

# พัฒนาการของพิธีการศุลกากรและการอำนวยความสะดวกทางการค้า ผ่านมุมมองของการปรับปรุงความตกลงการค้าเสรี : ความตกลงเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์



เพื่อเปิดเสรีและอำนวยความสะดวกในการค้าสินค้าระหว่างประเทศ มุ่งเน้นการลดอุปสรรคทางการค้าให้เหลือน้อยที่สุด ลดค่าใช้จ่ายทางธุรกิจ เพิ่มการค้าและการลงทุน

**AANZFTA** เป็นความตกลงที่ครอบคลุมในหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้า และการลงทุน ทั้งในเรื่องของการค้าสินค้า การค้าบริการ โดยบทที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานในความรับผิดชอบของกรมศุลกากร คือ บทการค้าสินค้า บทกฎถิ่นกำเนิดสินค้า และบทพิธีการศุลกากร ซึ่งในบทความนี้ ผู้เขียนจะขอแนะนำเสนาอถึงแง่มุมของ “ความตกลงการค้าเสรียุคก่อน” กับ “ความตกลงการค้าเสรีในยุคใหม่” โดยเน้นในบทบาทด้วยพิธีการศุลกากร (Customs Procedure) ที่ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการกำหนดท่าที และการเจรจาความตกลง AANZ ทั้งในตอนเริ่มต้น และในตอนที่มีการปรับปรุง (Upgrade) ให้ความตกลงมีความทันสมัย

ในช่วงการเจรจา AANZFTA ในยุคแรก บทว่าด้วยพิธีการศุลกากรนั้น จะมุ่งเน้นเฉพาะแต่เรื่องหรือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานในความรับผิดชอบของหน่วยงานทางศุลกากรของประเทศสมาชิก กล่าวคือ เน้นสภาพการกำหนดให้ทุกประเทศต้องมีพิธีการศุลกากร หรือกฎหมายศุลกากรที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการให้บริการกับผู้นำของเข้า หรือผู้ส่งออกออก ข้อบทต่าง ๆ จึงมีเนื้อหาพื้นฐาน ไม่ลงรายละเอียดในเชิงลึกมากนัก อาทิ ข้อบทที่กำหนดให้ทุก

ความตกลงเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ หรือ Agreement Establishing the ASEAN - Australia - New Zealand Free Trade Area (AANZFTA) เป็นหนึ่งในความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) จำนวน 14 ฉบับที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี มีสมาชิกร่วมกัน 12 ประเทศ คือ อาเซียน 10 ประเทศ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ AANZFTA มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 มีนาคม 2553 มีวัตถุประสงค์

ประเทศต้องมีพิธีการศุลกากรที่ง่ายต่อการปฏิบัติ มีมาตรฐาน และด้วยความแตกต่างในระดับการพัฒนาของประเทศสมาชิก ถ้อยคำต่าง ๆ ที่ใช้ จะเน้นถ้อยคำที่เป็นการ “สนับสนุน” หรือ “ส่งเสริม” ให้ประเทศนั้นมีการกำหนดเครื่องมือทางศุลกากรเพื่อให้บริการ เช่น การส่งเสริมให้นำระบบอัตโนมัติมาใช้ในพิธีการศุลกากร หรือมีกลไกในการออกคำวินิจฉัยล่วงหน้า (Advance Ruling) ซึ่งถ้อยคำจะไม่มีสภาพบังคับเท่าใดนัก ซึ่งส่วนตัวผู้เขียนเห็นว่า เป็นการกำหนดแนวทางขึ้นพื้นฐานของแต่ละประเทศ เพื่อใช้ในการต่อยอดในอนาคตต่อไป

หลังจาก AANZFTA มีผลใช้บังคับมาได้ประมาณ 8 ปี ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว มีพัฒนาการที่สำคัญของความตกลงการค้าเสรี รวมทั้งความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าของโลก อาทิ ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าขององค์การการค้าโลก (Trade Facilitation Agreement: TFA) ได้เกิดขึ้น ส่งผลให้ประเทศภาคี AANZFTA ได้เริ่มการหารือกันในช่วงปี 2561 เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะปรับปรุงให้ AANZFTA มีความทันสมัยมากขึ้น ซึ่งจากการที่ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้เดินทางไปเข้าร่วมประชุมกับผู้แทนประเทศสมาชิก

AANZ อื่นเพื่อหาข้อสรุปในเรื่องดังกล่าว คำถามหลายเรื่อง เกิดขึ้นมากมายแต่ที่สำคัญที่สุดคือ หากต้องปรับปรุง จะต้องปรับปรุงอะไร? และมีแนวทางเช่นใด? ที่จะทำให้ การปรับปรุงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้?



ผู้เขียน และทีมงานได้เริ่มทำการศึกษานโยบาย หรือ Trend ของโลกการเจรจา FTA และพบว่า FTA ฉบับใหม่ ๆ มุ่งเน้นให้มีภาพที่กว้างขึ้น ไม่มองเฉพาะแต่เพียงพิธีการทางศุลกากรแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนแต่ก่อน FTA ยุคใหม่ ต้องการเพิ่มความสะดวก รวดเร็วตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน ไล่เรียงตั้งแต่การได้มาซึ่งวัตถุดิบ การผลิต การขนส่ง การขอใบอนุญาตต่าง ๆ การขนส่งทั้งกระบวนการ พิธีการศุลกากรที่สม่ำเสมอ ลดการใช้ดุลพินิจ มีกฎหมาย หรือเครื่องมือทางศุลกากรใหม่ ๆ และที่สำคัญคือ การเพิ่มความเข้มข้นในการกำหนดสภาพบังคับในเรื่องต่าง ๆ ที่มีการเจรจกัน ซึ่งประเด็นที่กล่าวถึงเหล่านี้เป็นภาพสะท้อนจากความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้า ฉบับใหม่ ๆ ที่ไทยเข้าเป็นภาคี อาทิ ความตกลง TFA และความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) ที่มีผลใช้บังคับเมื่อ 1 มกราคม 2566 ความตกลง WTO TFA ที่มีผลใช้บังคับเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2560 และจากข้อมูลเหล่านี้เอง ผู้เขียนได้นำเสนอกรมศุลกากรเพื่อพิจารณา กำหนดท่าทีก่อนเข้าร่วมประชุม ดังนี้

1. เห็นด้วยต่อ การปรับปรุง บทพิธีการศุลกากร ให้รวมถึงการอำนวยความสะดวกทางการค้า เนื่องจากในห่วงโซ่อุปทาน AANZFTA มีผลใช้บังคับมาโลกของการค้าระหว่างประเทศ และบทบาทของหน่วยงานทางศุลกากรมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การปรับปรุงตามข้อเสนอข้างต้นจะสนับสนุนให้ AANZFTA

มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

2. เห็นด้วยต่อข้อเสนอให้ใช้ร่างข้อบทพิธีการศุลกากรและการอำนวยความสะดวกทางการค้าในความตกลง RCEP มาเป็นพื้นฐานในการเจรจา เพื่อปรับปรุงบทพิธีการศุลกากรของความตกลง AANZ เนื่องจากเป็นร่างข้อบทที่ครอบคลุมถึงหลักการทั่วไปและข้อบทเฉพาะในการทำให้พิธีการศุลกากรมีความเรียบง่าย กำหนดมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้าในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายศุลกากรของแต่ละประเทศภาคีให้มีความโปร่งใส ชัดเจน แน่นนอน และคาดหมายได้ โดยข้อบทที่มีการพัฒนาที่สำคัญ อาทิ การออกคำวินิจฉัยล่วงหน้าที่ต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน การผลักดันให้ตรวจปล่อยสินค้าภายใน 48 ชั่วโมง หรือภายใน 6 ชั่วโมงสำหรับของสดเน่าเสียง่าย รวมทั้งกำหนดให้ประเทศภาคีใช้เครื่องมือทางศุลกากรเพื่อช่วยในการอำนวยความสะดวกทางการค้า เช่น การบริหารความเสี่ยง การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในพิธีการศุลกากร และประเทศสมาชิกอาเซียน ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เอง ซึ่งเป็นประเทศคู่เจรจาในความตกลง RCEP ต่างก็สามารถหาข้อสรุปการเจรจาด้วยพิธีการศุลกากรและการอำนวยความสะดวกทางการค้าได้เป็นที่เรียบร้อยแล้วเมื่อเดือนกรกฎาคม 2561 ที่ผ่านมา ซึ่งกรมศุลกากรได้เห็นชอบต่อท่าทีที่กองมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากรเสนอ

ผู้เขียนได้เดินทางเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการร่วมความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ (ASEAN-Australia-New Zealand FTA Joint Committee: FJC) ครั้งที่ 11 และการประชุมที่เกี่ยวข้อง ณ เมืองเมลเบิร์น เครือรัฐออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 28 เมษายน ถึงวันที่ 3 พฤษภาคม 2562 ร่วมกับผู้แทนจากประเทศสมาชิก AANZA อื่น ๆ ซึ่งในการหารือจะมีการแบ่งออกเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงการหารือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ เพื่อกำหนดท่าทีร่วมกัน (ASEAN Caucus) ก่อนที่จะเข้าประชุมร่วมกับผู้แทนของออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ต่อไป ซึ่งในภาพรวม ทุกฝ่ายเห็นพ้องตรงกันว่า ควรปรับปรุงบทพิธีการศุลกากรให้

รวมถึงการอำนวยความสะดวกทางการค้า เพื่อให้สอดคล้องกับโลกการค้าที่เปลี่ยนแปลงไป การใช้ TFA และร่างบท Customs Procedure and Trade Facilitation ในความตกลง RCEP มาเป็นฐานการเจรจา นำที่จะก่อให้เกิดประโยชน์กับทุกฝ่าย และในส่วนของอาเซียนเอง ได้เน้นย้ำถึงปัจจัยสำคัญที่จะมีผลต่อความสำเร็จในการเจรจา คือ ความสมดุลของการทำ TFA Plus ว่ามีขอบเขตในเรื่องใดบ้าง และ Plus ไปมากน้อยเพียงใด รวมทั้งการกำหนด Implementation Arrangement ในข้อบทต่าง ๆ ที่จากการเจรจาในกรอบความตกลง RCEP ถือเป็นจุดตัดสำคัญของการปิดรอบการเจรจาลงได้ ซึ่งผลลัพธ์ของการประชุมที่ออกมา ก็สอดคล้องกับท่าทีที่กรมฯ ได้กำหนดไว้ก่อนหน้าการประชุมแล้ว

ต่อมาในช่วงเดือนมกราคม 2564 ประเทศสมาชิก AANZ ได้เริ่มการเจรจาเพื่อปรับปรุงข้อบท Customs Procedure and Trade Facilitation เป็นครั้งแรก บทแนวทางที่ได้ตกลงกันไว้ โดยใช้ข้อบทที่ประเทศนิวซีแลนด์ยกร่างโดยมีเนื้อหาของ RCEP ผสมผสานกับความตกลง TFA เป็นพื้นฐาน โดยการเจรจาหาข้อสรุปใช้การเจรจา 6 รอบ ระยะเวลา 1 ปี 8 เดือน 24 ข้อบทภายใต้ Chapter 4 Customs Procedure and Trade Facilitation โดยมีข้อบทที่น่าสนใจ ดังนี้

- Customs Procedure กำหนดคุณลักษณะพิธีการและการปฏิบัติทางศุลกากรให้มีความสม่ำเสมอ โปร่งใส คาดการณ์ได้ รวมทั้งเน้นย้ำเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า สอดคล้องกับแนวทางสากล
- Transparency ที่กำหนดให้ทุกประเทศภาคี กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า-ส่งออกในทั้งภาษาถิ่นของตนเอง และภาษาอังกฤษให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้
- Release of Goods, Express Consignments, Perishable goods ที่ต้องทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้
- Advance Ruling กำหนดให้มีการออกคำวินิจฉัยล่วงหน้าสำหรับประเด็นราคาศุลกากร พิภัก

อัตราศุลกากร และถิ่นกำเนิดสินค้า รวมทั้งขยายอายุของคำวินิจฉัยล่วงหน้าจาก 2 ปี เป็น 3 ปี

- Single Window เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ค้าสามารถยื่นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้สำหรับการนำเข้า-ส่งออกต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพียงครั้งเดียว

- Review and Appeal ที่กำหนดสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร

- Time Release Studies ที่กำหนดให้ทุกประเทศสมาชิกต้องนำ TRS มาใช้เป็นเครื่องมือในการหาจุดที่เป็นปัญหา หรือใช้ระยะเวลามากในขั้นตอนนำเข้า-ส่งออก ด้วยการจับเวลาในแต่ละขั้นตอนว่าช้าเกินไปหรือไม่ และกำหนดแนวทางการแก้ไขที่จำเป็นเพื่อลดระยะเวลานั้น ๆ



จากการให้ข้อมูลเบื้องต้น ผู้อ่านอาจมีความคุ้นเคยกับหัวข้อต่างๆ ใน AANZ เนื่องจากมีพื้นฐานจากหลายความตกลงสมัยใหม่ แต่หากเข้าไปดูในเนื้อหารายละเอียดแล้ว จะพบว่า การปรับปรุงความตกลง AANZ เพิ่มความเข้มข้นในแต่ละเรื่องค่อนข้างมาก ซึ่งหากเรามองในมุมมองของประเทศไทยเองที่มีระดับการพัฒนาค่อนข้างดีในแง่ของกฎหมาย เครื่องมือ ระบบ หรือเทคโนโลยีต่าง ๆ แล้ว อาจดูไม่มีความหวือหวามากนัก แต่หากมองในมุมการพัฒนาความร่วมมือกัน AANZFTA ถือเป็นตัวกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกที่อาจยังมีการพัฒนาไม่มากนัก ต้องผลักดันตัวเอง ซึ่งประโยชน์ที่เกิดขึ้น ย่อมส่งผลในทางบวกต่อผู้ประกอบการไทย และประเทศสมาชิก AANZ อย่างแน่นอน การพัฒนาหรือก้าวไปข้างหน้าด้วยกัน จะยังช่วยส่งเสริมการพัฒนาในภูมิภาคอีกทางหนึ่งด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ ถือเป็น  
โจทย์ใหญ่ของกรมศุลกากร ที่จะต้องร่วมกับหน่วยงาน  
ที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ภาคเอกชน และประเทศภาคี  
AANZ ที่จะปรับตัวและความตกลงหรือกรอบความร่วมมือ  
ที่เกิดขึ้นภายใต้ AANZ ให้สอดคล้องกับโลกการค้าการขนส่ง  
ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในทุกวัน และส่งเสริมการ  
พัฒนาที่ยั่งยืน

สุดท้ายนี้ ผู้อ่านสามารถสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติม  
เกี่ยวกับความตกลง ความตกลงเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรี

อาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ หรือ Agreement  
Establishing the ASEAN - Australia - New Zealand  
Free Trade Area (AANZFTA) ได้ที่เว็บไซต์ของกรมเจรจา  
การค้าระหว่างประเทศ <http://www.dtn.go.th> หรือใน  
ส่วนข้อมูลเชิงลึกที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา Customs  
Procedure and Trade Facilitation สามารถสอบถาม  
เพิ่มเติมได้ที่ ส่วนพิธีการศุลกากร กองมาตรฐานพิธีการ  
และราคาศุลกากร อาคาร 120 ปี ชั้น 12 เลขที่ 1 สุนทร  
โกษา เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร โทร 0-2667-7000  
ต่อ 7169

---

นายวรสิทธิ์ เมืองคุ้ม  
ผู้อำนวยการส่วนบริการศุลกากรกรุงเทพและปริมณฑล  
สำนักงานศุลกากรกรุงเทพ