

**บทสรุปผู้บริหาร**  
**“ข้อสังเกตต่อร่างความตกลง JTEPA”**  
**ในโครงการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย**

ไทยและญี่ปุ่นเป็นประเทศคู่ค้าที่มีความใกล้ชิดกันมานาน ที่ผ่านมาการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990 ได้รับการหนุนเสริมจากการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะญี่ปุ่นจนทำให้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมหลายรายการในปัจจุบัน ญี่ปุ่นเป็นตลาดส่งออกที่สำคัญเป็นอันดับสองของไทยรองจากสหรัฐและเป็นประเทศที่ไทยนำเข้าสินค้ามากที่สุด นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังเป็นประเทศที่ลงทุนโดยตรง (FDI) สุทธิในประเทศไทยในอันดับหนึ่งมาเกือบตลอดในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

ความเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดระหว่างไทยและญี่ปุ่นในทางปฏิบัติ (de facto economic partner) ดังที่กล่าวมาข้างต้น กำลังจะถูกยกระดับเข้าสู่การเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการ (de jure economic partner) จากการที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศทำความตกลงทางการค้าเสรีตามกรอบความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement หรือ JTEPA)

รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาจนบรรลุความตกลงระหว่างกันได้ จนมีการจัดทำเป็นร่างความตกลงขึ้นมาในช่วงปี 2548 อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศทำให้ประเทศไทยต้องมีรัฐบาลรักษาการต่อเนื่องไปเป็นเวลายาวนาน ซึ่งทำให้การลงนามในความตกลงดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้ตามกำหนดการเดิม ในเดือนกรกฎาคม 2549 สำนักงานเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่นได้มอบหมายให้คณะผู้วิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ศึกษาในเชิงวิชาการเพื่อให้ข้อสังเกตต่อร่างความตกลงดังกล่าวในเชิงสาร์ตละ เพื่อเตรียมการให้ผู้นำของทั้งสองประเทศลงนามภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเดิมคาดว่าจะมีขึ้นในช่วงปลายปี 2549

ขอบเขตในการศึกษานี้คือการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นจากร่างความตกลง ทั้งการระบุความเสี่ยงที่อาจมีเหลืออยู่ในร่างความตกลง และการให้คำแนะนำถึงแนวทางการเตรียมการต่อไปของประเทศไทยภายหลังจากการลงนามในความตกลง เพื่อให้ประเทศไทยสามารถเก็บเกี่ยวประโยชน์จากความตกลงดังกล่าวได้มากที่สุด

เมื่อได้ศึกษาถึงความตกลง และรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ แล้ว คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ ซึ่งมีสาระสำคัญดังสามารถสรุปได้โดยสังเขปดังต่อไปนี้:

ในด้านของการปรับลดภาษีศุลกากรตามความตกลง แม้ระดับภาษีนำเข้าของญี่ปุ่นจะสูงชัน แต่ญี่ปุ่นก็ลดภาษีให้กับไทยค่อนข้างมากในปีแรกจากร้อยละ 2.67 เหลือร้อยละ 0.8 และค่อยๆ ททยอยลดลงซ้ำๆ ส่วนการลดภาษีของไทยให้ญี่ปุ่น เป็นการทยอยลดจากร้อยละ 9.09 เป็นร้อยละ 7.18 ในปีแรก และค่อยๆ ลดจนเหลือร้อยละ 0.55 ในปีที่ 11 โดยสินค้าในกลุ่มยานยนต์และชิ้นส่วน (เช่น รถนั่งแบบจ๊อบและรถนั่งอื่นๆ และรถปิกอัพ) และสาขาขนส่งอื่นๆ (เช่น ชิ้นส่วนรถจักรยานยนต์บางรายการ) ยังคงภาษีนำเข้าไว้ที่ระดับสูง

การประมาณการทำให้ทราบว่า JTEPA จะทำให้ผู้นำเข้าของไทยจะสามารถประหยัดจากภาษีนำเข้าสูงสุดร้อยละ 1.91 ของมูลค่านำเข้าของไทยจากญี่ปุ่นในปีแรก และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องไปจนถึงร้อยละ 8.55 ในปีสุดท้าย ส่วนผู้นำเข้าของญี่ปุ่นจะสามารถประหยัดจากภาษีนำเข้าสูงสุดร้อยละ 1.98 ของมูลค่านำเข้าของไทยในปีแรกไปจนถึง ร้อยละ 2.61 ในปีสุดท้าย

ส่วนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับลดภาษีศุลกากรต่อผู้ประกอบการนั้น JTEPA มีบทบัญญัติเรื่องมาตรการปกป้อง (safeguards) ที่มีเนื้อหาที่ค่อนข้างรัดกุม ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ ในกรณีที่การนำเข้าสินค้าที่ได้แหล่งกำเนิดนั้นทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงหรืออาจทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงดังกล่าวต่ออุตสาหกรรมไทย

ในการศึกษาบทบัญญัติอื่นๆ ในร่างความตกลง คณะผู้วิจัยไม่พบบทบัญญัติที่จะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงทางเศรษฐกิจต่อประเทศไทย เนื่องจาก บทบัญญัติของ JTEPA ส่วนใหญ่ในประเด็นต่างๆ ที่มักมีความอ่อนไหวในความตกลงการค้าเสรีอื่นๆ ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินทางปัญญา การเปิดเสรีภาคบริการ การลงทุน การแข่งขันทางการค้า และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มีเนื้อหาสอดคล้องกับความตกลงที่มีอยู่แล้ว ในองค์การการค้าโลกหรือขยายความตกลงที่มีอยู่แล้ว ในองค์การการค้าโลกเล็กน้อย เช่น

- บทบัญญัติด้านทรัพย์สินทางปัญญาอนุญาตให้ประเทศภาคีตีความ บทบัญญัติด้านทรัพย์สินทางปัญญาในลักษณะที่สนับสนุนการดำเนิน มาตรการของรัฐในด้านสาธารณสุขที่สอดคล้องกับความตกลง TRIPS และ มติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องขององค์การการค้าโลก และใช้ถ้อยคำที่รักษาความ

สมดุคของประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ฝ่ายต่างๆ ได้ดี

พอสมควร

- ข้อผูกพันในการเปิดเสรีภาคบริการของประเทศไทยอยู่ในระดับที่แทบจะไม่แตกต่างจากการเปิดเสรีตามกรอบขององค์การการค้าโลก หรือการเปิดเสรีตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่มีบริษัทต่างชาติเข้ามาให้บริการในหลายสาขา แม้กฎหมายจะจำกัดสัดส่วนหุ้นส่วนต่างชาติไว้
- บทบัญญัติด้านการแข่งขันทางการค้ามีเนื้อหาที่มุ่งสร้างความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าของทั้งสองประเทศในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์และการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคหรือการให้คำปรึกษา

คณะผู้วิจัยยังพบบทบัญญัติในหลายด้านที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย เนื่องจากช่วยเร่งให้รัฐบาลดำเนินมาตรการที่สมควรดำเนินการอยู่แล้ว แต่อาจทำได้ยาก หากไม่มีความตกลงการค้าระหว่างประเทศเช่น JTEPA สนับสนุนเช่น

- บทบัญญัติในด้านกระบวนการทางศุลกากรและการค้าที่ไม่ใช้กระดาษ (paperless trading) น่าจะช่วยทำให้กระบวนการทางศุลกากรของไทยมีความโปร่งใส แน่นนอนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น จากที่ในปัจจุบัน ยังมีปัญหาในระบบศุลกากรของไทยต่างๆ หลายประการ เช่น เจ้าหน้าที่ศุลกากรแต่ละคนประเมินภาษีศุลกากรในอัตราที่แตกต่างกัน การตรวจปล่อยสินค้าใช้เวลามากเกินไป การระงับข้อพิพาทใช้เวลานาน และเมื่อมีข้อสงสัยเรื่องพิกัดอัตราภาษีศุลกากรหรือการตรวจปล่อยของ จะหาคำตอบที่ชัดเจนได้ยาก ฯลฯ
- บทบัญญัติในด้านทรัพย์สินทางปัญญากำหนดให้ประเทศภาคีต้องดำเนินการต่างๆ ที่เหมาะสมตามกฎหมายของตนในการช่วยเหลือให้ SMEs ได้มาซึ่งสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งอาจรวมถึงการลดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา

นอกจากนี้ JTEPA ยังได้เป็นจุดเริ่มของความร่วมมือระหว่างไทยและญี่ปุ่นในหลายด้านที่มีความสำคัญต่อประเทศไทย เช่น ความร่วมมือในสาขาเกษตร การสร้างเสริมสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจ (รวมการอำนวยความสะดวกในการขอวีซ่า) การส่งเสริมการค้าและการลงทุนและ

ความร่วมมือในสาขาอื่นๆ และช่วยวางกลไกในการเปิดเสรีให้แรงงานไทยในบางสาขาเช่น พ่อครัว-แม่ครัวสามารถเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นได้อย่างสะดวกมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม JTEPA ก็เป็นข้อตกลงที่เกิดจากการประนีประนอมของทั้งสองฝ่าย ซึ่งต้องคำนึงถึงกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศของตน ทำให้มีเนื้อหาบางส่วนที่อาจจะยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศไทยโดยรวมมากนัก และยังมีเนื้อหาบางประการที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขในอนาคต ในประเด็นดังกล่าว คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

- การเปิดเสรีการค้าสินค้าของญี่ปุ่นยังไม่ครอบคลุมถึงสินค้าส่งออกของไทย 58 รายการสินค้า (ตามรหัส HS 6 พิกัด) เช่น น้ำตาลที่ได้จากอ้อย สิ่งสกัดจากมอลต์ และสับปะรด ซึ่งมีมูลค่าประมาณร้อยละ 2.9 ของมูลค่าการส่งออกของไทยไปญี่ปุ่นทั้งหมด เนื่องจากสินค้าเหล่านี้ยังไม่มีกำหนดการลดภาษีนำเข้าหรือกำหนดว่าต้องมีการเจรจาเพิ่มเติมในปีที่ 5 หรือมีการกำหนดโควตา รัฐบาลไทยควรเจรจากับรัฐบาลญี่ปุ่นให้มีการเปิดเสรีสินค้าเหล่านี้ในอนาคต เมื่อมีการทบทวนความตกลงในส่วนนี้
- จากการคำนวณเบื้องต้นเพื่อหาค่าดัชนีความเข้มงวดของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (RoO restrictiveness index) พบว่า กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของ JTEPA ค่อนข้างมีความเข้มงวด และอาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างไทยและญี่ปุ่น หากผู้ประกอบการไทยมีโครงสร้างการผลิตที่ไม่สอดคล้องหรือไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องได้โดยง่าย ดังนั้นเมื่อความตกลง JTEPA มีผลบังคับใช้ รัฐบาลไทยจึงควรศึกษาถึงอัตราการใช้สิทธิพิเศษทางภาษี (utilization rate) ตามความตกลง และศึกษาว่ากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าและมาตรการอื่นๆ เป็นอุปสรรคต่อการค้าสินค้าระหว่างทั้งสองประเทศจริงหรือไม่ และเจรจาต่อรองให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นอุปสรรคน้อยลง
- ข้อบทเรื่องมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (non-tariff measure) มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรอื่นๆ นอกจากมาตรการปกป้องน้อยมาก ทั้งที่หลายมาตรการมีความสำคัญมากต่อสินค้าไทยเช่น การตอบโต้การทุ่มตลาด (antidumping) การเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนการส่งออก (countervailing duty) มาตรฐานทางเทคนิค (technical standard) และมาตรการทางสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (sanitary and phytosanitary standard) ซึ่งน่าจะสะท้อนถึงข้อจำกัดของความตกลงการค้าเสรีแบบทวิ

- ภาคีโดยทั่วไป ในการแก้ไขปัญหามาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการเจรจาในองค์การการค้าโลกต่อไป
- บทบัญญัติเรื่องการรับรองซึ่งกันและกัน (MRA) มีเนื้อหาที่รัดกุม แต่ครอบคลุมเฉพาะสินค้าในกลุ่มไฟฟ้า ในอนาคต รัฐบาลไทยควรเสนอให้ขยายรายการสินค้าในบทบัญญัตินี้ ให้ครอบคลุมถึงสินค้าในกลุ่มอื่นๆ ของไทยที่ประสบปัญหาในการส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่น ทั้งสินค้าอุตสาหกรรมต่างๆ ตลอดจนสินค้าเกษตรและอาหาร
  - ข้อผูกพันในการเปิดเสรีภาคบริการของประเทศไทยที่มีอยู่อาจน้อยเกินไป รัฐบาลควรพิจารณาเปิดเสรีภาคบริการเพิ่มเติมในบริการโทรคมนาคม และโลจิสติกส์ ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของภาคผลิตและระบบเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของประเทศ และเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภค
  - บทบัญญัติเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาได้กำหนดกรอบแนวทางในการให้แรงงานไทยที่มีทักษะสามารถเข้าไปประกอบอาชีพในญี่ปุ่นได้ แต่อุปสรรคหลักของการเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นที่ยังเหลืออยู่ก็คือ ภาษาและการรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานและมาตรฐานการศึกษาไทย ในร่างความตกลงญี่ปุ่นให้การยอมรับมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ผ่านการรับรองจากกระทรวงแรงงานเฉพาะอาชีพพ่อครัว-แม่ครัวของอาหารไทยเท่านั้น ในอนาคต รัฐบาลไทยควรพยายามเจรจาเพิ่มเติมให้ญี่ปุ่นยอมรับมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาอาชีพอื่นๆ เช่น ผู้ดูแลผู้สูงอายุ หมอนวดหรือผู้บำบัดในสปาไทย เป็นต้น
  - ข้อผูกพันของไทยในด้านการลงทุนให้สิทธินักลงทุนญี่ปุ่นเข้ามาลงทุนในประเทศไทยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในประเทศเท่านั้น แต่ไทยได้ให้ข้อผูกพันในการคุ้มครองการลงทุนโดยตรงจากญี่ปุ่นซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดึงดูดการลงทุน เนื่องจาก ในปัจจุบันไทยยังไม่มีสนธิสัญญาทวิภาคีด้านการลงทุน (BIT) กับญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการลงทุนบางส่วนยังขาดคำจำกัดความที่ชัดเจน เช่น “การประกอบกิจการอย่างมีนัยสำคัญ” (substantial business operation) “การริบทรัพย์ทางอ้อม” (indirect expropriation) และ prudential measure ซึ่งควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในอนาคต

- บทบัญญัติเรื่องการระงับข้อพิพาทของ JTEPA อ้างอิงกับบทบัญญัติของ องค์การการค้าโลก จึงสอดคล้องกับมาตรฐานสากล อย่างไรก็ตาม ในอนาคต รัฐบาลไทยควรพิจารณาดำเนินการต่อไปนี้เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความ รัดกุมมากยิ่งขึ้น (1) จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนมาตรการที่ อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งก่อนที่ข้อพิพาทจะเกิดขึ้นจริงในอนาคต (dispute avoidance consultation) (2) จัดให้มีกระบวนการรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริง จากบุคคลภายนอก (amicus curiae) ประกอบการพิจารณาคดี (3) ให้สิทธิ แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายนอกเหนือจากคู่ความในการรับฟังการพิจารณาคดี และรับทราบข้อมูล เพื่อสร้างกระบวนการพิจารณาคดีที่โปร่งใส และเป็น ธรรมกับทุกฝ่าย
- บทบัญญัติในด้านความร่วมมือไม่อยู่ภายใต้การระงับข้อพิพาท และกรอบ ความร่วมมือใน Implementing Agreement มีลักษณะค่อนข้างกว้าง ความสำเร็จในความร่วมมือในด้านต่างๆ จะเกิดขึ้นได้จากการที่รัฐบาลของ ทั้งสองฝ่าย เห็นประโยชน์ร่วมกันในสาขาที่มีการร่วมมือกัน และจัด เจ้าหน้าที่ซึ่งมีทัศนคติที่ดีในการร่วมมือกันเข้าอยู่ในคณะอนุกรรมการแต่ละ ชุด ตลอดจนให้ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงในความร่วมมือ หลายสาขาเข้าร่วมในคณะอนุกรรมการต่างๆ โดยรัฐอำนวยความสะดวก และสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นอย่างเพียงพอ

กล่าวโดยสรุป JTEPA เป็นก้าวสำคัญในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่าง ไทยและญี่ปุ่น โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจไทย อย่างไรก็ตาม การเก็บ เกี่ยวประโยชน์ของประเทศไทยจาก JTEPA ยังต้องอาศัยการดำเนินการในอนาคตอีกมาก ทั้งการ เจรจาดต่อเนืองระหว่างรัฐบาลของประเทศทั้งสองเพื่อทบทวนการเปิดเสรีตามกรอบความตกลง การปรับปรุงความตกลงให้มีความชัดเจนมากขึ้นและการพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการและ แรงงานไทยในการใช้ประโยชน์จากความตกลงดังกล่าว ควบคู่ไปกับการใช้เวทีการเจรจาของ องค์การการค้าโลกในการแก้ไขปัญหาทางการค้าระหว่างไทยกับญี่ปุ่นและประเทศคู่ค้าอื่นๆ ที่ไม่ สามารถดำเนินการได้ในกรอบของความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี