

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 20 กันยายน 2539

เราหวังอะไรจาก AFTA ?

การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ครั้งที่ 28 ณ ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อกลางเดือนกันยายน 2539 ผ่านพ้นไปด้วยอาการใจหายใจคว่ำว่า เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) จะยังมีอนาคตอยู่หรือไม่

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ ASEAN เมื่อแรกก่อตั้งในปี 2510 มีเป้าประสงค์ทางการเมืองเป็นหลัก โดยทำหน้าที่เป็นป้อมปราการสกัดการแพร่ระบาดของลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่แล้วเมื่อสถานการณ์ของสังคมโลกแปรเปลี่ยนไป เป้าประสงค์หลักของอาเซียนก็แปรเปลี่ยนเป็นด้านเศรษฐกิจ การปรับเปลี่ยนเป้าหมายนี้ปรากฏอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อสงครามเย็นยุติลง และบรรดาประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมพากันเดินสู่แนวทางทุนนิยม

การก่อตั้งของเขตเศรษฐกิจยักษ์ใหญ่ ดังเช่นสหภาพยุโรป (EU) และเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) มีส่วนกระตุ้นให้ภาคีอาเซียนนึกถึงตัวทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ในการประชุมสุดยอดแห่งอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 4 ณ ประเทศสิงคโปร์ เมื่อปลายเดือนมกราคม 2535 ที่ประชุมมีมติให้จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พร้อมกันนั้นก็มีข้อตกลงเกี่ยวกับการลดอากรขาเข้าที่เรียกว่า Common Effective Preferential Tariff (=CEPT) โดยเริ่มลดตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 และลดต่อไปอีก 15 ปี จนเขตการค้าเสรีอาเซียนปรากฏตัวอย่างชัดเจนในปี 2551 โดยที่อากรขาเข้าจะเหลืออัตรา 0-5% เป็นส่วนใหญ่

แต่ด้วยเหตุที่ภาคีอาเซียนยังคงต้องการปกป้องสินค้าบางประเภท จึงตกลงที่จะให้แต่ละประเทศกำหนดบัญชีสินค้าที่อยู่นอกกำหนดการลดอากรขาเข้าตามปกติ หรือที่เรียกว่า Exclusion List ได้ ข้อบกพร่องพื้นฐานของข้อตกลงในการจัดตั้ง AFTA อยู่ที่มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่รัดกุมว่า สินค้าที่จะอยู่ในบัญชียกเว้นเหล่านี้มีคุณสมบัติอะไรบ้าง การเสนอรายการสินค้าในบัญชียกเว้นควรจะกำหนดเส้นตายอย่างไร รวมตลอดจนมิได้กำหนดกรอบเวลา (time frame) ในการลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าในบัญชียกเว้น

เพียงระยะแรกก็อังกักขวาง AFTA ก็ล้มลุกคลุกคลานอย่างไม่เป็นท่า เพราะภาคีทุกประเทศมีอาจเสนอ Exclusion List ทันทกำหนดเวลาที่จะลดอากรขาเข้าในวันที่ 1 มกราคม 2536 โดยที่ต้องล่าไปถึงเดือนพฤศจิกายน ศกเดียวกันนั้น กว่าที่ขบวนการลดอากรขาเข้าเพื่อเดินทางไปสู่ AFTA จะเริ่มต้นได้ ก็ล่วงสู่วันปีใหม่ปี 2537 ถึงตอนนั้น การจัดตั้ง AFTA ก็ค่อนข้างจะสายเสียแล้ว เพราะสหภาพยุโรปและเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือปรากฏเป็นรูปเป็นร่างแล้ว โดยที่ APEC ก็กำลังรุดหน้าเป็นเขตเศรษฐกิจยักษ์ใหญ่

ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ครั้งที่ 26 ณ นครเชียงใหม่ เมื่อปลายเดือนกันยายน 2537 ที่ประชุมมีมติให้เร่งรัดการจัดตั้ง AFTA ให้เร็วขึ้นอีก 5 ปี โดยให้ มีผลตั้งแต่เดือนมกราคม 2546 แทนที่จะเป็นมกราคม 2551

AFTA ทำท่าว่าจะไปได้สวย การเร่งรัดการจัดตั้งเขตการค้าเสรีมีแนวโน้มที่จะเกื้อประโยชน์ภาคีสมาชิกอย่างทันเหตุการณ์ แต่แล้วในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งต่อมาในปลายปี 2538 อินโดนีเซียขอถอนสินค้าเกษตร 15 รายการ จาก Inclusion List ไปสู่ Exclusion List ความไม่รัดกุมของข้อตกลง AFTA เปิดช่องให้อินโดนีเซีย 'เบียด' ตั้งแต่เริ่มเดินทาง หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า สมาชิกในครอบครัวประธานาธิบดีซูฮาร์โตและสมุนบริวารมีผลประโยชน์ในการค้าพืชผลบางรายการ แต่การที่อินโดนีเซีย 'เบียด' ได้ ย่อมมีนัยสำคัญว่า ประเทศอื่นๆ ก็ 'เบียด' ได้เฉกเช่นเดียวกัน แต่การ 'เบียด' เมื่อเริ่มเดินทางย่อมมีผลต่อการบรรลุเป้าหมายอย่างสำคัญ

ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 28 เมื่อกลางเดือนกันยายน 2539 อินโดนีเซียเป็นหัวหอกในการ 'เบียด' อีกครั้งหนึ่ง ด้วยการตีความว่า สินค้าที่มีความอ่อนไหวอย่างสูง (highly sensitive products) ดังเช่นข้าวและน้ำตาล จะเริ่มลดอากรขาเข้าในปี 2553 จนถึงปี 2563 การตีความของอินโดนีเซียได้รับการสนับสนุนจากฟิลิปปินส์ ทั้งสองประเทศต่างมีนโยบายพึ่งพิงตนเองด้านธัญพืช และได้รับประโยชน์จากการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) อย่างสำคัญ กระนั้นก็ตามยังคงต้องซื้อข้าวจากไทย การลดอัตราอากรขาเข้าย่อมมีผลในการบั่นทอนการปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศ และนี่เองที่ทำให้อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ต้องการเลื่อนกำหนดการออกไป น้ำตาลเป็นสินค้าที่อินโดนีเซียต้องการปกป้องด้วยมาเลเซียเป็นพันธมิตรของอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ในประเด็นนี้ สินค้าที่มาเลเซียต้องการยืดอายุการปกป้อง ได้แก่ ข้าว ยาสูบ และไม้ซุงที่ผูกติดกันเป็นแพ

ไทยยืนกรานอย่างแข็งกร้าวว่า สินค้าเกษตรที่ยังมิได้แปรรูปจักต้องเริ่มลดอากรขาเข้าในปี 2546 จนถึงปี 2553 ทั้งนี้ตามมติการประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA

Council) ครั้งที่ 9 ในเดือนเมษายน 2539 การตีความของไทยได้รับการสนับสนุนจากสิงคโปร์ ความขัดแย้งทำท่าจะบานปลาย และอาจมีผลกระทบต่อการจัดตั้ง AFTA แต่แล้วประธานาธิบดี ซูฮาร์โตในฐานะเจ้าภาพยอมโอนอ่อนต่อข้อเรียกร้องของไทยและสิงคโปร์ กล่าวคือ กรอบเวลา ในการลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าเกษตรที่ยังมิได้แปรรูปอยู่ระหว่างปี 2546-2553 การโอนอ่อน ของประธานาธิบดีซูฮาร์โตส่วนหนึ่งเป็นการแสดงสปิริตความร่วมมือแห่งอาเซียน แต่ส่วนสำคัญ ยิ่งกว่าก็คือ ประธานาธิบดีซูฮาร์โตไม่ต้องการเสียเกียรติประวัติในฐานะที่ทำให้ AFTA ล่มสลาย เมื่ออินโดนีเซียเป็นเจ้าภาพการประชุม APEC Summit ณ เมืองโบกอร์ (Bogor) ในปี 2537 ประธานาธิบดีซูฮาร์โตเป็นหัวหน้าในการผลักดันให้ APEC เป็นเขตเศรษฐกิจเสรี แต่หลังจากนั้น เพียงปีเศษอินโดนีเซียกลับขอลดสินค้าเกษตร 15 รายการออกจาก Inclusion List ในการ จัดตั้ง AFTA หากอินโดนีเซียยังคงตีรวนไม่ยอมลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าเกษตรที่ยังมิได้ แปรรูปตามกำหนดการเดิม อินโดนีเซียก็มีพฤติกรรมประดุจหนึ่งมือถือสากรปากถือศีล เพราะด้าน หนึ่งเร่งรื้อให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจเสรี แต่ในอีกด้านหนึ่งไม่ยอมลดอากรขาเข้า

แต่การโอนอ่อนของประธานาธิบดีซูฮาร์โตหาได้ทำให้ปัญหาหมดสิ้นไป เพราะ คณะมนตรี AFTA หลีกเลี้ยงที่จะมีมติว่า เมื่อถึงปี 2553 อากรขาเข้าสำหรับสินค้าเกษตรที่ยัง มิได้แปรรูปจะคงเหลือในอัตราใด ทั้งนี้เป็นที่แน่ชัดว่าต้องสูงกว่าพิกัด 0-5% ตามที่กำหนดไว้ สำหรับสินค้าอื่นๆ ในปัจจุบัน อินโดนีเซียเก็บอากรขาเข้าสำหรับข้าวในอัตรา 160% หากเริ่ม ลดอากรขาเข้าในปี 2546 อย่างเก่งที่สุดก็คงเหลือ 20% ในปี 2553 ดังนั้น จึงเป็นที่คาดกันว่า อากรขาเข้าสำหรับสินค้าเกษตรที่ยังมิได้แปรรูปจะยังคงมีอัตราสูงกว่าสินค้าอื่น อีกทั้งยังมีได้ กำหนดกรอบเวลารว่า เมื่อไรสินค้าเกษตรที่ยังมิได้แปรรูปจะเก็บอากรขาเข้าในพิกัด 0-5%

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ภาควิชาอาเซียนต้องการผลประโยชน์อะไรบ้างจากการจัดตั้ง เขตการค้าเสรี?

คำตอบของคำถามข้างต้นคงมีอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ภาควิชาอาเซียนต้องการธำรงฐานะการแข่งขันของตนในตลาดโลก การรวมตัวเป็นเขตการค้าเสรีทำให้ตลาดมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยที่มีได้จำกัดด้วยขนาดของประเทศ อีกต่อไป ขนาดของตลาดที่ใหญ่ขึ้นนี้เกื้อกูลให้มีการประกอบการด้านอุตสาหกรรมที่มีการ ประหยัดจากขนาด (economies of scale) และใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าได้ นอกจากนี้ ภาควิ ชาอาเซียนยังอยู่ในฐานะที่จะมีความร่วมมือในการลงทุนและการประกอบการอุตสาหกรรม โดยถือว่า อาเซียนเป็นเขตการลงทุนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอีกด้วย

ประการที่สอง การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนถือปฏิบัติให้ภาคีอาเซียนเข้าถึงตลาดในเขตเศรษฐกิจอื่นๆ (market access) เมื่อมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจเสรี ดังเช่นสหภาพยุโรปและเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ ประเทศที่อยู่นอกเขตเศรษฐกิจดังกล่าวมีปัญหาในการเข้าถึงตลาดในเขตเศรษฐกิจเหล่านั้น การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนช่วยเสริมสร้างอำนาจต่อรองของภาคีอาเซียน การเจรจาเพื่อให้เปิดตลาดระหว่างเขตเศรษฐกิจเป็นเรื่องง่ายกว่าการเจรจาระหว่างประเทศหนึ่งประเทศใดกับเขตเศรษฐกิจหนึ่งใด เพราะการเจรจาระหว่างเขตเศรษฐกิจมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนชนิดเป็นกอบเป็นกำ

AFTA ถูกประเมินว่าเป็นเขตเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับที่ 4 ของโลก รองจากสหภาพยุโรป APEC และ NAFTA โดยมีประชากรรวมทั้งสิ้น 400 ล้านคน ผู้นำอาเซียนพากันประเมินว่าประเทศหนึ่ง AFTA เป็นโลกพระศรีอารียที่ถือปฏิบัติให้ประชาชนในอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้อุดมด้วยसानติสุข

แต่ AFTA เป็นสรวงสวรรค์ของอาเซียนจริงละหรือ ?

ลักษณะพื้นฐานของภาคีอาเซียน (ยกเว้นสิงคโปร์) มีความละม้ายคล้ายคลึงกันเป็นอันมาก ทุกประเทศมีความอุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติ โครงสร้างปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในประเทศ (factor endowment) มิได้แตกต่างกันอย่างสำคัญ มีหน้าซ้ำโครงสร้างการผลิตก็ละม้ายคล้ายคลึงกันด้วย ผลผลิตของแต่ละประเทศมิได้มีลักษณะเกี่ยวพันกันเท่าที่ควร โดยที่สินค้าออกรายการสำคัญหลายรายการต้องแข่งกันเอง ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีใช้เรื่องน่าประหลาดใจที่การค้าภายในอาเซียน (intra-ASEAN trade) มีความสำคัญไม่มาก ภาคีอาเซียนมีการค้ากับประเทศมหาอำนาจเป็นด้านหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ในสภาวะการณ์เช่นนี้ ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การจัดตั้งเขตการค้าเสรีจะช่วยเพิ่มพูนสวัสดิการภาคีอาเซียนหรือไม่เพียงใด

เมื่อมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีลักษณะในสหภาพศุลกากร (customs union) การทลายกำแพงภาษีระหว่างภาคีอาเซียนย่อมถือปฏิบัติให้การค้าระหว่างประเทศภาคีเพิ่มขึ้น หากการค้าระหว่างประเทศเป็นไปตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) โดยประเทศภาคีเลิกปกป้องการผลิตที่ไม่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ และหันไปนำเข้าจากต่างประเทศแทนการส่งเสริมการผลิตภายในประเทศ การจัดตั้งเขตการค้าเสรีในกรณีเช่นนี้ย่อมเพิ่มพูนสวัสดิการของประเทศภาคี เพราะผู้บริโภคภายในเขตซื้อสินค้าในราคาถูกลง ในกรณีดังกล่าวนี้ การจัดตั้งเขตการค้าเสรีถือปฏิบัติในการก่อให้เกิดการค้าระหว่างประเทศหรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Trade Creation

แต่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาจก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนการค้า หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Trade Diversion ได้ เพราะการจัดตั้งเขตการค้าเสรี แม้จะมีการทลายกำแพงภาษีระหว่างภาคีสมาชิก แต่ยังคงตั้งกำแพงสกัดการนำเข้าจากประเทศคู่ค้านอกเขต ซึ่งทำให้การค้าระหว่างประเทศมิได้เป็นไปตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ หากไม่มีกำแพงภาษีสกัดสินค้าเข้าจากประเทศคู่ค้านอกเขต ประเทศภาคีสามารถเลือกซื้อสินค้าจากแหล่งที่มีการผลิตโดยเสียต้นทุนต่ำสุดได้ แต่เป็นเพราะกำแพงภาษีดังกล่าวนี้ ทำให้ประเทศภาคีต้องนำเข้าจากประเทศภาคีด้วยตนเอง ภายหลังจากที่มีการก่อตั้งเขตการค้าเสรีแล้ว ทั้งที่ประเทศภาคีมิได้มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตมากเท่าประเทศนอกเขตการค้าเสรีนั้น การเบี่ยงเบนการค้าในกรณีดังกล่าวนี้ย่อมบั่นทอนสวัสดิการของประเทศภาคี

แม้ว่าผลประโยชน์ของการจัดตั้ง AFTA ยังไม่ชัดเจน แต่ AFTA สามารถสร้างประโยชน์แก่ประเทศภาคีได้ด้วยการเดินแนวทาง 'ภูมิภาคนิยมแบบเปิด' (open regionalism) โดยไม่ตั้งกำแพงภาษีสกัดการนำเข้าจากนอกเขต AFTA แต่การเดินบนเส้นทางเช่นนี้จะเป็นไปได้หรือไม่ ในเมื่อการทลายกำแพงภาษีระหว่างภาคีด้วยตนเองก็มีปัญหายืดเยื้อเช่นนี้ มิใช่ต้องกล่าวถึงการขจัดอุปสรรคการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-tariff Barriers) ซึ่งมีปัญหายิ่งกว่า

ความล่าช้าในการจัดตั้ง AFTA จะทำให้ AFTA กลายเป็นสิ่งชำรุดทางประวัติศาสตร์ ยิ่งล่าช้ามากเพียงใด ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ยิ่งลดน้อยถอยลงมากเพียงนั้น หากความล่าช้าดังกล่าวนี้เลยกรอบเวลาในการจัดตั้ง APEC หรือเลยกรอบเวลาในการทลายกำแพงภาษีตามข้อตกลงในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) AFTA ก็หมดบทบาทไปโดยปริยาย