

ข้อตกลงเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้า

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของการทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคี การออกแบบกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ไม่เหมาะสมจะสร้างต้นทุนต่อทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนอาจสร้างความสับสนให้แก่ผู้ประกอบการ จนอาจกลายเป็นอุปสรรคทางการค้าอย่างใหม่ ซึ่งทำให้การเปิดเสรีการค้าไม่เกิดประโยชน์

เนื้อหาในบทนี้ประกอบด้วย 5 ส่วน ส่วนแรกกล่าวถึงภาพรวมของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้า ส่วนที่ 2 กล่าวถึงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ ส่วนที่ 3 กล่าวถึงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของไทย ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย¹ พร้อมเปรียบเทียบกฎที่ใช้ในความตกลงดังกล่าวกับกฎที่ใช้ในความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ ส่วนที่ 4 กล่าวถึงผลกระทบของข้อตกลงเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าต่อ SMEs ไทย และส่วนสุดท้ายนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเจรจาเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในการทำความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ

4.1 ภาพรวมของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า²

เนื้อหาในส่วนนี้ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ความสำคัญของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ส่วนที่ 2 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า และส่วนที่ 3 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดที่ใช้ในความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ

4.1.1 ความสำคัญของแหล่งกำเนิดสินค้า

ความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ทุกฉบับ จะมีกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเพื่อระบุประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดของสินค้าที่นำเข้า ซึ่งจะได้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรใน

¹ ในรายงานฉบับนี้จะเน้นการวิเคราะห์แหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรมเท่านั้น

² กฎแหล่งกำเนิดสินค้าสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ 1) กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่มีการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (Preferential Rules of Origin) คือ กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ถูกใช้กรณีที่มีการให้สิทธิพิเศษทางการค้า เช่น กฎที่ใช้ในความตกลงการค้าเสรีและสหภาพศุลกากร และ 2) กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ไม่มีการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (Non-preferential Rules of Origin) เป็นกฎที่ใช้เพื่อสนับสนุนการใช้นโยบายทางการค้าอื่น เช่น บันทึกสถิติสินค้าที่นำเข้าออกประเทศ ใช้ตรวจสอบการหลบเลี่ยงกรณีสินค้านั้นถูกดำเนินมาตรการตอบโต้ กฎประเภทนี้เป็นกฎที่ใช้ในองค์การการค้าโลก (World Trade Organization)

ระดับปลอดภาษีหรือระดับต่ำตามข้อผูกพันการลดภาษีในความตกลงนั้นๆ สินค้าที่ได้แหล่งกำเนิด (Origin conferred) จะต้องมีหลักฐานที่แสดงแหล่งกำเนิดสินค้า เช่น ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า (Certificate of origin) เพื่อระบุประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดสินค้า

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการมีกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้า (Rules of origin: RoO) เพื่อป้องกันการเกิดการบายเบนทางการค้า (Trade deflection) หรือการป้องกันการสวมสิทธิ์จากประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกความตกลงเข้าสู่ตลาดโดยได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเช่นเดียวกับประเทศสมาชิก นอกจากนี้ การที่วิธีการผลิตสินค้าเปลี่ยนแปลงจากการผลิตในประเทศเดียว เป็นผลิตสินค้าในประเทศต่างๆ หลายประเทศ การระบุประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดสินค้าจะทำได้ยากขึ้น ดังนั้น การมีกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า จะช่วยให้ระบุได้ว่าสินค้านั้นมีแหล่งกำเนิดจากประเทศใด

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่มีความเข้มงวดสูงอาจทำให้ประเทศสมาชิกความตกลงการค้าเสรีไม่ได้รับประโยชน์จากการทำเปิดเสรีการค้าดังกล่าว เนื่องจากสินค้าไม่ผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด และต้องเสียภาษีศุลกากรในอัตราทั่วไป³ (MFN rate) ทั้งนี้ Brenton (2003) ได้ศึกษาประสบการณ์การทำความตกลงการค้าเสรีหลายฉบับและพบว่าประเทศต่างๆ ไม่ได้ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากการเปิดเสรีการค้า เนื่องจากไม่สามารถส่งออกโดยได้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรในระดับปลอดภาษีหรือระดับต่ำ จากการที่สินค้าไม่ผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่มีความเข้มงวดสูง สินค้าจึงถูกเก็บภาษีในอัตราทั่วไป

ดังนั้น การออกแบบกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าที่เหมาะสม จะต้องมีการเปรียบเทียบระหว่างผลได้และต้นทุนที่เกิดจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ผ่อนปรนมากเกินไป (Liberal RoO) ทำให้เพิ่มโอกาสในการเกิดการบายเบนทางการค้า (Trade deflection) หรือการสวมสิทธิ์ทางการค้าจากประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของความตกลงเข้าสู่ตลาดเพื่อรับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรหรือสิทธิลดภาษีเช่นเดียวกับประเทศคู่สมาชิก ขณะที่กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่เข้มงวดเกินไป (Restrictive RoO) จะทำให้โอกาสในการส่งออกสินค้าแล้วได้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรหรือสิทธิลดภาษีจากเขตการค้าเสรีลดลง นอกจากนี้ ยังเพิ่มต้นทุนในการตรวจสอบและปฏิบัติตาม (Cost of compliance) ของผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐ เช่น หน่วยงานศุลกากรและหน่วยงานออกไปรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า

ต้นทุนจากการปฏิบัติตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด ที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการธุรกิจและหน่วยงานราชการสามารถจำแนกตาม Productivity Commission (2004) ได้ดังต่อไปนี้

- ต้นทุนที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ
 - ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการทำความเข้าใจกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งรวมถึงต้นทุนเวลาที่ใช้ในการค้นหากฎสำหรับสินค้าของผู้ประกอบการ ต้นทุนการติดต่อ

³ เป็นอัตราภาษีศุลกากรที่ใช้สำหรับสินค้าจากประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก

- กับเจ้าหน้าที่ศุลกากร ต้นทุนในการทำความเข้าใจวิธีการคิดสัดส่วนวัตถุดิบและมูลค่าเพิ่มต่างๆ
- ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากเวลาที่ใช้ในการพิจารณาว่าสินค้าผ่านเกณฑ์กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าหรือไม่
 - ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการนำโปรแกรมหรือกระบวนการใหม่ๆ เพื่อตรวจสอบว่าสินค้าผ่านเกณฑ์ เช่น ต้นทุนเวลาและค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบบัญชีใหม่หรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
 - ต้นทุนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการตรวจสอบสินค้าให้ได้ตามเกณฑ์ใหม่ๆ
 - ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการถูกตรวจสอบจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งรวมถึงเวลาในการเตรียมเอกสารสำหรับศุลกากร
 - ต้นทุนที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง
 - ต้นทุนจากการแจ้งและให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการทราบเกี่ยวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า
 - ต้นทุนในการจัดการและกำกับดูแลกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า
 - ต้นทุนในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า

นอกจากนี้ กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่เข้มงวด ยังอาจทำให้เกิดการเบี่ยงเบนของการลงทุน (Investment diversion) โดยผู้ประกอบการอาจจำเป็นต้องลงทุนตั้งโรงงานในประเทศที่เป็นสมาชิกของความตกลงการค้าเสรี ทั้งที่ประเทศนั้นไม่ได้เป็นฐานการผลิตที่ดีที่สุด หรืออาจต้องตั้งโรงงานในหลายประเทศทำให้ไม่ได้ประโยชน์จากการประหยัดจากขนาดการผลิต (Economy of scale) หรืออาจทำให้ผู้ประกอบการใช้วัตถุดิบภายในประเทศที่มีราคาสูงกว่าแหล่งวัตถุดิบราคาถูกที่สุดเพื่อให้เป็นไปตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ทั้งนี้ ผู้ประกอบการบางรายอาจตัดสินใจส่งออกสินค้าโดยยอมถูกเก็บภาษีในอัตราทั่วไปเนื่องจากการมีกฎที่เข้มงวดเกินไป ซึ่งทำให้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่เข้มงวด ถูกมองเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าหรืออุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff Barriers)

ดังนั้น ในการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีของไทย ผู้ดำเนินนโยบายควรพิจารณาถึงผลได้และต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการออกแบบกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้ากับประเทศคู่ค้าต่างๆ ให้เหมาะสมเพื่อให้ประเทศได้ประโยชน์จากการขยายตัวของการค้าจากการเปิดเสรี ซึ่ง Productivity Commission (2004) ได้นำเสนอหลักการพื้นฐานในการออกแบบกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าควรจะมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรี (FTA text) ควรมีความชัดเจนและไม่คลุมเครือ
- กฎควรสอดคล้องกับเป้าหมายของการทำความตกลงการค้าเสรีคือลดอุปสรรคทางการค้า

- กฎควรสอดคล้องกันระหว่างความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ
- ควรหลีกเลี่ยงการออกกฎเฉพาะสำหรับแต่ละสินค้า (Product-specific RoO)
- ควรหลีกเลี่ยงกฎที่จะทำให้เกิดการบิดเบือนในการจัดสรรทรัพยากรในประเทศ
- ไม่ควรทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีของประเทศ
- ควรหลีกเลี่ยงต้นทุนในการตรวจสอบและปฏิบัติตามของธุรกิจและรัฐ
- การตัดสินใจตามหลักเกณฑ์กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าควรมีความแน่นอน ชัดเจน และสอดคล้องกัน
- การปฏิบัติการณ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต้องให้ความสนใจควบคู่ไปกับการเจรจาลดภาษีสินค้า เนื่องจากสินค้าที่จะได้ลดหรือยกเว้นภาษีศุลกากรตามความตกลงการค้าเสรีจะต้องเป็นสินค้าที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดที่ได้ตกลงกันไว้ ดังนั้น ในการเจรจาเปิดเสรีการค้ากับประเทศสหรัฐฯ จะต้องพิจารณาว่า สินค้าไทยสามารถส่งออกได้ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเพื่อให้ได้รับการลดหรือยกเว้นภาษีได้หรือไม่อีกด้วย

4.1.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า

เนื้อหาในส่วนนี้ จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า หรือกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น หลักเกณฑ์พื้นฐานและหลักเกณฑ์เพิ่มเติม

ก. หลักเกณฑ์พื้นฐานในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า

การพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า จะใช้หลักเกณฑ์แตกต่างกันในแต่ละความตกลงการค้าเสรี ซึ่งหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าที่พบมี 3 หลักเกณฑ์ ได้แก่

1) สินค้าที่ได้มาหรือมีการผลิตโดยใช้วัตถุดิบภายในประเทศทั้งหมด (Wholly obtained goods: WO) กล่าวคือ สินค้ามีการผลิตหรือได้มาจากประเทศนั้นทั้งหมด (Originating goods) โดยไม่มีการนำเข้าวัตถุดิบ ตัวอย่างสินค้าที่ถูกกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์นี้ เช่น สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ผลผลิตทางการเกษตรที่ปลูกและเก็บเกี่ยวในประเทศนั้น สัตว์มีชีวิตที่เกิดและเติบโตในประเทศ สินค้าที่ได้จากสัตว์มีชีวิต สินค้าประมงที่ได้จากการดักจับในอาณาเขต ผลิตภัณฑ์แร่ซึ่งสกัดได้ เป็นต้น โดยการกำหนดสินค้าที่ใช้หลักเกณฑ์ WO นี้จะแตกต่างกันแล้วแต่ความตกลงจะกำหนดไว้

2) สินค้าผ่านการผลิตที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือแปรสภาพอย่างเพียงพอ (Substantial transformation) โดยทั่วไป การกำหนดแหล่งกำเนิดของสินค้าอุตสาหกรรมในความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ นั้น จะพิจารณาจากการที่สินค้าผ่านกระบวนการผลิตจนถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือ

แปรสภาพอย่างเพียงพอจนเชื่อได้ว่าเป็นสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศนั้นซึ่ง "การเปลี่ยนแปลงหรือการแปรรู้อย่างเพียงพอ" มักพิจารณาจาก 3 หลักเกณฑ์ดังนี้

2.1) การเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราศุลกากร (Change in Tariff Classification: CTC): สินค้าส่งออกของประเทศ จะถือว่าเป็นสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศนั้นต่อเมื่อสินค้าผ่านการแปรรูปจนกระทั่งทำให้พิกัดอัตราศุลกากรของสินค้าเปลี่ยนแปลงไปจากพิกัดอัตราศุลกากรของวัตถุดิบที่นำเข้า ซึ่งโดยทั่วไปพิกัดสินค้าจะพิจารณาจากระหัสสินค้าใน Harmonized System (HS)

ในความตกลงการค้าเสรีโดยทั่วไปจะแบ่งการเปลี่ยนแปลงพิกัดเป็น 3 ระดับคือ

- การเปลี่ยนตอน (Change of Chapter: CC) หรือการเปลี่ยนในระดับ 2 พิกัดแรก เช่น การนำเข้าวัตถุดิบในตอน 48 (กระดาษและกระดาษแข็ง ของทำด้วยเยื่อกระดาษ) มาผลิตสินค้าในตอน 49 (หนังสือที่พิมพ์เป็นเล่ม หนังสือพิมพ์ รูปภาพ) เป็นต้น
- การเปลี่ยนประเภทพิกัด (Change of Tariff Heading: CTH) หรือการเปลี่ยนในระดับ 4 พิกัดแรก เช่น การนำเข้าวัตถุดิบในพิกัด 44.01 (ไม้พินหรือไม้ท่อน) มาผลิตสินค้าในพิกัด 44.06 (ไม้หมอนรถไฟ) เป็นต้น
- การเปลี่ยนประเภทพิกัดย่อย (Change of Tariff Subheading: CTSH) หรือการเปลี่ยนในระดับ 6 พิกัด เช่น การนำเข้าวัตถุดิบจากประเภทพิกัดย่อย 6612.20 (ด้ายและเส้นด้าย) มาแปรรูปเป็นสินค้าในประเภทพิกัดย่อย 6812.40 (ผ้าทอหรือผ้าถักแบบนิต) เป็นต้น⁴

2.2) พิจารณาสัดส่วนมูลค่าเพิ่ม (Value-added) หรือสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศ (Local content): หลักเกณฑ์ในข้อนี้มีหลักการว่า มูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตในประเทศ หรือการใช้สัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศในการผลิตสินค้าจะต้องมีส่วนมากพอที่จะถือว่าเป็นสินค้าของประเทศนั้น โดยกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของความตกลงการค้าเสรี สินค้าส่งออกจะมีแหล่งกำเนิดจากประเทศนั้นต่อเมื่อสินค้าผ่านระดับของสัดส่วนมูลค่าเพิ่มหรือสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศที่เจรจาตกลงกัน

⁴ นอกจากการเปลี่ยนตอน (CC) การเปลี่ยนประเภทของพิกัด (CTH) และการเปลี่ยนประเภทพิกัดย่อย (CTSH) แล้วยังมีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบอื่นอีก 2 ระดับ คือ (1) การเปลี่ยนพิกัดไปยังประเภทพิกัดที่แยกออกมา (Change of Tariff Split Heading: CTHS) เช่น การนำเข้าวัตถุดิบจากประเภทพิกัดที่แยกออกมา ex72.26 (a) (ผลิตภัณฑ์แผ่นรีดทำด้วยเหล็กกล้าเจืออื่น ๆ มีความกว้างน้อยกว่า 600 มิลลิเมตร ไม่ได้ทำการผลิตมากไปกว่าการรีดร้อน) มาแปรรูปเป็นสินค้าในประเภทพิกัดที่แยกออกมา ex72.26 (c) (ผลิตภัณฑ์แผ่นรีดทำด้วยเหล็กกล้าเจืออื่น ๆ มีความกว้างน้อยกว่า 600 มิลลิเมตร หุ้มติดด้วยโลหะใด ๆ) และ (2) การเปลี่ยนพิกัดไปยังประเภทพิกัดย่อยที่แยกออกมา (Change of Tariff Split Sub-heading: CTSHS) เช่น การแปรรูปวัตถุดิบในประเภทพิกัดย่อยที่แยกออกมา ex4401.30 (b) (ซีลี้อยหรือเศษไม้ ไมเคาะหรือติดรวมกัน) ไปเป็นสินค้าในประเภทพิกัดย่อยที่แยกออกมา ex4401.30 (a) (ซีลี้อย หรือเศษไม้ เกาะหรือติดรวมกัน) อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนใน 2 รูปแบบนี้พบค่อนข้างน้อยในความตกลงการค้าเสรีโดยทั่วไป

วิธีการคำนวณมูลค่าเพิ่มหรือสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศ จะขึ้นอยู่กับความตกลงการค้าเสรีแต่ละฉบับ ซึ่งอาจมีการกำหนดมูลค่าของวัตถุดิบที่ไม่ใช่แหล่งกำเนิด (Non-originating material criterion: MC) หรือมูลค่าวัตถุดิบภายในภูมิภาค⁵ (Regional value content: RVC) ตัวอย่างเช่น กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าอาจจะระบุว่า "มูลค่าของวัตถุดิบที่ไม่ใช่แหล่งกำเนิดของสินค้าจะต้องไม่เกินร้อยละ 40" หรืออาจจะระบุว่า "มูลค่าของวัตถุดิบภายในประเทศจะต้องไม่เกินร้อยละ 60" เป็นต้น การคำนวณมูลค่าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตมีหลายวิธี ขึ้นอยู่กับความตกลงแต่ละฉบับ สามารถแสดงได้ตารางที่ 4.1 เช่น

- เกณฑ์มูลค่าของวัตถุดิบที่ไม่ใช่แหล่งกำเนิด (MC) อาจคำนวณมูลค่าจากราคาสินค้าส่งออก ณ ราคา Fob, ราคาส่งออก, Factory cost⁶ และ Ex-works price⁷ เป็นต้น
- เกณฑ์มูลค่าวัตถุดิบในภูมิภาค (RVC) อาจคำนวณจาก ราคาส่งออก ณ ราคา Fob, มูลค่าการทำธุรกรรม (Transaction value), มูลค่าของวัตถุดิบ, ต้นทุนโรงงาน การคำนวณแบบ Build-up และ Build-down⁸ เป็นต้น

เกณฑ์การพิจารณาจากมูลค่าเพิ่มนี้ถือว่าค่อนข้างก่อให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติสูง โดยผู้ประกอบการจำเป็นต้องมีระบบบัญชีบันทึกต้นทุนและแหล่งที่มาของวัตถุดิบ ที่สอดคล้องกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า นอกจากนี้ การคำนวณที่อิงมูลค่าของวัตถุดิบนำเข้าและในประเทศ ทำให้มีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน ค่าจ้างแรงงาน และความผันผวนของราคาสินค้าทั่วไป

2.3) พิจารณาจากกระบวนการผลิตที่สำคัญ (Specific Manufacturing Process) : การพิจารณาจากเกณฑ์ข้อนี้มี 2 แนวทาง คือ (1) การระบุวิธีการหรือกระบวนการผลิตสำคัญที่จะต้องเกิดขึ้นในการผลิตภายในประเทศ (Positive list) เช่น ในการผลิตสินค้าในหมวด X จะต้องมีการทำปฏิกิริยาทางเคมี (Chemical reaction) เกิดขึ้นในอาณาเขตของภูมิภาค⁹ หรือ (2) ระบุวิธีการหรือกระบวนการผลิตที่ไม่ถือว่าเป็นกระบวนการผลิตที่สำคัญ (Negative list) ตัวอย่างเช่น การนำเข้าสินค้าแล้วนำมาแยกชิ้นส่วนเพื่อส่งออก การนำเข้าแล้วนำมาบรรจุหีบห่อใหม่ การละลายน้ำ การทำให้ตกผลึก การทำความสะอาด การแช่เย็น เป็นต้น ซึ่งหากนำเข้าวัตถุดิบแล้วผ่านกระบวนการเพียงเล็กน้อยเหล่านั้น จะไม่ถือว่าเป็นสินค้านำเข้าจากประเทศนั้น

⁵ คำว่า มูลค่าวัตถุดิบภายในภูมิภาค (RVC) และ มูลค่าวัตถุดิบภายในประเทศ (Local content: LC) สามารถใช้แทนกันได้

⁶ Factory cost คำนวณจากรายจ่ายสำหรับวัตถุดิบทั้งหมด รวมกับค่าจ้างแรงงานและค่าบริหารจัดการ (overheads)

⁷ Ex-work price คำนวณจากวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตหักด้วยภาษีภายในประเทศ

⁸ การคิดมูลค่าเพิ่มโดยวิธี Build-down Method และ วิธี Build-up Method มีการใช้ในความตกลงหลายฉบับของสหรัฐฯ เช่น ความตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคีสหรัฐฯ-ออสเตรเลีย สหรัฐฯ-สิงคโปร์ สหรัฐฯ-ชิลี และเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) โดย วิธี Build-down เป็นการคิด RVC จากการหักมูลค่าวัตถุดิบจากต่างประเทศออกจากมูลค่าสินค้ารวมและเทียบเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้ารวม ส่วนวิธี Build-up เป็นการคิด RVC จากมูลค่าวัตถุดิบภายในประเทศเทียบเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้ารวม

⁹ ตัวอย่างกรณีนี้จากความตกลงการค้าเสรีทวีภาคีของสิงคโปร์กับประเทศต่างๆ ในสินค้าเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี

ตารางที่ 4.1 หลักเกณฑ์การพิจารณามูลค่าเพิ่มในความตกลงการค้าเสรีฉบับต่าง ๆ

ความตกลง	หลักเกณฑ์*		การคำนวณมูลค่าเพิ่ม
	MC	RVC	
PANEURO (50)	50-30		Ex-works price
PE (15)ii	50-30		Ex-works price
EU-SA	50-30		Ex-works price
EU-MEX	50-30		Ex-works price
EU-CHILE	50-30		Ex-works price
EFTA-MEX	50-30		Ex-works price
NAFTA		50-60	50 net cost; 60 transaction value
US-CHILE		35-45	35 build-up; 45 build-down
CANADA-CHILE		50-60	50 net cost; 60 transaction value
G3		50-55	Transaction value
MEX-COSTA RICA		41.66-50	41.66 net cost; 50 transaction value
MEX-BOLIVIA		41.66-50	41.66 net cost; 50 transaction value
MEX-CHILE		40-50	40 net cost; 50 transaction value
CACM-CHILE		30	Transaction value
MERCOSUR	40	60	Fob export value
MERCOSUR-CHILE	40		Fob export value
MERCOSUR-BOL	40		Fob export value
CAN	50		Fob export value
LAIA	50		Fob export value
ANZCERTA		50	Factory cost
SAFTA		30-50	Factory cost
SPARTECA		50	Factory cost
AFTA		40	Value of content
JAPAN-SINGAPORE	40	60	Export value
US-SINGAPORE		30-65	30-35 build-up; 45-65 build-down
CHILES-KOREA		30-45	30 build-up; 45 build-down
COMESA	60	35	60 value of materials; 35 ex-factory cost
ECOWAS		30	Factory cost
SADC	70-35		Ex-works price
GULF CC		40	Ex-works price
US-JORDAN		35	Value of materials/processes
US-ISRAEL		35	Value of materials/processes
MEX ISRAEL		35-45	35 net cost; 45 transaction value

หมายเหตุ: * MC คือ เกณฑ์มูลค่าของวัตถุดิบที่ไม่ใช่แหล่งกำเนิด (Non-originating Material Criterion)

RVC คือเกณฑ์มูลค่า วัตถุดิบในภูมิภาค (Regional Value Content)

ที่มา: Estevadeordal and Suominen, 2003.

ข. หลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า

นอกจากการพิจารณาแล้วว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าโดยใช้ 3 หลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว ในความตกลงการค้าเสรีส่วนใหญ่มักจะมีหลักเพิ่มเติม โดยหลักเกณฑ์ที่สำคัญมีอย่างน้อย 2 หลักเกณฑ์คือ

1) หลักเกณฑ์การสะสม (Accumulation) คือ การอนุญาตให้ผู้ผลิตสามารถนำเข้าวัตถุดิบจากประเทศใดประเทศหนึ่งหรือภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งที่ระบุในความตกลง มาพิจารณาเสมือนเป็นวัตถุดิบภายในประเทศคู่ภาคีได้ โดยหลักการนี้มี 3 ประเภท คือ

- *Bilateral accumulation* พิจารณาวัตถุดิบนำเข้าจากประเทศคู่ภาคีที่ทำให้ความตกลงการค้าเสรีให้ถือเป็นวัตถุดิบภายในประเทศ เช่น ในความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-ญี่ปุ่น ระบุว่า วัตถุดิบที่สิงคโปร์นำเข้ามาจากญี่ปุ่นให้ถือเสมือนว่าเป็นวัตถุดิบที่ได้จากประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น
- *Diagonal accumulation* พิจารณาวัตถุดิบนำเข้าจากประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกความตกลงการค้าเสรี (Specific non-member countries) ให้ถือเป็นวัตถุดิบภายในประเทศ เช่น มีการใช้ในความตกลงการค้าเสรีแคนาดา-อิสราเอล (สำหรับประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกความตกลงคือ สหรัฐฯ) กล่าวคือ กรณีที่ผู้ประกอบการในแคนาดานำเข้าวัตถุดิบจากประเทศสหรัฐฯ ให้ถือเสมือนว่าเป็นวัตถุดิบที่มาจากประเทศแคนาดา เป็นต้น
- *Full accumulation* พิจารณาวัตถุดิบนำเข้าจากประเทศต่างๆ ในกลุ่มภูมิภาค เช่น ในเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ระบุว่า วัตถุดิบที่นำเข้าจากประเทศสมาชิกความตกลง ถือเสมือนว่าเป็นวัตถุดิบภายในประเทศของตน เป็นต้น

2) หลักการ Tolerance หรือ *de minimis* คือ การอนุญาตให้สินค้าขั้นสุดท้ายมีส่วนวัตถุดิบจากต่างประเทศ (Non-originating Materials) ได้ไม่เกินสัดส่วนหนึ่ง โดยสัดส่วน *de minimis* นี้ ไม่ต้องนำมาคิดแหล่งกำเนิดของสินค้าขั้นสุดท้าย เช่น ความตกลงการค้าเสรีแคนาดา-ชิลี กำหนดไว้ร้อยละ 9 ความตกลงสหภาพยุโรปกำหนดไว้ร้อยละ 10 เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA) กำหนดไว้ร้อยละ 7 แต่ไม่ใช้กับสาขาสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น

4.1.3 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีต่างๆ

ความตกลงการค้าเสรีแต่ละฉบับ จะมีกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแตกต่างกันออกไปในแต่ละความตกลง ซึ่งโดยภาพรวมจะอิงหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 4.2 บางความตกลงอาจใช้การพิจารณาแหล่งกำเนิดอิงกับหลักเกณฑ์เพียงหลักเกณฑ์เดียว ขณะที่บางความตกลงอาจใช้หลายหลักเกณฑ์ประกอบกันในการพิจารณา องค์การการค้าโลก (WTO, 2002) ได้วิเคราะห์กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าของความตกลงการค้าเสรีจำนวน 93 ความตกลง (ความตกลงการค้าเสรีจำนวน 87 ความตกลง และสหภาพศุลกากร 6 ความตกลง) ดังแสดงในตารางที่ 4.2 พบว่า

- ส่วนใหญ่มีการใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า คือ การพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราศุลกากร (CTC) การพิจารณาสัดส่วนมูลค่าเพิ่มหรือสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศ และการพิจารณาจากกระบวนการผลิต
- การพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราศุลกากรและการพิจารณาจากสัดส่วนมูลค่าเพิ่มใช้ในหลายหมวดสินค้า (Chapter) ในขณะที่การพิจารณาจากกระบวนการผลิตจะใช้ในบางอุตสาหกรรมเท่านั้น เช่น สิ่งทอและเคมีภัณฑ์
- การพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราศุลกากร เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้มากที่สุด จำนวน 89 ความตกลง โดยส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนพิกัดในระดับ 4 พิกัดแรก (CTH) การพิจารณาสัดส่วนมูลค่าเพิ่มใช้ใน 79 ความตกลง และการพิจารณาจากกระบวนการผลิตใช้ใน 74 ความตกลง
- วิธีที่ใช้พิจารณามูลค่าเพิ่มคือ คิดจากมูลค่าวัตถุดิบนำเข้า (Import content) ว่าไม่เกินสัดส่วนหนึ่งๆ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในช่วงร้อยละ 30-60 โดยมีการใช้ในความตกลง 70 ความตกลง ส่วนการคิดจากสัดส่วนมูลค่าวัตถุดิบภายในประเทศใช้ใน 9 ความตกลง ส่วนใหญ่อยู่ระหว่างร้อยละ 25-65

ตารางที่ 4.2 ภาพรวมกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรี

ความตกลง	จำนวนความตกลง	หลักเกณฑ์การพิจารณา			
		การเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราศุลกากร (CTC)	สัดส่วนมูลค่าเพิ่ม (Value-added)		กระบวนการผลิต (Process rule)
			MC	RVC	
สหภาพศุลกากร	6	6	2 (40-60%)	2 (35-60%)	-
ความตกลงการค้าเสรี	87	83	68 (30-60%)	7 (25-65%)	74
รวม	93	89	70	9	74

ที่มา: WTO, 2002.

ความตกลงการค้าเสรีแต่ละฉบับมีความเข้มงวดแตกต่างกัน คือในแต่ละฉบับจะมีการใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดต่างกันสำหรับสินค้าแต่ละชนิด โดยระบุหลักเกณฑ์เฉพาะในการพิจารณาแหล่งกำเนิด (Product-specific RoO) ทุกรายการตามพิกัดสินค้า ตัวอย่างเช่น กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีสหรัฐ-สิงคโปร์มีกฎเฉพาะสำหรับแต่ละสินค้า ซึ่งเอกสารที่ระบุกฎเฉพาะสำหรับการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้านี้มีความหนากว่า 240 หน้า และมีการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าจากหลายหลักเกณฑ์ประกอบกัน

รูปที่ 4.1 แสดงดัชนีวัดความเข้มงวดของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าในความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ โดยดัชนีมีค่าระหว่าง 1-7 ดัชนีเท่ากับ 1 แสดงว่ามีความเข้มงวดน้อยที่สุด

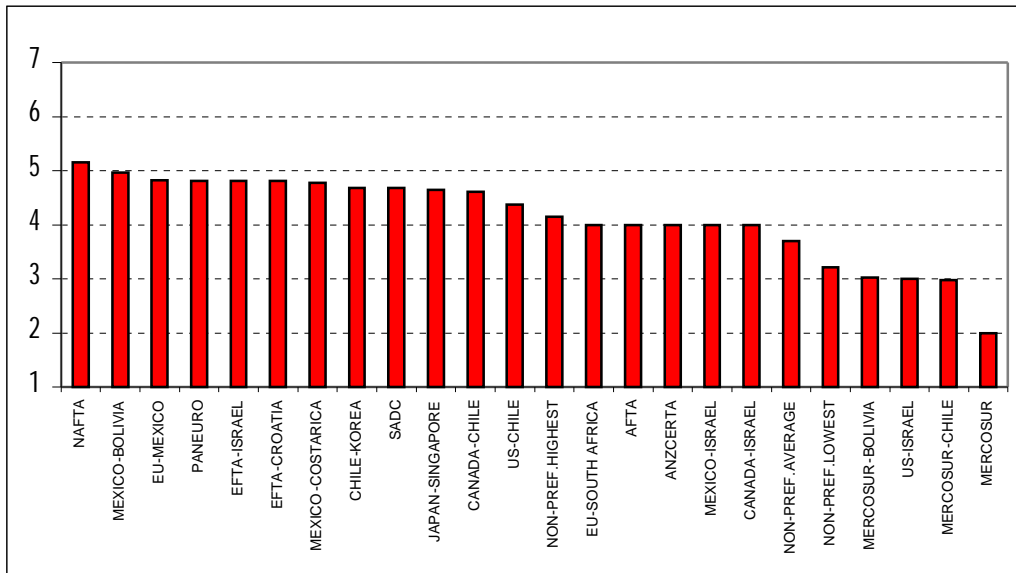
(พิจารณาจากการเปลี่ยนรหัสในระดับ 8-10 พิกัด) ในขณะที่ดัชนีเท่ากับ 7 แสดงว่ามีความเข้มงวดมากที่สุด (พิจารณาจากการเปลี่ยนพิกัดในระดับ 2 พิกัดและพิจารณากระบวนการผลิตเฉพาะที่ใช้)

ดัชนีวัดความเข้มงวดของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแสดงให้เห็นว่า เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) มีความเข้มงวดสูงสุด รองลงมาคือ ความตกลงการค้าเสรีเม็กซิโก-โบลิเวีย และสหภาพยุโรป-เม็กซิโก ตามลำดับ ในทางตรงกันข้าม ความตกลง MERCOSUR มีความเข้มงวดน้อยที่สุด ทั้งนี้ เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ซึ่งไทยเป็นสมาชิกนั้นมีค่าดัชนีวัดความเข้มงวดเท่ากับ 4

การที่กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดมีความเข้มงวดเพิ่มขึ้นในแต่ละความตกลง ประเทศหนึ่งๆ ที่มีการทำความตกลงการค้าเสรีหลายฉบับ และคู่เจรจาแต่ละประเทศมีการเจรจาในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ใช้หลักเกณฑ์แตกต่างกัน อาจทำให้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีต่างๆ ไม่สอดคล้องกันได้ เช่น หลักเกณฑ์การพิจารณาของ AFTA พิจารณาจากสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศ (Local content) ร้อยละ 40 โดยสามารถคิดสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศให้รวมวัตถุดิบจากประเทศอาเซียนอื่นเสมือนเป็นวัตถุดิบของไทยด้วย (Full Accumulation) ขณะที่ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียไม่สามารถนำวัตถุดิบจากประเทศอาเซียนมาคิดรวมเป็นวัตถุดิบภายในประเทศของไทยได้¹⁰ เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันมีความตกลงการค้าเสรีในโลกมากกว่า 200 ฉบับ กฎที่ซับซ้อนและไม่สอดคล้องกันในความตกลงการค้าเสรีกับประเทศคู่ภาคีต่างๆ อาจสร้างความสับสนและเพิ่มต้นทุนให้กับผู้ประกอบการและภาครัฐได้

¹⁰ ยกเว้นสำหรับสินค้าพิกัด 50-64 (สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม) ซึ่งสามารถใช้วัตถุดิบจากประเทศกำลังพัฒนาได้ไม่เกินร้อยละ 25 (จากภาคผนวก 4.1 ข้อ 8 ของความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย)

รูปที่ 4.1 ดัชนีวัดความเข้มงวด (Restrictiveness Index) ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีฉบับต่าง ๆ



หมายเหตุ:

1. ดัชนีนี้มีค่าตั้งแต่ 0 ถึง 7 โดยค่า 0 แปลว่ามีความเข้มงวดน้อยที่สุด ค่า 7 คือ มีความเข้มงวดมากที่สุด
2. ค่าดัชนีคำนวณโดยการให้ค่าความเข้มงวดของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้านำเข้ารายสินค้า ของความตกลงการค้าเสรีแต่ละฉบับ แล้วจึงนำมาหาค่าเฉลี่ยเลขคณิต ซึ่งค่าความเข้มงวดมีเกณฑ์ในการกำหนดค่าดังนี้ (Y คือค่าความเข้มงวดของกฎ และ Y* คือกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้านำเข้า)

Y = 1 เมื่อ	Y* ≤ CI (การเปลี่ยนในระดับ 8-10 พิกัด)
Y = 2 เมื่อ	CI < Y* ≤ CS (การเปลี่ยนในระดับ 6 พิกัด)
Y = 3 เมื่อ	CS < Y* ≤ CS และ VC (เกณฑ์มูลค่าเพิ่ม)
Y = 4 เมื่อ	CS และ VC < Y* ≤ CH (การเปลี่ยนในระดับ 4 พิกัด)
Y = 5 เมื่อ	CH < Y* ≤ CH และ VC
Y = 6 เมื่อ	CH และ VC < Y* ≤ CC (การเปลี่ยนในระดับ 2 พิกัด)
Y = 7 เมื่อ	CC < Y* ≤ CC และ TECH (การพิจารณากระบวนการผลิตเฉพาะ)

ที่มา: Estevadeordal and Suominen, 2003.

4.2 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคีของสหรัฐอเมริกา

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคีของสหรัฐ กับประเทศคู่เจรจาจะประกอบด้วยเนื้อหาที่สำคัญ 2 ส่วนหลักคือ ส่วนของหลักเกณฑ์การพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าที่ระบุเป็นรายพิกัดของสินค้า (Specific Rules of Origin) ที่ปรากฏในภาคผนวกของข้อตกลง (Annex) และส่วนที่สองจะเป็นส่วนของบทบัญญัติทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Text on Rules of Origin) อันประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการระบุ (Origin Conferring) และตรวจสอบแหล่งกำเนิด (Origin Determination) และกระบวนการทางศุลกากรที่เกี่ยวกับสินค้าที่ได้

แหล่งกำเนิด(Origin Procedures) ดังนั้น การนำเสนอในหัวข้อ 4.2 นี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกจะสรุปภาพรวมของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดในรายสินค้าในความตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคีของสหรัฐฯ ส่วนที่สอง จะสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับบทบัญญัติทั่วไปในความตกลงสหรัฐฯ

4.2.1 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า

ความตกลงเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของสหรัฐฯ จะมีเนื้อหาที่คล้ายกันในทุกความตกลง (ดูตารางภาคผนวกที่ 4.1 ประกอบ) การที่สหรัฐฯ เป็นประเทศที่มียุทธศาสตร์การค้าหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับพหุภาคี (องค์การการค้าโลก) ระดับภูมิภาค (NAFTA) และระดับทวีภาคี (จอร์แดน อิสราเอล ชิลี ออสเตรเลีย สิงคโปร์ ฯลฯ) สหรัฐฯ จึงมีกรอบการเจรจาความตกลงในประเด็นต่างๆ อยู่ก่อนแล้ว ในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดก็เช่นกัน ซึ่งในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐฯ พบว่า ส่วนใหญ่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะคล้ายกัน แต่มีความเข้มงวดของการกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบที่ใช้ภายในประเทศ (RVC) ที่แตกต่างกันออกไปในรายสินค้า

การวิเคราะห์ความเข้มงวดของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือและความตกลงสหรัฐฯ-ชิลีของ Estevadeordal and Suominen (2003) ที่แสดงในตารางที่ 4.3 แสดงให้เห็นว่า สินค้าแต่ละชนิดมีความเข้มงวดของกฎแตกต่างกัน แต่ความเข้มงวดดังกล่าวไม่ได้แตกต่างกันมากนักระหว่างสองความตกลง โดยสินค้าชนิดเดียวกันจะมีความเข้มงวดระดับเทียบเท่าหรือใกล้เคียงกัน เช่น สัตว์มีชีวิต พืชผัก ไขมันและน้ำมัน ที่มีความเข้มงวดที่ระดับ 6.0 และเหล็ก ซึ่งมีความเข้มงวดที่ระดับ 4.6 ทั้งในความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือและความตกลงสหรัฐฯ-ชิลี

ความเข้มงวดของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดในสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือมีระดับสูงสุดคือ 6.9 รองลงมาได้แก่ สัตว์มีชีวิต พืชผัก ไขมันและน้ำมันจะมีความเข้มงวดรองลงมาอยู่ที่ระดับ 6.0 ทั้งในความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือและความตกลงสหรัฐฯ-ชิลี สินค้าที่มีความเข้มงวดไม่มากนักได้แก่ สินค้าเคมีภัณฑ์ในความตกลงสหรัฐฯ-ชิลี ซึ่งมีระดับ 2.6 (ความเข้มงวดน้อยที่สุดคือ 0) ดังแสดงในตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 ดัชนีความเข้มงวดรายสินค้าของเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ
และความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-ชิลี

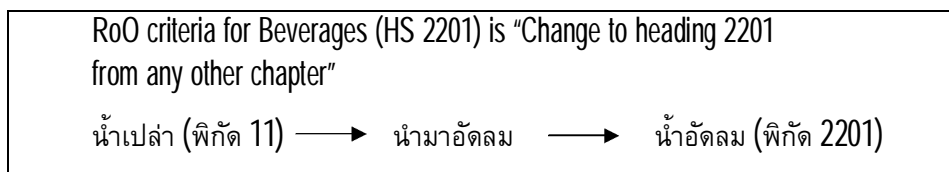
สินค้า	เขตการค้าเสรี อเมริกาเหนือ	ความตกลงสหรัฐฯ- ชิลี
1. สัตว์มีชีวิต	6.0	6.0
2. พืชผัก	6.0	6.0
3. ไขมันและน้ำมัน	6.0	6.0
4. อาหารเครื่องดื่มและยาสูบ	4.7	5.7
5. ผลิตภัณฑ์แร่	6.0	3.9
6. เคมีภัณฑ์	5.3	2.6
7. พลาสติก	4.8	3.7
8. เครื่องหนัง	5.6	5.0
9. ผลิตภัณฑ์ไม้	4.0	4.1
10. กระจกและเยื่อกระดาษ	4.8	4.9
11. สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	6.9	5.9
12. รองเท้า	4.9	4.8
13. หินและแก้ว	4.9	4.4
14. อัญมณี	5.3	5.2
15. เหล็ก	4.6	4.6
16. เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า	3.2	2.9
17. ยานพาหนะ	4.8	4.2
18. เลนส์	4.0	4.5
19. อากาศยาน	4.7	5.5
20. งานศิลปะ	5.1	5.3
ค่าเฉลี่ย	5.1	4.8

หมายเหตุ: ดัชนีมีค่าตั้งแต่ 0 ถึง 7 โดยค่า 0 แปลว่ามีความเข้มงวดน้อยที่สุด ค่า 7 คือ มีความเข้มงวดมากที่สุด
ที่มา: Estevadeordal and Suominen, 2003.

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐฯ ส่วนใหญ่ใช้หลักเกณฑ์การแปรสภาพอย่างเพียงพอ (Substantial transformation) ซึ่งพิจารณาจาก 3 หลักเกณฑ์ได้แก่ 1) การเปลี่ยนพิกัดอัตราศุลกากร 2) สัดส่วนมูลค่าเพิ่มหรือสัดส่วนวัตถุดิบ 3) กระบวนการผลิตที่สำคัญ โดยหลักเกณฑ์การแปรสภาพอย่างเพียงพอใช้ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดของสินค้าอุตสาหกรรมเป็นหลัก เนื่องจากสินค้าอุตสาหกรรมนั้นจะมีกระบวนการผลิตที่ซับซ้อน หลายขั้นตอน และอาจเกิดขึ้นหลายประเทศ ซึ่งการพิจารณาว่าสินค้าชิ้นหนึ่งเกิดในประเทศใดนั้น ความตกลงการค้าเสรีทั่วไปจะพิจารณาว่าสินค้านั้นได้มีการผลิตหรือการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการที่สำคัญเกิดขึ้นในประเทศนั้นอย่างเพียงพอหรือไม่

1) การเปลี่ยนพิกัดอัตราศุลกากร เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นส่วนใหญ่ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดในความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐฯ โดยความตกลงจะระบุว่า สินค้าที่จะได้แหล่งกำเนิดจากประเทศใด จะต้องมีการนำเข้าวัตถุดิบและแปรสภาพวัตถุดิบจนมีการเปลี่ยนพิกัดอัตราศุลกากรไปจากพิกัดเดิมเกิดขึ้นในประเทศนั้น ในความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐฯ ส่วนใหญ่จะเป็นการเปลี่ยนพิกัดที่ระดับประเภทพิกัด (Heading) และประเภทพิกัดย่อย (Subheading) การพิจารณาแหล่งกำเนิดตามหลักเกณฑ์นี้จะใช้พิกัดอัตราศุลกากรตามระบบพิกัดศุลกากรโลก (Harmonized system) ตัวอย่าง กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดในความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์ที่ใช้หลักเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดอัตราศุลกากร เช่น น้ำอัดลม (พิกัด 2201) จะได้แหล่งกำเนิดจากประเทศสิงคโปร์ต่อเมื่อวัตถุดิบนำเข้าที่ใช้ในการผลิตมีการเปลี่ยนประเภทพิกัด ดังนั้น น้ำอัดลมจากสิงคโปร์ที่ส่งออกไปยังสหรัฐฯ จะได้รับสิทธิพิเศษด้านภาษีภายใต้ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-สิงคโปร์

รูปที่ 4.2 หลักเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดอัตราศุลกากร



โดยปกติแล้ว หลักเกณฑ์การพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าแต่ละหลักเกณฑ์จะมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันออกไป กรณีการเปลี่ยนพิกัดอัตราศุลกากรนั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่ง่ายต่อการปฏิบัติตาม แต่ปัจจุบัน สินค้าที่มีการซื้อขายกันระหว่างประเทศนั้นมีจำนวนมาก การแยกสินค้าโดยใช้พิกัดอัตราศุลกากรไม่อาจทำได้ทุกรายการ และระบบพิกัดอัตราศุลกากรโลกมิได้ออกแบบมาเพื่อการระบุแหล่งกำเนิดสินค้า ทำให้สินค้าบางชนิดที่นำมาแปรสภาพอย่างเพียงพอในประเทศหนึ่งแต่พบว่าสินค้านั้นไม่มีการเปลี่ยนพิกัด สินค้าดังกล่าวจะไม่ได้แหล่งกำเนิดทั้งที่สินค้ามีการแปรสภาพอย่างเพียงพอ จากข้อเสียดังกล่าว ความตกลงการค้าเสรีทั่วไปรวมทั้งความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐฯ ได้มีการใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดอื่นร่วมพิจารณาด้วย กล่าวคือ นอกจากใช้หลักเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดอัตราศุลกากรแล้วยังมีการใช้หลักเกณฑ์มูลค่าเพิ่มหรือมูลค่าวัตถุดิบเพื่อกำหนดการใช้ทรัพยากรในประเทศนั้นร่วมไปด้วย

2) การกำหนดมูลค่าเพิ่มหรือมูลค่าวัตถุดิบ เป็นหลักเกณฑ์การแปรสภาพอย่างเพียงพออีกหลักเกณฑ์หนึ่งที่พบในความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐฯ โดยหลักการแล้ว การใช้วัตถุดิบที่หาได้ภายในประเทศในการผลิตหรือการแปรสภาพสินค้าในระดับสัดส่วนหนึ่ง จะถือว่า สินค้ามีแหล่งกำเนิดจากประเทศนั้น ความตกลงของสหรัฐฯ จะระบุสัดส่วนมูลค่าวัตถุดิบภายในภูมิภาคไว้สัดส่วนหนึ่ง ถ้าสินค้าใดมีการใช้วัตถุดิบภายในประเทศตามสัดส่วนที่กำหนดในความตกลงจะถือว่าได้แหล่งกำเนิดจากประเทศนั้น ซึ่งสัดส่วนของวัตถุดิบภายในประเทศจะแตกต่างกันไปในแต่ละคู่ความตกลง เช่น ความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์และความตกลงสหรัฐฯ-ออสเตรเลียส่วนใหญ่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 35-45 ขณะที่ความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือส่วนใหญ่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 50-60

วิธีการคิดมูลค่าวัตถุดิบของความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ นั้น จะคิดโดยวิธีที่เรียกว่า Build-up และ Build-down¹¹ ยกเว้น สินค้าหมวดยานยนต์ที่ใช้วิธีการคิดมูลค่าวัตถุดิบแบบต้นทุนสุทธิ¹² (Net cost method) โดยความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์จะกำหนดไว้ว่า หากใช้วิธีการคิดมูลค่าวัตถุดิบแบบ Build-up สัดส่วนการใช้วัตถุดิบจะกำหนดที่ร้อยละ 35 ขณะที่การคิดด้วยวิธี Build-down สัดส่วนวัตถุดิบจะถูกกำหนดไว้ที่ร้อยละ 45 ถ้าสินค้าส่งออกอยู่ในหมวดยานยนต์จะใช้วิธีคิดสัดส่วนวัตถุดิบแบบต้นทุนสุทธิและกำหนดไว้ที่ร้อยละ 50

3) กระบวนการผลิตเฉพาะ สินค้าเคมีภัณฑ์ในความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-สิงคโปร์ มีการระบุกระบวนการผลิตเฉพาะอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นแล้วถือว่าได้แหล่งกำเนิด ซึ่งในความตกลงระบุว่า สินค้าเคมีภัณฑ์ที่จะได้แหล่งกำเนิดจากประเทศสมาชิกความตกลงต่อเมื่อมีการเกิดปฏิกิริยาเคมีเกิดขึ้นในประเทศนั้น¹³ (Chemical Reaction) นอกจากนี้ยังมีการระบุว่า ปฏิกิริยาเคมีใดที่เกิดขึ้นในประเทศแล้วไม่ถือว่า สินค้ามีแหล่งกำเนิดจากประเทศนั้น ได้แก่ การละลายน้ำ การตกผลึก เป็นต้น¹⁴

การระบุกระบวนการผลิตเฉพาะ หรือกระบวนการผลิตที่สำคัญยังพบในสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เช่น ความตกลงสหรัฐฯ-ชิลี ระบุว่า เสื้อแจ็กเก็ต (พิกัด 6102.90) ที่จะได้แหล่งกำเนิดจะต้องมีการตัดและเย็บ ตลอดจนมีการประกอบชิ้นส่วนทั้งหมดเกิดขึ้นในประเทศสมาชิก เป็นต้น นอกจากนี้ สำหรับสินค้าทั่วไปยังมีการระบุอย่างชัดเจนว่า กระบวนการผลิตอย่างง่าย เช่น การบรรจุหีบห่อ (Packaging) การผสมสินค้า (Combining) ไม่ถือว่าเป็นการได้แหล่งกำเนิด¹⁵

กรณีที่สินค้านำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศมาทำการผลิตสินค้า โดยสัดส่วนที่นำเข้ามาไม่เกินร้อยละ 10 ของมูลค่าวัตถุดิบทั้งหมด ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-สิงคโปร์และความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-ออสเตรเลีย จะไม่นำสัดส่วนวัตถุดิบนั้นมาคิดแหล่งกำเนิดสินค้า เรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า "de minimis" อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ de minimis นี้ไม่สามารถใช้ร่วมกับหลักเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดอัตราศุลกากร กล่าวคือ หากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้านำเข้าระบุว่า การได้แหล่งกำเนิดสินค้าจะต้องมีการเปลี่ยนพิกัดอัตราศุลกากรของวัตถุดิบนำเข้า แม้ว่าสินค้านั้นจะมีการใช้วัตถุดิบนำเข้าบางอย่างที่มีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 10 ก็ต้องนำวัตถุดิบดังกล่าวมาพิจารณาว่ามีการเปลี่ยนพิกัด โดยไม่มีข้อยกเว้น¹⁶

¹¹ วิธี Build-down เป็นการคิด RVC จากการหักมูลค่าวัตถุดิบจากต่างประเทศออกจากมูลค่าสินค้ารวมและเทียบเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้ารวม ส่วนวิธี Build-up เป็นการคิด RVC จากมูลค่าวัตถุดิบภายในประเทศเทียบเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้ารวม

¹² วิธีต้นทุนสุทธิ เป็นการคิด RVC จากการหักมูลค่าวัตถุดิบจากต่างประเทศออกจากมูลค่าต้นทุนสุทธิของสินค้าและเทียบเป็นร้อยละ ของต้นทุนสุทธิของสินค้า

¹³ United States-Singapore Free Trade Agreement, Annex 3A

¹⁴ "Chemical Reaction involves a biochemical process, which results in a molecule with a new structure. Mere dilution with water and another substance, which do not change the characteristics of the input, will not be considered to be a chemical reaction"

¹⁵ United States-Chile Free Trade Agreement , Chapter 4 : Rules of Origin, Article 4.1.2

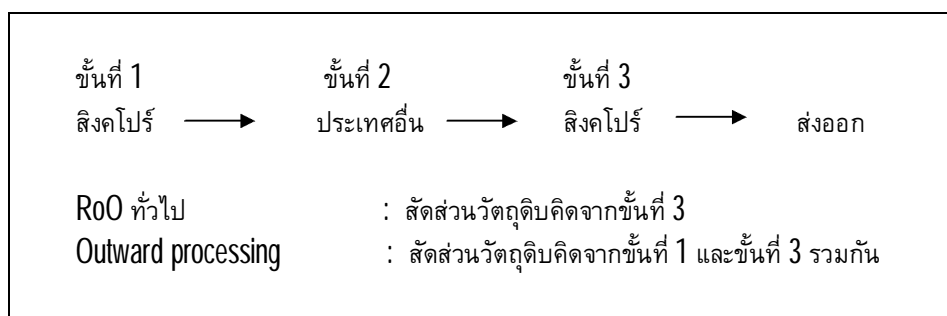
¹⁶ United States-Singapore Free Trade Agreement, Chapter 3: Rules of Origin, Article 3.3.1

หลักเกณฑ์เพิ่มเติมที่พบในทุกความตกลงของสหรัฐฯ คือ หลักการสะสม (Accumulation) ซึ่งระบุไว้ว่า หากมีการนำเข้าวัตถุดิบจากประเทศคู่ภาคี ให้ถือเสมือนวัตถุดิบนั้นเป็นวัตถุดิบในประเทศผู้ผลิต เช่น ผู้ประกอบการสิงคโปร์นำเข้าวัตถุดิบจากสหรัฐฯ จะถือว่าวัตถุดิบนั้นเสมือนเป็นวัตถุดิบที่ได้จากประเทศสิงคโปร์ ภายใต้ความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์ เป็นต้น

ในความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-สิงคโปร์ มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าแตกต่างออกไปจากความตกลงการค้าเสรีอื่น ได้แก่ หลักเกณฑ์การผลิตนอกเขตประเทศ (OP) และหลักเกณฑ์การผลิตประกอบสินค้าจากหลายประเทศ (ISI) ซึ่งหลักเกณฑ์แรกเป็นหลักเกณฑ์ที่สิงคโปร์กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการเจรจาการค้าเสรีของตน ขณะที่หลักเกณฑ์ที่สองจะพบเฉพาะความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์

การผลิตนอกเขตประเทศ (Outward processing) เป็นหลักเกณฑ์การคิดแหล่งกำเนิดแบบพิเศษที่พบเฉพาะความตกลงของสิงคโปร์กับประเทศคู่ค้า เช่น ความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์ หลักการคือ ในกรณีที่กระบวนการผลิตสินค้าเกิดขึ้นในหลายประเทศ กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าทั่วไป จะพิจารณาสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศเฉพาะประเทศสุดท้ายที่เกิดการผลิตขึ้นเท่านั้น กรณีกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่สิงคโปร์เจรจากับประเทศคู่ภาคีนั้น จะพิจารณาสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศในทุกขั้นตอนการผลิตที่เกิดในประเทศสิงคโปร์ ตัวอย่างเช่น สมมติสินค้ามีกระบวนการผลิต 3 ขั้นตอนใน 2 ประเทศ ขั้นตอนแรกผลิตในสิงคโปร์แล้วส่งออกไปต่างประเทศเพื่อผลิตขั้นที่สอง จากนั้นนำเข้ามาสิงคโปร์เพื่อผลิตขั้นสุดท้ายก่อนส่งออก กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าทั่วไป จะพิจารณาสัดส่วนวัตถุดิบในประเทศสิงคโปร์เฉพาะขั้นตอนที่ 3 เท่านั้น ทำให้การใช้วัตถุดิบจากประเทศสิงคโปร์มีสัดส่วนต่ำกว่าความเป็นจริง หลักเกณฑ์การผลิตนอกเขตประเทศ จะพิจารณาทุกขั้นตอนการผลิตที่เกิดขึ้นในสิงคโปร์ ซึ่งในกรณีนี้คือการพิจารณาสัดส่วนวัตถุดิบขั้นที่ 1 และขั้นที่ 3 รวมกัน ดังแสดงในรูปที่ 4.3

รูปที่ 4.3 การคิดสัดส่วนวัตถุดิบภายใต้หลักเกณฑ์การผลิตนอกเขตประเทศ



หลักเกณฑ์ที่สองของความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-สิงคโปร์ คือ *การผลิตประกอบสินค้าจากหลายประเทศ (Integrated Sourcing Initiative : ISI)* โดยมีหลักการว่า สินค้าหมวดเทคโนโลยี

สารสนเทศและชิ้นส่วน และอุปกรณ์ทางการแพทย์จำนวน 266 รายการที่ระบุในความตกลงการค้าเสรี สหรัฐฯ-สิงคโปร์¹⁷ ไม่ต้องพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า กล่าวคือ หากมีการส่งสินค้าจำนวน 266 รายการนี้จากสิงคโปร์ ให้ถือว่าไม่มีแหล่งกำเนิดสินค้าจากประเทศสิงคโปร์ โดยไม่ต้องใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้ามาตรวจสอบ และสหรัฐฯ จะยกเว้น Merchandise Processing Fee¹⁸ ของสินค้าทั้ง 266 รายการดังกล่าวแก่สิงคโปร์ ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาแหล่งกำเนิดนี้ได้ส่งผลเสียต่อประเทศทั้งสองแต่อย่างใด เนื่องจากทั้งคู่มีอัตราภาษีนำเข้าสินค้าหมวดดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำอยู่แล้ว

สินค้าที่ได้มาหรือมีการผลิตโดยใช้วัตถุดิบภายในประเทศทั้งหมด (Wholly obtained goods) จะถือว่าได้แหล่งกำเนิดจากประเทศนั้นทันที สินค้าที่ไม่มีการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศหรือเป็นสินค้าที่ได้มาหรือผลิตจากประเทศสมาชิกความตกลงระหว่างสหรัฐฯ กับคู่เจรจา จะถูกระบุไว้ในความตกลงการค้าเสรีในส่วนท้ายของข้อตกลงเรื่องกฎว่าแหล่งกำเนิดสินค้า¹⁹ ซึ่งรายการสินค้าที่ระบุว่าเป็นสินค้าที่ได้มาจากในประเทศทั้งหมดในความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐฯ จะคล้ายคลึงกัน ตัวอย่างสินค้า เช่น แร่ธาตุ สัตว์มีชีวิตที่เกิดและเติบโตในประเทศ พืชผักที่เก็บเกี่ยวในประเทศ สัตว์น้ำที่จับได้โดยเรือของประเทศสมาชิกความตกลง เป็นต้น สามารถสรุปได้ในตารางภาคผนวกที่ 4.2

โดยสรุป การพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐฯ จะใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้ในความตกลงการค้าเสรี คือใช้หลักเกณฑ์การแปรสภาพอย่างเพียงพอ ซึ่งพิจารณาได้จากการเปลี่ยนพิกัดอัตราศุลกากรของสินค้า การพิจารณามูลค่าวัตถุดิบภายในประเทศ และกระบวนการผลิตเฉพาะ หากสินค้าไม่มีการนำเข้าวัตถุดิบจะถือว่าสินค้านั้นได้แหล่งกำเนิดภายใต้หลักเกณฑ์สินค้าได้มาหรือผลิตในประเทศสมาชิกความตกลงทั้งหมด อย่างไรก็ตาม แม้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การได้แหล่งกำเนิดสินค้าของสหรัฐฯ จะไม่แตกต่างไปจากความตกลงการค้าเสรีของประเทศอื่นมากนัก แต่ในรายละเอียดที่เฉพาะลงไป ในรายสินค้านั้นอาจมีความเข้มงวดมากน้อยต่างกัน นอกจากนี้ กระบวนการระบุหรือตรวจสอบ ตลอดจนการขอรับสิทธิพิเศษด้านภาษีเมื่อสินค้านำเข้าด้วยแหล่งกำเนิดก็มีความสำคัญเช่นกัน เพราะถ้าประเทศสมาชิกความตกลงไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบของข้อตกลง อาจสูญเสียผลประโยชน์ที่จะได้รับการทำความตกลงการค้าเสรีก็เป็นได้

4.2.2 สาระสำคัญของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์

บทบัญญัติทั่วไปของความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศคู่เจรจจะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการระบุแหล่งกำเนิด การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ได้แหล่งกำเนิดของประเทศภาคี ตลอดจนการตรวจสอบแหล่งกำเนิดสินค้าไว้ (ดูหัวข้อบทบัญญัติความตกลงการค้า

¹⁷ Annex 3B ของความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-สิงคโปร์

¹⁸ Merchandise Processing Fee คือค่าธรรมเนียมที่สหรัฐฯ เก็บกับสินค้านำเข้าทุกชนิด โดยเป็นค่าบริการศุลกากรของสหรัฐฯ (U.S. Customs service) อัตราที่คิดคือร้อยละ 0.21 ของมูลค่าสินค้านำเข้า

¹⁹ United States-Singapore Free Trade Agreement, Chapter 3: Rules of Origin, Article 3.19.4

เสรีแบบทวีภาคีของสหรัฐฯ ในตารางภาคผนวกที่ 4.3) ซึ่งบทบัญญัตินี้มีความสำคัญเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาแหล่งกำเนิดรายสินค้า เพราะถ้าผู้ประกอบการในประเทศภาคีสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ได้ อาจทำให้สินค้าที่ควรจะได้รับสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรจากการทำความตกลงการค้าเสรีไม่ได้ลดภาษี ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้สรุปสาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมเปิดเสรีการค้ากับสหรัฐฯ เรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า และจากการที่สหรัฐฯ จะใช้กรอบความตกลงการค้าเสรีที่ทำกับสิงคโปร์ในการเจรจากับไทย จึงสรุปสาระสำคัญของข้อตกลงเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของความตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคีระหว่างสหรัฐฯ และสิงคโปร์ ไว้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1: การระบุแหล่งกำเนิดสินค้า

- สินค้าที่มีแหล่งกำเนิด (Originating goods) จากประเทศคู่ภาคีเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิพิเศษทางด้านภาษีภายใต้ความตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคี โดยสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดนั้นจะต้องเป็นสินค้าที่ได้มาหรือมีการผลิตภายในประเทศภาคีสมาชิก ความตกลง หรือเป็นสินค้าผ่านเงื่อนไขของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดเฉพาะสำหรับสินค้า (Product specific RoO) ใน Annex 3A หรือตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในบทนี้เท่านั้น
- Annex 3B ระบุรายการสินค้าหมวดเทคโนโลยีสารสนเทศและอุปกรณ์ทางการแพทย์ จำนวน 266 รายการที่ไม่ต้องนำมาคิดแหล่งกำเนิด กล่าวคือ การนำเข้าสินค้าตามรายการดังกล่าวจากประเทศนอกภาคี จะถือเสมือนเป็นสินค้าหรือวัตถุดิบที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศภาคีสมาชิก เช่น สิงคโปร์นำเข้าวัตถุดิบจากประเทศอินโดนีเซีย แล้วส่งไปยังสหรัฐฯ แม้ว่าสินค้านั้นจะไม่มีเปลี่ยนแปลงให้ถือว่ามีแหล่งกำเนิดจากประเทศสิงคโปร์ ตามหลักการผลิตประกอบสินค้าจากหลายประเทศ²⁰ (Integrated Sourcing Initiative)
- สินค้าที่มีการนำกลับมาคืนสภาพ (Recovered goods) หรือสินค้าที่มีการนำมาผลิตใหม่ (Remanufactured goods) ถือว่ามีแหล่งกำเนิดในประเทศที่มีกระบวนการคืนสภาพหรือการผลิตใหม่เกิดขึ้น ตามรายละเอียดที่ระบุใน Annex 3C
- วัตถุดิบนำเข้าที่มีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 ของมูลค่าสินค้ารวม จะถือว่าวัตถุดิบนั้นเป็นวัตถุดิบภายในประเทศผู้ส่งออกสินค้า และสามารถนับรวมในมูลค่าวัตถุดิบภายในประเทศตามหลักเกณฑ์การพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าใน Annex 3A หลักการนี้เรียกว่า "*de minimis*" อย่างไรก็ตาม หลักการจะยกเว้นไม่ใช้พิจารณาในสินค้าเกษตรบางรายการ เช่น น้ำตาลและนม เป็นต้น

²⁰ ทั้งนี้ สหรัฐฯ จะยกเว้น Merchandise Processing Fee ที่เก็บจากสินค้าทั้ง 266 รายการแก่สิงคโปร์ด้วย

- หลักการ *de minimis* ในสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มกำหนดว่า การใช้เส้นด้ายหรือเส้นใยที่นำเข้ามาจากประเทศที่สามในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 7 ของน้ำหนักของส่วนประกอบสินค้านั้น ไม่ต้องนำสัดส่วนดังกล่าวมาพิจารณาแหล่งกำเนิด
- สินค้าที่มีส่วนประกอบของด้ายยัดหรือด้ายยาง จะต้องมีการบวนการผลิตทั้งหมดเกิดขึ้นในประเทศภาคีสมาชิกเท่านั้น จึงจะถือว่าได้แหล่งกำเนิด
- วิธีการคำนวณมูลค่าสัดส่วนวัตถุดิบภายในภูมิภาค (RVC) ในความตกลงมี 2 วิธี ได้แก่ Build-down และ Build-up วิธี Build-down เป็นการคิด RVC จากการหักมูลค่าวัตถุดิบจากต่างประเทศออกจากมูลค่าสินค้านำเข้ารวมและเทียบเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้านำเข้ารวม ส่วนวิธี Build-up เป็นการคิด RVC จากมูลค่าวัตถุดิบภายในประเทศเทียบเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้านำเข้ารวม
- ส่วนประกอบ เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ส่งมากับสินค้าที่ได้แหล่งกำเนิดจากประเทศภาคีสมาชิก ถือว่าได้แหล่งกำเนิดจากประเทศเดียวกับสินค้านั้น
- กระบวนการบรรจุหีบห่อวัตถุดิบและการขนส่งวัตถุดิบหรือสินค้าจะไม่นำมาพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า
- กระบวนการผลิตสินค้าที่เกิดขึ้นหลายขั้นตอนในหลายประเทศหรือมีการผลิตนอกอาณาเขตประเทศภาคีสมาชิก จะไม่นำมาพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้า ยกเว้น การขนถ่ายสินค้า (Unloading or Reloading) กระบวนการเก็บรักษาสินค้าให้คงสภาพดี (Preserving) หรือการขนส่ง (Transporting) เพราะฉะนั้น สินค้าจะต้องมีการขนส่งไปยังประเทศคู่ภาคีโดยตรง โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพจากประเทศภาคีสมาชิกไปยังคู่ภาคีจึงจะได้รับสิทธิพิเศษจากความตกลง

ส่วนที่ 2: การให้ข้อมูลและการตรวจสอบแหล่งกำเนิดสินค้า

- ผู้นำเข้าสินค้าสามารถขอรับสิทธิพิเศษภายใต้ความตกลงการค้าเสรี จากข้อมูลการได้แหล่งกำเนิดของสินค้า และผู้นำเข้าสินค้าจะต้องจัดเตรียมเอกสารที่แสดงการได้แหล่งกำเนิดสินค้า อันประกอบด้วยต้นทุนที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลการผลิตสินค้า
- ประเทศภาคีสมาชิกอาจระงับการให้สิทธิพิเศษภายใต้ความตกลงกรณีผู้นำเข้าไม่สามารถปฏิบัติตามขั้นตอนในบทบัญญัตินี้ และกรณีที่มีการระงับการให้สิทธิพิเศษเนื่องจากสินค้าไม่ได้แหล่งกำเนิดจากประเทศภาคีสมาชิก จะต้องมีหลักฐานการตรวจสอบเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแจ้งสิ่งที่เกิดขึ้นและมีการระบุหลักของกฎหมายที่ใช้ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิด
- หากผู้นำเข้าสินค้า ตระหนักถึงการไม่ได้รับสิทธิพิเศษและยอมเสียภาษีสินค้า นำเข้าตามอัตราที่กำหนด ประเทศภาคีไม่ควรใช้มาตรการลงโทษต่อผู้นำเข้าที่กระทำการดังกล่าว
- ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องให้ผู้นำเข้าสินค้าเก็บบันทึกประวัติการนำเข้าไว้อย่างน้อย 5 ปี

- การตรวจสอบหรือพิสูจน์ว่าสินค้านำเข้ามีแหล่งกำเนิดจากประเทศคู่ภาคีสามารถทำได้ โดยประเทศภาคีสมาชิกอาจ
 - ร้องขอข้อมูลจากผู้นำเข้า
 - ร้องขอข้อมูลจากผู้ส่งออกในประเทศคู่ภาคี
 - ร้องขอให้ผู้ส่งออกหรือผู้ผลิตให้ข้อมูลโดยตรงแก่ประเทศที่นำเข้าเพื่อใช้ตรวจสอบแหล่งกำเนิด
 - เข้าตรวจสอบหลักฐานของผู้ส่งออกหรือผู้ผลิตในอาณาเขตประเทศที่ส่งออก ภายใต้ความร่วมมือกับประเทศคู่ภาคี
- สหรัฐฯ จะพิจารณาว่าสินค้าเครื่องนุ่งห่มตอนที่ 61 หรือ 62 ใน Annex 3A เป็นสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศภาคีสมาชิกเมื่อสินค้านำเข้ามีการตัด เย็บหรือประกอบขึ้นส่วนตั้งแต่เส้นด้ายหรือผ้าผืนในอาณาเขตประเทศสหรัฐฯ หรือสิงคโปร์เท่านั้น

ส่วนที่ 3: การหารือและการตัดแปลงแก้ไขกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด

- ประเทศภาคีสมาชิกต้องมีการหารือและแก้ไขกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าให้สอดคล้องกัน และควรให้กฎมีความทันสมัยและแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามภาวะการณ์ในอนาคต นอกจากนี้ หลังจากความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์มีผลบังคับใช้ภายในเวลา 6 เดือน ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องพิจารณา
 - รายละเอียดของกฎใน Annex 3A โดยเฉพาะในส่วนของการใช้หลักเกณฑ์การพิจารณามูลค่าวัตถุดิบในประเทศ
 - สินค้าที่จะระบุเพิ่มเติมใน Annex 3B
 - ทบทวนและแก้ไขรายละเอียดใน Annex 3C
- กรณีที่มีการร้องขอ ประเทศภาคีสมาชิกจะต้อง
 - พิจารณาและแก้ไขปรับปรุงกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าสิ่งทอหรือเครื่องนุ่งห่ม โดยเฉพาะการจัดหาเส้นด้ายหรือผ้าในอาณาเขตประเทศภาคีสมาชิก ภายใน 60 วันนับจากวันที่มีการร้องขอ
 - ทบทวนกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า โดยเฉพาะกฎของสินค้าสิ่งทอหรือเครื่องนุ่งห่ม กรณีที่มีการแข่งขันของสินค้านี้ในตลาดโลกมากขึ้น หรือมีการเปลี่ยนแปลงกติกาของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มภายใต้องค์การการค้าโลก

ส่วนที่ 4 : นิยามและส่วนที่ 5 : การตีความ

ในส่วนที่ 4 ของบทบัญญัติระบุนิยามและคำศัพท์เฉพาะต่างๆ ที่เกี่ยวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งจะรวมถึงนิยามของสินค้าที่ได้มาหรือมีการผลิตในประเทศทั้งหมด (Goods wholly obtained) ส่วนที่ 5 ระบุว่า เลขพิกัดอัตราศุลกากรที่ใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาเปลี่ยนพิกัดสินค้าจะใช้รหัสตาม Harmonized System

4.3 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดในความตกลงการค้าเสรีของไทย

เนื้อหาส่วนนี้จะวิเคราะห์กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของไทย โดยส่วนแรกจะกล่าวถึงความคืบหน้าและท่าทีของไทยในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า และส่วนที่สองจะเปรียบเทียบกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของไทยบางรายการในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย และความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ ของสหรัฐฯ เพื่อวิเคราะห์ว่า หากไทยใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดแบบเดียวกับที่ตกลงกับออสเตรเลียในการเจรจากับสหรัฐฯ จะสามารถผ่านหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดที่สหรัฐฯ ตกลงกับคู่เจรจาหรือไม่

4.3.1 ท่าทีของประเทศไทยในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสำหรับสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ซึ่งเป็นกฎที่ใช้ระหว่างสมาชิกในกลุ่มอาเซียน และมีกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ใช้ในความตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคีไทย-ออสเตรเลีย อันเป็นผลจากการลงนามความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (TAFTA) เมื่อเดือนกรกฎาคม 2547 และความตกลงจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2548 ซึ่งกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียมีลักษณะระบุรายสินค้า และถือเป็นกฎที่ครอบคลุมสินค้าส่วนใหญ่ที่ค้าขายกันระหว่างประเทศของไทยฉบับแรก

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย แตกต่างจากกฎที่ใช้ในเขตการค้าเสรีอาเซียนคือ กฎที่ใช้ในความตกลงไทย-ออสเตรเลียมีลักษณะระบุเงื่อนไขการพิจารณาแหล่งกำเนิดลงในรายสินค้า (Product specific rules) และครอบคลุมสินค้าส่วนใหญ่ที่ค้ากันระหว่างประเทศไทยและออสเตรเลีย ในขณะที่กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตการค้าเสรีอาเซียนใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาจากมูลค่าสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศ (RVC) เดียวกับทุกสินค้า²¹ โดยระบุสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในประเทศไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 อย่างไรก็ตามการกำหนดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในประเทศของไทย-ออสเตรเลียจะมีความแตกต่างไปจากกฎของอาเซียนในบางรายสินค้า อย่างเช่น

- กรณีรองเท้ากีฬา (พิกัด 6403.19) จะต้องมีการเปลี่ยนพิกัดไปยังประเภทพิกัดย่อย (6 พิกัด) และมีการใช้วัตถุดิบภายในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 55
- กรณีชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ (พิกัด 8522.90) จะต้องมีการเปลี่ยนประเภทพิกัดย่อย (6 พิกัด) หรือใช้วัตถุดิบภายในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 45 เป็นต้น

การที่ประเทศไทยได้ลงนามความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียไปแล้วในปี 2004 ทำให้ไทยมีกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงการค้าเสรีแบบทวีภาคีที่ครอบคลุมรายการสินค้า

²¹ ยกเว้นสิ่งทอและเสื้อผ้า

ส่วนใหญ่ ซึ่งความตกลงดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าลงรายสินค้า (Specific rules of origin) มีการระบุเงื่อนไขการได้แหล่งกำเนิดที่ชัดเจนและครอบคลุมรายการสินค้าที่มีการซื้อขายกันระหว่างประเทศ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าส่วนใหญ่มาจากการกำหนดทำที่ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมศุลกากร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย โดยได้มีการหารือเบื้องต้นและกำหนดจุดยืนว่า²² ควรใช้หลักเกณฑ์ 3 ข้อเรียงตามลำดับ ดังนี้

1. การใช้วัตถุดิบภายในประเทศทั้งหมด (Wholly Obtained: WO) คือ การผลิตสินค้าโดยไม่มีการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศเลย สินค้ากลุ่มนี้ได้แก่สินค้าเกษตร
2. การแปรสภาพอย่างเพียงพอ (Substantial Transformation: ST) ซึ่งยึดตามหลักเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่จะประกาศใช้ โดยการนำเข้าวัตถุดิบมาบางส่วนหรือทั้งหมดเพื่อการผลิต โดยจะต้องมีการแปรสภาพอย่างเพียงพอจนได้สินค้าขั้นสุดท้าย สินค้ากลุ่มนี้มักเป็นสินค้าอุตสาหกรรมทั่วไป ได้แก่ เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ และของเล่น เป็นต้น หลักเกณฑ์นี้ควรจะใช้การเปลี่ยนพิกัดสินค้านำเข้าหรือวัตถุดิบนำเข้ากับสินค้าที่ผลิตส่งออกในระดับเลขพิกัด 6 หลัก (Change of subheading: CTSH)
3. การพิจารณาสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศ (Local Content: LC) หลักเกณฑ์การคิดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นเปอร์เซ็นต์ โดยใช้ราคาส่งออก (F.O.B.) เป็นฐานการคำนวณ มีหลักการ คือ การนำราคาวัตถุดิบและมูลค่าการผลิตในประเทศมาคิดเป็นสัดส่วนร้อยละของสินค้าส่งออก เช่น ในเขตการค้าเสรีอาเซียน จะคิดสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศอย่างน้อยร้อยละ 40

ท่าทีของหน่วยงานทั้งสี่ข้างต้น คือ หลักการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้าควรใช้การพิจารณาจากวัตถุดิบภายในประเทศทั้งหมดก่อนหากไม่ได้แหล่งกำเนิดสินค้า จะใช้เกณฑ์การแปรสภาพอย่างเพียงพอ และหากยังไม่ได้แหล่งกำเนิดสินค้าจึงใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศเป็นหลักเกณฑ์สุดท้าย ซึ่งในความตกลงไทย-ออสเตรเลียมีการใช้หลักเกณฑ์ทั้ง 3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดสินค้านี้ร่วมกัน สามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

- การใช้วัตถุดิบภายในประเทศทั้งหมด : สินค้าที่ได้มาหรือมีการผลิตในประเทศสมาชิกทั้งหมด เช่น สินแร่ สินค้าเกษตรกรรม และสินค้าที่ได้จากสัตว์มีชีวิตที่เกิดในอาณาเขตประเทศนั้น
- การแปรสภาพอย่างเพียงพอ: สินค้าที่มีการผลิตในประเทศใดแล้วมีการเปลี่ยนพิกัดตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดเฉพาะที่ระบุในภาคผนวกของความตกลง (รายพิกัดอัตราศุลกากร) จะได้แหล่งกำเนิดจากประเทศนั้น ซึ่งความตกลงไทย-ออสเตรเลียระบุไว้

²² สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างแหล่งกำเนิดสินค้าและการปรับลดภาษีในเขตการค้าเสรี, 23 มกราคม 2547

สินค้าจะต้องมีการเปลี่ยนพิกัดที่ระดับ 2 หลัก หรือ 4 หลัก หรือระดับ 6 หลัก ขึ้นกับชนิดสินค้าแล้วแต่จะตกลงกัน

- การพิจารณาสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศ: ในความตกลงไทย-ออสเตรเลียจะมีการกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบในบางรายสินค้า ซึ่งมักจะกำหนดควบคู่ไปกับการใช้หลักเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัด สินค้าที่มีการกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศ ได้แก่ สิ่งทอ เสื้อผ้า รองเท้า ของทำด้วยเหล็กและเหล็กกล้า เครื่องจักร อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์และชิ้นส่วน นาฬิกา เครื่องดนตรีและผลิตภัณฑ์เบ็ดเตล็ด ซึ่งสัดส่วนวัตถุดิบที่กำหนดส่วนใหญ่จะอยู่ที่ร้อยละ 40-45 ของมูลค่าสินค้าตามราคาส่งออกแบบ FOB²³
- สินค้าหมวดปิโตรเคมี เคมีภัณฑ์ พลาสติก กว้างด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงไทย-ออสเตรเลียกำหนดให้พิจารณาจากการเกิดปฏิกิริยาเคมี (Chemical Reaction) หรือใช้หลักเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดก็ได้

ในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดสินค้า กรมศุลกากร เป็นหน่วยงานที่จะพิจารณาหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่ได้รับแจ้งในการนำสินค้าเข้ามาในประเทศไทย สำหรับกรณีสินค้าส่งออกกรมการค้าต่างประเทศและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ออกหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าให้ผู้ส่งออกไทย เพื่อรับรองว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศไทย

การออกหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าของไทยมี 2 รูปแบบหลัก²⁴ คือ หนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรและแบบทั่วไปสำหรับผู้ที่ไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร โดยหนังสือรับรองภายใต้ระบบสิทธิพิเศษยังแบ่งออกได้เป็น หนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Certificate of Origin Form A) หนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (Certificate of Origin Form D) หนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าแบบ GSPT²⁵ หนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับสินค้าहतถกรรม สินค้าผ้าไหมและผ้าฝ้ายทอด้วยมือ ส่วนหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าแบบทั่วไปจะออกให้แก่ผู้ส่งออกที่ไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร ได้แก่ หนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าทั่วไป (Certificate of Origin : Form C/O)

ในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย มีการระบุขั้นตอนของการขอรับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรจากประเทศนำเข้าสินค้าว่า ผู้นำเข้าจะต้องแสดงหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่ออกโดยหน่วยงานรัฐบาลของประเทศส่งออก ซึ่งหน่วยงานของไทยที่มีอำนาจในการออกหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าได้แก่ กรมการค้าต่างประเทศ องค์การของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายจากกรมการค้าต่างประเทศและองค์กรอื่นๆที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลไทย ขณะที่ทางฝ่ายออสเตรเลียจะมี

²³ ยกเว้นสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่กำหนดสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศไว้ที่ร้อยละ 55

²⁴ รายละเอียดเพิ่มเติม สามารถดูได้ที่ กรมการค้าต่างประเทศ (www.dft.moc.go.th)

²⁵ เป็นหนังสือรับรองที่ออกให้แก่ผู้ส่งออกเพื่อใช้ในการขอรับสิทธิพิเศษภายใต้ระบบการแลกเปลี่ยนทางการค้าระหว่างประเทศกำลังพัฒนา (Global System of Trade Preferences)

สภาหอการค้าและอุตสาหกรรม กลุ่มอุตสาหกรรมและองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลออสเตรเลียเป็นผู้มีอำนาจในการออกหนังสือรับรองแหล่งกำเนิด โดยรายละเอียดที่ระบุในหนังสือรับรองแหล่งกำเนิด จะประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ส่งออก ข้อมูลการขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ ข้อมูลสินค้าที่ส่งออก ข้อมูลวัตถุดิบที่ใช้ผลิตสินค้า หลักฐานการรับรองจากหน่วยงานที่มีอำนาจ ฯลฯ เมื่อผู้นำเข้าแสดงหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า และผ่านการตรวจสอบว่ามีแหล่งกำเนิดสินค้าตามที่ระบุจริง จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรจากประเทศผู้นำเข้าตามความตกลงการค้าเสรี

โดยทั่วไปวิธีการรับรองแหล่งกำเนิด (Certification of origin) ในความตกลงการค้าเสรีต่างๆ มี 3 รูปแบบ²⁶ คือ 1) การรับรองแหล่งกำเนิดโดยหน่วยงานรัฐ 2) การรับรองแหล่งกำเนิดโดยภาคเอกชน และ 3) การรับรองแหล่งกำเนิดโดยหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนร่วมกัน สามารถสรุปได้ดังนี้

1. *การรับรองแหล่งกำเนิดโดยรัฐ (Public Certification)* หน่วยงานรัฐจะเป็นผู้มีอำนาจในการออกหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดให้แก่ผู้ส่งออก โดยหน่วยงานที่ออกหนังสือจะเป็นผู้คำนวณแหล่งกำเนิดให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออก และรับรองว่าสินค้านั้นมีแหล่งกำเนิดจากประเทศนั้น วิธีการรับรองแหล่งกำเนิดนี้ใช้ในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย เขตการค้าเสรีอาเซียน ความตกลงการค้าเสรีญี่ปุ่น-สิงคโปร์ ดังตารางที่ 4.4
2. *การรับรองแหล่งกำเนิดโดยภาคเอกชน (Self-certification)* เป็นวิธีที่ให้เอกชนมีบทบาทในการรับรองแหล่งกำเนิดด้วยตนเอง โดยผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกจะเป็นผู้จัดเตรียมข้อมูลในการผลิตและส่งออกสินค้าทั้งหมดแก่ผู้นำเข้า และผู้นำเข้าจะนำไปแสดงแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรของประเทศตนเพื่อรับสิทธิพิเศษทางด้านภาษีภายใต้ความตกลงการค้าเสรี วิธีการรับรองตนเองของภาคเอกชนนี้ส่วนใหญ่ใช้ในความตกลงการค้าเสรีที่สหรัฐฯ ทำกับคู่เจรจา นอกจากนี้ยังใช้ในความตกลงซีดี-เกาหลี ความตกลงแคนาดา-ซีดี ดังแสดงในตารางที่ 4.4
3. *การรับรองแหล่งกำเนิดโดยหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนร่วมกัน (Two-step private and public Certification)* การรับรองแหล่งกำเนิดวิธีนี้จะให้ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกเป็นผู้รับรองแหล่งกำเนิดสินค้าเอง และหน่วยงานรัฐจะเป็นผู้ที่คอยตรวจสอบแหล่งกำเนิดที่เอกชนรับรองอีกครั้ง นอกจากนี้หน่วยงานรัฐจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบสินค้าที่ได้แหล่งกำเนิดจากประเทศนำเข้า ตลอดจนร้องขอข้อมูลสินค้าจากหน่วยงานรัฐของประเทศส่งออก วิธีการรับรองแหล่งกำเนิดนี้ใช้ในความตกลงการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศต่างๆ ดังแสดงในตารางที่ 4.4

²⁶ Estevadeordal and Suominen, "Measuring Rules of Origin in the World Trading System and Proposals for Multilateral Harmonization," APEC Capacity-Building Workshop on Quantitative Methods for Assessing NTMs and Trade Facilitation, Bangkok, Thailand, October 8-10, 2003 : p.24.

ตารางที่ 4.4 วิธีการรับรองแหล่งกำเนิดในความตกลงการค้าเสรีฉบับต่าง ๆ

ความตกลงการค้าเสรี	วิธีการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า
EU-South Africa	Two-step private and public; limited self-certification
EU-Mexico	Two-step private and public; limited self-certification
EU-Chile	Two-step private and public; limited self-certification
NAFTA	Self-certification
US-Chile	Self-certification
Mexico-CR	Self-certification
Mexico-Bolivia	Self-certification (two-step private and public during first 4 years)
Canada-Chile	Self-certification
CACM-Chile	Self-certification
CACM	Self-certification
ANZCERTA	Public (or delegated to a private entity)
SAFTA	Public (or delegated to a private entity)
AFTA	Public (or delegated to a private entity)
BANGKOK	Public (or delegated to a private entity)
Japan-Singapore	Public (or delegated to a private entity)
US-Singapore	Self-certification
Chile-Korea	Self-certification
SADC	Two-step private and public
US-Jordan	Self-certification

ที่มา: Estevadeordal and Suominen, 2003.

วิธีการรับรองแหล่งกำเนิดแต่ละแบบมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน การรับรองแหล่งกำเนิดโดยหน่วยงานรัฐ สร้างความมั่นใจแก่ประเทศนำเข้าและสามารถควบคุมตลอดจนตรวจสอบได้ง่าย ขณะที่ภาระความรับผิดชอบในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดจะตกอยู่ที่หน่วยงานรัฐของประเทศส่งออก ภาคเอกชนเพียงยื่นคำร้องขอหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดและเสียค่าใช้จ่ายในการติดต่อเพื่อขอการรับรองแหล่งกำเนิด กรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการรับรองแหล่งกำเนิด หน่วยงานรัฐที่ออกหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดจะเป็นผู้รับผิดชอบ ข้อเสียของการรับรองแหล่งกำเนิดโดยหน่วยงานรัฐคือ กระบวนการขอหนังสือรับรองอาจมีความล่าช้า หากมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อปริมาณการยื่นคำขอ เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบแหล่งกำเนิดสินค้าอาจใช้เวลานาน และเกิดภาระต้นทุนในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่เพื่อขอการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าเพิ่มขึ้นด้วย

การรับรองแหล่งกำเนิดโดยภาคเอกชน จะช่วยลดภาระในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดของหน่วยงานรัฐในประเทศส่งออกได้มาก และช่วยลดขั้นตอนและเวลาในการขอหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดจากหน่วยงานรัฐ ส่งผลให้การค้าระหว่างประเทศที่ทำความตกลงการค้าเสรีมีความ

สะดวกมากขึ้น วิธีการรับรองรูปแบบนี้ให้หน้าที่รัฐบาลของประเทศภาคีเพียงบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศ เพื่อควบคุมให้ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าเท่านั้น ซึ่งการรับรองแหล่งกำเนิดด้วยตนเองของภาคเอกชนนี้การตรวจสอบแหล่งกำเนิดจะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ศุลกากรของประเทศนำเข้า เนื่องจากการปลอมแปลงแหล่งกำเนิดอาจทำได้ง่าย และเมื่อเกิดกรณีพิพาทเรื่องแหล่งกำเนิดสินค้า หน่วยงานรัฐจะไม่มีบทบาทในการเข้าไกล่เกลี่ยปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของภาคเอกชนด้วยกันในการหาข้อยุติ ซึ่งแม้ว่าประเทศส่งออกจะมีกฎหมายภายในประเทศควบคุมผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกของตนเอง แต่การที่ภาคเอกชนในประเทศนำเข้าจะขอเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดของผู้ส่งออกเองนั้น ก็นับว่าจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการขออนุญาตเข้าตรวจสอบ และภาระค่าใช้จ่ายในกระบวนการตรวจสอบแหล่งกำเนิดสินค้าทั้งหมดนี้ภาคเอกชนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเอง²⁷

วิธีการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าที่ให้หน่วยงานรัฐร่วมกับเอกชนที่สหภาพยุโรปใช้ตกลงกับประเทศคู่เจรจาการค้าเสรี เป็นการรับรองโดยให้หน่วยงานเอกชนที่ได้รับการรับรองจากรัฐบาลเป็นผู้รับรองแหล่งกำเนิดสินค้าให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออก ซึ่งหากมีปัญหาเกี่ยวกับการรับรองแหล่งกำเนิด หน่วยงานรัฐของประเทศคู่ภาคีสามารถร้องขอเพื่อเข้าตรวจสอบแหล่งกำเนิดผ่านหน่วยงานรัฐด้วยกันได้โดยตรง กล่าวคือ รัฐบาลจะมีหน่วยงานตัวแทนที่ให้การรับรองแหล่งกำเนิดแก่ผู้ส่งออก และคอยส่งข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้ากรณีที่มีการร้องขอจากประเทศนำเข้า วิธีการรับรองนี้แตกต่างจากการรับรองโดยหน่วยงานรัฐคือ ให้ความหมายของหน่วยงานรัฐเพียงคอยเป็นตัวกลางติดต่อกับหน่วยงานรัฐด้วยกันของประเทศภาคีสมาชิก ขณะที่ไม่ได้ปล่อยให้เอกชนรับรองตนเองอย่างอิสระดังเช่นกรณีวิธีการรับรองแหล่งกำเนิดโดยภาคเอกชน

การรับรองแหล่งกำเนิดวิธีใดจะเหมาะสมกับความตกลงการค้าเสรีของไทยนั้น ขึ้นอยู่กับว่าความพร้อมของภาคเอกชนไทยมีมากน้อยเพียงใด การรับรองแหล่งกำเนิดโดยภาคเอกชนจะช่วยอำนวยความสะดวกต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย เนื่องจากลดขั้นตอนการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ได้มาก สินค้าสามารถส่งออกไปยังประเทศคู่ภาคีได้เร็ว แต่หากผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกของไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ตลอดจนระบบบัญชีต้นทุนการผลิตยังไม่มี การจัดการที่ดีพอ อาจนำไปสู่การสูญเสียผลประโยชน์ทางด้านภาษีที่ควรได้รับจากความตกลงการค้าเสรีได้ ดังนั้น การเจรจาเพื่อให้มีการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าโดยภาคเอกชนอย่างอิสระ ร่วมกับคู่เจรจาที่ผ่านมา อาจเพิ่มความเสี่ยงในการถูกลักลอบสวมสิทธิ์หรือปลอมแปลงแหล่งกำเนิดโดยผู้ส่งออกได้ ทางกรมไทยควรพิจารณาเพื่อให้มีระยะเวลาการเตรียมตัวเรื่องการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า โดยอาจเสนอให้มีการรับรองร่วมกันโดยรัฐและเอกชน เพื่อให้โอกาสผู้ส่งออกในการปรับตัว และทำความเข้าใจเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ เสียก่อน

²⁷ Miguel Izam, "Rules of origin and Trade facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America," United Nations Economic Commission for Europe : Second International Forum on Trade Facilitation, 14-15 May 2003: pp.24-27.

4.3.2 การวิเคราะห์กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของไทย

การที่ไทยทำความตกลงการค้าเสรีกับออสเตรเลียในเดือนกรกฎาคม 2547 ทำให้ไทยมีกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ครอบคลุมรายการสินค้าส่วนใหญ่ และการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการเจรจากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า เห็นควรที่จะใช้แนวทางการพิจารณาแหล่งกำเนิดแบบที่ใช้ในความตกลงไทย-ออสเตรเลีย ดังนั้นเพื่อเป็นแนวทางในการเจรจาเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้ากับสหรัฐฯ คณะผู้วิจัยจะทำการเปรียบเทียบกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงไทย-ออสเตรเลีย และกฎที่ใช้ในความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ บางฉบับ ซึ่งได้แก่ สหรัฐฯ-สิงคโปร์ สหรัฐฯ-ออสเตรเลีย และสหรัฐฯ-ชิลี

สินค้าที่นำมาวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดภายใต้ความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ ได้แก่ สินค้าที่มีมูลค่าการส่งออกในปี 2546 ไปยังสหรัฐฯ สูงจำนวน 21 รายการ ซึ่งสินค้าทั้ง 21 รายการมีมูลค่าส่งออกเท่ากับ 285,285 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.5 ของมูลค่าส่งออกทั้งหมดของไทยไปสหรัฐฯ ดังแสดงในตารางที่ 4.5 ซึ่งสินค้าที่มีมูลค่าส่งออกไปสหรัฐฯ สูงสุดคือ เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ โดยมีมูลค่าส่งออกเท่ากับ 44,501 ล้านบาท รองลงมาคือ เครื่องรับโทรทัศน์ อาหารทะเลแปรรูป แผงวงจรไฟฟ้า เครื่องประดับอัญมณี กุ้งสดแช่เย็นแช่แข็ง

ตารางที่ 4.5 มูลค่าส่งออกสินค้าไทยไปยังสหรัฐอเมริกา ปี 2546

ลำดับ	พิกัด	สินค้า	มูลค่าส่งออก (หน่วย: ล้านบาท)
1	0306	กุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง	19,459
2	1604	ปลาปรุงแต่ง	11,261
3	1605	อาหารทะเลแปรรูป	24,666
4	3907	โพลีเอสเตอร์	4,609
5	4001	ยางธรรมชาติ	10,505
6	4015	ถุงมือยาง	10,270
7	6110	เสื้อถักแบบสเวตเตอร์หรือเสื้อกั๊ก	5,996
8	6111	เสื้อผ้าแต่งกายเด็ก	6,785
9	6204	สูทผู้หญิง	10,868
10	6403	รองเท้าหนัง	8,317
11	7113	เครื่องประดับอัญมณี	20,509
12	8471	เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์	44,501
13	8473	ส่วนประกอบคอมพิวเตอร์	8,882
14	8504	หม้อแปลงไฟฟ้าและส่วนประกอบ	8,712
15	8517	เครื่องรับโทรทัศน์และส่วนประกอบ	8,446
16	8528	เครื่องรับโทรทัศน์	25,261
17	8529	เครื่องใช้ไฟฟ้าและส่วนประกอบ	5,798
18	8542	แผงวงจรไฟฟ้า	24,373
19	8544	สายไฟฟ้าและสายเคเบิล	7,085
20	8803	ส่วนประกอบอากาศยานและอุปกรณ์การบิน	8,633
21	9403	เฟอร์นิเจอร์และส่วนประกอบ	10,349
รวม 21 รายการ			285,285
มูลค่าส่งออกรวมทั้งหมด			564,871

ที่มา: กรมศุลกากร, 2547.

ท่าทีของหน่วยงานเอกชนไทยต่อการเจรจาเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้านั้นเห็นควรว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดที่ระบุในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียถือเป็นแนวทางที่ดีที่จะใช้เจรจากับประเทศคู่ค้าอื่นของไทย คณะผู้วิจัยเห็นว่า กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย จะเป็นกรอบในการเจรจาเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของไทยกับสหรัฐฯ จึงได้เปรียบเทียบกฎของสินค้าตัวอย่าง 21 รายการเพื่อพิจารณาว่า กฎมีความเหมือนหรือแตกต่างกันน้อยเพียงใด

จากตารางที่ 4.6 พบว่า กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงของสหรัฐฯ ทั้ง 3 ความตกลง มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่คล้ายคลึงกันมาก ตัวอย่างเช่น อาหารทะเลแปรรูป (พิกัด 1605) ความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์ สหรัฐฯ-ออสเตรเลียและสหรัฐฯ-ชิลี ใช้หลักเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดที่ระดับ 4 พิกัด (CTH) ในความตกลงของสหรัฐฯ ส่วนใหญ่จะใช้หลักเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดโดยกำหนดให้มีการเปลี่ยนที่ระดับ 4 พิกัด (CTH) และ 6 พิกัด (CTSH) อย่างไรก็ตาม กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดในความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐฯ นั้น อาจมีความแตกต่างกันในส่วนข้อยกเว้นเกี่ยวกับข้อยกเว้น หรือสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศที่กำหนด

หลักเกณฑ์การพิจารณาจากสัดส่วนวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตในความตกลงของสหรัฐฯ จะมีการกำหนดไว้ที่ร้อยละ 35-45 ซึ่งสัดส่วนร้อยละ 35 คิดจากวิธี Build-up ส่วนสัดส่วนที่กำหนดไว้ร้อยละ 45 นั้นจะคิดโดยวิธี Build-down ขึ้นกับว่าผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกจะเลือกคิดวัตถุดิบโดยวิธีการใด สินค้าที่มีการกำหนดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ ได้แก่ รองเท้าหนัง(พิกัด 6403) ส่วนประกอบคอมพิวเตอร์(พิกัด 8471) หม้อแปลงไฟฟ้า(พิกัด 8504) เครื่องรับโทรทัศน์(พิกัด 8528) และเฟอร์นิเจอร์(พิกัด 9403) หลักเกณฑ์การพิจารณาวัตถุดิบภายในประเทศนี้มีการกำหนดในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียที่ระดับร้อยละ 40-55 ขึ้นอยู่ว่าเป็นสินค้าใด โดยสินค้าเครื่องนุ่งห่มจะมีการระบุการใช้สัดส่วนที่ร้อยละ 55 ซึ่งถือว่าค่อนข้างสูง²⁸

สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มบางรายการในความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์ มีการระบุกระบวนการผลิตเฉพาะที่จะต้องเกิดในประเทศภาคี จึงจะถือว่าสินค้านั้นได้แหล่งกำเนิด จากตารางที่ 4.6 จะเห็นว่า สินค้าจำนวน 3 รายการ(เสื้อสเวตเตอร์ฯ เสื้อผ้าเครื่องแต่งกายเด็ก และสูทผู้หญิง) ในความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์ระบุว่า สินค้าจะได้แหล่งกำเนิดจากประเทศภาคีต่อเมื่อมีการเปลี่ยนพิกัดที่ระดับ 4 พิกัด (CTH) และสินค้าจะต้องมีการตัดเย็บ ตลอดจนประกอบเป็นชิ้นส่วนในประเทศใดประเทศหนึ่งหรือทั้งสองประเทศที่เป็นสมาชิกความตกลง²⁹

²⁸ กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย อนุญาตให้นำรวมมูลค่าวัตถุดิบนำเข้าที่มาจากประเทศกำลังพัฒนา เสมือนเป็นวัตถุดิบภายในประเทศภาคีสมาชิกได้ โดยรายชื่อของประเทศกำลังพัฒนาดังกล่าวจะระบุไว้ในภาคผนวกของความตกลง

²⁹ "the good is both cut (or knit to shape) and sewn or otherwise assembled in the territory of one or both of the Parties"

ในความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-ออสเตรเลียมีการระบุรายละเอียดของหลักเกณฑ์การพิจารณาสินค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มแยกออกไป สินค้าตอนที่ 42, 50-63, 70 และ 94 เป็นสินค้าที่มีการระบุหลักเกณฑ์การพิจารณาแหล่งกำเนิดไว้ในบทว่าด้วยสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งตัวอย่างสินค้าในตารางที่ 4.6 จำนวน 3 รายการได้แก่ เสื้อสเวตเตอร์ เสื้อผ้าแต่งกายเด็กและสูทผู้หญิง ในความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-ออสเตรเลียระบุว่า สินค้าจะได้แหล่งกำเนิดจากประเทศสหรัฐฯ หรือออสเตรเลียจะต้องมีการเปลี่ยนพิกัด 4 หลัก (CTH) และมีการตัดเย็บ ตลอดจนประกอบชิ้นส่วนในประเทศภาคีทั้งสอง แต่มีข้อยกเว้นว่าวัตถุดิบนำเข้าบางรายการ ไม่สามารถนำมาพิจารณาตามหลักเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดได้³⁰ ดังนั้น สมมติมีการนำผ้าอยู่ในข้อยกเว้น มาตัดเป็นสูทผู้หญิง อาจไม่ถือว่าได้แหล่งกำเนิดสินค้า แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนพิกัดของวัตถุดิบก็ตาม

จากสินค้าตัวอย่าง 21 รายการ เมื่อเปรียบเทียบกฎที่ใช้ในความตกลงไทย-ออสเตรเลียกับกฎที่ใช้ในความตกลงสหรัฐฯ พบว่า มีการใช้หลักเกณฑ์การเปลี่ยนพิกัดกับสินค้าเกือบทุกรายการ ส่วนที่แตกต่างกันจะเป็นรายละเอียดของข้อยกเว้น การกำหนดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในประเทศ และที่สำคัญ ความตกลงสหรัฐฯ มีการระบุการพิจารณาการได้แหล่งกำเนิดโดยระบุกระบวนการผลิตเฉพาะในสินค้าสิ่งทอ³¹ แต่ไม่พบหลักเกณฑ์ดังกล่าวในความตกลงไทย-ออสเตรเลีย ดังนั้น ความแตกต่างนี้ อาจสร้างความสับสนแก่ผู้ประกอบการไทยที่ส่งสินค้าไปยังสหรัฐฯ ได้

³⁰“A change to tariff items 6204.19.40 or 6204.19.80 from any other chapter, except from headings 51.06 through 51.13, 52.04 through 52.12, 53.07 through 53.08 or 53.10 through 53.11, Chapter 54, or headings 55.08 through 55.16, 58.01 through 58.02 or 60.01 through 60.06, provided that the good is both cut and sewn or otherwise assembled in the territory of one or both of the Parties”

³¹ เป็นการระบุหลักการที่เรียกว่า “Yarn forward” คือ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่จะได้แหล่งกำเนิด จะต้องมีการผลิตในประเทศนั้นทั้งกระบวนการตั้งแต่เส้นด้าย จนกระทั่งเป็นสินค้าขั้นสุดท้าย

ตารางที่ 4.6 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงการค้าเสรีของไทยและ
ความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกา

ลำดับ	พิกัด	สินค้า	กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า			
			ไทย-ออสเตรเลีย	สหรัฐฯ-สิงคโปร์	สหรัฐฯ-ออสเตรเลีย	สหรัฐฯ-ชิลี
1	0306	กุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง	CTH	CTH	CTH	CTH
2	1604	ปลาปรุงแต่ง	CTH	CTH	CTH	CTH
3	1605	อาหารทะเลแปรรูป	CTH	CTH	CTH	CTH
4	3907	โพลีเอสเตอร์	CTH, LC 40%	CTH, LC 40%	CTH, LC 50%	CTH, LC 40%
5	4001	ยางธรรมชาติ	WO	CTSH	CTSH	CTSH
6	4015	ถุงมือยาง	CTH	CTH	CTH	CTH
7	6110	เสื้อสเวตเตอร์หรือเสื้อกั๊ก	CTH,SP,LC 55%	CTH, SP	CTH, exp, SP	CTH, SP
8	6111	เสื้อผ้าแต่งกายเด็ก	CTH,SP,LC 55%	CTH, SP	CTH, exp, SP	CTH, SP
9	6204	สูทผู้หญิง	CTH,SP,LC 55%	CTH, SP	CTSH, exp, SP	CTH, SP
10	6403	รองเท้าหนัง	CTSH, LC 55%	CTSH, LC 35-45%	CTSH, LC 35-45%	CTH, LC 35-45%
11	7113	เครื่องประดับอัญมณี	CTSH	CTH, exp	CTH, exp	CTH, exp
12	8471	เครื่องคอมพิวเตอร์	CTSH	ISI	CTSH	CTSH
13	8473	ส่วนประกอบคอมพิวเตอร์	CTH or LC 45%	CTH or LC 35-45%	CTSH	CTH
14	8504	หม้อแปลงไฟฟ้า	CTSH or LC 45%	CTSH, exp	CSTH or LC 35-45%	CSTH or LC 35-45%
15	8517	เครื่องรับโทรศัพท์	CTSH	ISI	CSTH or LC 35-45%	CTSH
16	8528	เครื่องรับโทรทัศน์	CTSH, exp	CTSH, exp	CTSH, exp	CTSH, exp
17	8529	เครื่องใช้ไฟฟ้า	CTSH or LC 40%	CTSH	CTSH, exp	CTH
18	8542	แผงวงจรไฟฟ้า	CTSH	ISI	CTSH	CTSH
19	8544	สายไฟฟ้าและสายเคเบิล	CTSH, LC 40-45%	CTSH, LC 35-45%	CTSH, LC 35-45%	CTSH, LC 35-45%
20	8803	ส่วนประกอบอากาศยานและ อุปกรณ์การบิน	CTSH	CTSH	CTSH	CTSH
21	9403	เฟอร์นิเจอร์	CTSH, exp	CTSH, exp	CTSH, LC 35-45%	CTSH, LC 35-45%

หมายเหตุ: 1. หลักเกณฑ์การพิจารณาแหล่งกำเนิดที่ใช้ในความตกลง ได้แก่ WO: Wholly obtained, CTH: Change of tariff heading, CTSH: Change of tariff subheading, SP: Specific process, LC: Local content

2. ISI หมายถึง สินค้าไม่มีการพิจารณาแหล่งกำเนิดภายใต้หลักการผลิตประกอบสินค้าหลายประเทศ

3. exp หมายถึง กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าส่งออกมีข้อยกเว้นว่า การใช้วัตถุดิบบางรายการมาผลิตสินค้า

ส่งออกไม่สามารถพิจารณาจากการเปลี่ยนพิกัดอัตราศุลกากร

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ผลการวิเคราะห์กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของความตกลงไทย-ออสเตรเลียที่เป็นตัวแทนกฎที่ไทยใช้เจรจากับกฎที่สหรัฐฯ ใช้ตกลงกับคู่เจรจากับตารางที่ 4.6 พบว่า สินค้าที่อาจไม่ผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของสหรัฐฯ มีจำนวน 8 รายการ ดังต่อไปนี้

- โพลีเอสเตอร์ (พิกัด 3907)
- เสื้อสเวตเตอร์หรือเสื้อกั๊ก (พิกัด 6110)
- เสื้อผ้าแต่งกายเด็ก (พิกัด 6111)
- สูทผู้หญิง (พิกัด 6204)
- เครื่องประดับอัญมณี (พิกัด 7113)

- หม้อแปลงไฟฟ้า (พิกัด 8504)
- เครื่องใช้ไฟฟ้า (พิกัด 8529)
- เฟอร์นิเจอร์ (พิกัด 9403)

สาเหตุที่สินค้าไทยอาจไม่ผ่านเกณฑ์การได้แหล่งกำเนิดภายใต้กรอบความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐ นั้นมี 2 สาเหตุคือ การที่กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้านั้นมีการกำหนดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศไว้ที่อัตราหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการกำหนดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศของตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงไทย-ออสเตรเลียแล้ว พบว่าไม่ผ่านตามเกณฑ์ที่กำหนดในความตกลงของสหรัฐ สินค้าที่อาจไม่ผ่านเกณฑ์เนื่องจากสาเหตุนี้ได้แก่ โพลีเอสเตอร์และเฟอร์นิเจอร์ อีกสาเหตุหนึ่งคือ การมีข้อยกเว้นในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงพิกัดสินค้า หมายความว่า ในการได้แหล่งกำเนิดสินค้านั้นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงพิกัดศุลกากร แต่มีข้อยกเว้นสำหรับวัตถุดิบบางชนิดที่ไม่สามารถนำมาใช้ผลิตเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ สินค้าที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ เสื้อสเวตเตอร์หรือเสื้อกั๊ก เสื้อผ้าแต่งกายเด็ก สุกผู้หญิง เครื่องประดับอัญมณี หม้อแปลงไฟฟ้า เครื่องใช้ไฟฟ้า ซึ่งรายละเอียดของสินค้าที่ไม่ผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดในความตกลงของสหรัฐ กับคู่เจรจา รวมถึงข้อเสนอแนะต่างๆ ระบุอยู่ในตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 รายการสินค้าที่อาจไม่ผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า
ในความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกา

พิกัด	สินค้า	สินค้าไทยอาจไม่ผ่านกฎ ในความตกลง	เหตุผลที่ไม่ผ่านกฎ
3907	โพลีเอสเตอร์	สหรัฐ-ออสเตรเลีย	สัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศในความตกลงไทย-ออสเตรเลียกำหนดที่ร้อยละ 40 ขณะที่ความตกลงสหรัฐ-ออสเตรเลียกำหนดที่ร้อยละ 50 สินค้าไทยที่ผ่านกฎในความตกลงไทย-ออสเตรเลีย แต่อาจไม่ผ่านกฎของสหรัฐ
6110	เสื้อสเวตเตอร์หรือเสื้อกั๊ก	สหรัฐ-ออสเตรเลีย	ตามความตกลงสหรัฐ-ออสเตรเลียมีการระบุกฎแหล่งกำเนิดสินค้าสิ่งทอแยกไปจากสินค้าทั่วไป และการได้แหล่งกำเนิดสินค้านั้นจะใช้กฎการเปลี่ยนประเภทพิกัด (4 หลัก) แต่มีข้อยกเว้นในบางวัตถุดิบที่ไม่สามารถใช้กฎนี้ได้ โดยเสื้อสเวตเตอร์ (พิกัด 6110) ซึ่งใช้วัตถุดิบประเภทผ้าที่อยู่ในข้อยกเว้น ถ้ามีการนำเข้าผ้าฝืนจากต่างประเทศ สินค้าไทยอาจไม่ผ่านกฎนี้
6111	เสื้อผ้าแต่งกายเด็ก	สหรัฐ-ออสเตรเลีย	การได้แหล่งกำเนิดของเสื้อผ้าแต่งกายเด็กจะใช้กฎการเปลี่ยนประเภทพิกัด (4 หลัก) แต่มีข้อยกเว้นในบางวัตถุดิบที่ไม่สามารถใช้กฎนี้ได้ เช่น มีการนำเข้าวัตถุดิบประเภทผ้า ซึ่งอยู่ในข้อยกเว้น จึงทำให้สินค้าไทยอาจไม่ผ่านกฎ
6204	สุกผู้หญิง	สหรัฐ-ออสเตรเลีย	การได้แหล่งกำเนิดของสุกผู้หญิงจะใช้กฎการเปลี่ยนประเภทพิกัด (4 หลัก) แต่มีข้อยกเว้นในบางวัตถุดิบที่ไม่สามารถใช้กฎนี้ได้ เช่น มีการนำเข้าวัตถุดิบประเภท

พิกัด	สินค้า	สินค้าไทยอาจไม่ผ่านกฎ ในความตกลง	เหตุผลที่ไม่ผ่านกฎ
			ผ้า ซึ่งอยู่ในข้อยกเว้น จึงทำให้สินค้าไทยที่แม้ว่าจะผ่านกฎในความตกลงไทย-ออสเตรเลียแต่อาจไม่ผ่านกฎในความตกลงสหรัฐฯ-ออสเตรเลีย
7113	เครื่องประดับอัญมณี	สหรัฐฯ-สิงคโปร์ สหรัฐฯ-ออสเตรเลีย สหรัฐฯ-ชิลี	การได้แหล่งกำเนิดของอัญมณีในความตกลงไทย-ออสเตรเลียกำหนดให้สินค้ามีการเปลี่ยนแปลงประเภทพิกัดย่อย (6 หลัก) ขณะที่ความตกลงสหรัฐฯ ทั้งสามความตกลงระบุให้มีการเปลี่ยนแปลงประเภทพิกัด (4 หลัก) และมีข้อยกเว้นว่าจะต้องไม่มีการนำเข้าวัตถุดิบในพิกัด 7113-7118 (เครื่องทอง เครื่องเงิน โลหะมีค่า) ซึ่งสินค้าไทยอาจไม่ผ่านกฎของสหรัฐฯ
8504	หม้อแปลงไฟฟ้า	สหรัฐฯ-สิงคโปร์	การได้แหล่งกำเนิดสินค้าจะใช้กฎการเปลี่ยนแปลงประเภทพิกัดย่อย (6 หลัก) แต่มีข้อยกเว้นในบางวัตถุดิบที่ไม่สามารถใช้กฎนี้ได้ ซึ่งกฎที่ใช้ในความตกลงไทย-ออสเตรเลียไม่ได้มีการระบุข้อยกเว้นแต่อย่างใด
8529	เครื่องใช้ไฟฟ้า	สหรัฐฯ-ออสเตรเลีย สหรัฐฯ-ชิลี	การได้แหล่งกำเนิดสินค้าจะใช้กฎการเปลี่ยนแปลงประเภทพิกัดย่อย (6 หลัก) แต่ในความตกลงสหรัฐฯ-ออสเตรเลียมีข้อยกเว้นในบางวัตถุดิบที่ไม่สามารถใช้กฎนี้ได้ ซึ่งกฎที่ใช้ในความตกลงไทย-ออสเตรเลียไม่ได้มีการระบุข้อยกเว้นแต่อย่างใด ขณะที่ความตกลงสหรัฐฯ-ชิลีกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงประเภทพิกัด (4 หลัก) ซึ่งแตกต่างจากที่กำหนดในความตกลงไทย-ออสเตรเลีย
9403	เฟอร์นิเจอร์	สหรัฐฯ-ออสเตรเลีย สหรัฐฯ-ชิลี	การได้แหล่งกำเนิดสินค้านี้ระบุให้มีการเปลี่ยนแปลงประเภทพิกัดย่อย (6 หลัก) แต่ในความตกลงสหรัฐฯ-ออสเตรเลียและสหรัฐฯ-ชิลีกำหนดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในประเทศควบคู่ไปด้วย ซึ่งในความตกลงไทย-ออสเตรเลียมิได้ระบุให้ใช้การกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบร่วมพิจารณาแหล่งกำเนิด อาจทำให้สินค้าไทยไม่ผ่านกฎของสหรัฐฯ

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

4.4 ผลกระทบของข้อตกลงเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าต่อ SMEs ไทย

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของการทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีโดยเฉพาะในส่วนของ การค้าสินค้า (Trade in Goods) การที่สินค้าไม่ผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดอาจทำให้ผู้ส่งออกไม่ได้รับการลดภาษีจากประเทศคู่ภาคีที่ทำความตกลงการค้าเสรี ซึ่งทำให้การเปิดเสรีการค้าไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควรและผู้ส่งออกที่ผลิตสินค้าไม่ผ่านตามกฎที่ตกลงกันจะต้องเสียภาษีนำเข้าในอัตรารปกติ

การเจรจาการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในส่วนของการค้าสินค้านั้น ถ้าผู้ส่งออกไทย โดยเฉพาะผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) สามารถปฏิบัติตามกฎว่าด้วย

แหล่งกำเนิดสินค้า จะได้รับสิทธิพิเศษด้านภาษีตามที่ตกลงในกรอบการเจรจาเขตการค้าเสรี ซึ่งโดยปกติแล้ว สินค้าส่วนใหญ่ที่ค้าขายกันระหว่างประเทศภาคีสมาชิกความตกลงจะมีการลดภาษีทันทีที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ หากสินค้าผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดที่ประเทศภาคีสมาชิกความตกลงร่วมกันกำหนด ดังนั้น การที่สินค้าของ SMEs ไทย 8 รายการจาก 21 รายการอาจไม่ผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ทำการวิเคราะห์ในหัวข้อ 4.3.2 นั้น จะทำให้สินค้าเหล่านี้ไม่ได้ลดภาษีเมื่อส่งไปขายยังสหรัฐฯ และจะต้องเสียภาษีในอัตราปกติที่สหรัฐฯ เก็บจากสินค้านำเข้าของประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (อัตรา MFN rate)

สินค้าตัวอย่าง 8 รายการที่อาจไม่ผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด จะไม่ได้ลดภาษีเมื่อส่งไปขายยังสหรัฐฯ ซึ่งถ้าผู้ประกอบการ SMEs ผลิตสินค้าเหล่านี้ ย่อมเสียผลประโยชน์จากการลดภาษีภายใต้เขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ โดยสินค้าที่จะต้องเสียภาษีอัตราสูงที่สุดคือ เสื้อผ้าแต่งกายเด็ก (พิกัด 6111) ที่ต้องเสียภาษีนำเข้าสหรัฐฯ เท่ากับร้อยละ 20.5 รองลงมาคือ เสื้อสเวตเตอร์ (พิกัด 6110) และสูทผู้หญิง (พิกัด 6204) ที่ต้องเสียภาษีในอัตราทั่วไปที่ร้อยละ 12.1 และ 11.2 ตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 4.8 จะเห็นได้ว่า หากผู้ประกอบการ SMEs ไทยผลิตสินค้าไม่ผ่านตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสหรัฐฯ อาจส่งผลให้สินค้าของผู้ประกอบการ SMEs ไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดสหรัฐฯ ซึ่งข้อเสนอแนะในการเจรจาและการปรับตัวของผู้ประกอบการ SMEs สามารถสรุปได้ในตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 ข้อเสนอแนะในการเจรจากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้ากับสหรัฐอเมริกา

พิกัด	สินค้า	อัตราภาษีนำเข้าของสหรัฐฯ	ข้อเสนอแนะ	
			ผู้เจรจา	ผู้ประกอบการ SMEs
3907	โพลีเอสเตอร์	6.2%	ควรกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบที่ใช้ในประเทศเท่ากับร้อยละ 40 เช่นเดียวกับในความตกลงไทย-ออสเตรเลีย	สนับสนุนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศมากขึ้น
6110	เสื้อสเวตเตอร์หรือเสื้อกั๊ก	12.1%	ควรเสนอกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดที่ใช้การเปลี่ยนพิกัดโดยไม่มีข้อยกเว้นเรื่องวัตถุดิบ	สนับสนุนการผลิตวัตถุดิบที่ใช้ในการทอผ้าขึ้นเองในประเทศ
6111	เสื้อผ้าแต่งกายเด็ก	20.5%	ควรเสนอกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดที่ใช้การเปลี่ยนพิกัดโดยไม่มีข้อยกเว้นเรื่องวัตถุดิบ	สนับสนุนการผลิตวัตถุดิบที่ใช้ในการทอผ้าขึ้นเองในประเทศ
6204	สูทผู้หญิง	11.2%	ควรเสนอกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดที่ใช้การเปลี่ยนพิกัดโดยไม่มีข้อยกเว้นเรื่องวัตถุดิบ	สนับสนุนการผลิตวัตถุดิบที่ใช้ในการทอผ้าขึ้นเองในประเทศ
7113	เครื่องประดับอัญมณี	6.3%	ควรเสนอกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดที่ใช้การเปลี่ยนพิกัดโดยไม่มีข้อยกเว้นเรื่องวัตถุดิบ	สนับสนุนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ

พิกัด	สินค้า	อัตรารภาษี นำเข้าของ สหรัฐฯ	ข้อเสนอแนะ	
			ผู้เจรจา	ผู้ประกอบการ SMEs
8504	หม้อแปลงไฟฟ้า	1.3%	ควรเสนอกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดที่ใช้การเปลี่ยนพิกัดโดยไม่มีข้อยกเว้นเรื่องวัตถุดิบ	สนับสนุนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศหรือผลิตวัตถุดิบขึ้นเอง
8529	เครื่องใช้ไฟฟ้า	3.2%	ควรเสนอกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดที่ใช้การเปลี่ยนพิกัดโดยไม่มีข้อยกเว้นเรื่องวัตถุดิบ	สนับสนุนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศหรือผลิตวัตถุดิบขึ้นเอง
9403	เฟอร์นิเจอร์	0%	ควรเสนอกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดที่ใช้การเปลี่ยนพิกัดโดยไม่ต้องกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบภายในประเทศควบคู่ไปด้วย	สนับสนุนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศหรือผลิตวัตถุดิบขึ้นเอง

หมายเหตุ: อัตรารภาษีนำเข้าของสหรัฐฯ เป็นอัตราเฉลี่ย

ที่มา: USITC, 2004 และรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

แม้ว่าภาษีนำเข้าเฉลี่ยของสหรัฐฯ จะมีระดับที่ไม่สูงนัก แต่สินค้าบางรายการยังมีอัตรารภาษีที่สูงมาก โดยเฉพาะสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งหากการเจรจาการค้าไทย-สหรัฐฯ มีผลสำเร็จและบังคับใช้ สหรัฐฯ จะต้องลดภาษีให้แก่สินค้าของผู้ประกอบการ SMEs ที่ได้แหล่งกำเนิดจากประเทศไทย ซึ่งผู้ประกอบการ SMEs ไทยที่ส่งออกสินค้าไปขายสหรัฐฯ จะได้แต้มต่อในเรื่องภาษีศุลกากรทันที และสินค้าไทยจะสามารถขายได้ในตลาดสหรัฐฯ มากขึ้น

โดยสรุป ผู้ประกอบการ SMEs ที่จะได้รับผลกระทบจากข้อตกลงเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าที่เข้มงวดคือ ผู้ประกอบการที่ส่งสินค้าที่ไม่ผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดตามที่สหรัฐฯ กำหนด โดยสินค้าที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดคือสินค้าที่มีอัตรารภาษีนำเข้าสหรัฐฯ ในอัตราสูง การวิเคราะห์กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของสินค้าตัวอย่างที่ระบุในความตกลงสหรัฐฯ-สิงคโปร์ ความตกลงสหรัฐฯ-ออสเตรเลีย และความตกลงสหรัฐฯ-ซีเรียเปรียบเทียบกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของไทยที่ระบุในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียพบว่า สินค้าที่จะได้รับผลกระทบมากหากไม่ผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดคือ เสื้อผ้าแต่งกายเด็ก (พิกัด 6111) และเสื้อสเวตเตอร์หรือเสื้อกั๊ก (พิกัด 6110) เนื่องจากสินค้านี้มีอัตรารภาษีนำเข้าไปยังสหรัฐฯ สูงที่สุดคือเท่ากับร้อยละ 20.5 และ 12.1 ตามลำดับ ดังนั้น ถ้าผู้ประกอบการ SMEs ไทยส่งสินค้าที่ไม่ผ่านกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดไปขายยังสหรัฐฯ จะถูกคิดภาษีในอัตราสูง ซึ่งสินค้าไทยจะสูญเสียประโยชน์จากการขายสินค้าที่ปลอดภาษีไปทันที

ข้อเสนอจากการวิเคราะห์สินค้าตัวอย่างของ SMEs ไทยครั้งนี้คือ ผู้ประกอบการควรเน้นการใช้วัตถุดิบภายในประเทศมากขึ้น ขณะที่ผู้เจรจาควรเจรจาให้กฎมีความซับซ้อนน้อยที่สุดและพยายามให้มีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะการกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบที่ใช้ภายในประเทศ (Local content) นั้นควรกำหนดไว้ที่ร้อยละ 40 เนื่องจากเป็นสัดส่วนที่ใช้ในเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) อยู่ก่อนแล้ว และในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียส่วนใหญ่จะมีการกำหนดสัดส่วนวัตถุดิบที่

ร้อยละ 40 เช่นกัน และผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีความเข้าใจเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าใน ความตกลงการค้าเสรีทั้งสองความตกลงนี้บ้างแล้ว ขณะเดียวกันไม่ควรให้มีข้อยกเว้นและการระบุ กระบวนการผลิตเฉพาะสำหรับสินค้าที่ซับซ้อน เนื่องจากอาจเป็นปัญหาในการปฏิบัติตามกฎว่าด้วย แหล่งกำเนิดสินค้าของผู้ประกอบการ SMEs ไทยก็เป็นได้

4.5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีการเจรจาความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับประเทศคู่ค้าหลาย ประเทศ ทั้งประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว การเจรจาเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ถือเป็นเรื่องสำคัญต่อการเข้าสู่ตลาดของประเทศคู่เจรจาโดยได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีตามข้อผูกพัน การลดภาษีในความตกลงการค้าเสรี หากสินค้าส่งออกไทยไม่ผ่านเกณฑ์ตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด สินค้า จะทำให้ประเทศไทยไม่ได้ประโยชน์จากการทำความตกลงการค้าเสรี เนื่องจากสินค้าจะถูกเก็บ ภาษีในอัตราทั่วไป

ปัญหาการไม่ได้รับสิทธิพิเศษจากความตกลงการค้าเสรี นอกเหนือจากการที่สินค้าไม่ผ่าน หลักเกณฑ์ตามที่กฎระบุไว้แล้วยังพบว่า

- ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ ยังมีความสับสนเกี่ยวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ใช้ ในความตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบความตกลงที่แตกต่างกัน³² กล่าวคือ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังคงเข้าใจว่า กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดระบุให้ใช้หลักเกณฑ์ การพิจารณาสัดส่วนวัตถุดิบในประเทศ (RVC) ที่ร้อยละ 40 ในทุกสินค้า ตามที่ ตกลงในเขตการค้าเสรีอาเซียน เพียงหลักเกณฑ์เดียว ซึ่งกฎที่ใช้ในเขตการค้า เสรีอาเซียนนั้นแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับกฎที่ใช้ในความตกลงไทย-ออสเตรเลีย ที่ ระบุหลักเกณฑ์การพิจารณาลงรายสินค้าตามพิกัดฮาร์โมนี
- การปฏิบัติตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อม (SMEs) มีอุปสรรค เนื่องจากระบบการบันทึกบัญชีต้นทุนยังไม่มี การจัดการที่ดีพอจึงไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์พิจารณาแหล่งกำเนิดได้เอง

จากปัญหาของการไม่ได้รับสิทธิพิเศษภายใต้ความตกลงการค้าเสรี อันเนื่องมาจากไม่ สามารถปฏิบัติตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ที่ผู้ประกอบการไทยอาจต้องเผชิญ คณะผู้วิจัยมี ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการเจรจาเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของไทย ดังนี้

³² ความเห็นจากสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย ในการประชุมระดมสมองเรื่อง “ข้อตกลงเรื่องแหล่งกำเนิดสินค้า” วันที่ 7 ธันวาคม 2547.

1. เป้าหมายในการเจรจาเกี่ยวกับด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของไทยควรมีเพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของปริมาณการค้าระหว่างคู่เจรจา

เนื่องจากประเทศไทยได้เจรจาความตกลงการค้าเสรีกับหลายประเทศ จึงยากที่จะทำให้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในทุกความตกลงมีความสอดคล้องกันเพราะเป็นปัญหาพื้นฐานของการทำ ความตกลงการค้าเสรี โดยเฉพาะกรณีประเทศเล็กอย่างไทยที่เจรจากับประเทศใหญ่อย่างสหรัฐฯ ซึ่งมีกรอบการเจรจาในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าของตนอยู่แล้ว

ในการเจรจาเกี่ยวกับด้วยแหล่งกำเนิดที่เป็นเฉพาะในรายสินค้า (Product Specific rules) ประเทศไทยควรเจรจาโดยยึดหลักว่าให้กฎดังกล่าวช่วยส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของปริมาณการค้าระหว่างคู่เจรจาในแต่ละสินค้า โดยเฉพาะสินค้าที่มีการค้ากันระหว่างคู่ค้าสูง กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าก็ควรใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการบายเบนทางการค้า (Trade deflection) ไม่ใช่เพื่อปกป้องอุตสาหกรรม

2. ควรประชาสัมพันธ์การเจรจาการค้าเสรีของไทยกับประเทศคู่ค้าต่างๆโดยเร่งด่วน

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ควรประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการทำความตกลงการค้าเสรีของไทยกับประเทศคู่ค้าต่างๆ โดยเร่งด่วน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่จะมีผลบังคับใช้ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียดังที่มีการลงนามไปแล้ว และกฎที่กำลังอยู่ระหว่างการเจรจา อย่างเช่น ในกรณีการเจรจากับสหรัฐฯ ที่จะอาศัยแนวทางตามกรอบความตกลงที่สหรัฐฯ ทำไว้กับประเทศต่างๆ ได้แก่ สิงคโปร์ ออสเตรเลียและซีดี ดึงที่คณะผู้วิจัยได้ทำการเปรียบเทียบไว้ในรายงานวิจัยนี้

3. ควรเจรจาให้มีการรับรองแหล่งกำเนิดโดยหน่วยงานของรัฐ

กรมการค้าต่างประเทศและหน่วยงานที่มีอำนาจของไทยจะเป็นผู้ออกหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดแก่ผู้ส่งออกสินค้า การรับรองแหล่งกำเนิดที่มีหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดจากหน่วยงานของรัฐนั้น ภาระการตรวจสอบแหล่งกำเนิดจะอยู่ที่ประเทศนำเข้า ขณะที่การรับรองแหล่งกำเนิดโดยภาคเอกชนจะไม่ต้องอาศัยหนังสือรับรองแหล่งกำเนิด แต่ภาระการตรวจสอบจะตกอยู่กับทั้งประเทศนำเข้าและประเทศที่ส่งออก ซึ่งจะต้องมีระบบจดทะเบียนผู้ส่งออกสินค้าที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การที่สหรัฐฯ ต้องการให้ภาคเอกชนไทยเป็นผู้รับรองแหล่งกำเนิดเองนั้น³³ อาจเพิ่มภาระแก่ผู้ประกอบการ SMEs ไทย ซึ่งยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้กรอบความตกลงการค้าต่างๆ ผู้เจรจาไทยควรเจรจาให้หน่วยงานของภาครัฐเป็นผู้รับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แทนการรับรองแหล่งกำเนิดเองโดยผู้ประกอบการ SMEs เนื่องจากระบบการผลิตและจัดการเกี่ยวกับการผลิตและส่งออกของเอกชนไทยยังไม่มีการจัดการที่ดีพอ

³³ ความเห็นจากตัวแทนผู้ประกอบการ ในการประชุมระดมสมองเรื่อง "ข้อตกลงเรื่องแหล่งกำเนิดสินค้า" วันที่ 7 ธันวาคม 2547

4. มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs

การที่ผู้ประกอบการไม่สามารถคิดคำนวณหรือหาแหล่งกำเนิดสินค้าของตนเองนั้น นับเป็นปัญหาสำคัญที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ สสว. ต้องรีบดำเนินการให้คำแนะนำใน จัดระบบการจัดการภายใน เช่น การบันทึกต้นทุนสินค้า รายละเอียดการนำเข้า-ส่งออกสินค้า โดย อาจขอความร่วมมือกับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับการนำเข้า-ส่งออกสินค้า อย่างเช่น กรมการค้าต่างประเทศ กรมศุลกากร ในการจัดเตรียมระบบปฏิบัติการจัดการเพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าในอนาคต