



ความร่วมมือด้านการเงินภายใต้กรอบของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN)

นางสาวจันทพร ศรีโพน

บทนำ

การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) เป็นการรวมตัวกันในหลากหลายด้านเพื่อที่จะสนับสนุนให้เศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนแข็งแกร่งและเติบโตขึ้น โดยมีการรวมตัวกันทั้งภาคการค้า การลงทุน และการเงิน แต่เนื่องจากภาคการเงินของสมาชิกแต่ละประเทศมีพัฒนาการที่แตกต่างกัน บางประเทศจึงต้องใช้ระยะเวลาในการปรับเปลี่ยนและเสริมสร้างสถานะการเงิน อย่างไรก็ตาม อาเซียนยังคงมีเป้าหมายเหมือนกันคือการรวมตัวของภาคการเงินให้มีความสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยในบทความนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและองค์ประกอบต่าง ๆ ของความร่วมมือด้านการเงินในอาเซียน

ความเป็นมา

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนมีความร่วมมือด้านการเงินระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมาตั้งแต่การรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) โดยภายใต้ ASEAN Economic Community Blueprint 2007 หรือแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ได้มีเป้าหมายในการเปิดเสรีบริการทางการเงิน โดยกำหนดให้มีระบบบริหารจัดการบัญชีทุน (capital account regime) ที่เสรีขึ้น และมีการเชื่อมโยงตลาดทุนระหว่างกัน โดยการดำเนินการในการรวมตัวทางการเงินนั้นจะดำเนินการตามหลักฉันทามติ (consensus) ซึ่งภายใต้ AEC Blueprint 2007 นั้น ได้สร้างหลักการที่เรียกว่า ASEAN-X หรือ Minus X formula ขึ้นมา โดยหลักการดังกล่าวอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการเปิดเสรีโดยไม่ต้องมีฉันทามติของประเทศสมาชิกอื่นได้ และประเทศสมาชิกที่มีความพร้อมในการเปิดเสรีสามารถเริ่มดำเนินการได้ก่อนและประเทศสมาชิกที่เหลือสามารถเข้าร่วมในภายหลัง โดย AEC Blueprint 2007 ได้กำหนดระยะเวลาของข้อผูกพันในการเปิดเสรีบริการทางการเงินภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยมีการกำหนดข้อผูกพันที่แตกต่างกันระหว่างประเทศสมาชิกกลุ่ม CLMV (Cambodia-Laos-Myanmar-Vietnam) กับประเทศสมาชิกอื่น อีกทั้งยังกำหนดให้มีการทยอยเปิดเสรีในข้อจำกัดสำหรับสาขาย่อยหรือรูปแบบการให้บริการอื่นที่เหลือนอกจากที่ระบุไว้ภายใต้ “ความยืดหยุ่นที่ตกลงกันล่วงหน้า” ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ โดยการเปิดเสรีบริการทางการเงินของอาเซียนนั้น ยังคงอยู่บนพื้นฐานของข้อจำกัดการกำกับดูแลสถาบันการเงินและดุลการชำระเงินอยู่ ต่อมา ภายใต้ AEC Blueprint 2025 ได้กำหนดมาตรการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการรวมตัวภาคการเงิน ทั้งนี้ การเปิดเสรีด้านการเงินจะดำเนินการด้วยกฎระเบียบที่มีความสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น เพื่อลดต้นทุนจากการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และการกำกับดูแลขั้นต่ำของทางการ ในขณะที่ยังคงไว้ซึ่งความมั่นคงของสถาบันการเงิน

กรอบความร่วมมือทางการเงินของอาเซียน

ASEAN Financial Integration Framework: AFIF หรือกรอบการรวมตัวภาคการเงินอาเซียน ASEAN Central Bank Governors ได้ให้การรับรอง AFIF ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ เพื่อกำหนดวิธีการทั่วไปในการ



เปิดเสรีและการริเริ่มการรวมตัวภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เป้าหมายสำคัญของ AFIF คือการเกิด Semi-integrated financial region หรือการรวมกลุ่มกันโดยที่ทุกประเทศไม่จำเป็นต้องเปิดเสรีอย่างเต็มที่ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ โดย ASEAN Central Bank Governors ได้เห็นชอบกับเป้าหมายของการรวมตัวภาคการเงินโดยยอมรับที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะกำหนดเงื่อนไขขั้นต้นของตนเองและประเทศสมาชิกอาเซียน จะกำหนดเป้าหมายและระยะเวลาในการดำเนินการให้ถึงจุดหมายร่วมกันของการรวมตัวภาคการเงิน ทั้งนี้ เนื่องจากโดยสภาพของอาเซียนแล้วนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศมีความสามารถในการแข่งขันที่แตกต่างกันมาก จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาบางประเทศมีความสามารถในการบรรลุเป้าหมายได้เร็วหรือช้ากว่าประเทศอื่น

องค์ประกอบของกรอบการรวมตัวภาคการเงินของอาเซียน (AFIF)

ก. Capital Markets Integration: CMI (2008) หรือการบูรณาการของตลาดทุนในอาเซียน ได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๘ และเป็นหนึ่งในเป้าหมายที่มีความก้าวหน้าในการดำเนินการมากที่สุด เนื่องจากมีองค์กรที่มีความเป็นเอกเทศและมีการจัดการประชุมร่วมกันเป็นระยะ ๆ ซึ่งกลไกการประชุมดังกล่าวเรียกว่า ASEAN Capital Markets Forum: ACMF หรือการประชุมตลาดทุนอาเซียน และได้มีการกำหนด ASEAN capital market integration plan หรือที่เรียกว่า Implementation Plan ขึ้น โดย Implementation Plan ดังกล่าวได้กำหนดหัวข้อการดำเนินการแบบกว้าง ๆ ๓ ประการ คือ

ก.๑ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการบูรณาการในภูมิภาค โดยมีเป้าหมายยุทธศาสตร์ของการยอมรับร่วม ได้แก่ ๑) การเพิ่มขึ้นของการลงทุนข้ามแดน ๒) การกระจายผลิตภัณฑ์ภายในภูมิภาคอาเซียน ๓) การลงทุนข้ามพรมแดน และ ๔) การเข้าสู่ตลาดโดยตัวกลางจากประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งจากยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้มีการกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรม เช่น การปรับประสาน disclosure standards การปรับประสานหลักเกณฑ์สำหรับ Non-Retail investors การยอมรับคุณสมบัติของ exchanges ภายใต้ระเบียบของประเทศปลายทาง การกำหนดแผนการเปิดเสรีในการอนุญาตให้มีการลงทุนอย่างเสรีในอาเซียน เป็นต้น โดยการดำเนินการดังกล่าวมีหลักเกณฑ์สำคัญคือ “หากฉันยอมรับคุณสมบัติในประเทศหนึ่ง คุณก็ต้องให้การยอมรับคุณสมบัติในอีกประเทศหนึ่ง” ซึ่งในเรื่องการยอมรับร่วมกัน มีประเด็นปัญหาที่สำคัญอยู่ ๒ ประการ ได้แก่ ๑) ทำให้ยากต่อการเชื่อว่าองค์กรผู้มีอำนาจในประเทศ CLMV จะสามารถกำหนดเกณฑ์ securities broker ในทางที่จะเป็นการพัฒนาตลาด ๒) การเคลื่อนย้ายเงินทุนข้ามพรมแดน (cross-border capital flow) นั้น อาจทำให้เกิดความยากลำบากในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิกหากเป็นการไปผิดทาง

ก.๒ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานของตลาดและผลิตภัณฑ์และตัวกลางที่ได้รับความสนใจของภูมิภาค โดยมียุทธศาสตร์กลางซึ่งประกอบด้วย ๑) การสร้างโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาค ๒) แนวทางในการแปรรูปองค์กร ๓) การกำหนดหลักเกณฑ์การจดทะเบียนหลักทรัพย์ร่วมกัน ๔) การส่งเสริมการแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน และ ๕) การสร้างความเข้มแข็งของการพัฒนาตลาดตราสารหนี้และส่งเสริมการพัฒนามาตรฐานของตราเปิดเผยข้อมูล Disclosure standards เป็นต้น



ก.๓ การสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินการบูรณาการตลาดทุน ที่สำคัญมียุทธศาสตร์ได้แก่ ๑) การพัฒนาตลาดทุนในประเทศ ๒) การระบุมাত্রการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม และ ๓) การจัดตั้ง dedicated team ในสำนักเลขาธิการอาเซียน โดยมีการกำหนดมาตรการในทางปฏิบัติ เช่น การจัดตั้ง คณะทำงานอำนวยการภายใต้สำนักเลขาธิการอาเซียน เป็นต้น

ในทางปฏิบัติมีเพียงมาเลเซีย สิงคโปร์ และไทยเท่านั้นที่มีความกระตือรือร้นในการดำเนินการ ภายใต้สาขาการรวมตัวของตลาดทุนในอาเซียน โดยที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการของทั้ง ๓ ประเทศดังนี้

- การจัดทำ Mutual Recognition of Market Professionals หรือข้อตกลงยอมรับร่วมด้านผู้เชี่ยวชาญด้านการตลาด ระหว่างไทยและสิงคโปร์ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๗
- การจัดตั้ง ASEAN Trade Link หรือการเชื่อมโยงระบบการซื้อขายหลักทรัพย์ระหว่างตลาดหลักทรัพย์ในอาเซียน เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๒
- การจัดทำ ASEAN Disclosure Standards หรือมาตรฐานอาเซียนเรื่องการเปิดเผยข้อมูลในการเสนอขายหลักทรัพย์ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเสนอขายหลักทรัพย์ข้ามพรมแดน เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๓
- การจัดทำ ASEAN Framework for Cross-Border Offering of Collective Investment Schemes หรือกรอบการทำงานอาเซียนสำหรับการเสนอขายกองทุนรวมข้ามพรมแดนเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๔
- การจัดทำ ASEAN Corporate Governance Scorecard หรือการประเมินการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทจดทะเบียนในภูมิภาคอาเซียน เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๗

ข. ASEAN Banking Integration หรือการรวมตัวภาคการธนาคารของอาเซียน กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้กำหนดให้มีการคุณสมบัติของธนาคาร หรือ Qualified ASEAN Bank (QAB) เพื่อให้ธนาคารที่มีคุณสมบัติขั้นต่ำตาม QAB จะได้รับอนุญาตให้ทำธุรกิจในประเทศสมาชิกอาเซียนได้ต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละประเทศ และอยู่บนพื้นฐานของหลักการต่างตอบแทน ตามหลักเกณฑ์ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ นอกจากนี้ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศจะต้องมีการจัดทำความตกลงระดับทวิภาคีที่เกี่ยวกับธนาคารอย่างน้อย ๑ ความตกลง

ค. ASEAN Insurance Integration Framework หรือกรอบงานความร่วมมือภาคการประกันภัย จัดทำขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยมีหลักการในการกระจายความเสี่ยงและความสามารถในการรับประกันภัยที่มากขึ้น รวมทั้งมีการปรับปรุงและสร้างความเข้มแข็งของการกำกับดูแลและกฎระเบียบในสาขาประกันภัย โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้มีการเปิดเสรีในส่วนของ Cross-border supply of Marine, aviation and goods in international transit

นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการอื่น ๆ เช่น Development of infrastructure for capital markets หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตลาดทุนอาเซียน เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะยาวสำหรับการพัฒนาตลาดทุนอาเซียน โดยมีเป้าหมายระยะยาวในการบรรลุความร่วมมือข้ามพรมแดนระหว่างตลาดทุนต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน และการกำหนดการสร้างขีดความสามารถสำหรับประเทศบรูไน กัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม



ข้อจำกัดของการเปิดเสรีบริการทางการเงินของอาเซียน

๑) มาตรการบูรณาการต่อยุทธศาสตร์: เป็นการบูรณาการในด้านตลาดทุนที่มีข้อจำกัดค่อนข้างมากและเป็นการบูรณาการที่ไม่เปิดกว้างต่อสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารและการประกันภัยขาดความไว้วางใจในตัวผู้ออกกฎระเบียบและการคุ้มครองในตลาดภายใน ไม่มีการเปิดเสรีบัญชีเงินทุนอย่างเต็มรูปแบบ เป็นต้น

๒) ข้อจำกัดของยุทธศาสตร์: ยุทธศาสตร์ด้านการแสดงตนประสบความสำเร็จในสหภาพยุโรปในฐานะเป็นวิธีการในการบูรณาการสหภาพยุโรปเท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นการประสานหลักปฏิบัติระหว่างกัน ความไว้วางใจในกฎระเบียบที่เข้มแข็งที่ได้ร่วมกันด้วยวิธีที่ผู้ออกกฎระเบียบทั้งหลายใน state of subsidiary ร่วมมือกับ state of parent และปัญหาไร้ไหลออกของเงินทุนในขณะที่บริษัทแม่พยายามดึงเงินกลับในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ^๑

บทสรุป

การเปิดเสรีภาพทางการเงินเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการรวมตัวภาคการเงินเพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุนภายใต้ภูมิภาคอาเซียน โดยได้เพิ่มบทบาทของธนาคารท้องถิ่นอาเซียน การมีตลาดประกันภัยที่รวมตัวกันมากขึ้น และการมีตลาดทุนที่เชื่อมโยงกันมากขึ้นซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนจากโครงสร้างพื้นฐานของตลาดการเงินที่มีความปลอดภัย มีประสิทธิภาพทางต้นทุนและมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อาเซียนยังมีข้อจำกัดอยู่มากในการบูรณาการตามแผนยุทธศาสตร์เนื่องจากยังขาดการดำเนินการตามกฎระเบียบต่าง ๆ ทำให้เกิดการชะลอตัวในการเปิดเสรีด้านการเงิน ประเทศไทยก็ต้องเร่งเสริมสร้างสถานะทางการเงินให้มีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพเพียงพอตามหลักมาตรฐานสากล เพื่อเตรียมความพร้อมในการเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเงินอาเซียน

^๑ Professor Damain Chalmers, NUS. The Winding Road Ahead? Financial Innovation in the Light of the ASEAN Financial Integration Framework and the Trans Pacific Partnership. July 25th 2018