

กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน
(ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS)

๑. ความเป็นมา

กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน วัตถุประสงค์หลักของ AFAS จึงมุ่งให้มีการยกเลิกข้อจำกัดทางการค้าบริการระหว่างกันในภูมิภาคอาเซียนให้มากกว่าที่ประเทศสมาชิกได้ผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS)

AFAS วางเป้าหมายให้มีการเปิดเสรีการค้าบริการรวม ๑๒ สาขาหลัก ประกอบด้วย ๑๒๘ สาขาย่อย ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และยกเลิกอุปสรรคในการค้าบริการทุกรูปแบบและเปิดให้นักลงทุนอาเซียนถือหุ้นได้อย่างน้อยร้อยละ ๗๐ และเริ่มต้นวางเป้าหมายต่อไปอีก ๑๐ ปี ด้วยการเดินตามแผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ๒๕๖๘ (AEC Blueprint 2025) อันเป็นผลมาจากการร่วมลงนามของบรรดาผู้นำอาเซียนใน “ปฏิญญากรุงกัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๕” (ประกาศการจัดตั้งประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘) และ “ปฏิญญากรุงกัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยอาเซียน ค.ศ. ๒๐๒๕” (ซึ่งประกอบด้วยวิสัยทัศน์และแผนงานของประชาคมอาเซียนในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ถึง ๒๐๒๕)

การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการตาม AFAS นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้นมา ได้บรรลุข้อผูกพันไปแล้วถึงชุดที่ ๙ (9th Package) ซึ่งสมาชิกอาเซียนได้ลงนามพิธีสารอนุวัติข้อผูกพันไว้ โดยเริ่มต้นชุดแรกครอบคลุมเพียงสองสาขา คือบริการด้านการท่องเที่ยวและเกี่ยวเนื่องกับการเดินทางและบริการขนส่ง และผูกพันเพียง ๕ ประเทศสมาชิกเท่านั้น ต่อมาในรอบการเจรจาปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ก็ได้ขยายความผูกพันมากขึ้นและเพิ่มเป้าหมายการเปิดตลาดไปจนถึงชุดที่ ๑๐ (10th Package) โดยประเทศไทยได้เพิ่มสาขาบริการที่เปิดตลาดให้อาเซียนมากถึง ๑๐๑ สาขา และอีก ๒๕ สาขาย่อย ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายของไทยที่กำหนดไว้

๒. สาระสำคัญ

หลักการสำคัญของ AFAS

- ๑) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน การรวมกลุ่มสาขาสำคัญของอาเซียน
- ๒) การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง หมายความว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนมีพันธะผูกพันที่จะต้องส่งเสริมนโยบายและกฎหมายการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค ความร่วมมือด้านสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของอาเซียน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ภาษีอากร และการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์
- ๓) การเป็นภูมิภาคที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน
- ๔) การเป็นภูมิภาคที่บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์ หมายความว่า แนวทางการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันต่อปฏิสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจกับภายนอกและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเครือข่ายอุปทานโลก

สาระสำคัญของความตกลง AFAS แบ่งออกเป็นสองส่วนคือส่วนที่เป็นหลักทั่วไป (๑๔ มาตรา) และส่วนที่เป็นตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedule of specific commitments under AFAS)

ในส่วนที่เป็นหลักการทั่วไป สมาชิกตกลงใช้แนวทางทำนองเดียวกับหลักการของความตกลง GATS ในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) คือหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์เป็นอย่างยิ่ง (Most favored nation: MFN) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National treatment: NT) แต่ยินยอมให้สมาชิกทำคำขอยกเว้น (MFN Exemptions) ไว้เป็นพิเศษได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด ในขณะเดียวกันก็ใช้หลักการจัดแจ้งในตารางคำมั่นเฉพาะในส่วนของข้อผูกพันการเปิดตลาด โดยกำหนดให้ลดมาตรการทุกประเภทที่ส่งผลกระทบต่อการค้าบริการ (All measures affecting trade in services) ไม่ว่าจะ เป็นมาตรการที่ออกโดยรัฐ ทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และหน่วยงานเอกชนที่ได้รับอำนาจจากรัฐในการ กำกับดูแล

นอกจากนั้นรูปแบบการค้าบริการ (Mode of supply) รวมทั้งคำนิยามทั้งหลายที่กำหนดไว้ในความ ตกลง GATS ก็ได้ถูกนำมาใช้เป็นแบบในความตกลง AFAS ด้วย

รูปแบบการค้าบริการตามความตกลง AFAS จึงกำหนดไว้ ๔ รูปแบบ (Mode) ดังนี้

Mode ๑ การข้ามพรมแดนของ “การค้าบริการ” (Cross-border supply)

Mode ๒ การข้ามพรมแดนของ “ผู้รับการค้าบริการ” (Consumption abroad)

Mode ๓ การข้ามพรมแดนของ “ผู้ให้บริการต่างชาติ” ที่เข้ามาจัดตั้งธุรกิจบริการ (Commercial presence)

Mode ๔ การข้ามพรมแดนของ “บุคคลต่างชาติ” เข้ามาให้บริการในดินแดนของสมาชิก (Presence of natural persons)

การจัดทำตารางข้อผูกพันการเปิดตลาด ใช้แนวทางการพิจารณาประเภทสาขาบริการตามเอกสาร “Services Sectoral Classification List” ซึ่งจัดทำขึ้นเมื่อ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ อันเป็นการสอดคล้องกับ รายการที่สำนักงานสถิติขององค์การสหประชาชาติ (The UN Statistical Office) เรียกว่า Provisional Central Product Classification: CPC ซึ่งแบ่งการค้าบริการออกเป็น ๑๒ สาขา (Sectors) ในแต่ละสาขายัง ได้จัดแยกออกเป็นสาขาย่อย (Subsectors) และจากสาขาย่อยก็ได้แยกออกไปอีกเป็นกิจกรรม (Activities) ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับสาขาบริการนั้นๆ รวมทั้งได้กำหนดรหัส (Code) ไว้ในแต่ละสาขาย่อยด้วย โดยมีสาขา หลักดังต่อไปนี้

๑) บริการธุรกิจ (Business Services)

๒) บริการสื่อสารคมนาคม (Communication Services)

๓) บริการก่อสร้างและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง (Construction and related Engineering Services)

๔) บริการด้านการจัดจำหน่าย (Distribution Services)

๕) บริการด้านการศึกษา (Educational Services)

๖) บริการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Services)

๗) บริการด้านการเงิน (Financial Services)

๘) บริการเกี่ยวกับสุขภาพและสังคม (Health related and Social Services)

๙) บริการท่องเที่ยวและเกี่ยวเนื่องกับการเดินทาง (Tourism and Travel related Services)

๑๐) บริการนันทนาการ วัฒนธรรม และการกีฬา (Recreational, Cultural and Sporting Services)

๑๑) บริการขนส่ง (Transport Services)

๑๒) บริการอื่นๆ นอกเหนือจากสาขาที่กล่าวมาแล้ว (Other services not included elsewhere)

๓. ข้อมูลสารบบการพิจารณา

ตามหนังสือกระทรวงพาณิชย์ที่ พณ ๐๘๐๒/๒๗๘๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๐ เรื่อง การให้สัตยาบันกรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน เรียน เลขานุการคณะรัฐมนตรี กระทรวงพาณิชย์ได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงการหารือกับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อช่วยพิจารณาเรื่องการให้สัตยาบัน AFAS โดยกระทรวงการต่างประเทศได้ชี้แจงว่า ในการให้สัตยาบันความตกลงใด ๆ นั้น หากการปฏิบัติตามความตกลงแม่บทนั้นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายก่อนการเข้าเป็นภาคี หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องเป็นผู้เสนอความตกลงเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน แต่หากความตกลงกำหนดพันธกรณีที่ประเทศภาคีจะต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีภายหลังการเข้าเป็นภาคีแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน นอกจากนี้ ยังได้ให้ความเห็นว่า หาก AFAS ยังไม่มีผลต่อการแก้ไขกฎหมายใด ๆ จนกว่าการเจรจาจะสิ้นสุดลงแล้ว การให้สัตยาบันความตกลงดังกล่าวน่าจะดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน แต่กระทรวงพาณิชย์ควรนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและขออนุมัติให้มีการให้สัตยาบันความตกลงดังกล่าวเสียก่อน แล้วจึงแจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันต่อไป

กระทรวงพาณิชย์พิจารณาแล้วเห็นว่า การปฏิบัติตามความตกลงแม่บทว่าด้วยการบริการของอาเซียน (AFAS) ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายใดๆ ก่อนการเข้าเป็นภาคี จึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติการให้สัตยาบัน

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ อนุมัติตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ

๔. สถานะของหนังสือสัญญา

๔.๑ การเริ่มมีผลบังคับใช้ของหนังสือสัญญา

การเริ่มมีผลบังคับใช้ของหนังสือสัญญา ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๑๔ กรอบความตกลงนี้จะมีผลบังคับใช้ เมื่อประเทศภาคีทั้งหมดได้ส่งมอบสัตยาบันสารหรือหนังสือแสดงการยอมรับไปยังเลขาธิการอาเซียน

๔.๒ สถานะการให้สัตยาบัน

ไทยได้ลงนามความตกลงฯ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๘ ณ กรุงเทพมหานคร และได้ส่งมอบสัตยาบันสารไปยังเลขาธิการอาเซียนเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๐

(ที่มา <http://agreement.asean.org/home/index/12.html> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑)

ปัจจุบันประเทศอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศให้สัตยาบัน ให้การยอมรับ หรือส่งมอบภาคยานุวัติสารต่อเลขาธิการอาเซียนแล้ว ดังนี้

๑. สาธารณรัฐสิงคโปร์
ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ (ค.ศ. 1995)
 ๒. สาธารณรัฐอินโดนีเซีย
ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๘ (ค.ศ. 1995)
 ๓. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๙ (ค.ศ. 1996)
 ๔. สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม
ให้การยอมรับเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ (ค.ศ. 1997)
 ๕. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ส่งมอบภาคยานุวัติสารเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๐ (ค.ศ. 1997)
 ๖. สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา
ส่งมอบภาคยานุวัติสารเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๐ (ค.ศ. 1997)
 ๗. ราชอาณาจักรไทย
ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๐ (ค.ศ. 1997)
 ๘. บรูไนดารุสซาลาม
ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๑ (ค.ศ. 1998)
 ๙. ราชอาณาจักรกัมพูชา
ส่งมอบภาคยานุวัติสารเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒ (ค.ศ. 1999)
 ๑๐. มาเลเซีย
ให้การยอมรับเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ (ค.ศ. 2002)
- (ที่มา <http://agreement.asean.org/agreement/detail/189.html> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑)

๔.๓ วันที่มีผลใช้บังคับ

มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๑

๕. การดำเนินการให้เป็นไปตามหนังสือสัญญาและความคืบหน้า

๕.๑ การดำเนินงานด้านการเจรจาและความคืบหน้าของข้อผูกพันชุดต่าง ๆ

การดำเนินงานด้านการเจรจาจัดทำตารางข้อผูกพันนั้น คณะกรรมการประสานงานด้านบริการ (Coordinating Committee on Services: CCS) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด ทำหน้าที่ในการกำหนดกระบวนการและวิธีการที่เกี่ยวข้อง โดย CCS ได้จัดทำคู่มือ (Manual for the submission of the AFAS Package and Threshold Compliance Assessment) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดทำตารางข้อผูกพันของสมาชิกอาเซียนไว้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งในการตรวจสอบผลการเจรจาและเสนอข้อผูกพันตามที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในเรื่องการวางข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาด (Market access) และข้อจำกัดในการให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

ภายหลังจากความตกลง AFAS มีผลใช้บังคับ สมาชิกอาเซียนได้มีการเจรจาแยกออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งโดย CCS ภายใต้ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน และอีกส่วนหนึ่งเป็นการเจรจาในสาขาบริการ ด้านการเงิน และการขนส่งทางอากาศซึ่งดำเนินการโดยคณะทำงานภายใต้ที่ประชุมรัฐมนตรีคลังอาเซียน และ รัฐมนตรีขนส่งอาเซียน ตามลำดับ โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการและรูปแบบการเจรจาเพื่อให้ สอดคล้องกับความพร้อมและความจำเป็นในการระบุนโยบายที่เปิดตลาด ซึ่งในที่สุดได้เลือกใช้วิธีการ Common Sub-sector Approach และที่น่าสนใจคือการเปิดโอกาสให้สมาชิกตกลงกันเพียงสองประเทศหรือมากกว่า ในการระบุนโยบายเปิดตลาดให้แก่กัน โดยไม่มีผลผูกพันไปถึงสมาชิกอื่นๆ ที่ไม่ได้ตกลงกันด้วยก็ได้ ซึ่งเป็นวิธีการที่ เรียกว่า ASEAN minus X

การประชุมตามกรอบของความตกลง AFAS นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ สามารถสรุปเป็นชุดข้อผูกพันได้ ดังนี้

ข้อผูกพันชุดที่ ๑ (1st package)

การเจรจาแรกเริ่มเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙-๒๕๔๑ มีขึ้น ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย โดยใช้แนวทาง Request-offer approach ซึ่งมีสมาชิก ๙ ประเทศ (รวมสมาชิกใหม่คือเมียนมา และ สปป. ลาว) สามารถตกลงกันได้จัดทำเป็นพิธีสารอนุวัติข้อผูกพันการเปิดตลาด ชุดแรก เรียกว่าชุดที่ ๑ (1st package หรือ The 1997 initial package) (ลงนามวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๐) ด้วยการยื่นตารางข้อผูกพันต่อกันในการเปิด ตลาดบริการซึ่งครอบคลุมเพียงสาขาการท่องเที่ยวและเกี่ยวเนื่องกับการเดินทางและการขนส่ง โดยมี ๙ ประเทศที่ระบุนโยบายเปิดเพียงสาขาการท่องเที่ยวและเกี่ยวเนื่องกับการเดินทาง และมีเพียง ๕ ใน ๙ ประเทศนั้นที่ ระบุนโยบายเปิดตลาดการขนส่งด้วย นอกจากนั้น ฟิลิปปินส์ยังได้เปิดตลาดในสาขาบริการธุรกิจ เฉพาะสาขาย่อยคือ บริการตรวจสอบบัญชี (Audit) ในขณะที่เวียดนามระบุนโยบายเปิดตลาดสาขาโทรคมนาคมด้วย

ข้อผูกพันชุดที่ ๒ (2nd package)

ข้อผูกพันนี้เกิดจากการเจรจาต่อเนื่อง เพื่อจัดทำ The 1998 package หรือพิธีสารอนุวัติข้อ ผูกพันการเปิดตลาดชุดที่ ๒ (2nd package) ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ซึ่งทุกประเทศเปิดตลาดสาขา บริการธุรกิจ สาขาการก่อสร้างและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง สาขาบริการด้านการเงิน (ยกเว้น อินโดนีเซียที่ไม่เปิดตลาด) และสาขาการสื่อสาร (ยกเว้นเมียนมาและเวียดนามที่ไม่เปิดตลาดสาขาย่อยบริการ โทรคมนาคม) นอกจากนั้น สมาชิกทุกราย (ยกเว้นบรูไน) ที่ให้คำมั่นเพิ่มเติมขยายบริการท่องเที่ยวและ เกี่ยวเนื่องกับการเดินทางและบริการขนส่งให้มีขอบเขตที่กว้างครอบคลุมไปยังสาขาย่อยและกิจกรรมต่างๆ มากขึ้นกว่าเดิมด้วย อีกทั้งกัมพูชาซึ่งเข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ยังได้ยื่นข้อผูกพันเปิดตลาดบริการ ถึง ๔ สาขาด้วยกัน คือ สาขาบริการธุรกิจ สาขาบริการด้านการเงิน สาขาท่องเที่ยว และสาขาส่ง

ข้อผูกพันชุดที่ ๓ (3rd package)

การเจรจาในรอบนี้มีขึ้นช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๔ ซึ่งไม่ได้เน้นการเปิดตลาดสาขาบริการอื่นๆ เพิ่มขึ้น แต่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดสมดุลในเรื่องของ “Marginal effort” และเรื่องภาคปฏิบัติที่สมาชิกแต่ละประเทศ จะสามารถเปิดตลาดในสาขาที่ตนมีความพร้อมมากที่สุดก่อน และยังคงหลีกเลี่ยงการเจรจาในสาขาอ่อนไหวด้วย จึงทำให้การตกลงในพิธีสารอนุวัติข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการชุดที่ ๓ ไม่ก้าวหน้าไปได้เท่าใดนัก และทำให้เกิดการเรียกข้อผูกพันชุดนี้ว่า The 2001 package/ Ad referendum

อย่างไรก็ตาม ด้วยผลจากการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ ๗ เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ณ กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน ประเทศบรูไน ทำให้ได้ข้อสรุปของการเริ่มจัดทำ “ข้อตกลงยอมรับร่วม” (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเปิดตลาด Mode ๔ ด้านคุณสมบัติทางวิชาชีพของผู้ให้บริการ ให้สอดคล้องกับความตกลง AFAS และพันธกรณีเปิดตลาดในตารางข้อผูกพันเฉพาะที่ตกลงกันไว้ และสามารถพัฒนาต่อไปในการบรรลุข้อตกลงลงนามใน MRA ในสาขาวิชาชีพวิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ บัญชี แพทย์ ทันตแพทย์ และท่องเที่ยว ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘, ๒๕๔๙, ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๒ ตามลำดับ

ข้อผูกพันชุดที่ ๔ (4th package)

การเจรจาในรอบนี้สามารถตกลงกันได้และจัดทำเป็นพิธีสารอนุวัติข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการชุดที่ ๔ ณ กรุงจาการ์ ประเทศอินโดนีเซีย (๓ กันยายน ๒๕๔๗) โดยได้ข้อสรุปในสองเรื่องสำคัญคือ การกำหนดเวลาสำหรับการเปิดเสรีการค้าบริการเต็มรูปแบบให้ได้ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ (ค.ศ. ๒๐๒๐) และกำหนดให้เริ่มต้นบังคับใช้สูตร “ASEAN minus X” ซึ่งหมายถึงสมาชิกรายใดหรือสองรายขึ้นไปที่มีความพร้อมในการเปิดตลาดบริการบางสาขา ก็สามารถเจรจาด้านฐานของความตกลงต่างตอบแทน (Reciprocal basis) กับคู่สัญญารายหนึ่งรายใดหรือมากกว่าได้ แต่ต้องไม่ทำให้เป็นการเพิ่มภาระแก่สมาชิกรายอื่นๆ ที่ไม่ได้ตกลงกันด้วย นอกจากนั้น ยังได้วางแนวทางการผูกพันในกิจการที่มีลักษณะเป็นสาขาร่วม (Modified common sub-sector approach) อย่างไรก็ตามการเจรจาเปิดตลาดในสาขาใหม่เพิ่มขึ้นในช่วงนี้ และไม่มีการชี้ชัดลงไว้ใน Protocol ว่าสมาชิกอื่นๆ จะนำเอา The ASEAN minus X formula มาใช้เมื่อใด

ข้อผูกพันชุดที่ ๕ (5th package)

เนื่องจากการเจรจาในรอบที่ผ่านมา ยังมีความก้าวหน้าไปไม่มากนัก ในรอบนี้จึงเปิดให้มีการเจรจากันขึ้นระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึง ๒๕๔๙ และสมาชิกได้ตกลงกันจัดทำข้อผูกพันพิเศษสำหรับการเปิดตลาดสองสาขาบริการโดยเฉพาะขึ้น คือสาขาบริการด้านการเงินและสาขาการขนส่งทางอากาศ อีกทั้งยังมีการเจรจาเปิดตลาดสาขาที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการของภาครัฐและกฎระเบียบของภาครัฐ เช่น สาขาการศึกษา สาขาจัดจำหน่าย สาขาสิ่งแวดล้อม (โดยเฉพาะการจัดการขยะ) และสาขาบริการนันทนาการ

ภายหลังการเจรจา สมาชิกได้บรรลุข้อตกลงจัดทำเป็นพิธีสารอนุวัติข้อผูกพันการเปิดตลาดในชุดที่ ๕ (5th package) ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๙ โดยได้จัดทำความตกลงเพิ่มเติมเกี่ยวกับสาขาสำคัญในลำดับต้น (The Amendment Agreement on Priority Sectors) กำหนดกระบวนการ

ในการเจรจาและสาขาที่จำเป็นต้องเปิดตลาดก่อน และตกลงกันจะยกเลิกข้อจำกัดที่กำหนดไว้ในตารางเดิมใน Mode ๑ และ Mode ๒ ให้ได้ภายใน พ.ศ. ๒๕๕๑ และตกลงให้ยกเลิกข้อจำกัดการลงทุนของต่างชาติที่กำหนดไว้ใน Mode ๓ ภายในสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อผูกพันชุดที่ ๖ (6th package)

การเจรจาฉบับนี้เป็นรอบต่อเนื่องจากรอบที่ ๔ และทำให้บรรลุข้อตกลงเป็นพิธีสารอนุวัติข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการชุดที่ ๖ (6th package) ณ ประเทศสิงคโปร์ (๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๙) ซึ่งเป็นการเสนอผูกพันการเปิดตลาดเพิ่มมากขึ้นในลักษณะที่เรียกกันว่า “GATS-Plus” โดยการปรับปรุงตารางข้อผูกพันการเปิดตลาดหลายประการ อาทิ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย รวมทั้ง สปป. ลาว ซึ่งได้สงวนการให้คำมั่นเฉพาะการเปิดตลาดในสาขาสิ่งแวดล้อมในรอบก่อน ก็ได้เปิดตลาดบางสาขาย่อยของสิ่งแวดล้อมในรอบนี้

การเจรจาฉบับนี้ยกระดับการเจรจาเน้นรายสาขาที่สำคัญ ทำให้บรรลุการจัดทำพิธีสารชุดที่ ๖ เป็นรายสาขาด้วย เช่น ขนส่งทางอากาศ (6th Package of Commitments for Air Transport Sectoral Negotiations under the ASEAN Framework Agreement on Services) และสาขาโลจิสติกส์ (The ASEAN Sectoral Integration Protocol for the Logistics Services Sector) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า The ASEAN Logistics Protocol โดยกำหนดให้บริการโลจิสติกส์เป็นสาขาสำคัญในลำดับที่ ๕ ของสาขาลำดับต้นที่ระบุไว้เดิม และยังสามารถแยกสาขาโลจิสติกส์ออกจากบริการสาขาอื่นๆ อย่างชัดเจน

ข้อผูกพันชุดที่ ๗ (7th package)

การเจรจانب้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ (ซึ่งเป็นการเปิดรอบที่ ๕) จนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดให้เป็นไปตามกรอบของ AEC Blueprint (ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนให้ความเห็นชอบเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐) คือในเบื้องต้นเป็นการบรรลุการเปิดตลาดการค้าบริการในสาขาที่กำหนด และการบรรลุเป้าหมายภายในเวลาที่กำหนดไว้

ช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ถึง ๒๕๕๒ สมาชิกได้บรรลุผลการเจรจาที่อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดยจัดทำเป็นพิธีสารอนุวัติข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการชุดที่ ๗ ซึ่งมีความชัดเจนมากขึ้นในการกำหนดให้ยื่นข้อเสนอผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการ ครอบคลุมบริการทั้งสิ้น ๑๔๗ สาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวางเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนสำหรับการเปิดตลาดบริการ ๔ สาขา คือ สาขาสุขาภาพ สาขาคณิตศาสตร์สาขาสารสนเทศ สาขาการท่องเที่ยวและเกี่ยวเนื่องกับการเดินทาง และสาขาการบิน ส่วนสาขาโลจิสติกส์ ซึ่งต้องการให้เป็นสาขาเร่งรัดที่จะต้องเปิดเสรีก่อนสาขาอื่นๆ ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ Free flow services ภายในเวลาที่กำหนดไว้ใน AEC Blueprint

ข้อผูกพันชุดที่ ๘ (8th package)

การเจรจาฉบับนี้สมาชิกสามารถบรรลุข้อตกลงจัดทำเป็นพิธีสาร ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เป็นข้อผูกพันการเปิดตลาดชุดที่ ๘ ซึ่งลดหย่อนข้อจำกัดการลงทุนต่างชาติ

ได้มากขึ้นคือ อนุญาตให้คนต่างชาติถือหุ้นในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะสาขาสุขภาพ สาขา โทรคมนาคม และสาขาการท่องเที่ยวและเกี่ยวเนื่องกับการเดินทาง ซึ่งต่างชาติสามารถถือหุ้นได้สูงถึงร้อยละ ๗๐ ในขณะที่สาขาอื่นๆ อีกไม่น้อยกว่า ๘๐ สาขา ที่กำหนดให้ต่างชาติถือหุ้นได้ร้อยละ ๕๑

ข้อผูกพันชุดที่ ๙ (9th package)

การเจรจาฉบับนี้มีขึ้นในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ ซึ่งบรรลุผลในการลงนามพิธีสารอนุวัติข้อผูกพัน เปิดตลาดการค้าบริการชุดที่ ๙ ณ กรุงเนปิดอร์ ประเทศเมียนมา ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ ๔๖ และการประชุมคณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Council) ครั้งที่ ๑๒

ข้อผูกพันชุดที่ ๙ นี้ กำหนดให้สมาชิกจะต้องยื่นข้อผูกพันเปิดตลาดสาขาบริการจำนวน ๑๐๔ สาขา ตามเป้าหมาย (ฉบับสมบูรณ์) หากไม่สามารถยื่นข้อผูกพันได้ครบถ้วนทุกสาขา ก็อาจทยอยยื่นสาขาบริการ เพิ่มเติมได้ภายหลัง และสมาชิกสามารถใช้พิธีสารอนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๘ แทนไปก่อนได้ ซึ่งประเทศไทยได้จัดแจ้งข้อผูกพันการเปิดตลาดไว้ ๑๐๑ สาขา และสาขาย่อยอีก ๒๕ สาขา เช่น บริการให้คำปรึกษา บริการจัดทำบัญชี บริการเช่าเรือ บริการเรือสำราญระหว่างประเทศ บริการขนส่งสินค้าทางเรือ บริการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล บริการเช่าวงจรรสื่อสาร บริการข้อมูลออนไลน์ บริการเก็บสินค้าและคลังสินค้า และบริการรับ/จัดหาที่จอดรถ เป็นต้น

การเจรจาในรอบนี้ สมาชิกได้ตกลงจัดทำข้อผูกพันเฉพาะสาขาโลจิสติกส์ขึ้น (พ.ศ. ๒๕๕๖) โดยกำหนดให้สมาชิกอาเซียนสามารถลงทุนธุรกิจในประเทศของสมาชิกอื่นได้ถึงร้อยละ ๗๐ และยกเลิกข้อจำกัดทั้งหมดที่เป็นอุปสรรคต่อการเปิดตลาดเสรีบริการโลจิสติกส์

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่เริ่มเปิดการเจรจาเป็นต้นมา สมาชิกอาเซียนได้บรรลุข้อตกลงผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการมาแล้วถึง ๙ ชุด และยังคงตกลงกันได้ข้อผูกพันเพิ่มเติมอีก ๗ ชุดในส่วนของบริการด้านการเงิน และอีก ๖ ชุดในส่วนของบริการสาขาการขนส่งทางอากาศ นอกจากนั้นยังได้ลงนามในความตกลงด้านการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (ASEAN Agreement on Movement of Natural Persons: MNP) และยังสามารถจัดทำความตกลงการยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements : MRAs) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายผู้ประกอบการวิชาชีพ/แรงงานฝีมือ

มีข้อสังเกตว่าในช่วงระหว่างการเจรจาจัดทำข้อผูกพันอยู่นั้น ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ ๔๔ เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ ได้มีมติร่วมกัน ณ เมืองเสียมราฐ กัมพูชา ให้มีการจัดทำความตกลงการค้าบริการฉบับใหม่ขึ้นแทนที่ AFAS ในชื่อว่า ASEAN Trade in Services Agreement: ATISA) แต่ยังคงได้มีการเจรจาต่อเนื่องจากที่ตกลงกันไว้ใน AFAS และกำหนดให้ประเทศสมาชิกทุกรายต้องจัดทำข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการอาเซียนชุดที่ ๑๐ ภายใต้กรอบเดิมคือ AFAS ให้แล้วเสร็จก่อน

นอกจากนั้น ยังมีความคืบหน้าในการเจรจาสาขาประกันภัยและสาขาบริการด้านการเงิน โดยร่วมกันร่างกรอบการดำเนินการและกรอบเวลาสำหรับสาขาประกันภัยและสาขาย่อยต่างๆ ซึ่งมีเป้าหมายให้เจรจาเสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยให้เริ่มจากการประกันวินาศภัยก่อน ในขณะที่บริการด้านการเงิน ก็ได้มี

ความคืบหน้าในการดำเนินการทบทวนภาคผนวกว่าด้วยบริการด้านการเงิน (Annex on Financial Service) ภายใต้กรอบ AFAS เพื่อให้เป็นไปตาม ATISA รวมทั้งการเตรียมการปรับปรุงตารางข้อมูลผูกพันเกี่ยวกับการเปิดตลาดบริการด้านการเงินด้วย

สถานะปัจจุบันนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมา สมาชิกได้เจรจาเพื่อให้บรรลุถึงข้อผูกพันในชุดที่ ๑๐ (10th package) โดยการยกเลิกข้อจำกัดการเปิดเสรีบริการทั้งหมดตามเป้าหมายให้ครอบคลุมบริการไม่น้อยกว่า ๑๒๐ สาขา และเพื่อให้บรรลุข้อผูกพันชุดที่ ๑๑ ด้วยการเปิดตลาดบริการ ๑๒๘ สาขาอย่างสมบูรณ์

๕.๒ หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง

๕.๒.๑ กระทรวงพาณิชย์

๕.๒.๒ กระทรวงการต่างประเทศ

๖. วิเคราะห์ผลกระทบ

๖.๑ โอกาสและผลกระทบต่อผู้ประกอบการไทย

ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศเป็นเพื่อนบ้าน มีพรมแดนติดกัน มีวัฒนธรรมที่คล้ายคลึง มีสินค้าและบริการที่สามารถเสริมซึ่งกันและกันได้ หรือมีสินค้าบริการที่คล้ายคลึงกันซึ่งหากสามารถร่วมมือกันก็จะสามารถสร้างความแข็งแกร่งในด้านอำนาจการต่อรอง อันจะนำมาซึ่งการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจการค้าที่มีความสำคัญยิ่ง ช่วยส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวในด้านการค้าและการลงทุนของไทย เนื่องจากการผลักดันมาตรการต่างๆ จะก่อให้เกิดการยกเลิกหรือลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด ไม่ว่าจะเป็นอุปสรรคด้านภาษีหรือมาตรการกีดกันทางการค้าอื่นๆ ที่มีใช้ภาษี เนื่องจากประเทศสมาชิกจะแสวงหาความร่วมมือเพื่อลดหรือขจัดอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านั้น รวมถึงอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนระหว่างกัน การรวมตัวเป็นตลาดเดียว จะช่วยดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเข้ามาในอาเซียนรวมทั้งไทยมากขึ้น

นอกจากนี้ผู้ประกอบการไทยในสาขาที่ไทยมีความเข้มแข็ง เช่น การท่องเที่ยว การบริการด้านสุขภาพ และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ต้องเร่งศึกษาหาช่องทางปรับตัว และใช้โอกาสจากการลดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนต่างๆ ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ เพื่อสามารถช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศจากการดำเนินงานตามแผนงานในด้านการลดอุปสรรค ทั้งด้านการค้าและการลงทุน และการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค

สำหรับสาขาที่ไม่พร้อมในการแข่งขัน หรือที่ไทยไม่มีความได้เปรียบ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดเสรีในกลุ่มประเทศอาเซียน ภาครัฐได้พยายามเจรจาผลักดันในประเด็นที่จะช่วยรักษาผลประโยชน์ ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือให้กับภาคเอกชนทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน กฎเกณฑ์และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือในการเตรียมพร้อมและปรับตัวสำหรับสาขาที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรี

๖.๒ แนวทางการรองรับผลกระทบของไทย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ทั้งในรูปของการจัดสัมมนารับฟังความเห็น การจัดทำหนังสือเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินงาน การออกข่าวประชาสัมพันธ์ทางสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ รวมถึงการออกไปบรรยายให้ความรู้กับผู้ประกอบการ และคณาจารย์จากสถาบันต่างๆ เพื่อให้สามารถถ่ายทอดประสบการณ์ต่อไปได้

มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรี (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐) เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ

นอกจากนี้รัฐบาลมีมาตรการเยียวยาภายใต้โครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรี ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงพาณิชย์