ

13.3 มาตรการรองรับปรับตัวและเยียวยา

การเปิดเสรีการค้าและการลงทุนมีผลเพิ่มโอกาสขยายตลาดสำหรับสินค้าที่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบและมีความสามารถในการแข่งขันสูง สำหรับสินค้ากลุ่มนี้ผู้บริโภคในประเทศอาจต้องซื้อในราคาที่สูงขึ้นบ้าง ขณะเดียวกันก็จะมีผลเพิ่มการแข่งขันจากสินค้านำเข้าที่ประเทศภาคีมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบและมีความสามารถในการแข่งขันสูง ผู้ประกอบการในประเทศที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขันอาจถูกแย่งตลาด ขายสินค้าได้น้อยลงและราคาต่ำลง บางรายอาจถึงกับเลิกกิจการไป แต่ฝ่ายผู้บริโภคสินค้ากลุ่มนี้ในประเทศก็อาจได้ประโยชน์จากราคาสินค้าถูกลง โดยรวมผู้บริโภคจะสามารถปรับตัวทางการบริโภคได้ไม่ยากเพราะมีโอกาสเลือกสินค้าบริโภคได้กว้างขวางหลากหลาย ทดแทนสินค้าที่ราคาแพงขึ้นด้วยสินค้าที่ราคาถูกลงโดยมีสวัสดิการโดยรวมสูงขึ้น

ผู้ประกอบการอาจมีปัญหากับการปรับตัวในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เปิดขึ้นและตลาดที่ขยายตัว แม้ว่าจะมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ แต่ก็อาจมีข้อจำกัดในการขยายตัวหรือการเปลี่ยนแปลงบางประการที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดที่ขยายขึ้น หรือเพื่อดำเนินการได้สอดคล้องกับกฎระเบียบ วิธีการในการเข้าถึงโอกาสดังกล่าว ผู้ประกอบการขนาดใหญ่อาจมีความพร้อมในการปรับตัวดังกล่าวนี้ได้ดี แต่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมอาจมีข้อจำกัดในการปรับตัวเพื่อให้ได้รับประโยชน์เต็มที่จากความตกลงฯ

ผู้ประกอบการในกลุ่มสินค้าที่ต้องเผชิญการแข่งขันจากสินค้านำเข้ามากขึ้น อาจมีส่วนหนึ่งที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงและมีความพร้อมที่จะเผชิญการแข่งขันได้ดี แต่ก็จะมีส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถปรับตัวรับการแข่งขันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และบริการ ดังนั้น ภาครัฐจึงควรมีมาตรการที่เหมาะสมที่จะช่วยจูงใจ เอื้ออำนวย และส่งเสริมการปรับตัว รวมทั้งเยียวยาผู้ประกอบการที่มีปัญหาเหล่านี้

มาตรการที่ดีควรมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. อาศัยและส่งเสริมการทำงานของกลไกตลาด
2. เข้าถึงได้อย่างกว้างขวางเท่าเทียมโดยไม่เฉพาะเจาะจงเป็นรายอุตสาหกรรม เกษตรกรรมหรือบริการ และไม่จำเป็นต้องประเมินความเสียหายเป็นรายๆ เสียก่อน เพราะเป็นเรื่องยุ่งยากไม่คุ้มค่า
3. มาตรการช่วยเหลือสอดคล้อง ตอบสนองปัญหาและความต้องการของผู้ประกอบการแต่ละราย ซึ่งต่างก็มีปัญหาและความต้องการแตกต่างกันหลากหลาย

4. เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพกล่าวคือ ใช้ทรัพยากรที่จัดสรรไว้ไปเพื่อการใช้ประโยชน์ในการปรับตัวของผู้ประกอบการอย่างเต็มที่ โดยมีต้นทุนในการบริหารจัดการและดำเนินการมาตรการช่วยเหลือน้อยที่สุด

5. เป็นมาตรการที่มีประสิทธิผล กล่าวคือ ผู้ประกอบการที่ได้รับความช่วยเหลือสามารถปรับตัวได้เป็นผลสำเร็จยั่งยืน ไม่ต้องคอยรับความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องไม่รู้จบ

6. เป็นมาตรการที่เปิดกว้างเพื่อการปรับตัวหรือปฏิรูป อุตสาหกรรม เกษตรกรรมและบริการในประเทศ โดยไม่จำกัดอยู่กับความตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบความตกลงใดโดยเฉพาะ เพราะการปรับตัวที่สนองตอบต่อความตกลงการค้าเสรี ความตกลงหนึ่งๆ เป็นการปรับตัวที่ไม่ยั่งยืน ไม่คุ้มค่าและอาจผิดทิศทาง

หากพิจารณาปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในการพัฒนาและปรับตัวเพื่อรองรับการแข่งขันและใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เปิดขึ้นจากการค้าเสรี อาจจัดกลุ่มมาตรการรองรับปรับตัวและเยียวยาได้เป็นกลุ่มมาตรการที่สำคัญคือ

1. มาตรการสินเชื่อ
2. มาตรการคลัง
3. มาตรการด้านสารสนเทศ
4. มาตรการด้านสถาบัน
5. มาตรการสร้างเสริมตลาดแข่งขัน
6. มาตรการรองรับความเสี่ยง

13.3.1 มาตรการสินเชื่อ

ในการปรับตัวรองรับการเปิดเสรีการค้าและการลงทุน ผู้ประกอบการในทุกภาคเศรษฐกิจ (อุตสาหกรรม เกษตรกรรม บริการ) มีความจำเป็นและต้องการสินเชื่อเพื่อการลงทุนปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการผลิต เครื่องจักร เครื่องมือที่ทันสมัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและผลิตภาพ ยกย่องคุณภาพผลผลิต ประหยัดพลังงาน ลด/ขจัดปัญหาสิ่งแวดล้อม พัฒนาฝีมือแรงงาน วิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์และกระบวนการผลิต โยกย้ายแหล่งที่ตั้ง ฯลฯ ทั้งนี้ไม่ว่าเพื่อเผชิญการแข่งขันจากสินค้านำเข้าหรือเพื่อใช้ประโยชน์ขยายตลาดที่เปิดกว้างขึ้น ความต้องการสินเชื่อมาก/น้อย เพื่อวัตถุประสงค์ใดบ้างดังกล่าว ย่อมแตกต่างกันไปขึ้นกับผู้ประกอบการแต่ละราย ขนาดของผู้ประกอบการ ปัญหา/ข้อจำกัดที่แต่ละรายเผชิญอยู่ และทิศทางการปรับตัวของผู้ประกอบการแต่ละราย

การอำนวยความสะดวกเพื่อการปรับตัวนี้ควรอาศัยและส่งเสริมการทำงานของกลไกตลาดด้านการเงินและการลงทุนและใช้สถาบันการเงินภาคเอกชนและภาครัฐที่มีอยู่แล้วเป็นหลัก

สินเชื่อเพื่อการปรับตัวภาคอุตสาหกรรมและบริการ

สำหรับผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย มีความเหมาะสมในการเป็นตัวการขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกเพื่อการปรับตัวของผู้ประกอบการ โดยการให้สินเชื่อโดยตรงแก่ผู้ประกอบการที่ร้องขอและค้ำประกันสินเชื่อที่ผู้ประกอบการขอจากธนาคารพาณิชย์ต่างๆ การค้ำประกันสินเชื่อที่

ผู้ประกอบการขอจากธนาคารพาณิชย์จะช่วยลดภาระความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ผู้ให้สินเชื่อ ซึ่งจะมีผลให้ธนาคารพาณิชย์สามารถลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แก่ผู้ประกอบการ

มาตรการนี้จะมีผลถึงธนาคารพาณิชย์เข้ามามีส่วนร่วมส่งเสริมกลไกตลาดและเพิ่มการแข่งขันในตลาดการเงิน ขยายวงเงินสินเชื่อเพื่อการปรับตัวได้กว้างขวางทั่วถึง เพิ่มโอกาสการเข้าถึงสินเชื่อของผู้ประกอบการที่ได้รับสินเชื่อเพื่อการปรับตัวตรงตามความต้องการของผู้ประกอบการแต่ละราย ทั้งยังเป็นการใช้ทรัพยากรทุนอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด สิ่งที่รัฐต้องทำสำหรับมาตรการนี้คือการเพิ่มทุนแก่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย เท่านั้น ไม่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเพื่อการอื่นใด เพราะสถาบันที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการล้วนมีประสบการณ์เชี่ยวชาญอยู่แล้ว และจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเนื่องจากการได้การประหยัดจากขนาดในการให้บริการยิ่งขึ้น ในการนี้รัฐบาลอาจอนุมัติเพิ่มทุนตามความต้องการเบื้องต้นและทยอยเพิ่มได้อีกตามความจำเป็นและสามารถตรวจสอบประเมินผลได้ง่ายและรวดเร็ว

สินเชื่อเพื่อการปรับตัวภาคเกษตรกรรม

สำหรับผู้ประกอบการในภาคเกษตรกรรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารออมสิน มีความเหมาะสมอย่างยิ่งในการเป็นหน่วยงานดำเนินการมาตรการอำนวยความสะดวกเพื่อการปรับตัวแก่เกษตรกรทุกประเภทโดยตรง เพื่อการปรับปรุงเทคโนโลยีการเพาะพันธุ์ การเลี้ยง การเพาะปลูก การเก็บเกี่ยว การเก็บรักษา การแปรรูปผลผลิตเกษตร การปรับปรุงคุณภาพผลผลิต การปรับเปลี่ยนเป็นเกษตรอินทรีย์และเกษตรปลอดภัย การเปลี่ยนกิจการหรืออาชีพจากการเกษตรเดิมเป็นการเกษตรประเภทอื่น หรือกิจการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร ฯลฯ

ธนาคารออมสินนอกจากจะอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่เกษตรกรแล้ว ยังมีบทบาทที่น่าจะทำอีกประการหนึ่ง คือการให้สินเชื่อแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้สินเชื่อต่อเกษตรกรภายใต้มาตรการนี้ บทบาทนี้เหมาะสมอย่างยิ่งในฐานะที่ธนาคารออมสินเป็นผู้ระดมเงินออมในท้องถิ่น สมควรอย่างยิ่งที่จะใช้เงินออมในท้องถิ่นเพื่อการลงทุนในท้องถิ่น แทนที่จะนำเงินในท้องถิ่นมารวมและใช้ลงทุนในส่วนกลางหรือโครงการลงทุนขนาดใหญ่ในที่อื่นๆ นอกท้องถิ่นที่ระดมเงินออมได้ ซึ่งจะเป็นการกระจายทุนที่ทั่วถึงและเท่าเทียมขึ้น

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรก็อาจร่วมมือกับธนาคารพาณิชย์ในท้องถิ่นในการอำนวยความสะดวกเพื่อการปรับตัวภาคเกษตรกรรม โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลความเสี่ยงทางธุรกิจและความเสี่ยงเกี่ยวกับผู้ขอสินเชื่อ ซึ่งจะช่วยให้ธนาคารพาณิชย์ในท้องถิ่นและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสามารถขยายสินเชื่อเพื่อการเกษตรได้มากขึ้นและอัตราดอกเบี้ยต่ำลง

สิ่งที่ภาครัฐต้องทำสำหรับมาตรการนี้คือการเพิ่มทุนแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามความจำเป็น และปรับปรุงนโยบาย กฎระเบียบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสินตามความจำเป็น

13.3.2 มาตรการการคลัง

เพื่อจูงใจและส่งเสริมการปรับตัวของผู้ประกอบการและการลงทุนในเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและบริการเพื่อการใช้ประโยชน์ความตกลงการค้าเสรีและรองรับ เยียวยาผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบทางลบ รวมทั้งอุตสาหกรรมและบริการสนับสนุนและที่ได้รับผลกระทบต่อเนื่อง (Supporting industries and services and backward/forward linkage industries and services) รัฐควรพิจารณาใช้มาตรการทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีและเงินอุดหนุนในลักษณะที่เหมาะสม ได้แก่

1. การให้หักค่าเสื่อมเครื่องจักรในอัตราเร่ง สำหรับกิจการในภาคการผลิตที่มีการปรับลดภาษีศุลกากรซึ่งจะมีผลให้ผู้ประกอบการได้รับประโยชน์จากการลดภาระภาษีในกิจการที่ดำเนินการอยู่ สามารถออมและลงทุนในเครื่องจักรใหม่เทคโนโลยีใหม่ได้เร็วขึ้น อุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้นเครื่องจักรมูลค่าสูงก็จะได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้มากตามส่วน จึงสอดคล้องเหมาะสมกับทิศทางความจำเป็นที่ต้องปรับตัว

2. การให้หักลดหย่อนภาษีหรือให้ Investment tax allowance หรือ tax credit สำหรับการลงทุนเพื่อเปลี่ยนเทคโนโลยีให้สูงขึ้น เพื่อประหยัดพลังงาน เพื่อลดปัญหามลภาวะ เพื่อการยกระดับคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ เพื่อการวิจัยและพัฒนา เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน มาตรการนี้เป็นมาตรการเสริมกับมาตรการสินเชื่อที่เสนอข้างต้น ซึ่งจะจูงใจให้ผู้ประกอบการลงทุนเพื่อการดังกล่าวมากขึ้น สอดคล้องกับทิศทางการปรับตัวที่ถูกต้องตามระดับการพัฒนาวิสัยทัศน์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

3. การส่งเสริมการลงทุนในกิจการบริการทดสอบคุณภาพมาตรฐานผลิตภัณฑ์ โดยให้ Investment tax allowance หรือ tax credit แก่ผู้ลงทุน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ลงทุนด้วยมาตรการส่งเสริมการลงทุนของ BOI

กรมสรรพากรสามารถดำเนินการมาตรการดังกล่าวข้างต้นได้ทันที โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการดำเนินการ ทรัพยากรที่ต้องใช้คือ รายได้จากภาษีที่ขาดหายไป แต่ก็เป็นการโอนย้ายไปเป็นค่าภาษีที่ผู้ประกอบการประหยัดได้ โดยไม่มีการสูญเสียเงินเปลี่ยนทรัพยากรที่แท้จริงของประเทศแต่ประการใด แต่การโอนย้ายทรัพยากรในกรณีนี้มีผลเป็นการใช้ประโยชน์ในทางที่ปรับปรุงเทคโนโลยีและคุณภาพต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจและสังคมให้ดีขึ้น สอดคล้องกับทิศทางที่ต้องปรับตัวของผู้ประกอบการไทย การดำเนินมาตรการโดยกรมสรรพากรมีผลกว้างขวางครอบคลุมผู้ประกอบการทุกภาคการผลิต และทุกขนาดที่อยู่ในฐานภาษี มีความเท่าเทียมและเป็นสัดส่วนกับขนาดของทุนที่ต้องมีการปรับเปลี่ยน และโปร่งใส ปราศจากการใช้ดุลพินิจเป็นรายๆ และไม่เฉพาะเจาะจงต่อผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน มาตรการนี้ดำเนินการได้ทันทีและต่อเนื่อง โดยไม่ต้องจำกัดเวลาดำเนินการ จึงเป็นมาตรการที่ส่งเสริมการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ กว้างขวางและเท่าเทียม

13.3.3 มาตรการด้านสารสนเทศ

การขาดข้อมูล เข้าไม่ถึงข้อมูล ได้รับข้อมูลไม่ทันเวลา ไม่ทันสมัย ไม่ตรงความต้องการ ไม่เพียงพอแก่การใช้ประโยชน์ เป็นอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญต่อผู้ประกอบการทุกภาคส่วนในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันและปรับตัวให้ทันสถานการณ์ ดังนั้นเพื่อลดและขจัดปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในด้านนี้ ควรมีการพัฒนาาระบบสารสนเทศ ฐานข้อมูลสำหรับผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้โดยสะดวก เกี่ยวกับ

- เทคโนโลยีการผลิต

- การตลาด
- ปัจจัยการผลิต
- ราคาสินค้าและราคาปัจจัยการผลิต
- ข้อตกลงต่างๆ ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีต่างๆ
- คู่มือการปฏิบัติในการใช้สิทธิประโยชน์ตามความตกลงการค้าเสรีต่างๆ
- ฯลฯ

ฐานข้อมูลดังกล่าวอาจจัดทำโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องจัดทำโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ และมีเนื้อหาที่เข้าใจง่ายและตรงตามความสนใจใช้ประโยชน์ของผู้ประกอบการ

13.3.4 มาตรการพัฒนาสถาบัน

การสร้างเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรรายย่อย และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและบริการขนาดย่อม เป็นสหกรณ์ สมาคม ชมรม ให้มีความเข้มแข็ง มีบทบาทในการพัฒนาและรักษาสีทธิและประโยชน์ของสมาชิก เป็นมาตรการที่สำคัญ ประสพการณ์ที่ผ่านมาการพัฒนาในด้านนี้ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงควรมี การศึกษาประเมินผลเพื่อปรับปรุงวิธีดำเนินการให้ได้ผลดียิ่งขึ้น สามารถสร้างอำนาจต่อรองในตลาดปัจจัยการ ผลิตและตลาดผลผลิต และร่วมมือกันปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและผลิตภาพได้ผลดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านการคุ้มครองผู้บริโภคก็เป็นอีกด้านหนึ่งที่ต้องมีการพัฒนา เชิงสถาบัน โดยครอบคลุมทั้งด้านการพัฒนาองค์กร บุคลากร และทุนดำเนินงานการคุ้มครองผู้บริโภค และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ข้อมูลความรู้แก่ผู้บริโภค

13.3.5 มาตรการด้านทรัพยากรมนุษย์

ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการปรับตัวเข้ากับสภาวะเศรษฐกิจภายใต้การเปิดเสรีการค้า และการลงทุนระหว่างประเทศ ในช่วงเวลาที่ผ่านมาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทยล่าช้ากว่าที่ควร เกิด ช่องว่างคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ที่จะรองรับเทคโนโลยี จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเร่งรัดพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ให้ทันกับความต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านต่อไปนี้

1. การพัฒนาเกษตรกรให้มีความรู้พื้นฐานการทำการเกษตรที่ดีและความรู้ทางเทคโนโลยีการเกษตร พื้นฐานและทันสมัย โดยผ่านวิทยากรระดับตำบล (Agricultural Extension Worker) และผ่านสื่อเทคโนโลยี สารสนเทศ
2. การพัฒนาคุณภาพแรงงานขั้นพื้นฐาน ด้านวินัยการทำงาน จิตสำนึกด้านความปลอดภัย จิตสำนึก ด้านสุขอนามัยและจิตสำนึกด้านมาตรฐานคุณภาพ และความรู้พื้นฐานเพื่อพร้อมรองรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ทันสมัยล่าสุด ทั้งหมดนี้ควรอยู่ในหลักสูตรการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา
3. การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานเฉพาะด้านที่ขาดแคลนในอุตสาหกรรมที่ขยายตัวสูง เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ โดยหลักสูตรอาชีวศึกษา โดยเน้นทักษะฝีมือและความรู้

พื้นฐานทางเทคโนโลยีแต่ละสาขา เพื่อให้พร้อมที่จะรองรับการถ่ายทอดและปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้เสมอ

4. การฝึกอบรมเสริมสร้างทักษะฝีมือแรงงานเพื่อทำงานกับเทคโนโลยีใหม่ล่าสุด ซึ่งสมาคม/ชมรมอุตสาหกรรม เหมาะสมที่จะเป็นผู้ดำเนินการ โดยภาครัฐสมควรให้การสนับสนุนด้วยมาตรการทางการคลัง เช่น ให้ผู้ประกอบการที่ร่วมสนับสนุนการฝึกอบรมนำค่าใช้จ่ายลงทุนเครื่องจักรอุปกรณ์เพื่อการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายดำเนินการฝึกอบรมมาหักลดหย่อนภาษีรายได้นิติบุคคลได้เต็มจำนวนหรือมากกว่า

5. ปรับปรุงหลักสูตรและระบบการเรียนการสอนด้านอาชีวศึกษา ช่างฝีมือ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรม ให้ดึงดูดความสนใจและสร้างนิสัยวิจัยและพัฒนาและความคิดสร้างสรรค์

6. ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาทุกระดับชั้นและทุกสาขาให้มีการพัฒนาทักษะทางภาษา คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ไปพร้อมกัน แทนที่จะแบ่งแยกเป็นสายวิทยาศาสตร์/คณิตศาสตร์ สายภาษาศาสตร์/อักษรศาสตร์ และสายอาชีวศึกษา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในปัจจุบันที่มีช่างวิศวกรและนักวิทยาศาสตร์ส่วนใหญ่ที่ขาดทักษะทางภาษาและบุคลากรด้านอื่นๆ ที่ขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานในการรองรับการพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศไทยให้ทันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของโลก

7. ปฏิรูประบบค่าตอบแทน จากตามคุณวุฒิการศึกษาเป็นตามความขาดแคลนแรงงาน/ฝีมือ/ความรู้

13.3.6 มาตรการรองรับความเสี่ยง

การเปิดเสรีการค้าและการลงทุนมีผลเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจไทยกับภาวะเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ซึ่งเพิ่มโอกาสของการรับผลกระทบความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจโลก ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจการบริหารจัดการของรัฐบาลไทยมากขึ้น รัฐจึงต้องเตรียมความพร้อมที่จะบริหารจัดการรองรับผลกระทบจากความผันผวนภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพและทันเหตุการณ์ ดังนั้นรัฐจึงต้องมีมาตรการประกันความเสี่ยง ลดขนาดและลดความรุนแรงของผลกระทบจากภายนอก เช่น

1. มาตรการป้องกันความเสี่ยงระดับมหภาคเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายทุนและความผันผวนในอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

2. มาตรการป้องกันความเสี่ยงด้านรายได้เกษตรกรอันเนื่องมาจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรและรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตร ที่มีสาเหตุมาจากความผันผวนของอุปสงค์และอุปทานในตลาดโลก

3. มาตรการป้องกันความเสี่ยงด้านรายได้ของแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากความผันผวนในภาวะเศรษฐกิจโลก

นอกจากนี้ในการพัฒนาการเกษตรของไทย ควรพิจารณามาตรการป้องกันความเสี่ยงของเกษตรกรไทยจากภัยธรรมชาติด้วย

จึงควรมีการศึกษาออกแบบมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันความเสี่ยงต่างๆ ดังกล่าวอย่างรอบคอบ

13.4 แนวทางการเพิ่มการใช้ประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรี

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554)² ได้ทำการศึกษาการใช้ประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีของภาคอุตสาหกรรมไทยสาขาต่างๆ พบว่าผู้ส่งออกได้รับประโยชน์ด้านภาษีศุลกากรจากความตกลงการค้าเสรีรวมเป็นมูลค่า 1.02 แสนล้านบาทหรือร้อยละ 3.09 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของไทยไปประเทศคู่ความตกลง และผู้นำเข้าได้รับประโยชน์ด้านภาษีศุลกากรรวมเป็นมูลค่า 5.92 หมื่นล้านบาทหรือร้อยละ 2.74 ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมดของไทยจากประเทศคู่ความตกลง ซึ่งผลประโยชน์ส่วนใหญ่เกิดจากการค้ากับประเทศอาเซียน (ร้อยละ 67 สำหรับการส่งออกและร้อยละ 51 สำหรับการนำเข้า) แต่มีการใช้ประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีกับประเทศ+6 ไม่มากนัก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554) ได้ทำการรวบรวมแบบสอบถามและสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้ประกอบการที่ใช้ประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรี เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคจากการขอใช้สิทธิประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรี สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ผู้ประกอบการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการขอรับสิทธิประโยชน์ เช่น อัตราภาษีภายใต้ความตกลงการค้าเสรีและกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า
2. การเปลี่ยนไปใช้รหัสพิกัดศุลกากร HS 2007 ทำให้ผู้ประกอบการเกิดความสับสนและการตีความรหัสพิกัดศุลกากรของสินค้าแตกต่างกันทั้งในระดับผู้ประกอบการกันเอง และในระดับผู้ประกอบการกับหน่วยงานของรัฐ
3. การลดภาษีศุลกากรภายใต้ความตกลงการค้าเสรีของสินค้าบางรายการไม่สามารถจูงใจให้ผู้ประกอบการใช้สิทธิประโยชน์ เนื่องจากกระบวนการขอใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า (Certificate of Origin : C/O) มีต้นทุนทางธุรกรรมมากกว่าผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับจากการลดภาษีศุลกากร
4. เจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจในการตรวจสอบเอกสารแตกต่างกัน ทำให้ในบางครั้งถูกปฏิเสธการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดของสินค้าและเจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้คำแนะนำได้อย่างรวดเร็วและชัดเจน
5. กระบวนการพิจารณาตรวจโครงสร้างต้นทุนและการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดของสินค้าใช้เวลานาน
6. ผู้ประกอบการเข้าใจว่าการเปิดเผยโครงสร้างต้นทุนการผลิตเพื่อขอใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า จะส่งผลให้ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และผู้ประกอบการไม่เต็มใจเปิดเผยโครงสร้างต้นทุนการผลิตเนื่องจากเป็นความลับทางการค้า
7. เอกสารที่ใช้ในการตรวจโครงสร้างต้นทุนและใบลงทะเบียนรับรองถิ่นกำเนิดสินค้ามีความซับซ้อน/กรอกรยาก/ต้องกรอกข้อมูลมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

² สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2011), โครงการเพิ่มขีดความสามารถภาคอุตสาหกรรมภายใต้นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทย (ระยะที่ 2) เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

8. ขั้นตอนการออกไปตราส่งสินค้าทางเรือ (Bill of Lading: B/L) หรือใบตราส่งสินค้าทางอากาศ (Air Waybill: AWB) เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการยื่นขอใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าใช้เวลายาวนาน ทำให้ส่งใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าถึงลูกค้าช้า
9. สินค้าส่งออกของผู้ประกอบการบางรายการไม่สามารถขอใช้สิทธิประโยชน์เพื่อลดอัตราภาษีศุลกากรได้เนื่องจากเป็นสินค้านอกกรอบการลดอัตราภาษีและสินค้าส่งออกบางรายการที่ได้รับสิทธิประโยชน์แต่ไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์ได้เนื่องจากถูกจำกัดด้วยโควตาของประเทศคู่ความตกลง
10. สินค้าส่งออกบางรายการไม่ผ่านกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้าส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่สามารถขอใช้สิทธิประโยชน์ได้ เช่น สินค้าส่งออกไปญี่ปุ่นได้แก่ อาหารสัตว์ (HS 230910) ไม่ผ่านเกณฑ์การเพิ่มมูลค่าในประเทศร้อยละ 40 (VA 40%)
11. ผู้ประกอบการด้านการส่งออกขนาดกลางและเล็ก (SMEs) ไม่มีกำลังคนเพียงพอสำหรับการปรับเปลี่ยนระบบบัญชีเพื่อให้สอดคล้องตามข้อกำหนดที่ระบุในถิ่นกำเนิดสินค้า
12. ผู้ผลิต/ซัพพลายเออร์บางรายไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารสำหรับใช้ขอใบรับรองแหล่งกำเนิดวัตถุดิบ/สินค้าและบางครั้งเอกสารที่ได้รับไม่สามารถใช้ขอใบรับรองแหล่งกำเนิดวัตถุดิบ/สินค้าได้เนื่องจาก ไม่ระบุพิกัดศุลกากร ไม่ระบุถิ่นกำเนิดสินค้า

เพื่อเพิ่มโอกาสและความสามารถในการใช้สิทธิประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีต่างๆ ภาครัฐควรพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ภาครัฐควรจัดทำเว็บไซต์ที่รวบรวมข้อมูลอัตราภาษีและกฎถิ่นกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงการค้าเสรีต่างๆ ภายในเว็บไซต์เดียว เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการทันสมัยและเป็นทางการได้
2. ภาครัฐควรปรับปรุงตารางการลดภาษีและกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้าของประเทศไทยและประเทศคู่ความตกลงให้ทันสมัยซึ่งปัจจุบันใช้รหัสพิกัดศุลกากร HS 2007 และ HS 2012 แต่ตารางการลดภาษีและกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้าที่แพร่หลายอยู่อย่างอิงรหัสพิกัดศุลกากร HS 2002 ซึ่งสร้างความยุ่งยากให้กับผู้ประกอบการในการแปลงรหัสพิกัดศุลกากร
3. ภาครัฐควรพัฒนาและประชาสัมพันธ์ระบบการขอใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Digital Signature) ซึ่งช่วยลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการขอใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าของผู้ประกอบการได้เป็นอย่างมาก
4. ภาครัฐควรให้ข้อมูล คำปรึกษา และจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการขอให้กรมศุลกากรพิจารณาล่วงหน้า (Advanced Ruling) สำหรับการตรวจสอบพิกัดศุลกากร อัตราศุลกากร และกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้าเพื่อลดปัญหาการตีความพิกัดศุลกากรไม่ตรงกันระหว่างผู้ประกอบการกับกรมศุลกากร
5. ภาครัฐควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ผู้ประกอบการถึงการเปิดเผยโครงสร้างต้นทุนการผลิตเพื่อขอใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าซึ่งจะไม่ส่งผลต่อการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจากในปัจจุบัน

ผู้ประกอบการเข้าใจว่าการเปิดเผยโครงสร้างต้นทุนการผลิตจะส่งผลให้กรมสรรพากรเรียกเก็บภาษีเงิน
ได้นิติบุคคลเพิ่มเติม

6. หน่วยงานภาครัฐควรพัฒนาและปรับปรุงคู่มือปฏิบัติการสำหรับเจ้าหน้าที่ ตลอดจนเพิ่มการฝึกอบรม
ให้แก่เจ้าหน้าที่เป็นระยะๆ เพื่อลดปัญหาดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และควรกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพ
การดำเนินงาน ตามระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณา และจำนวนข้อร้องเรียนจากผู้ประกอบการ
7. กรมเจรจาการค้าควรเน้นเจรจาให้ประเทศคู่ความตกลงนำรายการสินค้าซึ่งอยู่นอกกรอบรายการลด
ภาษีเป็นรายการสินค้าที่จะที่ลดภาษี และควรเจรจาเพื่อขยายโควตาการส่งออกสินค้าให้มากขึ้น ซึ่งจะ
ช่วยเพิ่มโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถขอใช้สิทธิประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรี
8. กรมเจรจาการค้าควรเจรจาเพื่อผ่อนคลายกฎถิ่นกำเนิดสินค้าในรายการสินค้าที่มีความเข้มงวดจาก
ประเทศคู่ความตกลง³ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประกอบการสามารถใช้สิทธิประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรี
ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ
9. ภาครัฐควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์การขอใช้สิทธิประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีในอุตสาหกรรมซึ่ง
มีอัตราการใช้สิทธิประโยชน์ต่ำเช่น ผู้ส่งออกสิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องหนัง รองเท้า เครื่องจักรและ
เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

³ รายการสินค้าที่ควรเจรจาขอให้ประเทศคู่ความตกลงผ่อนคลายกฎแหล่งกำเนิดสามารถดูได้จากงานศึกษาของ สถาบันวิจัยเพื่อการ
พัฒนาประเทศไทย (2011), โครงการเพิ่มขีดความสามารถภาคอุตสาหกรรมภายใต้นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทย(ระยะที่
2) เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

ตารางที่ 13.1: สรุปมาตรการรองรับปรับตัวและเยียวยาสำหรับการทำความตกลงเปิดเสรีทางการค้า

มาตรการ	ลักษณะของมาตรการและกิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบ	ประมาณการงบประมาณ
1. มาตรการสินเชื่อ	อาศัยและส่งเสริมการทำงานของกลไกตลาดด้านการเงินและการลงทุนและใช้สถาบันการเงินภาคเอกชนและภาครัฐที่มีอยู่แล้วเป็นหลัก		
1.1 สินเชื่อเพื่อการปรับตัวและพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและบริการ	การให้สินเชื่อโดยตรงแก่ผู้ประกอบการที่ร้องขอและค้ำประกันสินเชื่อที่ผู้ประกอบการขอจากธนาคารพาณิชย์ต่างๆ เพื่อการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตให้ทันสมัย ประหยัดพลังงาน ลดปัญหาสิ่งแวดล้อม พัฒนาคุณภาพผลผลิต ย้ายแหล่งที่ตั้ง พัฒนาฝีมือแรงงาน ฯลฯ การค้ำประกันสินเชื่อที่ผู้ประกอบการขอจากธนาคารพาณิชย์จะช่วยลดภาระความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ผู้ให้สินเชื่อ ซึ่งจะส่งผลต่อไปเป็นการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แก่ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)	- ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย - ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	เพิ่มทุนแก่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยและธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ในเบื้องต้นแห่งละ 5 พันล้านบาท และพิจารณาเพิ่มทุนเพิ่มเติมอีกตามความจำเป็นในภายหลัง (ต้องศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประมาณการงบประมาณที่เหมาะสม)
1.2 สินเชื่อเพื่อการปรับตัวและพัฒนาภาคเกษตรกรรม	อำนวยความสะดวกเพื่อการปรับตัวแก่เกษตรกรทุกประเภทโดยตรง เพื่อการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต การเก็บเกี่ยว การเก็บรักษา การแปรรูปผลผลิตเกษตร การปรับปรุงคุณภาพผลผลิต การปรับเปลี่ยนเป็นเกษตรอินทรีย์และเกษตรปลอดสารพิษ การเปลี่ยนกิจการหรืออาชีพจากการเกษตรเดิมเป็นการเกษตรประเภทอื่นหรือกิจการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร ฯลฯ ธนาคารออมสินนอกจากจะอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่เกษตรกรแล้ว ยังมีบทบาทที่น่าจะทำอีกประการหนึ่ง คือการให้สินเชื่อแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้สินเชื่อต่อเกษตรกรภายใต้มาตรการนี้	- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร - ธนาคารออมสิน	เพิ่มทุนแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในเบื้องต้น 5 พันล้านบาท และพิจารณาเพิ่มเติมอีกตามความจำเป็นและปรับปรุงนโยบายกฎระเบียบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน เพื่อครอบคลุมและรองรับภารกิจและทิศทางของนโยบายและบริการที่กฎระเบียบปัจจุบันไม่เอื้ออำนวย (ต้องศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประมาณการงบประมาณที่เหมาะสม)
2. มาตรการการคลัง	เป็นมาตรการทางภาษีและเงินอุดหนุนในลักษณะที่เหมาะสมเพื่อจูงใจและส่งเสริมการปรับตัวของผู้ประกอบการและการลงทุนในอุตสาหกรรมและบริการสนับสนุนและต่อเนื่อง (Supporting industries and services and backward/forward linkages)		

มาตรการ	ลักษณะของมาตรการและกิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบ	ประมาณการงบประมาณ
2.1 การให้หักค่าเสื่อมเครื่องจักรในอัตราเร่งสำหรับกิจการในภาคการผลิตที่มีการปรับลดภาษีศุลกากร	ผู้ประกอบการได้รับประโยชน์จากการลดภาระภาษีในกิจการที่ดำเนินการอยู่ สามารถออมและลงทุนในเครื่องจักรใหม่ เทคโนโลยีใหม่ได้เร็วขึ้น อุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้น เครื่องจักรมูลค่าสูงก็จะได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้มากตามส่วน จึงสอดคล้องเหมาะสมกับทิศทางการพัฒนาที่ต้องปรับตัว	กรมสรรพากร	เงินรายได้ภาษีที่รัฐจัดเก็บได้น้อยลงเนื่องจากการหักค่าเสื่อมเครื่องจักรในอัตราเร่ง (Forgone tax income) (ต้องศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประมาณการเงินรายได้ที่รัฐจะจัดเก็บได้น้อยลงเนื่องจากมาตรการนี้)
2.2 การให้หักลดหย่อนภาษีหรือให้ Investment tax allowance หรือ tax credit สำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน	เป็นมาตรการจูงใจให้ผู้ประกอบการลงทุนเพื่อเปลี่ยนเทคโนโลยีให้สูงขึ้น เพื่อประหยัดพลังงาน เพื่อลดปัญหามลภาวะ เพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ เพื่อการวิจัยและพัฒนา เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน	กรมสรรพากร โดยปรึกษากับกระทรวงอุตสาหกรรมในการกำหนดคุณลักษณะและเงื่อนไขของการลงทุนที่เข้าข่ายได้รับสิทธิหักลดหย่อนภาษีตามมาตรการนี้	เงินรายได้ภาษีที่รัฐจัดเก็บได้น้อยลงเนื่องจากการลดหย่อน (Forgone tax income) (ต้องศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อประมาณการเงินรายได้ภาษีที่รัฐจะจัดเก็บได้น้อยลงเนื่องจากมาตรการนี้)
2.3 การส่งเสริมการลงทุนในกิจการบริการทดสอบรับรองคุณภาพมาตรฐานผลิตภัณฑ์ โดยให้ Investment tax allowance หรือ tax credit แก่ผู้ลงทุน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ลงทุนด้วยมาตรการส่งเสริมการลงทุนของ BOI	ส่งเสริมจูงใจให้เกิดการลงทุนในกิจการบริการ ทดสอบรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะเพิ่มความสะดวก ลดค่าใช้จ่ายในการได้ใบรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ตามเกณฑ์มาตรฐานทางเทคนิคและสุขอนามัย เป็นมาตรการเสริมการพัฒนาคุณภาพของผลิตภัณฑ์ของประเทศให้ทัดเทียมและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลเพื่อเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์และยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดระดับสูงและมีผลคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้บริโภคในประเทศ	หน่วยงานให้การส่งเสริม: - กรมสรรพากร - สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) หน่วยงานกำกับกับการดำเนินงานบริการทดสอบคุณภาพ: - สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) - สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) - สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) - สำนักงานมาตรฐานสินค้านำเข้าส่งออก กรมการค้าต่างประเทศ	เงินรายได้ภาษีที่รัฐจัดเก็บได้น้อยลงเนื่องจากการลดหย่อน (Forgone tax income) เป็นมูลค่าไม่มากนัก
3. มาตรการด้านสารสนเทศ 3.1 เว็บไซต์สารสนเทศการค้าเสรี	พัฒนาระบบสารสนเทศ ฐานข้อมูลที่ผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้โดยสะดวก เกี่ยวกับ - เทคโนโลยีการผลิต - การตลาด - ปัจจัยการผลิต - ราคาสินค้าและราคาปัจจัยการผลิต - ข้อตกลงต่างๆ ภายใต้ความตกลง	หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำฐานข้อมูลในแต่ละเรื่อง - กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม - กรมส่งเสริมการเกษตร - สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) - สำนักงานพัฒนาการวิจัย	ต้องศึกษาในรายละเอียด ฐานข้อมูลและความต้องการ IT hardware และ software ที่เหมาะสม

มาตรการ	ลักษณะของมาตรการและกิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบ	ประมาณการงบประมาณ
	การค้าเสรีต่างๆ - คู่มือการปฏิบัติในการใช้สิทธิประโยชน์ตามความตกลงการค้าเสรีต่างๆ - ฯลฯ จัดทำโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ และมีเนื้อหาที่เข้าใจง่ายและตรงตามความสนใจใช้ประโยชน์ของผู้ประกอบการ จัดทำเป็นเครือข่ายฐานข้อมูลบนเว็บไซต์เชื่อมถึงกัน	การเกษตร (สวท.) - กรมการค้าภายใน - กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ - กรมศุลกากร - กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ - สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร - สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร - ฯลฯ	
4. มาตรการด้านสถาบัน 4.1 สร้างเสริมพลังกลุ่ม - เกษตรกรรายย่อย - ผู้ประกอบการขนาดย่อม - ผู้บริโภค	การสร้างเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรรายย่อย และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและบริการขนาดย่อม เป็นสหกรณ์ สมาคม ชมรม ให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งการสร้างเสริมความเข้มแข็งด้านการคุ้มครองผู้บริโภคครอบคลุมทั้งด้านการพัฒนาองค์กร บุคลากร และทุนดำเนินงาน การคุ้มครองผู้บริโภค และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ข้อมูลความรู้แก่ผู้บริโภค	- กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย - สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย - สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ - กลุ่มประชาสังคมต่างๆ - องค์กร/สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค	ต้องศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม
5. มาตรการด้านทรัพยากรมนุษย์	ลดช่องว่างคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ที่จะรองรับการพัฒนาของเทคโนโลยีการผลิต		
5.1 การพัฒนาเกษตรกรให้มีความรู้พื้นฐาน การทำ การเกษตรที่ดี และความรู้ทางเทคโนโลยีการเกษตรพื้นฐานและทันสมัย	โดยผ่านวิทยากรระดับตำบล (Agricultural Extension Worker) และผ่านสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ	- กรมวิชาการเกษตร - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ - สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) - กรมพัฒนาที่ดิน - กรมชลประทาน - กรมประมง - กรมปศุสัตว์	ต้องศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประมาณการงบประมาณ
5.2 การพัฒนาคุณภาพแรงงานขั้นพื้นฐาน เพื่อพร้อมรองรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีทันสมัยล่าสุด	ให้ครอบคลุมในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอาชีวศึกษา - วินัยการทำงาน - จิตสำนึกด้านความปลอดภัย - จิตสำนึกด้านสุขอนามัย - จิตสำนึกด้านมาตรฐานคุณภาพ - ความรู้พื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	- กระทรวงแรงงาน - กระทรวงศึกษาธิการ	ไม่จำเป็นต้องสิ้นเปลืองงบประมาณเพิ่มเติมมากนัก เพียงปรับเนื้อหาในหลักสูตร

มาตรการ	ลักษณะของมาตรการและกิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบ	ประมาณการงบประมาณ
5.3 การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานเฉพาะด้านที่ขาดแคลนในอุตสาหกรรมที่ขยายตัวสูง	โดยหลักสูตรอาชีวศึกษา และเน้นทักษะฝีมือและความรู้พื้นฐานทางเทคโนโลยีแต่ละสาขา เพื่อให้พร้อมที่จะรองรับการถ่ายทอดและปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้เสมอ	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมอาชีวศึกษา	ต้องศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประมาณการงบประมาณ
5.4 การฝึกอบรมเสริมสร้างทักษะฝีมือแรงงานเพื่อทำงานกับเทคโนโลยีใหม่ล่าสุด	ภาครัฐให้การสนับสนุนด้วยมาตรการทางการคลัง เช่น ให้ผู้ประกอบการที่ร่วมสนับสนุนการฝึกอบรมนำค่าใช้จ่ายลงทุนเครื่องจักรอุปกรณ์เพื่อการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายดำเนินการฝึกอบรมมาหักลดหย่อนภาษีรายได้นิติบุคคลได้เต็มจำนวนหรือมากกว่า	สมาคม/ชมรมอุตสาหกรรม ภาคเอกชน กรมสรรพากร	เงินภาษีที่รัฐจัดเก็บได้น้อยลงไม่มากนัก
5.5 ปรับปรุงหลักสูตรและระบบการเรียนการสอนด้านอาชีวศึกษาช่างฝีมือวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีวิศวกรรม	ให้ดึงดูดความสนใจและสร้างนิสัยวิจัยและพัฒนา	กระทรวงศึกษาธิการ	ต้องศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประมาณการงบประมาณ
5.6 ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาทุกระดับชั้นและทุกสาขา	ให้มีการพัฒนาทักษะทางภาษาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ไปพร้อมกัน	กระทรวงศึกษาธิการ	ต้องศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประมาณการงบประมาณ
5.7 ปฏิรูประบบค่าตอบแทน	จากตามคุณวุฒิการศึกษาเป็นตามความขาดแคลนแรงงาน/ฝีมือ/ความรู้	- สำนักงานข้าราชการพลเรือน - สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย - หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	ต้องศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม
6. มาตรการรองรับความเสี่ยง	เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะบริหารจัดการรองรับผลกระทบจากความผันผวนภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพและทันเหตุการณ์ ดังนั้น รัฐจึงต้องมีมาตรการประกันความเสี่ยง ลดขนาดและลดความรุนแรงของผลกระทบจากภายนอก และรักษาเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกรและแรงงาน		
6.1 มาตรการป้องกันความเสี่ยงระดับมหภาค	รักษาเสถียรภาพของการเคลื่อนย้ายทุนและอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ โดยการมีวินัยทางการเงินและการคลัง และการมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน	กระทรวงการคลัง - ธนาคารแห่งประเทศไทย - -สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	ไม่ต้องจัดสรรงบประมาณเป็นการเฉพาะ

มาตรการ	ลักษณะของมาตรการและกิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบ	ประมาณการงบประมาณ
		สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย - สมาคมธนาคารไทย หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	
6.2 มาตรการรักษาเสถียรภาพรายได้เกษตรกร	รักษาเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกรจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรและรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรที่มีสาเหตุมาจากการผันผวนของอุปสงค์และอุปทานในตลาดโลก		
6.2.1 มาตรการประกันรายได้เกษตรกร		- กระทรวงการคลัง - กระทรวงพาณิชย์ - กรมส่งเสริมการเกษตร	ต้องศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประมาณการงบประมาณอุดหนุนรายได้เกษตรกรภายใต้มาตรการประกันรายได้เกษตรกร
6.2.2 ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า		- ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย	ไม่ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้
6.3 มาตรการประกันภัยพืชผลเกษตรที่ประสบความเสียหายจากภัยธรรมชาติ	การป้องกันความเสี่ยงของเกษตรกรไทยจากภัยธรรมชาติ	- กรมการประกันภัย - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - บริษัทประกันภัย	อาจต้องจัดงบประมาณลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วม
6.4 มาตรการประกันสังคมและการว่างงาน	กองทุนจ่ายค่าชดเชยแก่แรงงานที่ประสบภาวะว่างงานและช่วยจัดหางานทดแทนเมื่อภาวะเศรษฐกิจโลกผันผวน	- สำนักงานประกันสังคม	ต้องใช้งบประมาณตามสัดส่วนเงินสมทบจากภาครัฐ

บรรณานุกรม

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, (2011), โครงการเพิ่มขีดความสามารถภาคอุตสาหกรรมภายใต้นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทย (ระยะที่ 2) เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- สมชัย ฤชุพันธุ์ และคณะ, (2003), รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การปฏิรูปภาษีศุลกากรและมาตรการภาษีเพื่อการส่งออก” สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)