

การรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองของอาเซียน (Self Certification)

1. ความเป็นมา/ความสำคัญ

ในปัจจุบันระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า (Certificate of Origin : CO) ของความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พบว่ามีปัญหาหลายประการเป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างประเทศ สำนักเลขาธิการอาเซียนจึงได้ศึกษาระบบ CO ของประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งมี 10 ประเทศ โดยสรุปพบว่าปัญหาที่ร่วมกันอย่างน้อย 3 ประการคือ ความแตกต่างกันของค่าใช้จ่ายในการออก CO แต่ละฉบับ เวลาที่ใช้ในการออก CO แต่ละฉบับ ความต้องการรายละเอียดและข้อมูลขั้นพื้นฐาน ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการออก CO แตกต่างกัน บางประเทศต้องการเอกสารมากและข้อมูลเชิงลึก เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุดิบ ที่มาของวัตถุดิบ ราคาวัตถุดิบ ลำดับขั้นตอนการผลิต แผนผังการผลิต รวมทั้งภาพถ่ายกระบวนการผลิต และการตรวจสอบสินค้าก่อนการออก CO เป็นต้น (รายงานการประชุม ROO-TF ครั้งที่ 28 ประเทศลาว) สิ่งเหล่านี้เป็นค่าใช้จ่าย สิ้นเปลืองทรัพยากรด้านต่างๆ ทำให้การเคลื่อนที่หรือเคลื่อนย้ายสินค้าของอาเซียนไม่สะดวก ลื่นไหล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบางประเทศถือว่าข้อมูลเชิงลึกเป็นความลับทางการค้าไม่สามารถเปิดเผยได้

จากปัญหาและอุปสรรคหลายประการในการออก CO สำนักเลขาธิการอาเซียนจึงมีความประสงค์จะปรับปรุง พัฒนาระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าของอาเซียนให้เป็นรูปแบบเดียวกัน

(Harmonization of the process of CO Application) ทั้งที่ความเป็นจริงอาเซียนได้พยายามพัฒนารูปแบบและกระบวนการของ CO อย่างต่อเนื่องให้ได้มาตรฐานง่ายสะดวก และเป็นเอกภาพ จะเห็นได้จาก CO ของ CEPT ที่ใช้ตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2551 มีการกำหนดสี ขนาด และน้ำหนัก ตลอดจนจำนวนช่องและข้อความที่จะสำแดงใน CO ที่ออกโดยประเทศสมาชิกอาเซียนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงทำให้ปัญหาที่เกี่ยวกับรูปแบบ CO ได้ถูกแก้ไขไปมาก ปัญหาที่ยังคงอยู่เป็นเรื่องระเบียบพิธีการทางศุลกากรและค่าใช้จ่ายตลอดจนเวลาในการออก CO ที่แตกต่างกัน เลขาธิการอาเซียนจึงได้เสนอแนวทางการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการเคลื่อนย้ายสินค้าเป็น 3 แนวทาง คือ

(1) การออกหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าอัตโนมัติ (Automatic CO Issuance) (2) การรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองของผู้ส่งออก(Self Certification by Exporter) (3) การทำเครื่องหมายบนผลิตภัณฑ์(Product Marking) ที่สื่อว่าเป็นผลิตภัณฑ์ของอาเซียน (รายงานการประชุม ROO-TF ครั้งที่ 29 ประเทศกัมพูชา)

ที่ประชุม ประเทศสมาชิกได้พิจารณา อภิปรายข้อดี ข้อเสีย ปัญหา อุปสรรค และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของแต่ละแนวทางและนำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะทำงานในระดับสูงตาม ลำดับ คือ คณะกรรมการประสานงานดำเนินการภายใต้ความตกลง CEPT สำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน(Coordinating Committee on the Implementation of the CEPT Scheme for AFTA: CCCA) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน(Senior Economic officials Meeting : SEOM) และ คณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area Council : AFTA Council)

ในที่สุดที่ประชุม AFTA Council ได้พิจารณาและมีมติเลือกการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองของผู้ส่งออกเป็นแนวทางนำมาใช้ควบคู่กับระบบการออกเอกสารรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าของอาเซียน โดยมอบหมายให้ ROO-TF และ CCCA เป็นเจ้าภาพหลักร่วมกันโดยให้ถือว่าโครงการศึกษาระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองของอาเซียนเป็นนโยบายเร่งด่วน(รายงานการประชุม ROO-TF ครั้งที่ 30 ประเทศสิงคโปร์ และรายงานการประชุมร่วมระหว่าง CCCA และ CCC เรื่องการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเอง, 17 พฤษภาคม 2552)

สำนักเลขาธิการอาเซียนได้เตรียมข้อเสนอโครงการโดยการสนับสนุนข้อมูลทางเทคนิคของคณะผู้เชี่ยวชาญภายใต้โครงการสนับสนุนระดับภูมิภาคของอาเซียน-อียู ระยะที่ 2 (ASEAN-EU Program for Regional Integration Support: APRIS Phase II) ถึง ขอบข่ายหลักการของการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าภายใต้ความตกลงทางการค้าที่ให้สิทธิประโยชน์ว่าควรมีลักษณะดังนี้

(ก) ง่ายและสมเหตุสมผลด้านค่าใช้จ่าย (Simplicity and cost-effectiveness)

(ข) เชื่อถือได้ (Reliability)

(ค) ความสมดุลระหว่างความสะดวก ง่าย และความเชื่อถือได้ (Balance ระหว่าง ข้อ (ก) และ (ข))

(ง) สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)

(จ) ความโปร่งใส (Transparency)

ตามหลักการที่กล่าวนี้เพื่อสนับสนุนให้อาเซียนเป็นตลาดเดียวและพื้นฐานการผลิตเดียวของการเคลื่อนย้ายสินค้าได้อย่างอิสระภายในภูมิภาคในปี 2558 ตามแผนงานชุมชนเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint: AEC) ทั้งนี้การเคลื่อนย้ายสินค้านี้ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถิ่นกำเนิดสินค้า อาเซียนได้ให้ความหมายของคำในหลักการที่กล่าวถึงดังนี้

Simplicity and cost-effectiveness

หมายความว่ารูปแบบและกระบวนการในการออกเอกสารรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า เอกสารและข้อมูลที่ต้องการในการพิจารณาประกอบ ควรจะง่ายที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยากและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งของธุรกิจและหน่วยงานภาครัฐที่ออก CO ควรให้มีการจำกัดให้มีข้อมูลและเอกสารที่ต้องการน้อยที่สุด เพื่อให้การใช้สิทธิประโยชน์ภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีเกิดประโยชน์มากที่สุด

Reliability

เอกสารและข้อมูลที่ยื่นแสดงต่อหน่วยงานที่ออก CO จะต้องเชื่อถือได้

Balance

การที่จะให้การรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า ง่าย สะดวก รวดเร็ว และเชื่อถือได้ ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก และหน่วยงานภาครัฐควรคำนึงถึงความสมดุลของข้อดี และข้อเสียเหล่านั้น

Predictability

ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ควรจะรู้ถิ่นกำเนิดที่ชัดเจนของสินค้าก่อนการนำเข้าหรือส่งออก ดังนั้นระบบของการแจ้งถิ่นกำเนิดสินค้านล่วงหน้า (Advance Ruling on Rules of Origin) จึงเป็นระบบที่ประเทศสมาชิกควรมีให้บริการ

Transparency

กระบวนการ เกณฑ์ถิ่นกำเนิดสินค้า บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรจะต้องชัดเจน เข้าใจง่าย และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าถึงได้ง่าย

หลักการพื้นฐานทั้ง 5 ข้อที่กล่าวมาข้างต้นให้ถือเป็นลักษณะและหลักการของระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเอง

2. วัตถุประสงค์ของระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองของผู้ส่งออก

- 2.1 เพื่ออำนวยความสะดวกให้ระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าที่ง่าย สามารถลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มความรวดเร็วในกระบวนการส่งออก
- 2.2 เพิ่มอัตราการใช้สิทธิประโยชน์ภายใต้ความตกลงอาเซียน
- 2.3 เพื่อลดปริมาณการตรวจสอบก่อนการส่งออก
- 2.4 เพื่อลดอัตรากำลังบุคลากรและทรัพยากรอื่นของหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับรองถิ่นกำเนิดสินค้า

3. ลักษณะและคุณสมบัติของการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเอง (Character of Self Certification)

การรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองของผู้ส่งออกตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าผู้ส่งออกเป็นผู้ที่รู้ดีที่สุดว่าตนเองผลิตอะไรและใครเป็นผู้ผลิตวัตถุดิบ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าผู้ส่งออกอยู่ในฐานะที่จะรู้ดีที่สุดว่าผลิตภัณฑ์ของตนนั้นจะได้ถิ่นกำเนิดสินค้าตามเกณฑ์ของถิ่นกำเนิดสินค้าหรือไม่ ซึ่งคล้ายกับระบบการออกเอกสาร CO คือผู้ส่งออกเป็นผู้แจ้งต่อหน่วยงานที่ออก CO ว่าสินค้าของตนเป็นไปตามเกณฑ์ถิ่นกำเนิดสินค้าหรือไม่

ความแตกต่างที่สำคัญของระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองกับระบบการออกเอกสารรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า คือ ระบบการออก CO หน่วยงานผู้มีอำนาจออก CO จะเป็นผู้ตรวจพิสูจน์ความถูกต้องของการสำแดงข้อมูลและรายละเอียด ต่างๆ ที่ยื่นขอ CO ก่อนการออก CO แต่ระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองของผู้ส่งออก ผู้ส่งออกเป็นผู้ส่งข้อมูลโดยตรงไปให้ลูกค้าที่ประเทศนำเข้า โดยไม่ผ่านหน่วยงานที่ออก CO อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองจะไม่มีกระบวนการควบคุมความถูกต้องของการสำแดง แต่นำเอาเครื่องมือควบคุมก่อนการส่งออกมาใช้

4. เงื่อนไขของการประสบความสำเร็จของระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเอง

(Condition for a Successful of Self Certification Scheme)

หัวใจของระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ส่งออก ผู้ส่งออกจะต้องเข้าใจเกณฑ์การได้ถิ่นกำเนิดของสินค้าเป็นอย่างดีและสามารถประยุกต์ใช้เกณฑ์เหล่านี้กับสินค้าของตนเองอย่างไร รวมทั้งการเตรียมเอกสาร บันทึก แฟ้มข้อมูล สำหรับการตรวจสอบถิ่นกำเนิดสินค้าภายหลังการส่งออก การให้ข้อมูลและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาคปฏิบัติอย่างต่อเนื่องแม้ระบบนี้จะใช้แล้วทางปฏิบัติ รวมทั้งการออกกฎหมายจะต้องชัดเจน โปร่งใส ระบบการตรวจสอบภายหลังการส่งออกอาศัยพื้นฐานการบริหารความเสี่ยง การพึ่งพาและประสานความร่วมมือและความไว้วางใจระหว่างศุลกากรของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งความเชื่อใจและไว้วางใจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งออก

5. การสำแดงถิ่นกำเนิดสินค้า(Origin Declaration)

การสำแดงถิ่นกำเนิดสินค้าของ EC ในระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองจะสำแดงในอินวอยซ์ (invoice declaration) ตามรูปแบบที่กำหนด ดังนั้นการออกแบบการสำแดงถิ่นกำเนิดสินค้าของอาเซียนในระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองของผู้ส่งออกสามารถใช้รูปแบบของ EC และของสิงคโปร์ รูปแบบที่เสนอเป็นดังนี้

“ The exporter of the product(s) covered by this document(Certified Exporter No.....) declares that, except where otherwise clearly indicated, the products satisfy the Rules of Origin to be considered as ASEAN Originating Products(ASEAN country of Origin.....).

“except where otherwise clearly indicated” หมายความว่าความเป็นไปได้ว่ามีสินค้าอื่นที่ไม่ได้ถิ่นกำเนิดสินค้าของอาเซียนอยู่ในบัญชีรายชื่อสินค้านี้หรือเอกสารนี้ กรณีนี้ผู้ส่งออกจะต้องแจ้งว่าสินค้านั้นมีอะไรบ้าง

โดยหลักการแล้วการสำแดงถิ่นกำเนิดสินค้าจะใช้บัญชีรายชื่อสินค้าของทางการค้า(commercial invoice)หรือเอกสารอื่นทางการค้าก็ได้ เพียงแต่เอกสารเหล่านั้นควรมี

รายละเอียดของสินค้านั้นหรือเกี่ยวข้องกับสินค้านั้นอย่างชัดเจนเพียงพอที่จะจำแนกสินค้าเหล่านั้น โดยหลักการแล้วทุกๆ การสำแดงควรจะมีการลงนาม เว้นไว้แต่ว่าหน่วยงานผู้ให้การรับรองได้ระบุยกเว้นไว้

6. แผนงาน/โครงการของระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเอง (WorkPlan Toward Operationalisation of Self Certification)

การศึกษาของโครงการนี้แบ่งเป็น 3 ระยะ(phase) ดังนี้

ระยะที่ 1 การศึกษา(Educational Activities)

การให้ความรู้และทำความเข้าใจเรื่องหลักการ แนวคิด ทักษะด้านเทคนิคและประสบการณ์ของประเทศที่ใช้ระบบนี้ให้กับผู้เกี่ยวข้องและการใช้ระบบนี้ของประเทศในภูมิภาคเอเชีย แล้วจัดทำข้อเสนอให้คณะมนตรีอาเซียน (AFTA Council) พิจารณาให้การรับรอง กำหนดช่วงระยะเวลาของช่วงที่ 1 กรกฎาคม ถึง กันยายน 2552

ระยะที่ 2 การพัฒนา(Development)

การพิจารณาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลด้านเทคนิค กระบวนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งและจัดทำร่างโครงการนำร่อง จัดทำร่างแก้ไขข้อบทที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมเรื่องการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเอง การศึกษาเก็บข้อมูลที่จำเป็นในประเทศสมาชิกอาเซียนโดยทีมผู้เชี่ยวชาญ ระยะเวลาของเฟสนี้คือไตรมาส 4 ของปี 2552 ถึง ไตรมาส 4 ของปี 2553

ระยะที่ 3 การนำสู่ภาคปฏิบัติ(Implementation)

เป็นช่วงทดลองใช้โครงการนำร่องการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเอง ในช่วงนี้การรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าจะใช้ทั้ง 2 ระบบคู่กันไปทั้งระบบการออก CO และระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเอง ช่วงนี้เริ่มมกราคม 2554 ถึง ธันวาคม 2555 โดยคาดว่าต้นปี 2555 จะสามารถใช้ระบบการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองได้เต็มรูปแบบ ช่วงนี้จะครอบคลุมเรื่องการค้าและการภายในของประเทศสมาชิกและการเตรียมเครื่องมือที่จำเป็นในการนำระบบนี้มาใช้อย่างสมบูรณ์ รวมทั้งการมีกิจกรรมต่างๆ ในประเทศสมาชิก เช่น การฝึกอบรม การเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบฯ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชน การพัฒนาคู่มือต่างๆ ระยะนี้เป็นหน้าที่หลักของ CCCA ในการพัฒนาให้มีกิจกรรม

ต่างๆ เช่น การจัดเตรียมการฝึกอบรม การตรวจพิสูจน์ถิ่นกำเนิด การพัฒนากลยุทธการสื่อสารและการแปลงความตกลงไปสู่ภาคปฏิบัติ

ระยะ 2-3 จึงมีการประชุมร่วมระหว่าง CCCA กับ CCC (Coordinating Committee on Customs) แทรกมาในการประชุม ROO-TF หรือ ATIGA ทุกครั้ง

แผนงานและกิจกรรมที่สำนักเลขาธิการอาเซียนได้กำหนดไว้สำหรับโครงการ นำร่องการรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าด้วยตนเองของปี 2552 ถึงปี 2555 ประกอบด้วย 14 กิจกรรมหลัก บางกิจกรรมเป็นการหารือเตรียมการและปรึกษาร่วมกันระหว่างเลขาธิการอาเซียน(ASEC) กับ CCCA และ CCC และ ROO-TF บางกิจกรรมเป็นการหารือของ 4 หน่วยงานที่กล่าวแล้วและเพิ่มการหารือกับประเทศสมาชิก บางกิจกรรมเป็นหน้าที่เฉพาะของคณะผู้บริหารระดับสูงของอาเซียน(AFTA Council, SEOM และ ASEC)
