



ความก้าวหน้าในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: นับถอยหลังอีก 1 ปี

เป็น ที่ทราบกันแล้วว่าการเปิด AEC อย่างเป็นทางการได้เลื่อนออกไป 1 ปี จากกำหนดเดิม 1 มกราคม 2015 เป็น 31 ธันวาคม 2015 ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนที่ประเทศกัมพูชาเมื่อเดือนพฤศจิกายนที่ผ่านมา เนื่องจากความไม่พร้อมของประเทศสมาชิกในหลายเรื่อง ความพร้อมหรือไม่ดังกล่าว สามารถดูได้จากความก้าวหน้าในการดำเนินมาตรการตามกระบวนการเข้าสู่ AEC ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตกลงร่วมกันผ่านการจัดทำพิมพ์เขียว หรือ AEC blueprint ใน 4 องค์ประกอบ (pillar) คือ (1) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (2) การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขัน (3) การพัฒนาที่เท่าเทียม และ (4) การบูรณาการในตลาดโลก

การเลื่อนเปิด AEC นำมาสู่คำถามว่าแล้วจะมีการเลื่อนไปอีกหรือไม่ และหากใช้เกณฑ์ความพร้อมก็มีปัญหาว่าจะวัดความพร้อม

อย่างไร เพราะแน่นอนว่าบางประเทศพร้อมในด้านหนึ่งและไม่พร้อมในอีกด้านหนึ่ง การใช้ความพร้อมเฉพาะด้านมาเป็นข้ออ้างไม่น่าจะเหมาะสม ควรใช้เกณฑ์ความพร้อมในภาพรวมมากกว่า โดยอาจเป็นผลรวมแบบใดแบบหนึ่งของความก้าวหน้าในแต่ละ 4 องค์ประกอบข้างต้น เพื่อตอบคำถามนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้สร้างดัชนีการเข้าร่วม AEC หรือ AEC Integration Index ขึ้น เพื่อชี้ระดับความก้าวหน้า หรือระดับการเข้าร่วม AEC อย่างเป็นรูปธรรม

แนวคิด AEC Integration Index อาศัยบทเรียนจากการรวมกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ที่มีการวัดความก้าวหน้าของการเข้าร่วม EU ในช่วงเวลาต่างๆ โดยการสร้างดัชนีการเข้าร่วมในระดับภูมิภาคที่เรียกว่า Index of Regional Integration ที่มีการแบ่งระดับการเข้าร่วมเป็น 5 ขั้น คือ ขั้น 1 Free Trade Area ขั้น 2 Custom Union

ขั้น 3 Common Market ขั้น 4 Economic Union และ ขั้น 5 Total Economic Integration และมีหลักการที่ต้องคำนึงถึงเสมอในการให้คะแนนความก้าวหน้าคือ คะแนนที่ให้จะไม่เพิ่มหากเป็นเพียงการตกลงว่าจะดำเนินนโยบาย เช่น การลงนามให้สัตยาบัน คะแนนจะเพิ่มก็ต่อเมื่อถูกนำไปดำเนินการจริงอย่างเป็นรูปธรรม โดยคะแนนสูงสุดคือ 100 คะแนน

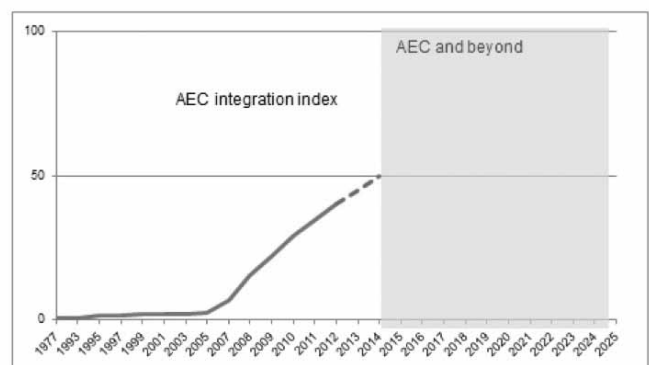
ในกรณีของ AEC ได้แบ่งระดับการเข้าร่วม เป็น 4 ขั้น อิงกับ 4 องค์ประกอบใน AEC Blueprint และอาศัยข้อมูล AEC Scorecard และ Mid-Term Review ที่ ทีดีอาร์ไอ ร่วมกับ Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA) จัดทำขึ้นเป็นช่วงๆ ตั้งแต่ปี 2008-2012 (และอยู่ระหว่างจัดทำปี 2014) เป็นพื้นฐานในการประเมินความก้าวหน้า โดยเพิ่มเรื่องน้ำหนักความสำคัญของมาตรการที่มีผลต่อการรวมกลุ่ม และการนำไปปฏิบัติจริง เช่น การอนุมัติใช้ หรือปรับแก้กฎระเบียบ/กฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ AEC integration index นี้มีมิติเพิ่มขึ้นจาก AEC Scorecard

น้ำหนักของแต่ละมาตรการที่มีผลต่อการรวมกลุ่ม ใช้วิธีการอ้างอิงความเห็นของภาคเอกชนในอาเซียน และผู้เชี่ยวชาญ เช่น ให้น้ำหนักที่ค่อนข้างมากต่อมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้า (trade facilitation) เช่น ระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ และการให้บริการ ณ จุดเดียว (National Single Window) รองลงมาคือการยกเลิกโควตาทางการค้า และการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษี การเคลื่อนย้ายบริการเสรีที่เน้นเรื่องการเปิดเสรีด้านการขนส่ง โลจิสติกส์ การอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งผ่านแดน และการขนส่งหลากหลายรูปแบบระหว่างกัน รวมถึงการเปิดเสรีบริการทางการเงิน และการอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการบริการของอาเซียนสามารถทำธุรกิจโดย

ถือหุ้นได้อย่างน้อยถึง 70% โดยเฉพาะในสาขาที่ควรมีการแข่งขันมากขึ้นคือ ICT และโทรคมนาคม ส่วนการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ICT และพลังงาน รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน ในแรงงานทักษะอาชีพต่างๆ และการเพิ่มสาขาอาชีพให้มากขึ้น มีลำดับความสำคัญรองลงมาต่อการเข้าร่วมเป็น AEC

ส่วนการให้คะแนนการนำมาตรการไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม พบว่า การอำนวยความสะดวกทางการค้า ซึ่งประกอบด้วย custom modernization การดำเนินการระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ (e-custom) และ National Single Window มีความก้าวหน้ามากที่สุด ส่วนการเปิดเสรีด้านการบริการมีความก้าวหน้ามากขึ้นโดยการอนุญาต (ในหลักการ) ให้ผู้ประกอบการบริการของอาเซียนสามารถทำธุรกิจโดยถือหุ้นได้อย่างน้อยถึง 70% ในสาขาเร่งรัดก่อน 5 สาขา คือการขนส่งทางอากาศ ICT บริการสุขภาพ ท่องเที่ยว และ โลจิสติกส์ แต่ก็ยังติดปัญหา และข้อกฎหมายหลายเรื่องที่ทำให้ไม่เกิดผลในเชิงปฏิบัติ เพราะประเทศสมาชิกส่วนมากยังมีนโยบายคุ้มครองผู้ประกอบการในประเทศเป็นหลัก เช่นเดียวกับการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายทุน ที่เปิดด้านเงินทุนไหลเข้า แต่ยังคงจำกัดเรื่องเงินทุนไหลออก เป็นต้น

ดัชนี AEC Integration Index คือ ผลคูณของผลคะแนนการนำมาปฏิบัติ กับน้ำหนักในแต่ละมาตรการ โดยพบว่าดัชนีนี้ของไทยเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ตั้งแต่ปี 1977 และเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเมื่อมี AEC Blueprint ในปี 2007 จนมาอยู่ที่ระดับ 40.3 ในปี 2012 และคาดว่าจะเพิ่มเป็นประมาณ 50 ในปี 2014 แสดงถึงการเดินตามมาได้ “ครึ่งทาง” ของกระบวนการดำเนินการตาม AEC Blueprint pillar 1 และ 2 ที่ตั้งไว้เพื่อบรรลุการเป็น AEC ภายในปี 2015 ในเรื่องการบูรณาการตลาด และฐานการผลิต และการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค ยังไม่รวมถึงเรื่องการพัฒนาที่เท่าเทียม และการบูรณาการในตลาดโลก ที่เป็นการมองเป้าหมายไปในระยะข้างหน้าอีกขั้นหนึ่ง (ดังกราฟ)



ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย TDR





นอกจากนั้น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้ทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อ 'ประเทศไทยในกระแส AEC: มายาคติ ความเป็นจริง โอกาส และความท้าทาย' เมื่อปี 2555 เพื่อต้องการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ AEC โดยมี ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ รองประธานทีดีอาร์ไอ (ในขณะนั้น ปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานทีดีอาร์ไอ)

ดร.สมเกียรติ ได้กล่าวไว้ว่า ในบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น คนไทยให้ความสนใจกับ AEC มากที่สุด แต่กลับมีการเผยแพร่ข้อมูลที่ทำให้เกิดความเข้าใจที่ผิดพลาด คลาดเคลื่อน และสร้างความสับสนมากขึ้น ซึ่งเป็น 'มายาคติที่เป็นอันตราย' เพราะส่งผลต่อการดำเนินกลยุทธ์ทางธุรกิจ นโยบายของภาครัฐ และการดำเนินชีวิตของประชาชน ที่สำคัญมีมายาคติสำคัญ และพบบ่อยๆ 4 ตัวอย่างที่หยิบยกมาแสดงให้เห็น คือ

มายาคติที่ 1: ประเทศไทยจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลต่อการเข้าสู่ AEC ซึ่งเป็นเศรษฐกิจไร้พรมแดน

มายาคติที่ 2: ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานทุกประเภทโดยเสรี

มายาคติที่ 3: นักลงทุนอาเซียนสามารถลงทุนในธุรกิจภาคบริการในอาเซียนได้อย่างเสรี โดยไม่มีขีดจำกัด

มายาคติที่ 4: การรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียนคล้ายกับสหภาพยุโรป (European Union: EU) จึงก่อให้เกิดความเสี่ยงในลักษณะเดียวกัน

เรียกว่า 4 มายาคติข้างบนนี้ เราเข้าใจกันมาตลอดว่ามันจะ

เป็นอย่างนี้ใช่หรือไม่ เมื่อเราเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ?


โดย ดร.สมเกียรติ กล่าวว่า ความเข้าใจในเรื่องการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการอย่างเสรี รวมทั้งการเคลื่อนย้ายการลงทุน และเงินทุนอย่างเสรี ตลอดจน เคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรีนั้น เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน! อย่างเช่น การเปิดเสรีการค้าสินค้า ด้วยการลดภาษีศุลกากรตามกรอบการค้าเสรีอาเซียนนั้น ก็เริ่มมาตั้งแต่ปี 2536 แล้ว

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนไทยส่วนใหญ่น่าจะให้ความสนใจมากที่สุด เพราะกังวลในเรื่องผลกระทบ หากถูกคนชาติอื่นเข้ามาแย่งงาน หรือโอกาสที่เราจะเข้าไปแย่งงานในชาติอื่น นั่นก็คือ เรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี คงต้องเข้าใจกันใหม่ว่าปัจจุบันมีเพียง 8 วิชาชีพเท่านั้น ที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง อีกทั้งต้องขึ้นทะเบียนนักวิชาชีพภายใต้ข้อตกลงยอมรับร่วมในสาขาบริการวิชาชีพ 8 สาขา (MRAs) ที่ต้องพิจารณาคณวุฒิ โดยนักวิชาชีพ 8 สาขา ได้แก่ วิศวกร, พยาบาล, สถาปนิก, นักสำรวจ, นักบัญชี, แพทย์, ทันตแพทย์ และบุคลากรด้านวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้เกี่ยวข้องกับแรงงานไร้ทักษะเลย

แนวทางหลักในการเคลื่อนย้ายแรงงานทักษะโดยเสรี จะดำเนินการผ่านกลไกที่เรียกกันว่า 'การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการยอมรับร่วม' (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกที่ระบุถึงคุณสมบัติของนักวิชาชีพที่สำคัญ ได้แก่ คุณสมบัติด้านการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน การผ่านการทดสอบความรู้เพื่อขึ้นวิชาชีพ หรือได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงการยอมรับร่วมที่มีผลบังคับใช้แล้วนั้น จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบวิชาชีพที่ขึ้นทะเบียน แต่ก็ไม่ได้หมายถึงเป็นการยอมรับโดยอัตโนมัติ ตามความหมายของ MRAs ที่ใช้กันทั่วไปในกรอบความตกลงการค้าระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น สหภาพยุโรป และออสเตรเลียกับนิวซีแลนด์ เนื่องจากจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศอาเซียนที่เป็นเจ้าบ้านด้วย

ด้วยเหตุนี้ การที่เราเรียกว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีที่เราเข้าใจกันมาตลอดว่า จะเปิดประตูโล่งใจให้แรงงานไทย และคนในชาติสมาชิกอาเซียนอื่นๆ จะสามารถเดินทางเข้าไปทำงานได้อย่างสบายๆ แสนจะสะดวกโยธินเพียงแค่ว่าอ่านเขียนภาษาอังกฤษได้นั้น มันไม่ใช่อย่างที่เรเคยเข้าใจกันมา

เพราะฉะนั้น เราจึงควรศึกษาหาความรู้ เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ AEC อย่างถูกต้อง เป็นอันดับแรก ก่อนที่เราจะไปแข่งขันในด้านอื่นๆ กับเพื่อนบ้านอาเซียน.... 

ที่มา: TDRI โดย ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, สมชัย จิตสุชน นันทพร เมธาคุณวุฒิ