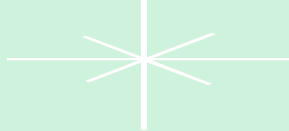


ข้อสังเกตต่อร่างความตกลง JTEPA



โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ที่มาและจุดประสงค์ของการศึกษา

- ผู้แทนไทยและญี่ปุ่น เจรจากันจนได้ร่างความตกลง JTEPA ในปี 2548 แต่ไม่ได้ลงนามกัน เนื่องจากปัญหาทางการเมืองในประเทศไทย
- สำนักงาน JTEPA มอบหมายให้ทีดีอาร์ไอ ศึกษาเพื่อตั้งข้อสังเกตในเชิงสารัตถะต่อร่างความตกลง เพื่อเตรียมการให้รัฐบาลไทยพิจารณาลงนามหลังการเลือกตั้ง ซึ่งเดิมคาดว่าจะมีขึ้นในปลายปี 2549
- ขอบเขตในการศึกษาคือ การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของความตกลง ระบุความเสี่ยงที่อาจมี และให้คำแนะนำในการดำเนินการของไทยต่อไปหลังลงนาม

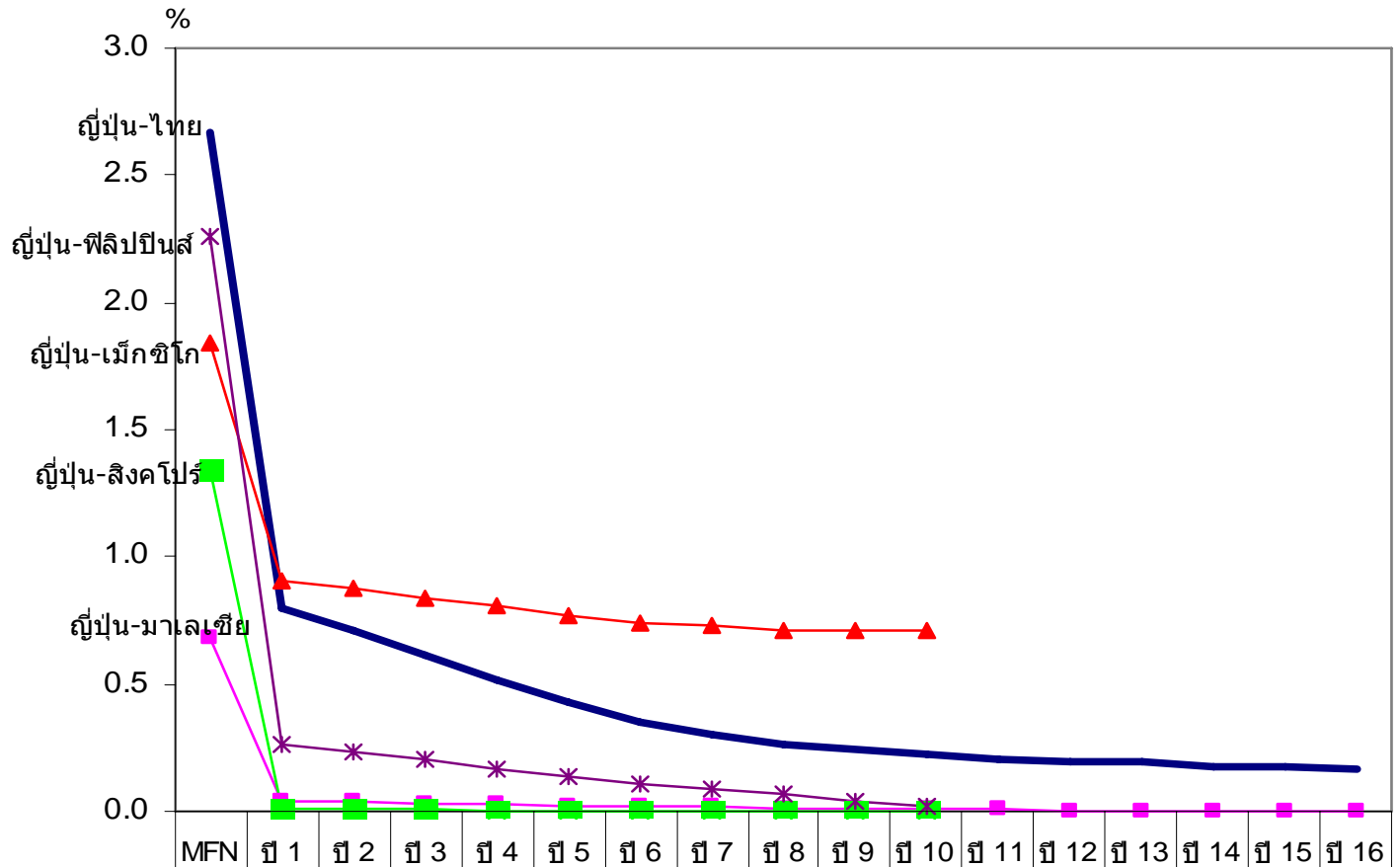
1. ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น

- ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิด และความเชื่อมโยงการค้าในเอเชียตะวันออกเฉียง เป็นภูมิหลังสำคัญที่ทำให้ทั้งสองประเทศเริ่มเจรจา JTEPA
- ในปี 2548 ญี่ปุ่นเป็นตลาดส่งออกอันดับ 2 ของไทย (13.6% ของการส่งออก) และเป็นแหล่งนำเข้าอันดับ 1 ของไทย (22% ของการนำเข้า)
- ไทยเป็นตลาดส่งออกอันดับที่ 6 และตลาดนำเข้าลำดับที่ 10 ของญี่ปุ่น
- ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ลงทุนโดยตรง (FDI) สูงที่สุดในอันดับต้นๆ ของไทยมาโดยตลอด (19.2% ของการลงทุนทั้งหมดในปี 2548)
- นักท่องเที่ยวญี่ปุ่นเป็นนักท่องเที่ยวต่างประเทศกลุ่มใหญ่ในไทย (1.18 ล้านคน หรือ 10.28% ของทั้งหมด)
- JTEPA จะยกระดับความเป็นหุ้นส่วนในทางปฏิบัติ (de facto) เป็นความเป็นหุ้นส่วนในทางการ (de jure)

2. การลดภาษีนำเข้าตามความตกลง JTEPA

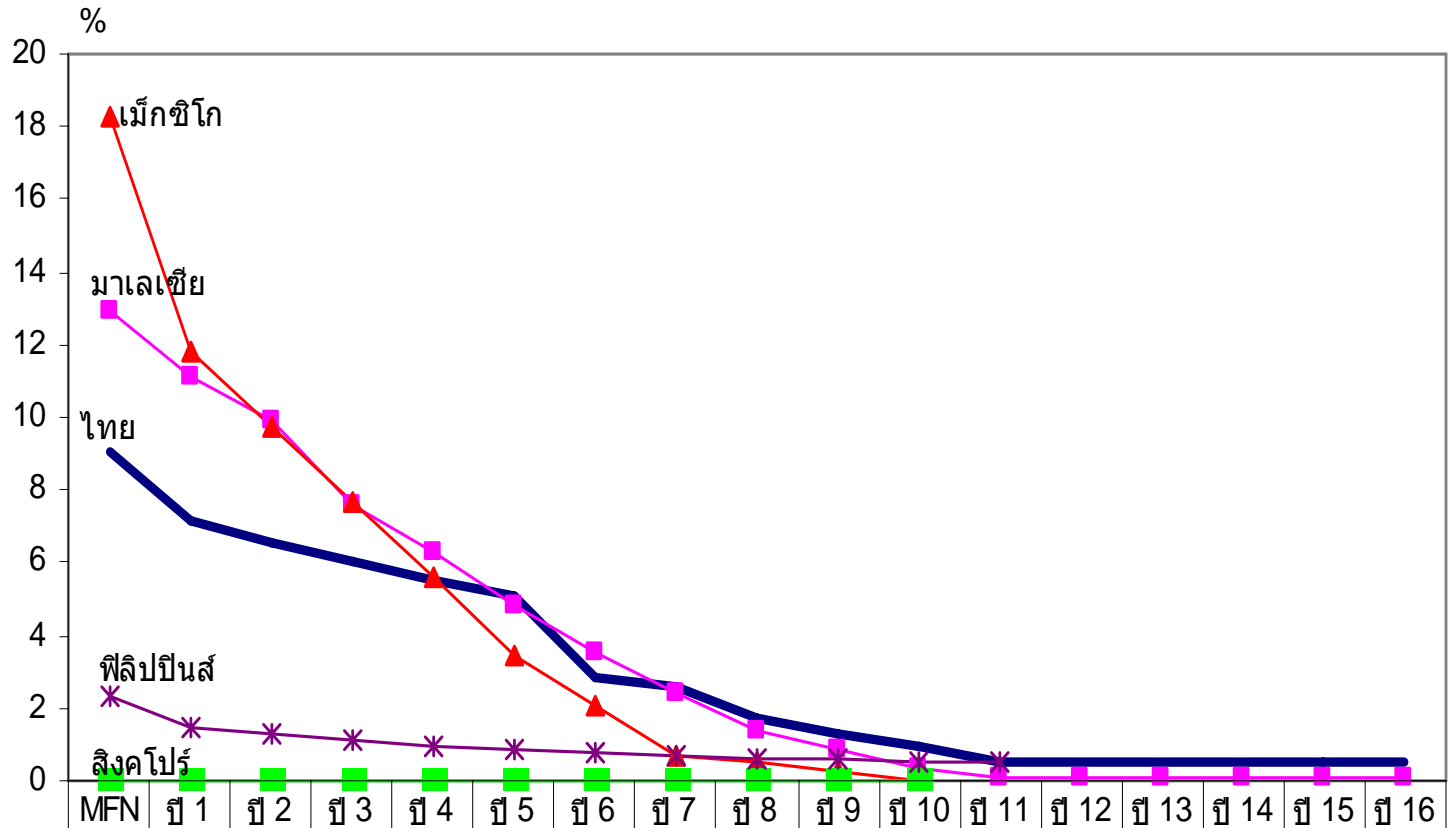
- ภาษีนำเข้าของญี่ปุ่นไม่สูง แต่ญี่ปุ่นก็ลดภาษีให้ไทยอย่างมากในปีแรก และค่อยๆ ลดลงในปีต่อไป ในปีสุดท้ายภาษียังไม่เป็น 0 บางรายการ
- สินค้าส่งออกไทย 58 รายการ (2.9% ของการส่งออก) ยังไม่ได้ลดภาษีอย่างจริงจัง เช่น ต้องเจรจาเพิ่มเติมในปีที่ 5 หรือยังไม่อยู่ในการเจรจา
- ไทยทยอยลดภาษีให้ญี่ปุ่นจาก 9.1% เป็นร้อยละ 7.2% ในปีแรกและค่อยๆ ลดลงเหลือร้อยละ 0.5% ในปีที่ 11 โดยสินค้ากลุ่มยานยนต์ชิ้นส่วน (เช่น รถนั่งแบบจ๊อบและแบบอื่น รถปิกอัพ) และสาขาขนส่งอื่นๆ (เช่น ชิ้นส่วนยานยนต์) ยังคงภาษีไว้ที่ระดับสูงพอสมควร

การลดภาษีศุลกากรของญี่ปุ่นใน FTA ต่างๆ



—■— การลดภาษีของญี่ปุ่น (ญี่ปุ่น-ไทย)	2.67	0.80	0.71	0.61	0.52	0.43	0.35	0.30	0.26	0.24	0.22	0.20	0.19	0.19	0.18	0.18	0.17
—■— การลดภาษีของญี่ปุ่น (ญี่ปุ่น-มาเลเซีย)	0.68	0.04	0.04	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	-	-	-	-	-
—▲— การลดภาษีของญี่ปุ่น (ญี่ปุ่น-เม็กซิโก)	1.84	0.91	0.88	0.84	0.81	0.77	0.74	0.73	0.71	0.71	0.71						
—■— การลดภาษีของญี่ปุ่น (ญี่ปุ่น-สิงคโปร์)	1.34	0.01	0.01	0.01	-	-	-	-	-	-	-						
—*— การลดภาษีของญี่ปุ่น (ญี่ปุ่น-ฟิลิปปินส์)	2.26	0.27	0.23	0.20	0.17	0.14	0.11	0.09	0.06	0.04	0.02						

การลดภาษีศุลกากรของไทยและประเทศอื่น



— การลดภาษีของไทย	9.09	7.18	6.56	6.00	5.48	5.12	2.87	2.59	1.72	1.32	0.93	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55
■ การลดภาษีของมาเลเซีย	12.90	11.10	9.91	7.59	6.33	4.84	3.54	2.39	1.37	0.88	0.37	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11
▲ การลดภาษีของเม็กซิโก	18.29	11.84	9.75	7.66	5.57	3.48	2.06	0.73	0.48	0.24	0.00						
■ การลดภาษีของสิงคโปร์	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00						
* การลดภาษีของฟิลิปปินส์	2.32	1.47	1.30	1.13	0.95	0.84	0.74	0.69	0.64	0.59	0.55	0.50					

การประหยัดภาษีนำเข้า (Tariff Saving)

- ผู้นำเข้าไทยจะประหยัดภาษีนำเข้าสูงสุด 1.9% ของมูลค่านำเข้าจากญี่ปุ่นในปีแรก และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องไปจนถึง 8.5% ในปีสุดท้าย
- สินค้าสำเร็จรูปประหยัดภาษีนำเข้าสูงสุด (80.2% ของทั้งหมด) รองลงมาคือสินค้ากึ่งสำเร็จรูป (19.4%) และสินค้าวัตถุดิบขั้นต้น (0.4%)

3. มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (NTM)

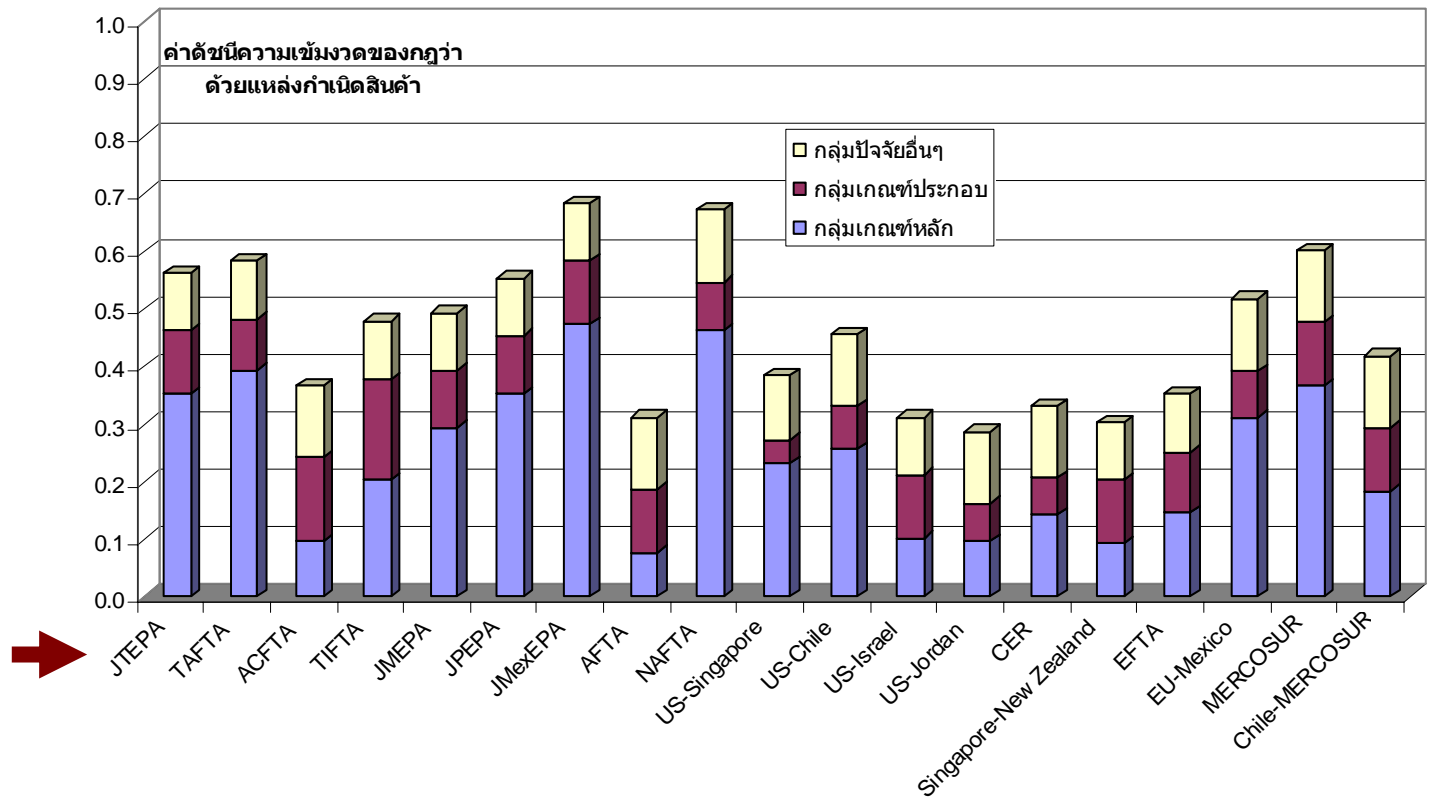
- มาตรการปกป้องใน JTEPA มีความรัดกุมดี แต่ควรระวังกลุ่มผลประโยชน์โน้มหน้าให้ใช้มาตรการเพื่อปกป้องทางการค้า
- มีข้อบทรเกี่ยวกับมาตรการที่ไม่ใช่ศุลกากรอื่นๆ นอกจากมาตรการปกป้องน้อยมาก ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดของการใช้ความตกลงแบบทวิภาคี

4. กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า(RoO)

- ความเข้มงวดของ RoO ของ JTEPA ของสินค้าที่ส่งออกมากและได้รับการลดหย่อนภาษีสูงไม่แตกต่างจากของ JMEPA และ JPEPA แต่ยังเป็นอุปสรรคต่อการค้าโดยเฉพาะสิ่งทอเครื่องนุ่งห่มและอาหารแปรรูป
- เมื่อ JTEPA มีผลบังคับใช้ไปได้ระยะหนึ่ง ควรติดตามอัตราการใช้ประโยชน์ตามสิทธิพิเศษทางภาษี (utilization rate)

ความเข้มงวดของ RoO

หลักเกณฑ์	JTEPA	TAFTA	ACFTA	TIFTA	JMEPA	JPEPA	JMexEPA
การเปลี่ยนพิกัด HS*	4 หลัก	4 หลัก	4 หลัก	4 หลัก	6 หลัก	4 หลัก	2 หลัก
กระบวนการผลิต	ที่สำคัญ	ที่สำคัญ	ไม่มี	ไม่มี	ที่สำคัญ	ที่สำคัญ	ที่สำคัญ
มูลค่าเพิ่ม	40%	55%	40%	55%	40%	40%	50%



5. กระบวนการทางศุลกากรและการค้าที่ไม่ใช่กระดาษ

- ไทยยังมีปัญหาในระบบศุลกากร ซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุหลักที่ญี่ปุ่นเรียกร้องให้มีบทบัญญัติใน JTEPA
- ผลประโยชน์ของผู้ส่งออกนำเข้าญี่ปุ่นจากการปฏิรูประบบกระบวนการศุลกากรตามกรอบ JTEPA สอดคล้องกับผลประโยชน์ของฝ่ายไทย

6. การรับรองซึ่งกันและกัน (Mutual Recognition)

- บทบัญญัติมีความรัดกุมดี และน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการค้าสินค้ากลุ่มไฟฟ้า แต่ไม่ครอบคลุมรายการสินค้าในสาขาอื่น
- ควรสร้างเชื่อมโยงกับความตกลงด้านความร่วมมือ ในการยกระดับขีดความสามารถของห้องปฏิบัติการทดสอบในไทย

7. การค้าบริการ-เคลื่อนย้ายบุคคล

- ข้อผูกพันของไทยแทบไม่แตกต่างจากข้อผูกพัน WTO หรือ สภาเป็นจริงปัจจุบัน และไม่น่าจะส่งผลกระทบสำคัญต่อธุรกิจ ไทยหรือการแข่งขันในตลาด
 - บริษัทญี่ปุ่นสามารถประกอบธุรกิจที่ผูกพันได้อยู่แล้วโดยถือหุ้น ทางอ้อม หรือได้รับอนุญาตจาก BOI-คณะกรรมการธุรกิจต่างดาว
 - ผู้ประกอบการญี่ปุ่นมิได้มีศักยภาพในการแข่งขันในธุรกิจที่ผูกพัน
 - ธุรกิจที่ผูกพันมีการแข่งขันอย่างมากอยู่แล้วในตลาด
- ไม่พบข้อตกลงเปิดเสรีบริการสุขภาพตามที่มีผู้วิตกกังวล
- ควรเพิ่มการเปิดเสรีบริการโครงสร้างพื้นฐานของภาคการผลิต

7. การค้าบริการ-เคลื่อนย้ายบุคคล (ต่อ)

- ญีปุ่นยอมรับมาตรฐานฝีมือแรงงานของพ่อครัวไทย และมีเงื่อนไขให้ได้รับเงินเดือนไม่น้อยไปกว่าพ่อครัวญี่ปุ่น
- ควรเจรจาให้ญี่ปุ่นยอมรับมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาอื่น เช่น ผู้ดูแลผู้สูงอายุ หมอนวดแผนไทย และช่างเทคนิค
- ควรมีข้อตกลงป้องกันการอุดหนุนธุรกิจบริการ
- ควรปรับปรุงข้อบทบางเรื่องให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น เกณฑ์การพิจารณาปฏิเสขสิทธิแก่นิติบุคคลจากประเทศที่สามที่ประกอบธุรกิจอย่างมีนัยสำคัญในประเทศภาคี

8. การลงทุน

- บทบัญญัติ JTEPA มีรายละเอียดและรัดกุมกว่า TAFTA
- ข้อผูกพันในส่วน Pre-establishment ของไทยมีระดับผูกพันต่ำกว่ากฎหมายปัจจุบัน จึงไม่น่ากระทบต่อการลงทุนจากญี่ปุ่น
- ข้อผูกพันในส่วน Post-establishment ทำให้การลงทุนโดยตรงจากญี่ปุ่นได้รับการคุ้มครอง
- การคุ้มครองการลงทุนที่จำกัดเฉพาะการลงทุนโดยตรงจากญี่ปุ่น ไม่น่าจะลดการดึงดูดการลงทุนจากญี่ปุ่น
- การคุ้มครองการลงทุนภายใต้ JTEPA ไม่เกินกว่าตามกฎหมายไทย ยกเว้นเรื่องอนุญาโตตุลาการระหว่างรัฐ-เอกชน

8. การลงทุน (ต่อ)

- รัฐบาลไทยควรพิจารณากำหนดเงื่อนไขการลงทุน (performance requirement) เท่าที่จำเป็นและพิสูจน์แล้วว่ามีประสิทธิผล
- ในอนาคตควรเพิ่มสาขาธุรกิจที่ไทยพร้อมให้ pre-establishment right แก่ FDI จากญี่ปุ่น แลกกับการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา
- ควรกำหนดนิยาม หรือปรับบางกระบวนการให้ชัดเจนขึ้น เช่น
 - “substantial business operation” และ “indirect expropriation”
 - ควรพิจารณาจัดตั้ง **Bilateral Appellate Body** ในการระงับข้อพิพาท

9. ทรัพย์สินทางปัญญา

- บทบัญญัติสอดคล้องกับความตกลงขององค์การการค้าโลก รักษาสมดุลของฝ่ายต่างๆ และไม่ได้มีเนื้อหาอ่อนไหว
- รัฐบาลไทยควรใช้ประโยชน์จากข้อกำหนดให้ลดค่าธรรมเนียมทรัพย์สินทางปัญญาแก่ SMEs ควบคู่ไปกับการเพิ่มค่าธรรมเนียมของธุรกิจขนาดใหญ่ เพื่อลดการผูกขาดและลดภาระงานของกรมทรัพย์สินทางปัญญา
- ควรสร้างความชัดเจนว่า การทำวิศวกรรมย้อนกลับในการวิจัยและพัฒนาไม่ใช่การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาอย่างจงใจ

10. การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

- บทบัญญัติมีเนื้อหาน้อยมาก และเป็นเพียงความตกลงกันที่จะพยายามแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน และร่วมมือกันในการดำเนินการต่อไป

11. นโยบายการแข่งขันทางการค้า

- ความตกลงมีลักษณะของ Best effort จึงไม่มีผลกระทบต่อกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของไทย

12. ความร่วมมือ

- ไม่ได้อยู่ภายใต้การระงับข้อพิพาท และกรอบความร่วมมือใน Implementing Agreement มีลักษณะค่อนข้างกว้าง
- ความสำเร็จในความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้จากการที่รัฐบาลทั้งสองฝ่ายเห็นประโยชน์ร่วมกัน และจัดเจ้าหน้าที่ซึ่งมีทัศนคติที่ดีในการร่วมมือกันเข้าอยู่ในคณะอนุกรรมการแต่ละชุด
- สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในคณะอนุกรรมการต่างๆ โดยรัฐอำนวยความสะดวกและสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ อย่างเพียงพอ

13. การระงับข้อพิพาท

- อ้างอิงหลักการของ DSU ภายใต้ WTO ในหลายเรื่อง และสอดคล้องกับความตกลงอื่นๆ ในปัจจุบันเช่น TAFTA
- ในอนาคต รัฐบาลควรพิจารณาดำเนินการ
 - จัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาทบทวนมาตรการที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งก่อนที่จะข้อพิพาทจะเกิดขึ้นจริง
 - ให้สิทธิแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายนอกเหนือจากคู่ความในการรับฟังการพิจารณาคดี

สรุป

- ไม่พบว่า JTEPA มีบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงร้ายแรงต่อเศรษฐกิจไทย
- การเก็บเกี่ยวประโยชน์อย่างเต็มที่จาก JTEPA ยังต้องมีการดำเนินงานต่อเนื่องอีกมากในอนาคต
 - การเจรจาเพื่อทบทวนการเปิดเสรี และพัฒนาความร่วมมือ
 - การปรับปรุงความตกลงให้ชัดเจนมากขึ้น
 - การพัฒนาศักยภาพของแรงงานและผู้ประกอบการไทย
 - การปฏิรูปกฎระเบียบในประเทศของฝ่ายไทย