

POLICY BRIEF

2016



International Institute for
Trade and Development
สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

การประเมินนโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียน

ตามกรอบนโยบายการลงทุน
เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

**Investment Policy Framework for
Sustainable Development**

UNCTAD



เอกสารประกอบการสัมมนาเผยแพร่ผลงานวิจัยประจำปี 2559
5 กันยายน 2559

รายงานสรุปเชิงนโยบาย (Policy Brief)

โครงการวิจัยเรื่อง

“การประเมินนโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียน ตามกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน”

การลงทุนถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของอารยประเทศ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่นำไปสู่การขยายตัวของการผลิต การจ้างงาน การถ่ายทอดเทคโนโลยี การสร้างนวัตกรรม และการเพิ่มขึ้นของมูลค่าทางการค้า อย่างไรก็ตาม หลายประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นได้เริ่มหันมาให้ความสนใจกับคุณภาพของกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยประเด็นสำคัญที่กลายเป็นมิติใหม่ของการลงทุนของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน อาทิ การให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจเอกชน (Corporate Social Responsibility: CSR) การเติบโตแบบมีส่วนร่วม (Inclusive Growth) การลงทุนสีเขียว (Green Investment) และสังคมคาร์บอนต่ำ (Low-carbon Society) “การลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” เป็นกระแสการพัฒนาแนวใหม่ที่ส่งผลต่อวิวัฒนาการของนโยบายการพัฒนาและการลงทุนของประเทศต่าง ๆ ในระยะต่อไป ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD) หรือ อังค์ถัด ได้ดำเนินการพัฒนาและจัดทำรายงานเกี่ยวกับกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Investment Policy Framework for Sustainable Development: IPFSD) อันสะท้อนถึงการให้ความสำคัญและต้องการผลักดันแนวทางดังกล่าวกับอารยประเทศเพื่อเป็นการนำร่องในเบื้องต้น ดังนั้น สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) จึงเล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศสมาชิกอาเซียน อันจะนำไปสู่การยกระดับประสิทธิภาพของก้าวทางการพัฒนาของภูมิภาคที่มุ่งสู่ความยั่งยืนในทุกมิติของการพัฒนา รวมถึงความมั่นคงและความเข้มแข็งของภูมิภาคในระยะยาวต่อไป

ปัจจุบันกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้รวมกันเป็นประชาคมทั้งทางด้านการเมืองและความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น จึงควรมีนโยบายการลงทุนไปในทิศทางเดียวกัน นโยบายการลงทุนของอาเซียนสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ นโยบายการลงทุนระดับประเทศ และนโยบายการลงทุนในระดับภูมิภาค ซึ่งทั้ง 2 ระดับต่างให้ความสำคัญกับการอาศัยการลงทุนจากต่างประเทศหรือจากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกอาเซียนมีพื้นฐานที่แตกต่างกันมากโดยเฉพาะในด้านระดับการพัฒนาประเทศและโครงสร้างเศรษฐกิจ ทำให้การดำเนินนโยบายมีความแตกต่างกัน ขณะเดียวกันอาเซียนก็ยังไม่สามารถรวมตัวเพื่อขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญให้

การประเมินนโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนตามกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

สอดคล้องกันได้อย่างเข้มแข็ง และไม่ได้มีกลไกบังคับการกำหนดนโยบายของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ การสนับสนุนนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืนยังเป็นการเพิ่มต้นทุนทางธุรกิจสำหรับนักลงทุนต่างประเทศ และอาจจะส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนสำหรับนักลงทุนที่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดเป็นหลัก ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืนพร้อมกับความน่าลงทุนของประเทศ ดังนั้น การทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกันในระยะยาว จำเป็นต้องทำความเข้าใจและหาแนวทางแก้ไขเรื่องพื้นฐานความแตกต่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ต้องพยายามรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาที่ยั่งยืนและการดึงดูดการลงทุนของแต่ละประเทศ

ผลการศึกษาวิจัย

จากผลการประเมินนโยบายการลงทุนของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน เปรียบเทียบกับกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (IPFSD) ขององค์การฯ สามารถสรุปผลการศึกษาแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ ประเทศกลุ่มที่ 1 (สิงคโปร์ ไทย และมาเลเซีย) เป็นกลุ่มที่มีนโยบายการลงทุนที่ก้าวหน้ามากที่สุด หรือมีความพร้อมในการนำนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (ภายใต้กรอบ IPFSD) ไปสู่การปฏิบัติในทุก ๆ ด้าน โดยสิงคโปร์เป็นประเทศที่โดดเด่นที่สุดและเป็นประเทศพัฒนาแล้วเพียงประเทศเดียวในภูมิภาคนี้ นอกจากนี้ ประเทศกลุ่มที่ 1 ยังมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงสุดในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน และมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีความหลากหลายโดยไม่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม ไทยและมาเลเซียยังต้องให้ความสำคัญด้านข้อบังคับกับนักลงทุนมากขึ้น ขณะที่สิงคโปร์ควรเอื้อให้เกิดการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนมากขึ้น กลุ่มประเทศที่ 1 นี้ได้พยายามเชื่อมต่อกับห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก และมุ่งยกระดับตนเองให้อยู่ในตำแหน่งที่สร้างมูลค่าเพิ่มสูงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และประเทศกลุ่มนี้มีความเหมาะสมที่จะแสดงบทบาทผู้นำในการช่วยเหลือประเทศสมาชิกอื่นในการปรับตัวและยกระดับนโยบายการลงทุน

สำหรับประเทศกลุ่มที่ 2 (เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย) กลุ่มประเทศนี้มีระดับการพัฒนาของนโยบายการลงทุนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของอาเซียนเล็กน้อย ประเทศกลุ่มที่ 2 นี้มีโครงสร้างประชากรที่มีอายุเฉลี่ยไม่มาก (23 - 30 ปี) ดังนั้น จึงเป็นตลาดที่น่าสนใจเนื่องจากยังมีศักยภาพด้านกำลังซื้อสูงและไม่มีปัญหาเรื่องจำนวนแรงงาน นอกจากนี้ ยังเป็นกลุ่มประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูง แต่โครงสร้างเศรษฐกิจยังไม่มี ความหลากหลาย เช่น อินโดนีเซียที่ยังคงต้องพึ่งพารายได้จากพลังงานในสัดส่วนที่สูง เป็นต้น ประเทศกลุ่มนี้มีนโยบายการลงทุนและนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปในทิศทางเดียวกัน และมีการปรับนโยบายการลงทุนอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ประเทศกลุ่มนี้ยังต้องพัฒนาเรื่องนโยบายการส่งเสริมและการ

การประเมินนโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนตามกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

อำนวยความสะดวกด้านการลงทุนมากยิ่งขึ้น และพัฒนานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านภาษีการถือครองที่ดิน การแข่งขัน ความรับผิดชอบของบริษัท และ บรรษัทภิบาล และนโยบายด้าน สาธารณูปโภคและสัมปทาน และการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เป็นต้น

ประเทศกลุ่มที่ 3 (กัมพูชา บรูไน สปป.ลาว และเมียนมา) เป็นกลุ่มประเทศที่มีโอกาสในการ วางรากฐานด้านนโยบายการลงทุนใหม่ โดยอาศัยบทเรียนจากประเทศเพื่อนบ้านและแนวโน้มการพัฒนา นโยบายการลงทุนของโลก ประเทศกลุ่มนี้มีโครงสร้างประชากรที่มีอายุเฉลี่ยไม่มาก (22 - 30 ปี) เช่นกัน จึง เป็นตลาดที่มีศักยภาพโดยมีแรงงานจำนวนมาก และมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงกว่ากลุ่มอื่น (ยกเว้น บรูไนที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน) โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้มีความหลากหลายน้อย ที่สุด และพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติสูงมาก แม้ว่าบรูไนเป็นประเทศที่มีรายได้ต่อหัวสูงมากที่สุดประเทศหนึ่งใน อาเซียน แต่ที่ผ่านมาบรูไนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนจากต่างประเทศในสาขาอื่น ๆ มากนัก เนื่องจากมี รายได้หลักมาจากพลังงานและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ส่วนกัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมาต้องกำหนด ทิศทางของนโยบายการลงทุนและการพัฒนาที่ยั่งยืนให้สอดคล้องกัน และต้องให้ความสำคัญกับด้านทรัพยากร มนุษย์ นวัตกรรม โลจิสติกส์ และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises) หรือ SMEs นอกจากนี้ ประเทศกลุ่มนี้ต้องยกระดับนโยบายการปกป้องนักลงทุน การส่งเสริมการลงทุน และ การอำนวยความสะดวกด้านการลงทุน รวมถึงการพัฒนานโยบายการลงทุนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ประเทศกลุ่มนี้ จึงเป็นกลุ่มที่ต้องปรับตัวมากที่สุดในอาเซียน

เมื่อพิจารณาโครงสร้างความตกลงด้านการลงทุนอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement: ACIA) หรือ ความตกลง ACIA พบว่า เป็นความตกลงด้านการลงทุนที่ให้ความสำคัญกับการเปิด เสรีด้านการลงทุนและการคุ้มครองการลงทุนมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ผลจากการประเมินความตกลง ACIA พบว่า ในภาพรวม ความตกลง ACIA เอื้อประโยชน์ให้กับรัฐผู้รับการลงทุนมากกว่านักลงทุนในสัดส่วนไม่มาก กล่าวคือ ความตกลง ACIA เปิดโอกาสให้รัฐผู้รับการลงทุนสามารถดำเนินนโยบายตามที่ต้องการพอสมควร ซึ่ง ทำให้รัฐผู้รับการลงทุนสามารถดำเนินนโยบายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ในระดับหนึ่ง ประเด็นของความตกลง ACIA ที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐผู้รับการลงทุน ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดนิยามการลงทุน การรับ สิทธิการลงทุน มาตรฐานการปฏิบัติ และการคุ้มครองการลงทุนบางส่วน (ได้แก่ หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง หลักการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเท่าเทียม การเวนคืน การโอนเงินทุน ความโปร่งใส เงื่อนไขการลงทุน และ Umbrella Clause)

นอกจากนี้ ความตกลง ACIA ยังให้โอกาสรัฐผู้รับการลงทุนกำหนดเงื่อนไขและให้ทางเลือกกับรัฐผู้รับ การลงทุนในการปฏิบัติตามข้อบทต่าง ๆ สำหรับข้อยกเว้นด้วยเหตุด้านนโยบายสาธารณะและความมั่นคง แห่งรัฐ การระงับข้อพิพาท พันธกรณีและความรับผิดชอบของผู้ลงทุน ความเกี่ยวข้องกับความตกลงอื่น การ

การประเมินนโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนตามกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ส่งเสริมการลงทุน และการจัดตั้งองค์กร อย่างไรก็ตาม ความตกลง ACIA ไม่มีการกล่าวถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยตรง ความตกลง ACIA ได้ให้โอกาสรัฐสมาชิกในการดำเนินนโยบาย และให้ความสำคัญกับความแตกต่างของระดับการพัฒนาประเทศของรัฐสมาชิกต่าง ๆ นอกจากนี้ ความตกลง ACIA ยังเป็นความตกลงด้านการลงทุนที่มีพัฒนาการอย่างยาวนาน และยังคงเป็นความตกลงด้านการลงทุนหลักของอาเซียน ดังนั้น ความตกลง ACIA จึงเป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพในการสนับสนุนให้เกิดนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ยุทธศาสตร์นโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

การจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนานโยบายการลงทุนระดับประเทศ และยุทธศาสตร์การใช้ความตกลง ACIA ในการพัฒนานโยบายการลงทุน ยุทธศาสตร์การพัฒนานโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มตามระดับความพร้อมของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน แต่มีทิศทางไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถขับเคลื่อนภายใต้ทิศทางและยุทธศาสตร์เดียวกัน บทบาทของประเทศในแต่ละกลุ่มนั้นมีความแตกต่างกัน โดยประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่าสามารถเป็นผู้นำและผู้ให้คำปรึกษา ขณะที่ประเทศที่มีระดับพัฒนาน้อยกว่าสามารถเรียนรู้จากบทเรียนที่ผ่านมาของประเทศสมาชิกที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่า และยกระดับการพัฒนาด้านนโยบายการลงทุนให้สูงขึ้น ยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนานโยบายการลงทุน คือ (1) การร่วมมือผลักดันให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางการลงทุนของโลก (2) การใช้ความตกลงทางการค้าเสรีและการลงทุนในการยกระดับนโยบายการลงทุน (3) การปรับนโยบายการลงทุนให้สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (4) การเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการผลิต (Production Network) โลก (5) การเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้าร่วมการลงทุนในลักษณะของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (6) การสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (7) การสนับสนุนการเคลื่อนย้ายบุคลากร และการใช้เทคโนโลยีในการแก้ไขการขาดแคลนแรงงาน (8) การเพิ่มศักยภาพการแข่งขันและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (9) การสนับสนุนให้เกิดการนำนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนไปใช้ได้จริง และ (10) การสำรวจความต้องการของนักลงทุนและปรับปรุงนโยบายการลงทุนอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถใช้ความตกลง ACIA เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้เช่นกัน โดยการศึกษาวิจัยนี้เสนอแนวทางการใช้ความตกลง ACIA 2 กรณี คือ (1) การใช้มาตราที่ 17 ข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) ในความตกลง ACIA ฉบับปัจจุบัน และ (2) การปรับแก้ความตกลง ACIA เพื่อให้มีมาตราที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยเฉพาะในกรณีที่ 1 ประเทศสมาชิกสามารถตีความมาตราที่ 17 ข้อยกเว้นทั่วไป เพื่อห้ามการกระทำที่ไม่สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ซึ่งแนวทางนี้มีข้อดี คือ ไม่จำเป็นต้องมีต้นทุนในการปรับเปลี่ยนเนื้อหาของความตกลง ACIA

การประเมินนโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนตามกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

และสามารถใช้งานได้ทันที แต่มีข้อเสีย คือ ไม่สามารถขอให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดใช้มาตรฐานนี้ในการสนับสนุนนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ในกรณีที่ 2 ใช้การเปลี่ยนแปลงความตกลง ACIA เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นชอบและแสดงเจตนาสนับสนุนนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยอาศัยการปรับแก้เนื้อหาในความตกลง ACIA เป็นเครื่องมือ เมื่อมีมาตรการเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนในความตกลง ACIA แล้วก็จะสามารถดำเนินการเจรจาเพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาในปรับตัวของแต่ละประเทศในการนำนโยบายการลงทุนดังกล่าวไปใช้ได้จริงต่อไป โดยทั่วไปการดำเนินการตามกรณีที่ 2 มีความยากและใช้เวลานานกว่าจะได้ฉันทามติจากประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด และมีต้นทุนในการดำเนินการสูง อย่างไรก็ตาม กรณีที่ 2 นี้จะทำให้เกิดการให้คำมั่นสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน

นโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องประกอบด้วย การลงทุนที่ต่อเนื่อง การลงทุนที่เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน และการลงทุนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การเมืองยังมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางของนโยบายการลงทุนในภาพรวม ดังนั้น ยุทธศาสตร์ระยะสั้นจะเป็นการนำการเมืองเข้ามาสนับสนุนการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย การสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน การใช้ความตกลงทางการค้าเสรีและการลงทุนในการยกระดับนโยบายการลงทุน และการร่วมมือผลักดันให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางการลงทุนของโลก ขณะเดียวกันประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรา 17 ซ้อยกเว้นทั่วไปในความตกลง ACIA ได้ ยุทธศาสตร์ระยะยาวควรเกี่ยวกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ยุทธศาสตร์ในระยะยาวที่เกี่ยวกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ได้แก่ การเพิ่มศักยภาพการแข่งขันและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการผลิต (Production Network) โลก การเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้าร่วมลงทุนในลักษณะของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การสนับสนุนการเคลื่อนย้ายบุคลากร และการใช้เทคโนโลยีเพื่อแก้ไขการขาดแคลนแรงงาน ขณะที่ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการปรับแก้กฎหมายควรครอบคลุมถึงการสำรวจความต้องการของนักลงทุน การปรับปรุงนโยบายการลงทุนอย่างต่อเนื่อง การปรับนโยบายการลงทุนให้สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งรวมถึงการดำเนินการเพื่อปรับแก้ความตกลง ACIA ด้วย และการสนับสนุนให้เกิดการนำนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนไปใช้ได้จริง

ขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผล

การศึกษานี้ได้วิเคราะห์ผู้ที่มิบทบาทสำคัญต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผล คือ ผู้นำประเทศสมาชิก ประชาชนในประเทศสมาชิก และเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิก โดยมีสถาบันวิชาการเป็นผู้ให้ข้อมูลในการตัดสินใจของฝ่ายต่าง ๆ มติของการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ส่งผลเป็นอย่างมากต่อการกำหนดทิศทางของนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เป็นไปใน

การประเมินนโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนตามกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ทิศทางเดียวกัน รวมถึงส่งผลต่อแนวทางการปรับแก้เนื้อหาของความตกลง ACIA ด้วย ซึ่งจะนำไปสู่การเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ สำหรับการนำนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนไปใช้ได้จริงต่อไป ทั้งนี้ ขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผล มีรายละเอียดดังนี้

(1) สร้างเครือข่ายสถาบันวิชาการที่น่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อร่วมกันศึกษาเกี่ยวกับความจำเป็นและประโยชน์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศในภาพรวม โดยมาจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อกำหนดนโยบายการลงทุนที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนว่าควรเป็นอย่างไร เนื่องจากอาเซียนใช้ระบบฉันทามติจึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกประเทศ นอกจากนี้ ยังต้องหาเงินทุนในการดำเนินการศึกษาและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้ด้วย

(2) เครือข่ายสถาบันวิชาการในแต่ละประเทศเผยแพร่ข้อมูลการศึกษาวิจัยดังกล่าวให้กับผู้ที่มีความสนใจและสนับสนุนแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งหากนโยบายหลักหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกล่าวถึงเนื้อหาเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้วก็สามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น

(3) แต่ละประเทศจัดกิจกรรมเพื่อแสดงความต้องการของประชาชนและภาคธุรกิจในด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนและความต้องการนโยบายการลงทุนที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านการดำเนินงานของตัวแทนภาคประชาชน เพื่อให้ผู้นำประเทศทราบถึงความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ยังสามารถใช้ในการกำหนดเงื่อนไขในความตกลงระหว่างประเทศเพื่อบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และใช้นโยบายของอาเซียนที่มีอยู่ในปัจจุบันสนับสนุนนโยบายการลงทุนใหม่นี้

(4) หลังจากดำเนินการตามกระบวนการนี้ หากมีผู้นำที่มีความสนใจในนโยบายนี้ และเห็นควรบรรจุเป็นวาระที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับอาเซียน หรือการเปลี่ยนแปลงความตกลง ACIA ก็ควรให้เจ้าหน้าที่อาวุโสเริ่มดำเนินการนำเสนอและหารือประเด็นนี้ในที่ประชุม ASEAN Senior Officer Meeting ซึ่งผู้นำที่มีความสนใจในด้านนี้เป็นพิเศษควรจะเป็นผู้ผลักดันที่เข้มแข็งในเรื่องนี้ต่อไป

(5) ในการประชุม ASEAN Senior Officer Meeting ควรใช้ผลการศึกษาของเครือข่ายสถาบันวิชาการตามกรอบวิสัยทัศน์อาเซียน 2568 (ASEAN Vision 2025) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) รวมถึงใช้ปัจจัยด้านความต้องการของตลาดประเทศกลุ่มพัฒนาแล้วที่สนใจสินค้าและบริการจากการผลิตและการให้บริการที่ยั่งยืนมากขึ้นเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการนี้ หากประเทศสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมอื่น ๆ นำเสนอถึงความต้องการจากภาคประชาชนเรื่องนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย

การประเมินนโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนตามกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ซึ่งเป็นผลมาจากข้อ (1) - (3) จะทำให้กระบวนการหารือดังกล่าวง่ายขึ้น ซึ่งเป็นกระบวนการตามปกติของอาเซียนที่ต้องโน้มน้าวทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการร่วมกัน (Lobbying)

(6) เครือข่ายสถาบันวิชาการยังคงต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับความจำเป็นและประโยชน์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนและนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ในอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เพื่อให้รับทราบในประเด็นที่จะต้องหารือและเห็นถึงความจำเป็นในการให้การสนับสนุน

(7) หลังจากที่มีการเห็นชอบให้มีการปรับแก้ความตกลง ACIA แล้ว ควรมีการเจรจาในเรื่องเนื้อหาที่ต้องการปรับแก้ และกำหนดเงื่อนไขด้านเวลาในการปฏิบัติ หากการเจรจาสำเร็จและได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ขั้นตอนต่อไปเป็นหน้าที่ของหน่วยงานในอาเซียนที่จะดำเนินการประสานงานการติดตามความคืบหน้าและประเมินผลการปฏิบัติ

บทสรุป

นโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นนโยบายการลงทุนที่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบต่อสังคม การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม การลงทุนสีเขียว และสังคมคาร์บอนต่ำ นโยบายการลงทุนแบบใหม่นี้ควรเป็นทิศทางของนโยบายการลงทุนในอนาคตสำหรับอาเซียน อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายดังกล่าวมาดำเนินการสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด ต้องคำนึงถึงความแตกต่างของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งด้านระดับการพัฒนาและโครงสร้างเศรษฐกิจ และการรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาที่ยั่งยืนกับการดึงดูดการลงทุน

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

การประเมินนโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนตามกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

| ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย | หน่วยงาน | กลุ่มเป้าหมาย | บุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจ |
|--|--|---|---|
| (1) การดำเนินนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องคำนึงถึงพื้นฐานโครงสร้างทางเศรษฐกิจและความพร้อมของแต่ละประเทศ | - BOI - กระทรวงด้านเศรษฐกิจของไทย - ASEAN | หน่วยงานที่สอดคล้องกันของประเทศสมาชิกอาเซียน | ASEAN Summit และ ผู้นำประเทศหรือคณะรัฐมนตรี |
| (2) ความร่วมมือในการยกระดับนโยบายการลงทุนเพื่อให้เกิดการสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อมีประเทศสมาชิกที่จะเข้าร่วมได้เห็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น และประเทศที่มีความพร้อมดำเนินไปก่อน | - BOI - กระทรวงพาณิชย์ - กระทรวงการต่างประเทศ | หน่วยงานที่สอดคล้องกันของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความสนใจตรงกัน | ผู้นำประเทศ หรือ คณะรัฐมนตรี |
| (3) ควรมีเวทีให้ประเทศสมาชิกแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการการลงทุนและการพัฒนาที่ยั่งยืน | - BOI - กระทรวงพาณิชย์ - กระทรวงด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ ของไทย | หน่วยงานที่สอดคล้องกันของประเทศสมาชิกอาเซียน | รัฐมนตรี |
| (4) ต้องให้ความสำคัญกับผู้นำประเทศ ประชาชน และเจ้าหน้าที่อาวุโส โดยประชาชนต้องมีความต้องการให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง เพื่อให้ผู้นำประเทศได้เห็นความสำคัญและกำหนดเป็นนโยบายให้เจ้าหน้าที่อาวุโสนำเสนอประเด็นนี้ใน ASEAN Senior Officer Meeting และเริ่มกระบวนการเจรจาหารือกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ และควรมีการระบุนายละเอียดข้อสัญญาให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรในความตกลง ACIA | - BOI - กระทรวงการต่างประเทศ - กระทรวงพาณิชย์ - กระทรวงด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ ของไทย - สถาบันวิชาการ | ประชาชน ผู้นำประเทศ และเจ้าหน้าที่อาวุโส | คณะรัฐมนตรี โดยในส่วนของกรให้ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจอย่างเป็นกลางมาจากผู้บริหารของสถาบันวิชาการ |
| (5) ต้องมีความมุ่งมั่นที่จะทำให้เกิดขึ้นจริงไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและกฎหมาย การใช้ความตกลงทางการค้าและการลงทุนกับประเทศพัฒนาแล้วเป็นแรงผลักดัน และการส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคประชาชนได้มีส่วนร่วม | - กระทรวงการต่างประเทศ - กระทรวงพาณิชย์ - หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง | หน่วยงานที่สอดคล้องกันของประเทศสมาชิกอาเซียน | ผู้นำประเทศ หรือ คณะรัฐมนตรี |

การประเมินนโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนตามกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากตารางข้างต้น ข้อเสนอแนะขั้นตอนการปฏิบัติสำหรับประเทศไทย ได้แก่

(1) สร้างเครือข่ายสถาบันวิชาการที่น่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อร่วมกันศึกษาเกี่ยวกับความจำเป็นและประโยชน์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศในภาพรวม และหาเงินทุนในการดำเนินการศึกษาและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้ด้วย

(2) สถาบันวิชาการในไทยเผยแพร่ข้อมูลการศึกษาวิจัยให้กับผู้ที่มีความสนใจและสนับสนุน แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ

(3) จัดกิจกรรมเพื่อแสดงความต้องการของประชาชนและภาคธุรกิจในด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนและความต้องการนโยบายการลงทุนที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านการดำเนินงานของตัวแทนภาคประชาชน เพื่อให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีของไทยทราบถึงความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ยังสามารถใช้การกำหนดเงื่อนไขให้ความตกลงระหว่างประเทศนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย และการใช้นโยบายของอาเซียนที่มีอยู่ในปัจจุบันสนับสนุนนโยบายการลงทุนใหม่นี้

(4) หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบนโยบายนี้ และเห็นควรบรรจุเป็นวาระที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับอาเซียน หรือการเปลี่ยนแปลงความตกลง ACIA ก็ควรให้เจ้าหน้าที่อาวุโสของกระทรวงพาณิชย์เริ่มดำเนินการนำเสนอและหารือประเด็นนี้ในที่ประชุม ASEAN Senior Officer Meeting ในระหว่างนี้ หากมีประเทศใดให้ความสนใจด้านนี้เป็นพิเศษก็ควรจะเป็นผู้ผลักดันที่เข้มแข็งในเรื่องนี้ต่อไป

(5) ในการประชุม ASEAN Senior Officer Meeting ควรใช้ผลการศึกษาของเครือข่ายสถาบันวิชาการตามกรอบวิสัยทัศน์อาเซียน 2568 (ASEAN Vision 2025) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) รวมถึงใช้ปัจจัยด้านความต้องการของตลาดประเทศกลุ่มพัฒนาแล้วที่สนใจสินค้าและบริการจากการผลิตและการให้บริการที่ยั่งยืนมากขึ้นเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการนี้ ขั้นตอนต่อไป ก็จะเป็นกระบวนการทำงานตามปกติของอาเซียนที่ฝ่ายไทยต้องโน้มน้าวทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการร่วมกัน (Lobbying)

(6) สถาบันวิชาการไทยและเครือข่ายในไทยและต่างประเทศยังคงต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับความจำเป็นและประโยชน์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนและนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ในอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เพื่อให้รับทราบในประเด็นที่จะต้องหารือและเห็นถึงความจำเป็นในการให้การสนับสนุน

(7) หลังจากที่มีการเห็นชอบที่จะมีการปรับแก้ความตกลง ACIA แล้ว ควรมีการเจรจาในเรื่องเนื้อหาที่ต้องการปรับแก้ และกำหนดเงื่อนไขด้านเวลาในการปฏิบัติ หากการเจรจาสำเร็จและได้รับความเห็นชอบจาก

การประเมินนโยบายการลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนตามกรอบนโยบายการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) แล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นหน้าที่ของหน่วยงานในอาเซียนที่จะดำเนินการประสานงานการติดตามความคืบหน้าและประเมินผลการปฏิบัติ โดยฝ่ายไทยจะดำเนินการในส่วนที่ตนได้รับผิดชอบ



ที่ปรึกษา

ดร.กมลสินทร์ พิณีจุกวตล
ผู้อำนวยการ
สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)

บรรณาธิการ

นายมน สิทธิประศาสน์
นายวิมล ปิ่นคง
นางสาวนิโลบล ศรีรัตน์

รายนามคณะผู้ดำเนินงานวิจัย

| | |
|----------------------------|--------------------------------|
| ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรษฐ์ | ที่ปรึกษาโครงการ |
| ดร.รณพร เศรษฐอุดม | ผู้อำนวยการโครงการ |
| ดร.อนันต์โชค โอแสงธรรมนนท์ | หัวหน้าทีมวิจัย |
| ดร.กวีพจน์ สัตตวัฒนานนท์ | ผู้เชี่ยวชาญ |
| นายธัญญกร บุณนาค | นักวิจัยอาวุโส |
| นายปิยะชนันท์ เมตติยวงส์ | นักวิจัย |
| นายกิตติพิศ หวังรัตนภักดิ์ | นักวิจัย |
| นางสาวภัทธีรา สอนสวัสดิ์ | นักวิจัย |
| นางสาวดลฤดี บุญยไวยโรจน์ | นักวิจัยอาวุโส และผู้ประสานงาน |

ออกแบบรูปเล่ม : นายปวิธ ดวงสนิท

จัดพิมพ์โดย

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)
อาคารวิทยพัฒนา ชั้น 8 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์ 12 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน
กรุงเทพฯ 10330

อีเมล : info@itd.or.th
เว็บไซต์ : www.itd.or.th

โทรศัพท์ : 66+ (0) 2216 1894-7
โทรสาร : 66+ (0) 2216 1898-9

ITD e-book  
ดาวน์โหลดได้ที่ร้านหนังสือ

Find us on  Facebook 

ITD e-library  
ดาวน์โหลดได้ที่ร้านหนังสือ



www.itd.or.th



International Institute for
Trade and Development
สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา