

สรุปรายงานทบทวนนโยบายการค้าของเมียนมาร์ ที่จัดทำโดยสำนักเลขาธิการฯ

WT/TPR/S/293 (21 January 2014)

๑. เมียนมาร์ได้ดำเนินการปฏิรูปด้านต่างๆ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ เพื่อกลับเข้าสู่ระบบการค้าระหว่างประเทศอีกครั้ง หลังจากการดำเนินนโยบายโดยไม่ขึ้นกับเศรษฐกิจโลกมาเป็นเวลาหลายปี ส่งผลให้การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่แท้จริง (real GDP growth) เพิ่มสูงขึ้น โดยประมาณการณ์ว่า มีการขยายตัวที่ร้อยละ ๕.๙ เมื่อปี ๒๕๕๔/๕๕ และร้อยละ ๖.๔ เมื่อปี ๒๕๕๕/๕๖ ณ สิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๕ ระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อประชากร (per capita GDP) อยู่ที่ประมาณ ๙๐๐ เหรียญสหรัฐฯ

๒. เมียนมาร์ได้เริ่มการปฏิรูปด้านต่างๆ ภายใต้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างต่อเนื่อง เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ ธนาคารกลางของเมียนมาร์ได้เปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (pegged exchange rate) ซึ่งตรึงกับค่าเงินกลางของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Special Drawing Right หรือ SDR) มาเป็นอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวภายใต้กำกับดูแล (managed floating exchange rate) ซึ่งก่อนหน้าการปฏิรูปนี้ เมียนมาร์ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา โดยมีอัตราแลกเปลี่ยนทางการ และอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดที่ไม่เป็นทางการ และจะกำหนดนโยบายการเงินโดยพิจารณาความจำเป็นในการปรับการขาดดุลด้านการคลัง จึงทำให้อัตราเงินเฟ้อสูง เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เมียนมาร์ได้ออกกฎหมายธนาคารกลางฉบับใหม่ เพื่อให้อำนาจธนาคารกลางในการดำเนินการที่เป็นอิสระจากกระทรวงการคลังและเพื่อปรับปรุงกลไกเกี่ยวกับธุรกรรมด้านการเงิน

๓. ในปี ๒๕๕๔/๕๕ การส่งออกสินค้าของเมียนมาร์คิดเป็นร้อยละ ๑๖ ของ GDP สินค้าส่งออกสำคัญ ได้แก่ ก๊าซธรรมชาติ หยก ไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ปลาและสัตว์น้ำเปลือกแข็ง การนำเข้าสินค้าคิดเป็นประมาณร้อยละ ๑๖ เช่นกัน สินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ ปิโตรเลียม เหล็กและเหล็กกล้า เป็นต้น ในปี ๒๕๕๔/๕๕ ประเทศที่นำเข้าสินค้าจากเมียนมาร์ที่สำคัญ ได้แก่ ไทย จีน และอินเดีย ในขณะที่ประเทศรายใหญ่ที่ส่งออกมายังเมียนมาร์ ได้แก่ จีน สิงคโปร์ และไทย

๔. เศรษฐกิจเมียนมาร์มีศักยภาพที่จะเติบโตได้อีกมาก เนื่องจากแรงงานยังมีอายุน้อย มีทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก และอยู่ในภูมิภาคที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เมียนมาร์ยังคงมีอุปสรรคสำคัญในการปรับปรุงเศรษฐกิจให้ทันสมัย การดำเนินการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน และการลดระดับความยากจน ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องมาจากเมียนมาร์ขาดแคลนความสามารถในการดำเนินการและโครงสร้างพื้นฐาน

๕. เมียนมาร์เป็นสมาชิก WTO ตั้งแต่การก่อตั้ง และการทบทวนนโยบายการค้าครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรก เมียนมาร์เห็นว่า ระบบการค้าพหุภาคีจะสามารถนำพาประเทศไปสู่โอกาสด้านต่างๆ สำหรับสินค้าส่งออกและแก้ไขปัญหาปัจจัยการผลิตที่มีข้อจำกัด (supply-side constraints) ในปัจจุบัน ในขณะเดียวกัน นโยบายการค้าของเมียนมาร์ได้รับอภินิหารจากการเป็นสมาชิกกลุ่มอาเซียน ซึ่งรวมถึงความตกลงการค้าเสรีระหว่างอาเซียนและประเทศคู่ค้าอื่น นอกจากนี้ เมียนมาร์ยังคงได้รับสิทธิประโยชน์จากมาตรการระบบสิทธิพิเศษทั่วไป (Generalized Scheme of Preferences: มาตรการ GSP) ที่สหภาพยุโรปและนอร์เวย์ได้ต่ออายุออกไป ในขณะที่สหรัฐฯ อยู่ระหว่างกระบวนการต่ออายุมาตรการ GSP ให้สินค้าส่งออกจากเมียนมาร์ เมียนมาร์ไม่เคยเข้าร่วมในกรณีพิพาทภายใต้กรอบ WTO ทั้งในฐานะผู้ฟ้อง ผู้ถูกฟ้อง หรือประเทศฝ่ายที่สาม

๖. ในการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ เมียนมาร์ได้ออกมาตรการเพื่อเปิดเสรีเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นและกำลัง ทบทวนแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้า เมียนมาร์อยู่ระหว่างการจัดทำกฎหมายด้านต่างๆ เช่น กฎหมาย การแข่งขันทางการค้า กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังตระหนักถึงความสำคัญของเงินทุนจากต่างชาติและการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่มีต่อการพัฒนาระบบ เศรษฐกิจที่ยั่งยืน จึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยการลงทุนจากคนต่างชาติฉบับใหม่ (Foreign Investment Law) ในปี ๒๕๕๕ ซึ่งอนุญาตให้มีการลงทุนจากต่างชาติ ยกเว้นในสาขาที่มีข้อจำกัดหรือข้อห้าม และยังมีแรงจูงใจ ทางภาษี (tax incentives) ให้กับกำไรที่มาจาก การส่งออก รวมทั้งข้อกำหนดว่า บริษัทต่างชาติจะต้องจ้าง แรงงานท้องถิ่นในอัตราที่เพิ่มขึ้น

๗. เมียนมาร์ผูกพันอัตราภาษีสินค้าคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๕ ของรายการสินค้าทั้งหมดภายใต้ระบบการ จัดประเภทสินค้า HS พิกัดแปดหลัก โดยผูกพันรายการสินค้าเกษตรภายใต้คำจำกัดความของ WTO ไว้ทุก รายการ เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ ๕.๗ ของรายการสินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมด อัตราภาษีที่ผูกพันสุดท้ายมี ตั้งแต่ร้อยละ ๐ สำหรับสินค้าเครื่องใช้ไฟฟ้า แบะอุปกรณ์สำหรับการขนส่ง จนถึงร้อยละ ๕๕๐ ในสินค้า เคมีภัณฑ์ เครื่องดื่ม ยาสูบ และธัญพืช (cereals) ในปี ๒๕๕๖ อัตราภาษีที่ใช้จริงเฉลี่ย (MFN applied rates) อยู่ที่ร้อยละ ๕.๕ เมียนมาร์ให้การปฏิบัติอย่างเท่าเทียม (MFN treatment) ระหว่างประเทศคู่ค้า แต่ยังมีได้ ปฏิบัติตามบทบัญญัติภายใต้ความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากรของ WTO และยังไม่มีการผูกพัน การตอบโต้การทุ่มตลาด การอุดหนุนและการตอบโต้การอุดหนุน และมาตรการปกป้อง

๘. เมื่อปี ๒๕๕๕ เมียนมาร์เริ่มการปฏิรูประบบการออกใบอนุญาตการนำเข้าแบบไม่อัตโนมัติ โดยใน อดีต การนำเข้าสินค้าจะต้องใช้เวลาหลายสัปดาห์กว่าจะได้รับใบอนุญาตนำเข้าแบบไม่อัตโนมัติ เมื่อเดือน เมษายน ๒๕๕๖ เมียนมาร์ยกเลิกข้อกำหนดใบอนุญาตนำเข้ากับสินค้า ๑๖๖ ประเภท (คิดเป็นกว่า ๑,๙๒๘ รายการตามการจัดประเภทสินค้าตาม HS พิกัดแปดหลัก) เมียนมาร์ไม่มีการระบบโควตาภาษีในการนำเข้า และมีได้แจ้งกิจกรรมการค้าโดยภาครัฐ (state-trading activities) ต่อ WTO

๙. เมียนมาร์มีได้เป็นภาคีหรือผู้สังเกตการณ์ความตกลงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของ WTO (Agreement on Government Procurement)

๑๐. การส่งออกสินค้าส่วนใหญ่จะต้องขอใบอนุญาตส่งออก แต่เมื่อเร็วๆ นี้ เมียนมาร์ได้เริ่มปรับ โครงสร้างระบบการออกใบอนุญาตส่งออก และตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ เมียนมาร์ยกเลิกข้อกำหนดใบอนุญาตส่งออก สำหรับสินค้า ๑๕๒ ประเภท นอกจากนี้ เมียนมาร์ได้ปฏิรูประบบภาษีสินค้าส่งออกในปี ๒๕๕๔ โดยก่อนการ ปฏิรูป ผู้ส่งออกจะต้องเสียภาษีพาณิชย์ (commercial tax) ที่อัตราร้อยละ ๘ และภาษีเงินได้ที่อัตราร้อยละ ๒ ก่อนการส่งออก ในปัจจุบัน รัฐบาลกำหนดให้มีภาษีพาณิชย์เฉพาะสินค้าโภคภัณฑ์ ๕ ประเภท ได้แก่ อัญมณี ก๊าซ น้ำมันดิบ ไม้สัก และไม้ซุง

๑๑. รายได้จากการเก็บภาษีคิดเป็นร้อยละ ๙๐ ของรายได้ของรัฐทั้งหมด โดยแหล่งรายได้ที่สำคัญ ที่สุด ได้แก่ ภาษีพาณิชย์ (commercial tax) อย่างไรก็ตาม มีสินค้า ๗๐ ชนิดที่ได้รับการยกเว้นจากภาษี ดังกล่าวหากผลิตในประเทศ ในขณะที่สินค้านำเข้าจะถูกเก็บภาษีที่อัตราร้อยละ ๕ ซึ่งเป็นการแสดงถึงการ เลือกลงปฏิบัติระหว่างสินค้าที่ผลิตในประเทศและสินค้านำเข้า

๑๒. จากข้อมูลของรัฐบาลเมียนมาร์ สัดส่วนของการดำเนินการของภาคเอกชนใน GDP คิดเป็นร้อยละ ๙๑ ในช่วงปี ๒๕๕๔/๕๕ และในปัจจุบัน มีรัฐวิสาหกิจด้านเศรษฐกิจ (state-owned economic enterprises) ๔๑ แห่ง

๑๓. ในปี ๒๕๕๕/๕๖ ภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ ๓๐ ของ GDP แรงงานในภาคเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพน้อยกว่าหนึ่งในสามของระดับความมีประสิทธิภาพในภาคส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากโครงสร้างสัดส่วนที่มีแรงงานจำนวนมากเมื่อเทียบกับเงินทุนที่ค่อนข้างต่ำ ประกอบกับเป็นการทำเกษตรกรรมในพื้นที่เล็ก (small farms) และมีการใช้เครื่องจักรน้อย พืชเพาะปลูกที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด เมล็ดพืชอื่น เช่น ถั่ว อ้อย และฝ้าย เมียนมาร์เป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารสุทธิ (net food exporter) และในปี ๒๕๕๖ อัตราภาษีที่ใช้จริง (applied MFN tariffs) โดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ ๙.๐ สำหรับสินค้าเกษตร (HS01-24) และร้อยละ ๔.๘ สำหรับสินค้าอุตสาหกรรม (HS25-97)

๑๔. ก๊าซธรรมชาติที่ผลิตในเมียนมาร์ส่วนใหญ่ส่งออกไปจีน เมียนมาร์มีได้ส่งออกน้ำมันหรือผลิตภัณฑ์ด้านน้ำมัน การส่งออกถ่านหินคิดเป็นน้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของปริมาณการผลิต ภาคส่วนการผลิตด้านอุตสาหกรรมซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ ๒๐ ของ GDP ยังคงมีการเติบโตแม้ว่าจะเป็นส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับภาคเกษตรและการบริการ

๑๕. การค้าบริการคิดเป็นประมาณร้อยละ ๓๘ ของ GDP กิจกรรมด้านบริการที่สำคัญ เช่น การขนส่ง และการสื่อสาร เมียนมาร์เป็นผู้นำเข้าบริการสุทธิ (net importer of services) ในกรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) เมียนมาร์มีข้อผูกพันเฉพาะ (specific commitments) ในสาขาการท่องเที่ยว และการบริการที่เกี่ยวข้องกับการค้า (trade-related services) การบริการขนส่ง และมีได้ระบุข้อผูกพันโดยรวม (horizontal commitments) และมีได้ระบุข้อยกเว้นด้านการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN exemptions) รัฐมีบทบาทในการค้าบริการโดยผ่านทางบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (state-owned companies) และมีข้อจำกัดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและนักลงทุนต่างชาติ ถึงแม้ว่าเมียนมาร์จะไม่ได้ห้ามการลงทุนจากต่างชาติทั้งหมด แต่บริษัทต่างชาติจะไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการด้านธนาคารหรือธุรกิจประกันภัย (ยกเว้นสำนักงานตัวแทนของธนาคารต่างชาติ) รัฐบาลอยู่ระหว่างการพิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมพื้นฐานครอบคลุมทั่วประเทศจำนวน ๒ ฉบับ ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตทั้งสองรายเป็นบริษัทต่างชาติ เมียนมาร์ไม่ได้ให้สิทธิแต่ผู้เดียว (exclusive rights) กับบริษัทใดๆ ในการคมนาคมขนส่งทางอากาศหรือทางทะเล เมียนมาร์อนุญาตการลงทุนทางตรงจากต่างชาติโดยให้ต่างชาติมีสัดส่วนเงินทุนได้ถึงร้อยละ ๑๐๐ ในการบริการด้านโรงแรมและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก

๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗