

การอำนวยความสะดวกด้านการลงทุน : มุมมองของอินเดีย

ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) เกือบ ๙๐ ประเทศไม่สนับสนุนการเจรจาจัดทำความตกลงการอำนวยความสะดวกด้านการลงทุนในการประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก ครั้งที่ ๑๑ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๐๑๗ ณ กรุงบัวโนสไอเรส ในขณะที่ ๗๐ ประเทศสมาชิกสนับสนุนการให้จัดทำความตกลงดังกล่าวระดับหลายฝ่าย (Plurilateral initiative)

โดยทั่วไปแล้ว การอำนวยความสะดวกด้านการลงทุนเป็นมาตรการที่ช่วยนักลงทุนให้เริ่มธุรกิจหรือดำเนินธุรกิจ การลดปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน โดยการปรับปรุงนโยบายด้านการลงทุนให้โปร่งใส มีความแน่นอน และคาดการณ์ได้ มีกระบวนการในการบริหารที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีกลไกที่จะจัดการกับปัญหาหรือข้อร้องเรียนจากนักลงทุน ซึ่งมาตรการต่างๆ เหล่านี้ จะเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดี ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ (FDI) และเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ถึงแม้การอำนวยความสะดวกทางการลงทุนจะปรากฏอยู่ในวาระของการหารือภายใต้ WTO ไม่นาน แต่ประเทศสมาชิกต่างๆ มีการใช้มาตรการอำนวยความสะดวกด้านการลงทุนอย่างกว้างขวางอยู่แล้ว ทั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ซึ่งการนำมาตราการฯ ดังกล่าวมาใช้ของบางประเทศ ก็ได้รับความช่วยเหลือจากอค์กรระหว่างประเทศโดยไม่ถือว่าเป็นพันธกรณีผูกพัน นอกจากนี้ กลุ่ม BRIC ซึ่งประกอบด้วย บราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน และแอฟริกาใต้ ได้จัดทำกรอบการอำนวยความสะดวกทางการลงทุน (BRIC Investment Facilitation) ที่ไม่มีผลผูกพัน ให้ประเทศสมาชิกพิจารณานำเอาไปใช้เป็นเครื่องมือหรือกำหนดนโยบายด้าน Investment Facilitation

อย่างไรก็ดี นักลงทุนประสบกับกฎระเบียบระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในช่วงที่จะเข้ามาดำเนินธุรกิจ เช่น การขออนุมัติก่อนการก่อสร้าง การปฏิบัติตามกฎหมายในช่วงการก่อสร้างและการดำเนินธุรกิจ เป็นต้น อินเดียจึงเห็นว่า กฎเกณฑ์ที่มาจากระดับท้องถิ่น (Bottom up) จะเป็นทางเลือกที่ดีกว่ากฎเกณฑ์ระดับพหุภาคี (Top down) ที่มีผลผูกพัน

มีคำถามว่า นักลงทุนจะได้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารระหว่างหน่วยงาน (Single window) ด้านการลงทุนเช่นเดียวกับ Single window ด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) หรือไม่ อินเดียเห็นว่า Single Window ภายใต้ Trade Facilitation เกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่รับผิดชอบด้านการค้าข้ามพรมแดนและพิธีการศุลกากร ในขณะที่ Single Window ด้าน Investment Facilitation เกี่ยวข้องกับหน่วยงานระดับรัฐทุกหน่วยงาน

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายในการจัดทำ Single window ด้านการลงทุนมากกว่าด้านการค้า อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One stop service) อาจไม่มีประสิทธิภาพในบางประเทศ เนื่องจากการเข้ามาลงทุนดำเนินธุรกิจยังต้องขออนุญาตจากหลายหน่วยงานทั้งระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายและมีความยากสำหรับประเทศเหล่านั้น ที่ยังมีกฎระเบียบที่อาจเป็นอุปสรรคต่อนักลงทุน/การลงทุน จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของความตกลงพหุภาคีด้านการอำนวยความสะดวกทางการลงทุนที่ WTO กำลังมีความพยายามที่จะจัดทำ

ในประเทศอินเดีย เมื่อนักลงทุนต้องการเข้ามาลงทุน จะต้องติดต่อกับหน่วยงานต่างๆ เช่น การขออนุญาตสำหรับสิ่งก่อสร้าง ด้านสาธารณสุขและที่เกี่ยวข้อง ด้านสิ่งแวดล้อม การเข้ามาถือครองที่ดินของนักลงทุนต่างชาติ ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของอินเดีย เป็นต้น ทั้งนี้ การขอใบอนุญาตมีกระบวนการที่แตกต่างกันไป แล้วแต่ธุรกิจที่นักลงทุนจะเข้ามาดำเนินการ อินเดียเห็นว่า การจัดทำ Single window ด้านการลงทุน จึงอาจเป็น one-more stop มากกว่า one stop นอกจากนี้ ในหลายพื้นที่ หน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ และบุคลากร อินเดียจึงมองว่า ยังเป็นเรื่องที่ไกลจากความจริงสำหรับอินเดียที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์พหุภาคี

นอกจากนี้ การจัดตั้งจุดติดต่อระดับชาติ (National focal point) เป็นเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญ ในร่างความตกลงฯ เสนอโดยบราซิลกำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดตั้ง focal point เพื่อให้ข้อมูลด้านนโยบายและกฎระเบียบการอำนวยความสะดวกด้านการลงทุนแก่นักลงทุน ปรับปรุงการสื่อสารระหว่างนักลงทุนกับรัฐ แก้ปัญหาของนักลงทุนเมื่อมีข้อร้องเรียน ป้องกัน จัดการและแก้ไขข้อขัดแย้งและกรณีพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก

อินเดียเห็นว่าประเทศที่มีการปกครองโดยรัฐบาลกลางอย่างอินเดียนั้น การทำงานของจุดติดต่ออาจไม่มีประสิทธิภาพนัก เนื่องจากการอำนวยความสะดวกด้านการลงทุนเกี่ยวข้องกับงานที่กว้าง และหลากหลาย Focal point แห่งชาติ จำเป็นต้องประสานงานและทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องด้วย อินเดียจึงตั้งคำถามว่า Focal point แห่งชาติควรมีเพียงจุดเดียวที่รับภาระงานที่หลากหลาย หรือจะมี focal point หลายจุด (Decentralization) เพื่อรองรับงานที่หลากหลาย นอกจากนี้ อินเดียเห็นว่า ความตกลงฯ ที่จะจัดทำขึ้นภายใต้ WTO ที่มีผลผูกพัน และมีบทบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาทด้วย จะเป็นการจำกัดสิทธิในการดำเนินนโยบายหรือการออกกฎเกณฑ์กำกับดูแล (policy space) ของประเทศสมาชิก ยกตัวอย่างเช่น ทุกคนยอมรับว่าความโปร่งใส (Transparency) เป็นพื้นฐานสำคัญของธรรมาภิบาลที่ดี แต่หากมีการจัดทำกฎเกณฑ์ด้านความโปร่งใสของนโยบายด้านการลงทุนและการแจ้ง (notification) อินเดียเห็นว่าเป็นการสร้างภาระเพิ่มเติมให้กับประเทศสมาชิกและมีผลผูกพันให้สมาชิกต้องปฏิบัติตามพันธกรณี และเป็นการจำกัด policy space ด้วย ดังนั้น ความโปร่งใสของนโยบายการลงทุนอาจออกมาในรูปของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ความช่วยเหลือทางเทคนิค หรือการดำเนินการใดๆ ที่เห็นพ้องร่วมกัน

อินเดียเห็นว่า ในขั้นนี้ ควรที่จะจัดทำแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practice) ด้านการอำนวยความสะดวกทางการลงทุน หรือการใช้กฎเกณฑ์ระหว่างกันโดยสมัครใจ (Soft law) เช่น การจัดทำแนวปฏิบัติ (Code of conduct) มากกว่าการจัดทำความตกลงพหุภาคีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการลงทุน ซึ่งอินเดียมองว่า ข้อตกลงที่มีผลผูกพันภายใต้ WTO ยังห่างไกลจากการยอมรับของประเทศภาคี อย่างไรก็ตาม อินเดียก็ไม่ปฏิเสธว่า การอำนวยความสะดวกทางการลงทุนเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดึงดูดการลงทุน แต่อย่างไรก็ตาม ไม่สำคัญเท่ากับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

ข้อเสนอเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการลงทุน (Investment Facilitation) ถือเป็นประเด็นใหม่ภายใต้กรอบ WTO ที่อยู่ในความสนใจของหลายประเทศ ภายหลังจากที่มีการจัดทำความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Agreement: TFA) และเริ่มมีการหารือถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำความตกลงในลักษณะเดียวกันกับการค้าบริการ (TFS)

การอำนวยความสะดวกทางการลงทุน (Investment Facilitation) ภายใต้ WTO มีวัตถุประสงค์เป็นการเสริมสร้างบรรยากาศทางการลงทุนระหว่างประเทศให้มีมาตรฐานสูงขึ้น จะช่วยส่งเสริมการลงทุนและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนที่ไปลงทุนในต่างประเทศได้ Investment Facilitation ไม่ครอบคลุมเรื่องการเปิดตลาด การคุ้มครองการลงทุน และการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับนักลงทุน แต่จะเน้นเรื่องการส่งเสริมประเทศกำลังพัฒนาและ LDCs ให้มีส่วนร่วมในการลงทุนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการเพิ่มขีดความสามารถ นอกจากนี้ ข้อเสนอฯ ดังกล่าวระบุว่า Multilateral Framework จะครอบคลุมถึงสิทธิของรัฐในการกำกับดูแล มีความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ และตอบสนองต่อประเด็นการลงทุนที่สมาชิกให้ความสำคัญ

ข้อเสนอฯ ของสมาชิกกลุ่มสนับสนุนยังไม่ได้กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่าต้องการนำประเด็นการอำนวยความสะดวกทางการลงทุนไปสู่ผลลัพธ์ในรูปแบบใด รวมทั้งยังไม่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนว่า กฎเกณฑ์ WTO ที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น ครอบคลุมประเด็นดังกล่าวอยู่แล้วหรือไม่ หรือเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการตามพันธกรณีอยู่แล้วมากน้อยเพียงใด และจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือมีกฎเกณฑ์ใหม่เป็นการเฉพาะหรือไม่ อย่างไร ประกอบกับเรื่องนี้เป็นประเด็นที่มีการดำเนินการภายใต้กรอบระหว่างประเทศอื่นๆ อยู่แล้ว โดยเฉพาะ UNCTAD ซึ่งประเทศสมาชิกสามารถใช้ประโยชน์ต่อยอดและลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศขึ้นมาใหม่

นางสาวทวิรัตน์ จันทนจุลกะ
นักวิชาการพาณิชย์เชี่ยวชาญ
สำนักเจรจาการค้าบริการและการลงทุน
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
สิงหาคม ๒๕๖๑