

การประเมินราคาทางสุทธการ การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก

และอุปสรรคทางด้านเทคนิค : อุปสรรคแฝงทางการค้า

การประเมินราคาทางมูลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก
และอุปสรรคทางด้านเทคนิค : อุปสรรคแฝงทางการค้า

โดย

อิศรา ศานติศาสน์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตุลาคม 2539

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	1
1. ความนำ.....	3
2. วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล	5
3. การประเมินราคาทางศุลกากร.....	6
3.1 ภาษีศุลกากร ราคาประเมิน และการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ.....	8
3.2 วิธีประเมินราคาทางศุลกากร	14
3.3 วิธีการประเมินราคาในปัจจุบันของประเทศไทย.....	14
3.4 ปัญหาที่เกิดจากระบบปัจจุบัน	18
3.5 GATT กับการประเมินราคาทางศุลกากร	22
3.6 ปัญหาของระบบราคา GATT.....	26
4. การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก	33
4.1 GATT กับการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก.....	34
4.2 ปัญหาของข้อตกลงเกี่ยวกับการตรวจสอบสินค้าของ GATT	35
5. อุปสรรคทางด้านเทคนิค.....	37
5.1 การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิค.....	38
5.2 การตรวจสอบ และการจัดลำดับในการตรวจสอบมาตรฐาน	40
5.3 กรณีศึกษา.....	41
5.4 ผลกระทบของข้อตกลงเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิค	44

6. ผลสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	46
6.1 ปิดเวลาที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาสุทธการ.....	46
6.2 วางมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการแจ้งราคาต่ำกว่าความเป็นจริง	46
6.3 พิจารณาเปลี่ยนกฎเกณฑ์การประเมินราคาจากการใช้ราคา C.I.F. เป็นราคา F.O.B....	47
6.4 การลดลงของรายได้ของรัฐจากภาษี	47
6.5 การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ.....	47
6.6 ให้มีการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการประเมินราคาของ GATT	48
6.7 อุปสรรคทางด้านเทคนิค.....	48
 บทแทรกที่ 1 : ราคาประเมินและราคานำเข้า.....	54
 บทแทรกที่ 2 : ราคา C.I.F. และราคา F.O.B.....	58

การประเมินราคาทางศุลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก และอุปสรรคทางด้านเทคนิค : อุปสรรคแฝงทางการค้า

อิศรา สานติศาสน์

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงการประเมินราคาทางศุลกากร (Customs Valuation, CV) มีผลกระทบที่สำคัญในเชิงการคุ้มกันทางการค้าหลาย ๆ ประการ คล้ายคลึงกับมาตรการทางภาษีศุลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Pre-Shipment Inspection, PSI) มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ราคาซื้อขายมีความเป็นธรรมมากขึ้น และอุปสรรคทางด้านเทคนิค (Technical Barriers to Trade, TBT) เกิดจากการกำหนดมาตรฐานสินค้าที่อาจจะแปรเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ

ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรของประเทศไทยในปัจจุบันวางรากฐานอยู่บนการเลือกใช้ราคาสูงสุดจากหลาย ๆ ราคา ซึ่งเทียบได้กับการเพิ่มอัตราภาษีศุลกากร จึงมีบทบาทในเชิงการเพิ่มระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการผลิตเพื่อการทดแทนการนำเข้าและการเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งส่งผลในเชิงประสิทธิภาพ สร้างช่องโหว่ในการปฏิบัติงานและทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการอุทธรณ์ราคาซึ่งส่งผลต่อต้นทุนในการนำเข้าสินค้าและส่งผลกระทบต่อข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนรายได้ของรัฐบาลจากภาษีนำเข้า ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการประเมินราคาของแกดต์จึงให้มีการประเมินราคาศุลกากรจากราคาซื้อขาย จึงน่าจะลดความรุนแรงของผลกระทบดังกล่าวลง อย่างไรก็ตาม การนำราคาซื้อขายมาใช้ในการประเมินราคาก็ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขจำนวนหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้น รายละเอียดหลาย ๆ ประการที่มีอยู่ในวิธีการประเมินราคาทางศุลกากรของแกดต์ก็เป็นประเด็นที่มีผลกระทบที่น่าสนใจ

การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก แม้จะไม่ใช่ว่าประเด็นปัญหาของประเทศไทย แต่ก็เป็นประเด็นที่สำคัญสำหรับประเทศด้อยพัฒนาหลาย ๆ ประเทศที่ต้องการความมั่นใจว่าสินค้าที่ตนนำเข้ามาจากประเทศที่พัฒนาแล้วมีคุณภาพตามที่ได้ตกลงไว้และมีราคาซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ยิ่งไปกว่านี้ ประเทศเหล่านั้นยังต้องการใช้การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศ การไหลออกของเงินทุนที่มีอยู่จำกัด และระดับราคาสินค้านำเข้า ซึ่งได้รับการโต้แย้งจากประเทศที่พัฒนาแล้วว่าการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกจะทำให้เกิดความเสียหายต่อเสรีภาพในการประกอบธุรกิจและกระทบกระเทือนต่อกลไกราคา อย่างไรก็ตาม แม้แต่ดัตช์จะมีข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่ก็มีประเด็นที่ชี้ให้เห็นว่าความหวังของประเทศด้อยพัฒนาที่จะใช้การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและควบคุมราคาสินค้านำเข้าอาจไม่เป็นผลดังที่ได้คาดหวังไว้

ข้อตกลงเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิคมิได้ห้ามการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคขึ้นมา แต่สนับสนุนการสร้างมาตรฐานที่เป็นสากลและเน้นการเผยแพร่รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานให้เป็นที่ยอมรับในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรฐานดังกล่าว นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ประเทศผู้กำหนดมาตรฐานยินยอมให้มีช่วงระยะเวลาหนึ่งสำหรับประเทศอื่นในการปรับตัวในการผลิตสินค้าให้ได้ตามมาตรฐาน โดยทั่วไปแล้ว ข้อตกลงนี้จะช่วยให้ผลเสียของการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและกระบวนการตรวจสอบมาตรฐานที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศลดน้อยลง บทสรุปนี้ได้รับการยืนยันด้วยข้อมูลความคิดเห็นของผู้ประกอบการส่งออกสินค้าของไทยบางประเภท

การประเมินราคาทางศุลกากร การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก และอุปสรรคทางด้านเทคนิค : อุปสรรคแฝงทางการค้า

อิศรา ศานติศาสน์

1. ความนำ

โดยทั่วไปแล้วระดับการคุ้มกัน (Degree of Protection) ของไทยถูกวัดออกมาโดยใช้มาตรการทางภาษีศุลกากรและมาตรการอื่น ๆ เช่น ภาษีเทศบาล ภาษีการค้า และกำไรมาตรฐานที่มีส่วนขยายระดับการคุ้มกันของภาษีศุลกากร ซึ่งเห็นได้ว่ายังไม่ครอบคลุมข้อปฏิบัติและกฎเกณฑ์ทางศุลกากรอีกหลาย ๆ อย่างที่ไม่ได้อยู่ในรูปของมาตรการทางภาษี หากแต่ข้อปฏิบัติและกฎเกณฑ์ทางศุลกากรเหล่านี้สามารถแปรสภาพเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่ามาตรการทางภาษี ตัวอย่างของข้อปฏิบัติและระเบียบกฎเกณฑ์ทางศุลกากรที่ได้ถูกละเลยมาโดยตลอด เมื่อมีการศึกษาและประมาณค่าระดับการคุ้มกันภายในประเทศไทย คือ การประเมินราคาทางศุลกากร (Customs Valuation, CV) การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Pre-shipment Inspection, PSI) และอุปสรรคทางด้านเทคนิค (Technical Barriers to Trade, TBT)

การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงข้อปฏิบัติและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบที่สำคัญในเชิงการคุ้มกันทางการค้าหลาย ๆ ประการ คล้ายคลึงกับมาตรการทางศุลกากรอื่นๆ เช่น ภาษีศุลกากรและโควตาที่ได้รับการกล่าวถึงในวรรณกรรมมาแล้วอย่างกว้างขวาง การประเมินราคาศุลกากรที่ผิดไปจากราคาที่แท้จริงย่อมมีผลต่ออัตราและมูลค่าภาษีที่ต้องชำระจริง จึงมีสภาพเหมือนการกำหนดภาษีซ้อนไว้ และการจัดสินค้าไว้ในประเภทที่ไม่ถูกต้องมีผลทำให้ผู้นำเข้าต้องชำระภาษีนำเข้าในอัตราที่ไม่ควรเป็น ซึ่ง-จะโดยจงใจหรือไม่ก็ตาม-ย่อมมีผลกระทบต่อดัชนีการคุ้มกันทางการค้าและระบบการค้าระหว่างประเทศ มาตรการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกและอุปสรรคทางด้านเทคนิคซึ่งเกิดจากการมาตรฐานสินค้าของประเทศผู้นำเข้าก็มีผลที่คล้ายคลึงกัน อาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศทั้งในแง่ของเวลาในการตรวจสอบสินค้า ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ และการปรับปรุงคุณภาพสินค้าให้ได้ตามมาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานสินค้าที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดไว้สูงหรือแตกต่างจากสากลจนเกินไป อาจกีดกันสินค้านำเข้าจากบางประเทศได้โดยสิ้นเชิง

เมื่อพิจารณาจากความสำคัญของข้อปฏิบัติและกฎเกณฑ์เหล่านี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการศึกษาดัง
ผลกระทบที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการประเมินราคาทางศุลกากร กระบวนการตรวจสอบสินค้า
ก่อนส่งออก และการสร้างอุปสรรคทางด้านเทคนิค จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในเชิงนโยบายของ
ประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ยิ่งเมื่อพิจารณาจากความจริงที่ว่างานศึกษาวิจัยในหัวข้อ
เหล่านี้อยู่ในสถานะที่ขาดแคลน งานวิจัยชิ้นนี้ยังจะช่วยพัฒนาและเสริมความรู้ความเข้าใจทางการ
ค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

ถัดจากบทนี้ซึ่งเป็นนำ งานวิจัยนี้ประกอบด้วยบทอื่น ๆ อีก 5 บท บทที่สองอธิบายวิธีการ
ศึกษาและแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา บทที่สามกล่าวถึงการประเมินราคาทางศุลกากรซึ่งเป็น
ประเด็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกแม้จะไม่ใช่ประเด็นที่สำคัญ
สำหรับประเทศไทยแต่ก็ได้กล่าวถึงไว้โดยสังเขปในบทที่สี่ บทที่ห้ากล่าวถึงข้อตกลงเกี่ยวกับ
อุปสรรคทางเทคนิค บทที่หกเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา บทแทรกที่ 1 และ 2
แสดงผลของความแตกต่างระหว่างราคาประเมินกับราคานำเข้า และระหว่างราคา c.i.f. กับราคา f.o.b.
ตามลำดับ

2. วิธีการศึกษาและแหล่งข้อมูล

แม้ว่าการศึกษาวิจัยในสามหัวข้อดังกล่าวนี้จะมีความสำคัญเพียงใด แต่เนื่องจากไม่เคยมีการเก็บรวบรวมหรือสำรวจข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการศึกษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลสำหรับการศึกษาทางด้านการประเมินราคาทางศุลกากรซึ่งมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย และไม่ได้มีการรายงานไว้อย่างเป็นระบบ ยิ่งกว่านี้ข้อมูลบางประเภทก็ไม่ใช่ที่เปิดเผย ในการศึกษาจึงจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเท่าที่จะได้รับการอนุเคราะห์จากกรมศุลกากร และเพื่อเป็นการเปรียบเทียบ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์และการสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลจากผู้ประกอบการนำเข้าและส่งออกสินค้าจำนวนหนึ่ง ซึ่งได้รับความร่วมมือตอบแบบกลับมามาทั้งสิ้น 31 ราย และได้ทำการสัมภาษณ์ในเชิงลึกจากผู้ประกอบการที่ยินดีให้สัมภาษณ์อีก 3 ราย ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิคนั้น ได้เลือกกรณีศึกษาของเล่นเด็กและปลั๊กไฟฟ้า โดยทำการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการในแต่ละกรณี ๆ ละ 3 ราย เมื่อพิจารณาจากความยากลำบากในการรวบรวมข้อมูลและความจำเป็นที่จะต้องปกปิดข้อมูลบางประเภทโดยหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าค่าประมาณต่าง ๆ ที่แสดงไว้ในงานวิจัยนี้มีคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างครบถ้วนสำหรับการวิเคราะห์ทางสถิติ การนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ในที่นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อจะชี้ให้เห็นแนวโน้มหรือความเป็นไปได้เท่านั้น

งานวิจัยนี้ใช้การศึกษาวิจัยเชิงพรรณนาเพื่อชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการประเมินราคาทางศุลกากร ข้อกำหนดการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก และข้อกำหนดเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิค ที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศภายในกรอบของทฤษฎี โดยการใช้การวิจัยเชิงปริมาณวิเคราะห์ในการสถิติให้เห็นถึงทิศทาง และระดับความรุนแรงของผลกระทบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบของการประเมินราคาทางศุลกากรต่อระดับราคาสินค้าเมื่อราคาประเมินแตกต่างไปจากราคาซื้อขาย ผลกระทบต่อระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ ต่อรายได้ของรัฐ และต่อมูลค่าการนำเข้า ซึ่งได้แสดงรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 และมีผลการจำลองอย่างง่ายโดยใช้ตัวแปรเชิงสุ่มเพื่อเปรียบเทียบราคาประเมินของสินค้านำเข้าบางประเภทกับราคาซื้อขาย

3. การประเมินราคาทางศุลกากร (Customs Valuation)

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่าการค้าระหว่างประเทศก่อให้เกิดประโยชน์มากมายทั้งในแง่ของการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐบาลของหลาย ๆ ประเทศก็ได้ใช้นโยบายหลายรูปแบบเพื่อควบคุมระดับการค้าระหว่างประเทศและปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น การให้เงินอุดหนุน การจัดสรรโควตาการส่งออกหรือนำเข้า ข้อกำหนดการใช้วัตถุดิบที่ผลิตภายในประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายภาษีศุลกากร ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลของประเทศด้อยพัฒนาหลายประเทศ โดยอ้างว่านโยบายเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ การควบคุมดุลบัญชีเดินสะพัด การเพิ่มการจ้างงาน และการกระจายรายได้ดีขึ้น

ในอดีตที่ผ่านมามงานศึกษาหลายชิ้นได้ให้ความสำคัญแก่นโยบายเหล่านี้ โดยเฉพาะในประเด็นที่สามารถส่งผลทางด้านการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยการทำให้ราคาภายในประเทศของสินค้านำเข้าสูงขึ้น เป็นการช่วยให้อุตสาหกรรมภายในประเทศที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันยังคงดำเนินการต่อไปได้ แม้จะไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ โดยผู้บริโภคต้องแบกรับภาระราคาสินค้าที่สูงขึ้นดังกล่าว ระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศมักถูกวัดออกมาในรูปของอัตราการคุ้มกันทางราคา (Nominal Rate of Protection) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอัตราความแตกต่างระหว่างราคาภายในประเทศของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งกับราคาในตลาดโลก (Free Trade Price) ของสินค้าชนิดนั้น หรืออัตราการคุ้มกันที่แท้จริง (Effective Rate of Protection) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอัตราความแตกต่างระหว่างมูลค่าเพิ่มของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งที่ราคาภายในประเทศกับมูลค่าเพิ่มของสินค้าชนิดเดียวกันที่ราคาตลาดโลก ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินราคาทางศุลกากรกับอัตราการคุ้มกันทางราคาและอัตราการคุ้มกันที่แท้จริงจึงเกิดจากการที่ราคาประเมินได้ทำให้ราคาภายในประเทศสินค้านำเข้าและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าชนิดเดียวกับสินค้านำเข้าเปลี่ยนไปจากราคาในตลาดโลก

การประเมินราคาทางศุลกากรและอัตราภาษีศุลกากรเป็นนโยบายที่สามารถใช้ทดแทนกันได้ เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เดียวกันไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ทางด้านรายได้ของรัฐจากภาษีศุลกากร การคุ้มกันอุตสาหกรรม การจ้างงาน หรือการกระจายรายได้ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐสามารถใช้การประเมินราคาทางศุลกากรมาทดแทนการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากรได้โดยที่มิผู้สามารถสังเกตเห็นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว่น้อยมาก ทั่วไปแล้วระบบการประเมินราคาทางศุลกากรอาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศได้แบบยืดหยุ่นกว่าเครื่องมืออื่นใด

ทั้งในแง่ของความยืดหยุ่นในการใช้ อำนาจในการตัดสินใจซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจในระดับบริหารของประเทศ และสามารถนำมาใช้ในเชิงเลือกปฏิบัติโดยไม่เท่าเทียมกัน (Discrimination) ต่อผู้นำเข้าหรือประเทศคู่ค้าแต่ละรายได้ง่ายกว่ามาตรการทางภาษี ยิ่งไปกว่านั้นการวัดระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เกิดจากการประเมินราคาทางศุลกากรก็ทำได้ยาก เนื่องจากต้องใช้ข้อมูลในรายละเอียด ซึ่งส่วนใหญ่มิได้มีการบันทึกไว้อย่างเป็นระบบและไม่ได้มีการเผยแพร่แก่สาธารณะ

งานศึกษาในอดีตหลายชิ้น ได้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของการประเมินราคาทางศุลกากรในการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่ในแวดวงการค้าระหว่างประเทศ de Wulf (1979) หลังจากศึกษาวิธีการประเมินราคาทางศุลกากรของประเทศต่าง ๆ แล้ว ชี้ว่ามีหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เม็กซิโก และบราซิล ได้เคยใช้การประเมินราคาทางศุลกากรเป็นเครื่องมือคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศมาแล้ว ในทำนองเดียวกัน Pangestu and Boediono (1986) ก็ได้ชี้ให้เห็นบทบาทของราคาประเมินทางศุลกากรทั้งในเชิงการคุ้มกันทางราคา การคุ้มกันที่แท้จริง และการเลือกปฏิบัติ โดยกล่าวถึงระบบการประเมินราคาของอินโดนีเซียที่มีการตั้งราคานำเข้าต่ำสุดที่ผู้นำเข้าสามารถสำแดงกับศุลกากรได้ (Import Check Price) ว่าเป็นระบบที่ทางรัฐบาลอินโดนีเซียได้สร้างขึ้น โดยมีเจตนาที่จะลดปัญหาการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับภาระภาษีนำเข้าที่ผู้นำเข้าจะต้องจ่าย เพื่อจะช่วยให้กระบวนการทางศุลกากรเร็วขึ้น ซึ่งการที่กระบวนการทางศุลกากรเร็วขึ้นนี้น่าจะเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะช่วยลดระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศลงได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในอดีตอินโดนีเซียเคยใช้การเพิ่มราคานำเข้าต่ำสุดเพื่อยกระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยไม่ต้องเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรมาแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น Pangestu and Boediono ยังกล่าวไว้อีกด้วยว่า ผู้ผลิตในอินโดนีเซียได้แสดงความกังวลกับปัญหาการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศซึ่งเกิดจากการที่ Import Check Price ของปัจจัยการผลิตได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่า Import Check Price ของสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ และปัญหาการเลือกปฏิบัติที่เกิดจากการที่ Import Check Price ของสินค้าที่ถูกนำเข้าโดยผู้นำเข้ารายหนึ่งเพิ่มขึ้นเร็วกว่า Import Check Price ของสินค้าที่คล้ายคลึงกันแต่ถูกนำเข้าโดยผู้นำเข้ารายอื่น ในกรณีของประเทศไทย การศึกษาในเรื่องนี้มีน้อยมาก เท่าที่ค้นพบ ณรงค์ชัย และคณะ (2534) ได้กล่าวไว้ในการศึกษาแนวทางปรับปรุงเครื่องมือกลไกของรัฐเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าว่า ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรของไทยทำให้ราคาที่ใช้ในการประเมินอาจผิดจากความเป็นจริง สร้างความสูญเสียจากเวลาที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ในการตรวจสอบและภาระดอกเบี้ยที่เกิดจากการรอคอยของผู้ประกอบการ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าน่าจะมีผลทางการค้าบ้างไม่มากนักน้อย จึงเป็นที่น่าสนใจศึกษาในรายละเอียดต่อไปว่าบทบาทของการประเมินราคาทางศุลกากรเป็นอย่างไร

3.1 ภาษีศุลกากร ราคาประเมิน และการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ

ก. มาตรการทางภาษีศุลกากร (Tariff Measure)

ในประเทศไทยมาตรการทางภาษีศุลกากรถูกนำมาใช้ในการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศมากที่สุด ภาษีศุลกากรอาจถูกจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ภาษีที่มีการเรียกเก็บตามราคา (Ad Volarem Rate) และภาษีที่มีการเรียกเก็บตามสภาพ (Specific Rate) ในกรณีภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอัตราค่าไถ่มาตรฐาน ที่มีฐานในการคำนวณจากราคานำเข้าบวกภาษีศุลกากร ก็มีบทบาททางการคุ้มกันอุตสาหกรรมในประเทศที่ไม่แตกต่างกันนัก จึงขอยกเว้นไม่นำมากล่าวถึงในที่นี้

ภาษีที่เรียกเก็บตามราคา คือ ภาษีที่ถูกกำหนดเป็นสัดส่วนของราคานำเข้า เช่น ร้อยละ 5 หรือร้อยละ 10 ของราคานำเข้า ทำให้ราคาภายในประเทศ (P_d) เท่ากับราคาตลาดโลก (ราคานำเข้า, P_w) บวกกับผลคูณของอัตราภาษี (t) กับราคานำเข้า ดังสมการที่ (1) ซึ่งผู้นำเข้ามีภาระที่จะต้องภาษีจ่ายมากขึ้นเพียงไรจึงขึ้นอยู่กับราคานำเข้าและอัตราภาษี

$$\begin{aligned} P_d &= P_w + tP_w \\ &= P_w (1 + t) \end{aligned} \quad (1)$$

ในกรณีภาษีที่เรียกเก็บตามสภาพ ภาษีที่ผู้นำเข้าจะต้องจ่ายถูกกำหนดไว้เป็นมูลค่าต่อหน่วยสินค้า (t^N) ราคาภายในประเทศ (P_d) จึงเท่ากับราคาตลาดโลก (ราคานำเข้า, P_w) บวกกับภาษีดังสมการ (2)

$$P_d = P_w + t^N \quad (2)$$

ดังนั้นในกรณีนี้ผู้นำเข้าจะสำแดงราคาอย่างไรก็จะมีผลต่อภาระภาษีนำเข้าที่จะต้องจ่าย โดยทั่วไป การเก็บภาษีในลักษณะนี้จึงไม่สร้างแรงจูงใจให้ผู้นำเข้าปลอมแปลงราคาในใบสั่งซื้อเพื่อลดภาระภาษีแต่อย่างไร¹

ภาษีเหล่านี้จะเรียกเก็บอย่างไร และผู้เสียภาษีจะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้างนั้นได้มีกำหนดไว้ในมาตรา 10 พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ส่วนหลักเกณฑ์การเก็บภาษีและหลักเกณฑ์การตีความ สามารถดูได้จากพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร ซึ่งมีบัญชีแนบท้ายระบุพิกัดอัตราศุลกากร ตลอดจนสินค้าที่ได้รับการยกเว้นอากร

เมื่อพิจารณาจากพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 และการลดและการยกเว้นตามประกาศกระทรวงการคลัง จนถึง พ.ศ. 2532 แล้วจะเห็นว่าประมาณร้อยละ 80 ของรายการสินค้าขาเข้าที่จำแนกตามระบบฮาร์โมนไนซ์ จะมีพิกัดอัตราศุลกากรตามราคา อีกประมาณร้อยละ 20 จะมีพิกัดอัตราศุลกากรทั้งตามราคาและตามสภาพ มีเพียงสินค้าไม่กี่ประเภทเท่านั้นที่มีพิกัดอัตราศุลกากรตามสภาพเพียงอย่างเดียว ในกรณีสินค้าที่พิกัดอัตราศุลกากรถูกระบุไว้ทั้งตามราคาและตามสภาพ ให้เสียอากรในอัตราที่สูงกว่า ซึ่งเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างที่เป็นอยู่จะเห็นว่าสินค้านำเข้าส่วนใหญ่ของประเทศไทยจะเสียภาษีศุลกากรตามราคา และเมื่อคิดถึงการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าซึ่งมักจะปรับตามภาวะเงินเฟ้อในแต่ละปีแล้ว สินค้าที่พิกัดอัตราศุลกากรถูกระบุไว้ทั้งสองแบบมีแนวโน้มที่จะต้องชำระภาษีศุลกากรตามราคามากขึ้นเรื่อย ๆ จึงเห็นได้ว่าประเภทสินค้านำเข้าที่มีแรงจูงใจที่จะให้มีการปลอมแปลงราคาในใบสั่งซื้อเพื่อหลีกเลี่ยงภาระภาษีมักมีมากขึ้นโดยลำดับเช่นกัน

การประเมินราคาทางศุลกากรมีขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาการปลอมแปลงราคาเพื่อหลีกเลี่ยงภาระภาษีที่ต้องเสียอากรตามราคา ซึ่งในการประเมินอากรของหรือสินค้านำเข้านั้นจะใช้ราคาประเมินทางศุลกากรเป็นฐานในการประเมินภาษี โดยอธิบดีกรมศุลกากรจะประกาศเป็นครั้งคราวว่า ราคาในตลาดที่เป็นราคาเฉลี่ยสำหรับของประเภทใดประเภทหนึ่งกำหนดเป็นเงินเท่าใด และให้ถือราคาเช่นนี้เป็นเกณฑ์ในการประเมินเงินตราในประเภทของที่ประกาศขึ้นแทนราคาอันแท้จริงในตลาด (มาตรา 9 พระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากร พ.ศ. 2530) ราคาประเมินดังกล่าวนี้ นอกจากจะมีบทบาทสำคัญต่อรายได้ของรัฐแล้ว ยังมีบทบาทที่สำคัญในเชิงการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศอีกด้วย

¹ ในบางกรณีข้อโต้แย้งในการประเมินราคาอาจไม่เกิดจากตัวราคาโดยตรง แต่เกิดจากความเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องหน่วยของสินค้า ในกรณีนี้ไม่ว่าภาษีจะเป็นตามราคาหรือตามสภาพ ความแตกต่างในภาระภาษีระหว่างหน่วยสินค้าที่มีการโต้แย้งกันขึ้นได้

ข. การคุ้มกันทางราคาและการประเมินราคาทางศุลกากร

การคุ้มกันทางราคาที่รัฐให้กับอุตสาหกรรมภายในประเทศประเภทใดประเภทหนึ่ง สามารถดูได้จากความแตกต่างระหว่างราคาภายในประเทศ (P_d) และราคาตลาดโลก (P_f) ถ้าราคาภายในประเทศสูงกว่าราคานำเข้ามาก อัตราการคุ้มกันก็สูง และในทางตรงกันข้าม อัตราการคุ้มกันต่ำ ถ้าราคาภายในประเทศใกล้เคียงกับราคานำเข้า

โดยทั่วไปแล้วเราสามารถวัดการคุ้มกันทางราคาได้จากอัตราภาษีที่รัฐเรียกเก็บ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะภาษีที่ใช้ดังนี้

ถ้าภาษีนำเข้าเป็นภาษีที่เรียกเก็บตามราคา (Ad Volarem Rate, t)

$$NRP = \frac{P_W(1+t) - P_W}{P_W} = t \quad (3)$$

ถ้าภาษีนำเข้าเป็นภาษีที่เรียกเก็บตามสภาพ (Specific Rate, t^N)

$$NRP = \frac{P_W + t^N - P_W}{P_W} = \frac{t^N}{P_W} \quad (4)$$

ในกรณีของประเทศไทยระดับการคุ้มกันทางราคาอาจถูกขยายขึ้น เนื่องจากอัตราค่าไรมมาตรฐาน ภาษีการค้า ภาษีเทศบาล และภาษีอื่น ๆ ถูกคำนวณขึ้นโดยใช้ราคานำเข้าบวกภาระภาษีนำเข้าเป็นฐาน รายละเอียดในเรื่องนี้สามารถดูได้จากงานศึกษาเกี่ยวกับระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมในประเทศไทย เช่น Paitoon (1989) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้จะไม่กล่าวถึงบทบาทของตัวแปรเหล่านี้

สำหรับการคุ้มกันที่แท้จริง (Effective Protection) นั้นให้ความสนใจทั้งราคาสินค้าและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า ซึ่งอาจได้รับการคุ้มกันด้วย โดยอาศัยตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศ การคำนวณมีความยุ่งยากขึ้นและไม่อยู่ในขอบข่ายของงานวิจัยนี้ จึงไม่กล่าวถึงโดยละเอียดในที่นี้

ในอดีตที่ผ่านมา ไม่เคยมีการนำราคาประเมินทางศุลกากรเข้ามารวมไว้ในการวัดระดับการคุ้มกันเลย อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า เมื่อนำการประเมินราคาทางศุลกากรเข้ามาเกี่ยวข้อง การวัดระดับการคุ้มกันทางราคาก็จะไม่สามารถวัดได้ด้วยสมการ (3) และ (4) โดยตรงอีกต่อไป จะต้องมีการแก้ไขดังนี้

ถ้ากำหนดให้ $\hat{P}_W$ เป็นราคาประเมินทางศุลกากร อัตราการคุ้มกันทางราคาที่ถูกต้อง (NRP^*) เมื่อมีการเรียกเก็บภาษีนำเข้าตามราคา คือ

$$NRP^* = \frac{P_W + t P_W - P_W}{P_W} = t \frac{P_W}{P_W} \quad (5)$$

อัตราการคุ้มกันทางราคาที่ถูกต้อง (NRP^*) เมื่อมีการเรียกเก็บภาษีนำเข้าตามสภาพ คือ

$$NRP^* = \frac{P_W + t^N - P_W}{P_W} = \frac{t^N}{P_W} \quad (6)$$

ซึ่งจะเห็นได้ว่าอัตราการคุ้มกันทางราคาที่ถูกต้อง (NRP^*) จะไม่เท่ากับอัตราการคุ้มกันที่วัดได้ (NRP) เมื่อมีการเรียกเก็บภาษีนำเข้าตามราคา แต่จะเท่ากันเมื่อมีการเรียกเก็บภาษีตามสภาพ

ดังนั้นในกรณีที่ภาษีศุลกากรถูกกำหนดไว้เป็นอัตราตามราคา (Ad Volarem Rate) ซึ่งเป็นกรณีส่วนใหญ่ของไทย เราสามารถประเมินความสัมพันธ์ระหว่าง NRP^* และ NRP ได้ดังนี้

$$NRP^* = \frac{t \hat{P}_W}{P_W} = NRP \left(\frac{\hat{P}_W}{P_W} \right) \quad (7)$$

ซึ่งจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงราคาประเมินทางศุลกากรมีค่าเทียบได้กับการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากรและบทบาทของราคาประเมินในการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในจะขึ้นอยู่กับว่า อุตสาหกรรมดังกล่าวได้รับการคุ้มกันจากระบบภาษีหรือไม่ ราคาประเมินทางศุลกากรจะเพิ่มอัตรา การคุ้มกัน (Degree of Protection) ได้ ถ้าราคาประเมินสูงกว่าราคาซื้อขายจริง จะลดอัตราการคุ้มกัน ได้ ถ้าราคาประเมินต่ำกว่าราคาซื้อขายจริง และอัตราการคุ้มกันจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงถ้าราคาซื้อขาย จริงถูกใช้ในการประเมินอากร อย่างไรก็ตาม ถ้าอัตราการคุ้มกันเป็นศูนย์ (ไม่มีการคุ้มกัน) จะไม่มี ความหมายใด ๆ เลยไม่ว่าวิธีการประเมินราคาจะเป็นอย่างไร

ค. ราคานำเข้า : f.o.b หรือ c.i.f.

แม้จะเป็นที่รู้กันดีว่าประเทศไทยใช้ราคา c.i.f. เป็นราคาสำหรับประเมินภาษ้นำเข้า แต่ประเด็นความแตกต่างระหว่างการเลือกใช้ราคา f.o.b. หรือ c.i.f. ในการประเมินอากรก็มีความ สำคัญที่สมควรได้รับการศึกษาวิเคราะห์ไว้บ้าง เพื่อเป็นแนวคิดในการพิจารณาต่อไปว่าจะยังคงใช้ ราคา c.i.f. เป็นฐานในการประเมินภาษีศุลกากรต่อไป หรือเปลี่ยนมาใช้ราคา f.o.b. แทน

Johnson (1966) ได้ศึกษาความแตกต่างระหว่างการใช้ราคา f.o.b. หรือ c.i.f. และชี้ ว่าประเทศผู้ส่งออกที่อยู่ห่างไกลจะเสียเปรียบ เมื่อมีการเลือกใช้ราคา c.i.f. (เนื่องจากภายใต้อัตราภาษี ศุลกากรเดียวกัน ภาระค่าขนส่งและประกันภัยซึ่งเพิ่มขึ้นตามระยะทางจะมีส่วนขยายภาระภาษี ตลอด จนระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ ผู้เขียน) ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับกรณีประเทศผู้นำเข้าที่มี อาณาเขตกว้างขวางและเมืองท่าหลายแห่ง (เช่น สหรัฐอเมริกา) ภาระภาษีที่เกิดจากความแตกต่างของ ค่าขนส่งและประกันภัยบนสินค้าชนิดเดียวกันที่นำเข้าจากประเทศผู้ส่งออกเดียวกันมายังเมืองท่าต่าง ๆ ของประเทศผู้นำเข้า จะทำให้ปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างทางราคาในระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของ ประเทศผู้นำเข้าขยายตัวเพิ่มขึ้น

ประเด็นดังกล่าวนี้นี้จะมีความสำคัญต่อประเทศไทยหรือไม่อย่างไร คงไม่อาจหาข้อมูล มายืนยันได้ในที่นี้ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ขอเสนอแนะให้พิจารณาก็คือ การใช้ราคา f.o.b แทนที่จะใช้ ราคา c.i.f. เป็นฐานในการคำนวณภาษ้นำเข้าจะมีผลกระทบดังต่อไปนี้

(1) รายได้ของรัฐจากภาษีศุลกากรจะเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงเกิดจากสาเหตุ 2 ประการ ประการแรก เนื่องจากราคา f.o.b. ต่ำกว่า c.i.f. ภาระภาษีที่เรียกเก็บตามราคาย่อมลดลง ถ้าปริมาณการนำเข้าคงที่ ประการที่สอง เนื่องจากภาระภาษีนำเข้าที่น้อยลง ราคาภายในประเทศของสินค้านำเข้าจึงลดลงด้วยและกระตุ้นให้มีการนำเข้าเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยรวมแล้ว การเปลี่ยนมาใช้ราคา c.i.f. แทนราคา f.o.b. จะทำให้รายได้ของรัฐจากภาษีนำเข้าเพิ่มขึ้นหรือลดลงขึ้นอยู่กับผลประการแรกกับผลประการที่สองว่ากรณีใดจะมีความรุนแรงกว่ากัน

(2) ระดับราคาสินค้าภายในประเทศและระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศจะลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่มสินค้านำเข้าที่มีมูลค่าสูงที่มักจะต้องจ่ายค่าระวางในอัตราสูง (รายละเอียดในบทแทรกที่ 2)

(3) การใช้ราคา f.o.b. จะทำให้การค้าระหว่างประเทศของไทยมีความเป็นเสรียิ่งขึ้น ภายใต้โครงสร้างภาษีเดียวกัน การเลือกปฏิบัติโดยแอบแฝงที่ทำให้ประเทศส่งออกที่อยู่ไกลประเทศไทยมากต้องเสียเปรียบจะลดลง การแลกเปลี่ยนทางการค้ากับประเทศในภูมิภาคอื่นจะมีมากขึ้น

(4) ผลกระทบต่อภาคการขนส่งภายในประเทศ ในอนาคตเมื่อประเทศไทยมีเมืองท่าหลายแห่งกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงจากการใช้ราคา c.i.f. มาเป็นราคา f.o.b. จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปริมาณสินค้าที่จะถูกนำเข้าในแต่ละเมืองท่า เพื่อให้เห็นรูปธรรมจะขอใช้กรณีท่าเรือน้ำลึกที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกและชายฝั่งทะเลภาคใต้ การใช้ราคา f.o.b. จะทำให้มีการนำเข้าสินค้าที่ทำเรือชายฝั่งทะเลภาคใต้มีน้อยกว่าการใช้ราคา c.i.f. ส่งผลต่อเนื่องถึงความแตกต่างในระดับราคาสินค้าและอุปสงค์ของการขนส่งทางบกระหว่างภาคใต้และภาคตะวันออก

(5) ผลดีอื่น ๆ นอกจากนี้แล้วเรายังอาจคาดหวังได้ถึงผลดีต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการค้าเสรียิ่งขึ้น เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงานที่เพิ่มขึ้น และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการนำเข้าโดยส่วนใหญ่ก็ได้ให้การสนับสนุนแนวคิดนี้ เนื่องจากผลดีที่จะเกิดจากการลดลงของภาระภาษีนำเข้า

นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่ขอกล่าวถึงโดยละเอียดในที่นี้ เช่น ผลการศึกษาของ Diamond and Mitchell (1971) ที่ชี้ว่าการเลือกใช้ราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. เป็นฐานในการคำนวณภาษีนำเข้า จะส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้นำเข้าที่จะเลือกขนส่งสินค้าทางอากาศหรือทางทะเล

3.2. วิธีประเมินราคาทางศุลกากร (Customs Valuation Method)

วิธีการประเมินราคาทางศุลกากรที่ดีควรเป็นระบบที่สะท้อนให้เห็นถึงมูลค่าทางเศรษฐกิจของสินค้านำเข้าที่แท้จริง และไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายใด ๆ ทั้งสิ้น นั่นคือเป็นระบบที่วางรากฐานอยู่บนราคาตลาดอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม แม้เป้าหมายของการประเมินราคาจะชัดเจน แต่หลาย ๆ ประเทศก็ยังคงใช้ระบบการประเมินราคาที่แตกต่างกัน เช่น ระบบ BDV (Brussel Definition of Value) ที่ใช้กันมากในประเทศในยุโรปตะวันตก ญี่ปุ่น และลาตินอเมริกา ระบบของ GATT ซึ่งมีประเทศต่าง ๆ นำมาใช้มากขึ้นเรื่อย ๆ และระบบของประเทศในเอเชียซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

ในปัจจุบันมีปัญหาสำคัญที่เกิดจากการประเมินราคาทางศุลกากรอยู่ 2 ประการ ปัญหาแรกเกิดจากระบบวิธีการประเมินราคาทางศุลกากรซึ่งไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ ทำให้ราคาที่ใช้ในการประเมินภาษีแตกต่างกัน ดังนั้น แม้จะเป็นสินค้าชนิดเดียวกันที่มีลักษณะการซื้อขายเหมือนกันทุกประการและประเทศคู่ค้าใช้อัตราภาษีเดียวกันก็ตาม ภาระภาษีที่ผู้นำเข้าต้องจ่ายและระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศที่เกิดขึ้นก็ไม่เท่ากัน ปัญหาที่สองเกิดจากระบบวิธีการประเมินราคาของแต่ละประเทศดังได้กล่าวมาแล้ว ทั้งสองปัญหาได้เพิ่มการบิดเบือนทางการค้าระหว่างประเทศที่ไม่เสรีอยู่แล้วให้ไม่เสรียิ่งขึ้น และสร้างความสงสัยในการนำเอาข้อมูลการค้าระหว่างประเทศต่าง ๆ มาเปรียบเทียบ งานวิจัยนี้จะพยายามชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากระบบวิธีการประเมินราคาทางศุลกากรในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากวิธีการที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีการนำระบบการประเมินราคาของ GATT มาใช้

3.3. วิธีการประเมินราคาในปัจจุบันของประเทศไทย

ตามมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ราคาที่แท้จริงในท้องตลาดหรือราคาแห่งของอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นหมายความว่าราคาขายส่ง(ในส่วนของขาเข้าไม่รวมอากร) ซึ่งจะพึงขายของประเภทและชนิดเดียวกันได้โดยไม่ขาดทุน ณ เวลา และที่ที่นำเข้าหรือส่งออกแล้วแต่กรณี โดยไม่มีหักทอนหรือลดหย่อนราคาแต่อย่างใด” โดยนัยนี้ประเทศไทยจึงถือราคา c.i.f. เป็นราคาสำหรับสินค้านำเข้าและราคา f.o.b. เป็นราคาสำหรับสินค้าส่งออก ในการประเมินราคาทางศุลกากรเพื่อประเมินอากรนั้น ในปัจจุบัน ประเทศไทยใช้หลักการของ BDV ที่กล่าวไว้ว่าสินค้าชนิดเดียวกัน มีสภาพเหมือนกัน มาจากแหล่งเดียวกัน และนำเข้าในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน ควรมีราคานำเข้าเดียวกัน ซึ่งการประเมินราคาในระบบนี้ได้ให้ความหมายของราคาไว้ว่าจะต้องเป็น

ราคาที่มีการซื้อขายกันในตลาดที่เปิด (Open Market Price) ที่รวมเอาค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไว้แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติศุลกากรนั่นเอง

การที่ประเทศไทยใช้ราคา c.i.f. เป็นฐานในการคำนวณภาษีนำเข้านั้น ในกรณีที่พิกัดอัตราภาษีศุลกากรถูกกำหนดไว้ตามราคา (Ad Volarem Rate) ภาระภาษีที่ลดลงจากการแจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริงได้เป็นแรงจูงใจให้ผู้นำเข้าที่ไม่สุจริตปลอมแปลงเอกสารสั่งซื้อ (Faking of Invoice) กรณีแรกการแจ้งราคานำเข้าที่ต่ำกว่าความเป็นจริง (Under-Invoicing) เพื่อลดภาระภาษีนำเข้า เกิดขึ้นเมื่ออัตราภาษีนำเข้าสูง ทั้งนี้ผู้แจ้งราคาที่จะมีการเปรียบเทียบภาระภาษีนำเข้าที่ลดลงให้คุ้มกับการภาษีเงินได้ที่เพิ่มขึ้นจากตัวเลขทางกำไรที่สูงขึ้น ในอีกกรณีหนึ่ง อาจมีการแจ้งราคานำเข้าสูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งกรณีนี้เป็นปัญหา Transfer Pricing และ Capital Flight กรณีหลังนี้อาจเกิดขึ้นได้เมื่ออัตราภาษีนำเข้าต่ำมาก อย่างไรก็ตามเป็นสิ่งที่ยากที่จะหาหรือพิสูจน์ได้ว่ามีการปลอมแปลงราคาและ “ราคาอันแท้จริงในท้องตลาด” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 นั้นมีค่าเท่าใด เนื่องจากการหาราคาสินค้าที่เป็นชนิดเดียวกันจริง ๆ ไม่ใช่สิ่งที่ทำได้ง่าย และแม้จะทำได้ราคาของสินค้าก็ยังขึ้นอยู่กับลักษณะการซื้อขาย เช่น ปริมาณที่ซื้อ เวลาที่ซื้อ และอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของกรมศุลกากร ซึ่งสามารถมีอิทธิพลต่อการเปรียบเทียบราคาได้ จึงยากที่จะหาบรรทัดฐานที่ดีมาบอกว่าราคาใดเป็นราคาที่แท้จริงด้วยสาเหตุดังกล่าว จึงต้องมีการกำหนดหลักปฏิบัติในการประเมินราคาทางศุลกากรขึ้น

ก่อนวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 การพิจารณาประเมินราคาเพื่อใช้ในการคำนวณอากรของกรมศุลกากร ได้ถูกกำหนดไว้ตามประเภทของของหรือสินค้า ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นหลักเกณฑ์ 6 ข้อ² ดังนี้คือ

1. ของที่มีหลักเกณฑ์เฉพาะ ได้แก่

1.1 ของที่มีประกาศราคาเฉลี่ยของกรมศุลกากร ซึ่งผู้นำเข้าจะต้องสำแดงราคาซื้อขายไว้ในบรรทัดแรกของใบขนสินค้า และสำแดงราคาประกาศของกรมฯไว้ในบรรทัดต่อมา เพื่อกรมศุลกากรจะได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินค่าภาษีอากรแทนราคาซื้อขายจริง โดยไม่คำนึงว่าราคาซื้อขายจริงจะสูงหรือต่ำกว่าราคาประกาศของกรมฯ สินค้าที่ประกาศราคาเฉลี่ยนี้ มักเป็นสินค้าส่งออกประเภทแร่ต่าง ๆ เช่น ยาง ไม้ หรือข้าว

² สรุปจากเอกสารของกรมศุลกากรและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1.2 ของที่มีประกาศราคาของกองวิเคราะห์ราคาไว้เป็นราคาขั้นต่ำสำหรับการประเมินภาษีสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นรายเดือน ถ้าราคานำเข้าต่ำกว่าราคาประกาศของกองฯ ก็ให้ใช้ราคาประกาศของกองฯ เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษี ถ้าราคานำเข้าสูงกว่าก็ให้ถือเป็นราคาที่พอใจและใช้ในการประเมินภาษี แต่จะไม่ใช้ราคานำเข้าที่สูงกว่าเป็นราคาประเมินสำหรับผู้นำเข้าสินค้าเดียวกันรายอื่น ๆ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วประกาศราคาของกองฯ ก็จะขึ้นอยู่กับราคาสูงสุดที่มีผู้นำเข้านั่นเอง

1.3 ของที่มี Price List ซึ่งหมายถึงรายการราคาสินค้าที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าในต่างประเทศจัดทำขึ้น เพื่อแจ้งให้ผู้นำเข้า (ผู้ซื้อ) ทราบ โดยมีความผูกพันที่จะขายสินค้าตามราคาดังกล่าวไว้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในกรณีนี้ผู้นำเข้าจะต้องยื่น Price List ให้กองพิธีการและประเมินอากรตรวจสอบและรับรองราคา ทุกปีหรือทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง Price List ซึ่งการตรวจสอบและรับรองราคานี้จะใช้ Price List เดิมเป็นตัวเปรียบเทียบในด้านราคาและระยะเวลาระหว่าง Price List เก่าและใหม่ แนวโน้มของราคาสินค้าประเภทเดียวกัน ตลอดจนความน่าเชื่อถือของ Price List ดังกล่าว (เช่น ประวัติและชื่อเสียงของผู้ส่งออกและผู้นำเข้า) อย่างไรก็ตามในทำนองเดียวกันกับ 1.2 ถ้ามี Price List ของสินค้าชนิดเดียวกันที่แตกต่างกัน Price List (ราคา) ที่สูงกว่าจะถูกนำมาใช้ในการประเมินอากรต่อไป

2. ของที่รับราคาตามสำแดง เนื่องจากราคานำเข้าไม่มีผลต่อภาระภาษีที่ผู้นำเข้าจะต้องชำระได้แก่

2.1 ของที่ชำระอากรตามสภาพ (Specific Tariff Rate)

2.2 ของที่ไม่ต้องชำระอากรขาเข้า (Tariff Rate = 0)

3. ของที่ใช้ราคานำเข้าสูงสุดไม่เกิน 1 เดือนก่อนการนำเข้าของดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่ค่อนข้างน้อยมีสินค้าไม่มากนักที่อยู่ในกรณีนี้ เช่น

3.1 ของที่ซื้อโดยตรงจากเมืองกำเนิดที่เป็นประเทศที่ค้าโดยรัฐ เช่น ประเทศสังคมนิยมต่าง ๆ

3.2 ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและของเหลวที่นำเข้าเป็น Bulk Cargo

3.3 ของที่มีราคาเคลื่อนไหวเร็ว ซึ่งมีอยู่เพียงไม่กี่ชนิด

3.4 ของที่เป็นเคมีภัณฑ์และของจำพวกวัตถุระเบิด

4. ของอื่น ๆ นอกจากของตาม 1, 2 และ 3 แล้ว ให้ใช้ราคานำเข้าสูงสุดไม่เกิน 3 เดือน สินค้าในกลุ่มนี้มักเป็นสินค้าสำเร็จรูป

5. ของที่ไม่พียงนำราคามาใช้ในการประเมิน ได้แก่ ของที่มีการนำเข้ามาเพียง 1-2 ครั้ง หรือนำเข้ามาในปริมาณและมูลค่าน้อยเมื่อเทียบกับรายอื่น ๆ ที่นำเข้ามาเป็นประจำ

6. ของตามคำสั่งซื้อเก่า ซึ่งนำเข้ามาในเวลาเดียวกันกับของตามคำสั่งซื้อใหม่หรือมาภายหลัง ไม่เกินระยะเวลาหนึ่งเดือน และถ้าใช้ราคาตามคำสั่งซื้อเก่าเป็นราคาประเมินอยู่แล้ว ก็ให้ใช้ราคาดังกล่าวเป็นราคาประเมินได้เลย

โดยทั่วไปแล้ว สินค้านำเข้าประมาณ 80 % ตกอยู่ในกรณีที่ 3 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ 4 กล่าวคือ ใช้ราคานำเข้าสูงสุดในช่วง 1 เดือน หรือ 3 เดือน ที่ผ่านมา จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชี้ว่า ราคานำเข้าสูงสุดในช่วง 3 เดือนที่ผ่านมาได้ถูกนำมาใช้ค่อนข้างมากกว่ากรณี 1 เดือน

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าราคาประเมินอาจถูกปรับและเปลี่ยนแปลงได้เป็นช่วง ๆ หากราคาประเมินใหม่ต่ำกว่าราคาประเมินเดิม ก็อาจมีการปรับราคาประเมินใหม่ได้ โดยอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ มีอำนาจในการตัดสินใจได้ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจและช่วยเร่งรัดขั้นตอนการประเมินราคาให้รวดเร็วขึ้น ทั้งนี้อำนาจในการตัดสินใจปรับราคาประเมินของเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับขึ้นอยู่กับร้อยละของความแตกต่างระหว่างราคาประเมินใหม่และราคาประเมินเก่า (ดู กฎญา ทองธรรมชาติ, 2536) ยิ่งร้อยละของความแตกต่างมากยิ่งต้องใช้เจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นในการตัดสินใจปรับราคาประเมิน กล่าวคือ

ถ้าความแตกต่างไม่เกิน 10% ของราคาประเมินเดิม เจ้าหน้าที่ประเมินอากรสามารถตัดสินใจอนุมัติได้

ถ้าความแตกต่างอยู่ระหว่าง 10-20% ต้องให้หัวหน้าฝ่ายอนุมัติ

ถ้าความแตกต่างอยู่ระหว่าง 20-30% ต้องให้ผู้อำนวยการกองพิธีการและประเมินอากรเป็นผู้อนุมัติ

ถ้าความแตกต่างเกินกว่า 30% ต้องให้มีการพิจารณาร่วมกันกับกองวิเคราะห์ราคาฯ

อย่างไรก็ตาม ได้มีคำสั่งกรมศุลกากรที่ 4/2539 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2530 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 เป็นต้นไป คำสั่งดังกล่าวมีประเด็นสำคัญที่สามารถสรุปได้เป็นสองประการคือ ประเด็นแรก ให้ใช้ราคานำเข้าสูงสุดไม่เกิน 30 วันแทนการใช้ราคาสูงสุด 1 เดือนหรือ 3 เดือนที่ใช้อยู่เดิม ประเด็นที่สอง การกำหนดราคาประเมินใหม่ต่ำกว่าราคาประเมินเดิม ได้กำหนดไว้ว่าถ้าราคาประเมินใหม่ต่ำกว่าราคาประเมินเดิม

ไม่เกินร้อยละ 15 ให้เจ้าหน้าที่ประเมินอากรสามารถตัดสินใจดำเนินการได้

เกินร้อยละ 15 แต่ไม่เกินร้อยละ 30 ต้องรายงานให้หัวหน้างานทราบ

เกินร้อยละ 30 แต่ไม่เกินร้อยละ 50 ต้องรายงานให้หัวหน้าฝ่ายทราบ

เกินร้อยละ 50 ต้องรายงานให้ผู้อำนวยการส่วนหรือหัวหน้าส่วนราชการทราบ

3.4. ปัญหาที่เกิดจากระบบปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ระบบการประเมินราคาของไทยวางรากฐานอยู่บนการเลือกใช้ราคาสูงสุดจากราคาหลาย ๆ ราคา เช่น ราคาประกาศ ราคาสูงสุดในรอบ 1 เดือน หรือ 3 เดือน ซึ่งมาตรการนี้ แม้จะเป็นการป้องกันการทุจริต และการสูญเสียรายได้ของรัฐ ตลอดจนสร้างความเป็นธรรม แต่ก็มีความแตกต่างจากการประเมินราคาของแอกดต์ที่ให้ใช้ราคาซื้อขาย (Transaction Value) และอาจทำให้ผู้นำเข้าหลายรายต้องรับภาระภาษีสูงกว่าที่ควรจะต้องจ่ายถ้ามีการประเมินอากรหรือคำนวณภาษีจากราคาซื้อขาย (Transaction Value) จริงตามวิธีของแอกดต์ ระบบการประเมินราคาปัจจุบันจึงน่าจะมีผลกระทบที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ผลทางด้านข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าวิธีการประเมินราคาและภาระภาษีจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้นำเข้าที่ไม่สุจริตบางรายแจ้งราคานำเข้าที่ต่ำกว่าความเป็นจริง แต่เนื่องจากข้อมูลการนำเข้าสินค้าของไทยเป็นข้อมูลตามราคา c.i.f. ซึ่งได้ปรับด้วยราคาประเมินแล้ว เมื่อมองจากความเป็นจริงที่ว่าผู้นำเข้าบางรายอาจซื้อสินค้าได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาประเมินจริง ไม่ว่าจะเป็นเพราะความสัมพันธ์ในเชิงการค้า เวลา และวิธีการซื้อก็ตาม รายงานข้อมูลมูลค่าการนำเข้าสินค้าแต่ละชนิดของกรมศุลกากรจึงถูกปรับให้สูงขึ้นตามราคาประเมินและมีค่ามากกว่ามูลค่าในราคาซื้อขายจริง ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ

2. ผลทางด้านมูลค่าการนำเข้าและรายได้ของรัฐ วิธีการประเมินราคาดังกล่าวมีผลสองด้านคือ ในด้านหนึ่ง ราคาประเมินที่สูงกว่าราคาซื้อขายทำให้รายได้ของรัฐจากภาษีศุลกากรสูงกว่าที่ควรจะเป็น ถ้ามีการใช้ราคาซื้อขายเป็นฐานในการคำนวณภาษี ในอีกด้านหนึ่ง การใช้ราคาประเมินเป็นฐานในการคำนวณภาษีก็ทำให้ต้นทุนของผู้นำเข้ามากขึ้น ส่งผลให้ราคาภายในประเทศสูงขึ้น สร้างแรงกดดันให้อุปสงค์ของสินค้านำเข้าและรายได้จากภาษีศุลกากรลดลงในระดับหนึ่ง ผลทางอุปสงค์นี้ขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา สินค้าที่มีความยืดหยุ่นสูง(ต่ำ)การลดลงของอุปสงค์ก็มีมาก(น้อย) โดยรวมแล้ว ราคาประเมินจะทำให้มูลค่าการนำเข้าและรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นหรือลดลงจึงขึ้นอยู่กับว่าผลทางภาษีจะมีมากกว่าหรือน้อยกว่าผลทางอุปสงค์ อย่างไรก็ตาม ถ้าความแตกต่างระหว่างราคาประเมินเป็นอัตราเดียวกันและความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาสินค้าเท่ากัน การประเมินราคาศุลกากรที่สูงกว่าราคาซื้อขายจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐมากถ้าสินค้าอยู่ในพิสัยอัตราภาษีศุลกากรต่ำ

จากการสัมภาษณ์ผู้นำเข้าจำนวนหนึ่ง ได้ทราบว่าในบางรายราคาประเมินของกรมศุลกากรสูงกว่าราคานำเข้าที่ผู้นำเข้าสำแดงกว่า 100%-500% ในขณะที่ข้อมูลจากกรมศุลกากรชี้ให้เห็นว่าราคาประเมินอาจสูงกว่าราคาซื้อขายถึง 1%-144% (ตารางที่ 3) ถ้าใช้ข้อสมมติว่าอุปสงค์ต่อสินค้ามีความยืดหยุ่นต่อราคาเท่ากับ -0.75 ปรากฏว่ามูลค่าการนำเข้าจะเพิ่มขึ้น 0.2%-30% ในกรณีที่ใช้ข้อมูลกรมศุลกากร แต่ถ้าใช้ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้นำเข้า ปรากฏว่ามูลค่านำเข้าเพิ่มขึ้น 9%-339% (ดูตารางที่ 4)

3. ผลทางการกักกันอุตสาหกรรม ระดับการกักกันอุตสาหกรรมภายในประเทศถูกขยายขึ้น (สมการ 7) เนื่องจากราคาประเมินมีแนวโน้มที่จะมากกว่าราคาซื้อขายเสมอ ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2 ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ได้รับการกักกันอยู่แล้วให้ได้รับการกักกันมากยิ่งขึ้น ขยายผลเสียของการกักกันอุตสาหกรรมภายในประเทศให้มากยิ่งขึ้นไปอีก ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่าการประเมินราคาทำให้อัตรากักกันเพิ่มขึ้นระหว่าง 0%-380% แต่ส่วนใหญ่อัตรากักกันจะเพิ่มขึ้นประมาณ 10%-15%

4. ระบบช่วยส่งเสริมการผลิตเพื่อการทดแทนการนำเข้า ตามหลักเกณฑ์การใช้ราคาสูงสุด ซึ่งกำหนดไว้ 1 เดือนสำหรับสินค้าประเภทเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบต่าง ๆ และกำหนดไว้ 3 เดือนสำหรับสินค้าสำเร็จรูป ช่วงเวลาที่แตกต่างกัน 2 เดือนนี้จะเพิ่มความเป็นไปได้ที่ราคาประเมินของสินค้าสำเร็จรูปจะสูงกว่าราคานำเข้า ทำให้แนวโน้มที่จะทำให้การกักกันทางราคาที่ให้กับสินค้าประเภทเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบมีค่าต่ำกว่าการกักกันทางราคาที่ให้กับสินค้าสำเร็จรูป ดังนั้นวิธีการประเมินราคาในลักษณะนี้จึงมีส่วนส่งเสริมการนำเข้าเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบเข้ามาผลิตสินค้าภายในประเทศ มากกว่าที่

จะให้นำเข้าสินค้าสำเร็จรูปโดยตรง ผลจากการจำลอง³ โดยใช้ตัวแปรเชิงสุ่มชี้ให้เห็นว่าอัตราส่วนระหว่างราคาประเมินกับราคาซื้อขายของสินค้าสำเร็จรูปอาจสูงกว่าอัตราส่วนระหว่างราคาประเมินกับราคาซื้อขายของสินค้าประเภทเคมีภัณฑ์และวัตถุดิบถึงประมาณร้อยละ 4-12 ในขณะที่ข้อมูลที่ได้จากกรมศุลกากรชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างดังกล่าวมีค่าประมาณร้อยละ 3

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรตามคำสั่งกรมศุลกากรที่ 4/2539 ที่ให้ใช้ราคานำเข้าสูงสุดไม่เกิน 30 วัน ได้ลดปัญหาดังกล่าวนี้อย่าง

5. ปัญหาการเลือกปฏิบัติ ในระหว่างผู้นำเข้าหลาย ๆ รายที่นำเข้าสินค้าชนิดเดียวกัน โดยผู้ที่สามารถนำเข้าได้ในราคาที่ต่ำกว่าต้องแบกรับภาระภาษีสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น (อัตรา $\frac{P_w}{P_w}$ แทนที่จะเป็นอัตรา c) ซึ่งเป็นระบบที่ให้โทษกับผู้ที่มีความสามารถในการหาซื้อสินค้าได้ในราคาที่ต่ำกว่า ยิ่งไปกว่านั้นอาจเป็นช่องโหว่ให้ผู้นำเข้าบางรายสามารถหลีกเลี่ยงภาระภาษีเงินได้ หรือใช้ระบบการประเมินราคาที่เป็นอยู่เป็นเครื่องมือกลั่นแกล้งคู่แข่งทางธุรกิจได้

ในอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีแนวโน้มของปัญหา Transfer Pricing เช่น อุตสาหกรรมยาและเคมีภัณฑ์ ซึ่งบริษัทภายในประเทศนำเข้าวัตถุดิบจากบริษัทแม่ในต่างประเทศด้วยราคาที่สูงกว่าปกติ ได้ทำให้ข้อมูลราคาปรับตัวสูงขึ้นเกินกว่าที่ควรจะเป็น สร้างปัญหาให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศที่นำเข้าวัตถุดิบในราคาปกติ ต้องแบกรับภาระภาษีมากกว่าที่ควรจะเป็น ระบบการประเมินราคาในปัจจุบันจึงเป็นเสมือนเครื่องมือรีดถอนความสามารถในการแข่งขันและพัฒนาของผู้ผลิตภายในประเทศที่ไม่มีความสัมพันธ์กับธุรกิจข้ามชาติ

6. ความสูญเสียจากการอุทธรณ์ราคา ความขัดแย้งระหว่างผู้นำเข้าและกรมศุลกากรเกี่ยวกับราคาประเมินจนต้องมีการอุทธรณ์ราคา อาจก่อให้เกิดความสูญเสียอันไม่จำเป็นต่อผู้นำเข้าและกรมศุลกากร ทั้งในแง่เวลาที่ต้องรอคอยผลการอุทธรณ์และค่าใช้จ่ายทางด้านบริหารอื่น ๆ เกี่ยวกับการอุทธรณ์ราคา ความสูญเสียเหล่านี้ไม่เคยมีการประเมินออกมา มีรายงานจากผู้นำเข้าหลายรายว่าการอุทธรณ์ไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้นำเข้าเลย โดยเฉพาะเวลาในการอุทธรณ์ราคาซึ่งไม่เร็วกว่า 6 เดือน หรือในบางกรณีอาจใช้เวลาหลายปี ช่วงเวลาที่ยาวนานดังกล่าวทำให้การติดตามผลการอุทธรณ์ยุ่งยากขึ้น โดยเฉพาะในบางกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในระหว่างนั้น

³ การจำลองอย่างง่ายโดยสมมติให้ราคาสินค้านำเข้าในแต่ละวันมีรูปแบบการกระจาย (Distribution Function) เป็นแบบ Normal และ Uniform

อย่างไรก็ตาม การที่กรมศุลกากรได้มีคำสั่งที่ 4/2539 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร ให้ใช้ราคานำเข้าสูงสุดไม่เกิน 30 วันนั้น ได้ช่วยลดความสูญเสียที่เกิดจากการปัญหาการอุทธรณ์ราคาลงได้บ้าง

7. การกำหนดราคาสินค้าภายในประเทศ จากปัญหาความยุ่งยากที่เกิดจากการวางพิกัดการประเมินราคาสินค้าหรือปัญหารายจ่ายนอกระบบ ส่งผลให้ผู้นำเข้าไม่สามารถต้นทุนของสินค้าเพื่อกำหนดราคาภายในประเทศที่เหมาะสมได้ และอาจทำให้จำเป็นต้องกำหนดราคาภายในประเทศให้สูงไว้ก่อนเพื่อป้องกันการขาดทุน ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของสินค้านำเข้าลดลง และผู้ซื้อภายในประเทศต้องรับภาระราคาสินค้าที่สูงขึ้น เป็นการเพิ่มอัตราการค้ากีดกันอุตสาหกรรมภายในประเทศขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง

8. ช่องโหว่ในการปฏิบัติงาน หลักเกณฑ์การตีความพิกัดอัตราศุลกากรและการอนุมัติราคาประเมินใหม่ ขอมให้เจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ปรับเปลี่ยนราคาประเมินใหม่ให้ต่ำกว่าราคาประเมินเก่าได้ ในด้านหนึ่งวิธีการนี้เป็นการกระจายอำนาจ ช่วยให้อำนาจศุลกากรคล่องตัวและรวดเร็วขึ้นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการนำเข้า ในอีกด้านหนึ่งอาจเป็นช่องทางให้มีการทุจริต เพื่อช่วยผู้นำเข้าให้มีภาระภยาน้อยลง และทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ ดังมีรายงานจากผู้นำเข้าหลายราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบบคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างราคาประเมินใหม่กับราคาประเมินเก่าเป็นเกณฑ์ในการให้อำนาจในการตัดสินใจปรับราคาประเมินแก่เจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ แทนที่จะใช้มูลค่าภาษีหรือรายได้ของรัฐที่เปลี่ยนไปจากการที่ราคาประเมินใหม่แตกต่างไปจากราคาประเมินเก่า

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากรตามคำสั่งกรมศุลกากรที่ 4/2539 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ไม่ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้อย่างใด เพราะยังคงคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างราคาประเมินใหม่กับราคาประเมินเก่าเป็นเกณฑ์ในการให้อำนาจในการดำเนินการปรับราคาประเมินแก่เจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ แทนที่จะใช้ความแตกต่างระหว่างมูลค่าภาษีที่เกิดจากราคาประเมินใหม่กับราคาประเมินเก่าเป็นเกณฑ์

9. หน่วยของสินค้า ปัญหาในการประเมินราคาศุลกากรที่เกิดจากข้อขัดแย้งหรือความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างผู้นำเข้ากับศุลกากรเกี่ยวกับหน่วยของสินค้าซึ่งส่งผลถึงราคาประเมิน ในกรณีเช่นนี้ไม่ว่าการเก็บภาษีจะเป็นการเรียกเก็บตามราคาหรือตามสภาพ และไม่ว่าวิธีการประเมินราคาจะเป็นเช่นไร ราคาประเมินทางศุลกากรก็ยังคงแตกต่างไปจากราคาที่แท้จริง ปัญหาการประเมินราคาทางศุลกากรจะยังคงมีอยู่ต่อไป

จากการสัมภาษณ์ผู้นำเข้าหลายรายแจ้งว่า ราคาประเมินของกรมศุลกากรสูงกว่าราคานำเข้ามาก และอาจสูงกว่า 50% งานวิจัยนี้ได้รวบรวมข้อมูลทางด้านราคาประเมินและราคานำเข้าจากกรมศุลกากรมาด้วย รายละเอียดเหล่านี้ได้แสดงไว้ในบทแทรกที่ 1 รวมถึงตัวอย่างผลกระทบต่อระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ รายได้ของรัฐ และมูลค่าการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ

3.5. GATT กับการประเมินราคาทางศุลกากร

Wulf (1979) ชี้ว่านานาประเทศได้ให้ความสนใจกับปัญหาการประเมินราคาทางศุลกากรมาตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1920 แล้ว แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ ให้เป็นผลในช่วงเวลานั้น จนกระทั่งปี ค.ศ.1947 ที่ปัญหาดังกล่าวถูกนำมาเข้ามาเป็นหัวข้อเจรจาในแกตต์ และส่งผลให้มีการกำหนดร่างหลักการประเมินราคาทางศุลกากรของแกตต์ขึ้นมา โดยมีหลักการว่าประเทศสมาชิกจะต้องไม่ใช้การประเมินราคาเป็นเครื่องมือลิดรอนสิทธิใด ๆ ที่ประเทศอื่นพึงได้รับจากข้อตกลงแกตต์ ทั้งนี้วิธีการประเมินราคาจะต้องชัดเจน มีการเผยแพร่ให้ผู้นำเข้าได้ทราบ เพื่อที่จะได้สามารถประเมินภาระภาษีของตนเองได้ ทั้งนี้จะต้องนำมาใช้โดยเสมอเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นผู้นำเข้ารายใด ซึ่งการประเมินราคาจะต้องทำจากราคาที่แท้จริงซึ่งหมายถึงราคาที่มีการซื้อขายกันในตลาดที่มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์หรือราคาสินค้าที่มีมูลค่าที่ใกล้เคียงกันที่สุด และให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนที่จัดพิมพ์เผยแพร่โดย IMF ในการแปรราคาเป็นเงินสกุลท้องถิ่นเพื่อประเมินอากร

อย่างไรก็ตามหลักการประเมินราคาของแกตต์ดังกล่าวนี้ก็ยังขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง ทำให้ไม่สามารถที่จะนำมาใช้เป็นวิธีการประเมินราคาที่เหมาะสมได้ เนื่องจากมีอีกหลายประเด็นที่ยังเป็นที่โต้แย้งกันในหมู่สมาชิก โดยเฉพาะในระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา ประเด็นสำคัญที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์คือ ก) ร่างดังกล่าวมิได้กำหนดให้มีข้อปฏิบัติพิเศษสำหรับประเทศด้อยพัฒนา ข) ร่างดังกล่าวมิได้แยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติในกรณีที่คู่ค้าทางธุรกิจมีความสัมพันธ์กันกับการปฏิบัติในกรณีที่คู่ค้าทางธุรกิจไม่มีความสัมพันธ์กัน ค) ร่างดังกล่าวมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์กับผู้ประกอบการของประเทศที่พัฒนาแล้ว และ ง) ร่างดังกล่าวมิได้กำหนดวิธีปฏิบัติที่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาการลดราคาให้ลูกค้าบางรายอย่างมีเงื่อนไข หรือปัญหาให้สิทธิในการจัดจำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียวแก่ผู้ใดคนหนึ่ง ซึ่งมีผลให้ผู้ขายสามารถกำหนดราคาในท้องตลาดได้

Wulf (1979) ชี้ว่าข้อขัดแย้งดังกล่าวนี้ยังคงมีอยู่ จนกระทั่งมีการลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาเมื่อวันที่ 12 เมษายน 1979 จึงทำให้ต้องมีการจัดทำร่างข้อตกลงออกเป็น 2 ชุด ซึ่งรัฐบาลของประเทศสมาชิกสามารถเลือกปฏิบัติตามร่างใดร่างหนึ่งก็ได้ ความแตกต่างที่สำคัญระหว่าง 2 ร่างดังกล่าวคือ ข้อกำหนด 6 ประการที่ปรากฏอยู่ในร่างที่เป็นที่ยอมรับในหมู่ประเทศด้อยพัฒนา

ข้อกำหนดดังกล่าวคือ 1) ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศด้อยพัฒนาสามารถยืดเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลงออกไปได้อีก 10 ปี หลังจากลงนามในสัญญา 2) ผู้นำเข้ารับภาระที่จะต้องพิสูจน์ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีอิทธิพลต่อราคา 3) ผู้นำเข้ามีสิทธิที่จะเลือกลำดับก่อนหลังในการใช้ราคาหักลด และราคาคำนวณในขั้นตอนการประเมินราคาได้ต่อเมื่อกรมศุลกากรให้ความยินยอม⁴ 4) ให้มีการพิจารณาเพิ่มเติมค่าใช้จ่ายบางอย่างซึ่งสามารถมีอิทธิพลต่อราคาไว้ในราคาประเมินได้ เช่น ค่าโฆษณา และให้มีการพิจารณาปัญหาการลดราคาเป็นพิเศษแก่ลูกค้าอย่างมีเงื่อนไข 5) ให้มีการปรับค่านิยามของบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันให้ครอบคลุมกรณีที่มีการมอบหมายให้บุคคล หรือหน่วยงานเป็นตัวแทนหรือผู้จัดจำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียว และ 6) ให้มีการผ่อนปรนข้อตกลงได้ถ้าทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องยินยอม เช่น ยินยอมให้มีการกำหนดราคาต่ำสุดสำหรับประเมินอากร

อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นประเด็นต่าง ๆ ที่มีการโต้แย้งก็ได้รับการแก้ไขไปบ้างแม้ไม่ทุกประเด็น กล่าวโดยสรุป วัตถุประสงค์หลักของระบบการประเมินราคาทางศุลกากรของ GATT ที่มีการลงนามไปเมื่อวันที่ 15 เมษายน 1994 คือ การกำหนดระเบียบวิธีในการประเมินราคาทางศุลกากรที่เป็นธรรม (Fair) เสมอเหมือนกัน (Uniform) และเป็นกลาง (Neutral) เพื่อหลีกเลี่ยงราคาที่ประเมินขึ้นเอง โดยมีได้วางรากฐานอยู่บนหลักการที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้นำเข้ามีสิทธิอันชอบธรรมในการอุทธรณ์ราคาประเมินได้โดยไม่ถูกละเลย และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายทางธุรกิจ

ข้อตกลงจากการเจรจารอบอุรุกวัย ได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับการประเมินราคาทางศุลกากรไว้โดยละเอียด ในข้อตกลงเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตราที่ 7 ของ GATT 1994 ซึ่งมี Grace Period ที่ประเทศด้อยพัฒนาจะสามารถยืดเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลงออกไปได้อีก 5 ปี และหลังจากนั้น เมื่อระบบราคาของ GATT มีผลบังคับแล้วก็จะยังสามารถยืดเวลาการปฏิบัติตาม Paragraph 2 (b) (iii) Article 1 และ Article b ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ราคาคำนวณ (Computed Value) มาเป็นราคาประเมินทางศุลกากรออกไปได้อีก 3 ปี

โดยทั่วไปแล้ว ในกรณีของประเทศไทย ระบบการประเมินราคาของ GATT ซึ่งให้ใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมินจะช่วยลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากระบบประเมินราคาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่อัตราสูงสุดเป็นหลัก อย่างไรก็ตามระบบการประเมินราคาของแอดดิกก็ไม่ได้นำเอาราคาซื้อขายมาใช้ได้โดยอัตโนมัติ ยังคงมีลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ในการตรวจสอบความเหมาะสมในการนำเอาราคาซื้อขายมาใช้ในการประเมิน และถ้าไม่ใช้ราคาซื้อขายก็ยังมีขั้นตอนอีกมากในการแสวงหาราคาอื่นมาใช้ในการประเมินแทน ขั้นตอนเหล่านี้สามารถสรุปได้ดังนี้

⁴ ประเด็นนี้จะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป ในบทที่เกี่ยวกับระบบราคาของ GATT

1. ในขั้นแรก GATT ให้ถือเอาราคาซื้อขาย (Transaction Value) เป็นราคาประเมิน ซึ่งราคาซื้อขายดังกล่าวได้รวมถึงค่านายหน้า (Commission) หรือค่าตัวแทน (Brokerage) ที่ไม่ใช่ค่านายหน้าในการซื้อ ค่าคอนเทนเนอร์ ค่าแรงและวัสดุในการหีบห่อ ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น Royalty และ License การใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมินนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขจำนวนหนึ่งซึ่งถูกกำหนดขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่จะมีอิทธิพลใด ๆ ต่อราคาซื้อขาย (Paragraph 4 Article 15) เมื่อไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวจึงถือว่าเป็นราคาที่ถูกต้องโดยสภาะตลาดอย่างแท้จริง (Article 1) ราคาซื้อขายดังกล่าวนี้ GATT ยินยอมให้ประเทศสมาชิกเลือกใช้ราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. หรือราคาใด ๆ ที่มีค่าในระหว่างราคา c.i.f. และราคา f.o.b. ได้ (Paragraph 2 Article 8) นอกจากนี้แล้วยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่ต้องประกาศโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในช่วงเวลาที่มีการซื้อขายเท่านั้น

ความสัมพันธ์ที่อาจทำให้ไม่สามารถนำราคาซื้อขายมาใช้ในการประเมินราคาได้คือ

- ก. การเป็นพนักงานหรือผู้บริหารในธุรกิจซึ่งกันและกัน
- ข. การเป็นส่วนร่วมทางธุรกิจซึ่งกันและกันตามกฎหมาย
- ค. การเป็นนายจ้างและลูกจ้างกัน
- ง. การที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของหรือมีหุ้นส่วนที่มีสิทธิออกเสียงทั้งในทางตรงหรือทางอ้อมไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นของทั้งสองฝ่าย
- จ. การที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถควบคุมอีกฝ่ายหนึ่งได้ทั้งในทางตรงหรือทางอ้อม
- ฉ. การที่ทั้งสองฝ่ายอยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งทั้งในทางตรงหรือทางอ้อม
- ช. การที่ทั้งสองฝ่ายร่วมกันควบคุมฝ่ายที่สามทั้งในทางตรงหรือทางอ้อม
- ซ. การที่ทั้งสองฝ่ายเป็นสมาชิกในครอบครัวเดียวกัน

2. ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ และเป็นเหตุให้ไม่สามารถใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมินได้ Article 2 ของข้อตกลงได้กำหนดให้ใช้ราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกัน ที่มีการซื้อขายในสภาวะที่เหมือนกัน (เช่น ประเทศผู้นำเข้าเดียวกัน ระยะเวลาใกล้เคียงกัน ขนาดหรือปริมาณซื้อขายเท่ากัน) หรือนำเอาราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกัน แต่อาจซื้อขายในสภาวะที่แตกต่างกันมาปรับด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถี่ถ้วน เพื่อใช้เป็นราคาประเมิน

3. ถ้าไม่สามารถประเมินราคาจากสินค้าชนิดเดียวกันได้ ราคาซื้อขายของสินค้าที่คล้ายคลึงกันก็จะถูกนำมาใช้ในลำดับถัดไป ด้วยวิธีการในทำนองเดียวกันกับข้อ 3 (Article 3)

4. ในกรณีที่ไม่สามารถใช้ราคาซื้อขายของสินค้าดังกล่าว หรือไม่สามารถประเมินราคาจากสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่เหมือนกันได้ ข้อตกลงได้กำหนดให้นำเอาราคาภายในประเทศของผู้ซื้อของสินค้านำเข้าดังกล่าวหรือสินค้าชนิดเดียวกันหรือสินค้าที่เหมือนกันเมื่อมีการซื้อขายในปริมาณที่มากที่สุด ในระยะเวลาเดียวกัน และในสภาวะตลาดที่มีการแข่งขันกันจริงมาหักลดด้วยค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าขนหน้า กำไร ค่าขนส่งและประกันภัยภายในประเทศ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาษีต่าง ๆ (และค่าขนส่งและประกันภัยระหว่างประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ถ้าใช้ราคา f.o.b. เป็นฐานในการประเมินภาษี) ราคาประเมินที่ได้จากวิธีที่กล่าวมานี้เรียกว่าราคาหักลด (Deducted Value)

5. ในกรณีที่ไม่สามารถหาราคาสินค้าภายในประเทศจากราคาหักลดได้ดังที่กล่าวมาก็ให้ใช้ราคาคำนวณ (Computed Value) ซึ่งเป็นผลรวมของค่าวัตถุดิบ ค่าใช้จ่ายในการผลิต กำไร ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อนำมาปรับให้ตรงตามราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. หรือราคาในระหว่างราคา c.i.f. และราคา f.o.b. แล้วแต่กรณี

6. อย่างไรก็ตาม Article 4 ของข้อตกลงได้ยืดหยุ่นให้สมาชิกโดยผู้นำเข้าสามารถที่จะร้องขอให้ใช้ราคาคำนวณ (Computed Value) ก่อนที่จะใช้ราคาหักลด (Deducted Value)

7. ถ้าในท้ายที่สุดแล้วไม่สามารถใช้วิธีการประเมินตามที่ได้กล่าวมาได้ GATT ได้กำหนดให้ใช้การประเมินจากข้อมูลที่ประเทศผู้นำเข้ามีอยู่ภายใต้หลักการของ GATT แต่อย่างไรก็ตาม ห้ามมิให้นำเอาสิ่งต่อไปนี้มาใช้เป็นหลักในการประเมิน

ก. ราคาขายภายในประเทศของผู้ซื้อของสินค้าที่ผลิตภายในประเทศดังกล่าว

ข. วิธีการที่ให้มีการเลือกเอาราคาที่สูงที่สุดจากหลาย ๆ ราคา⁵

ค. ราคาภายในประเทศผู้ขายของสินค้าดังกล่าว

ง. ค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าอื่นใด นอกจากสินค้าชนิดเดียวกันหรือสินค้าเหมือนกัน

จ. ราคาสินค้าดังกล่าวที่มีการส่งออกไปยังประเทศผู้นำเข้ารายอื่น ๆ

ฉ. ราคาประเมินต่ำสุด

ช. ราคาที่กำหนดขึ้นเอง

⁵ ข้อนี้ชี้ให้เห็นก่อนข้างชัดเจนว่า ระบบการประเมินราคาศุลกากรในปัจจุบันของไทยไม่สอดคล้องกับระบบการประเมินระบบราคาของ GATT

ทั้งหมดแล้วอาจสรุปได้ว่าระบบราคาของ GATT จะช่วยให้ขั้นตอนการนำเข้าไม่ติดขัด เพราะปัญหาความขัดแย้งในราคาประเมิน เนื่องจากผู้นำเข้ามีสิทธิที่จะขอทราบราคาประเมินและวิธีการที่ใช้ในการประเมินราคาได้ ตลอดจนสามารถอุทธรณ์ราคาได้โดยไม่เสียค่าปรับ ข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ในการประเมินจะต้องไม่ได้รับการเปิดเผยนอกเสียจากจะได้รับความยินยอมจากบุคคลและหน่วยงานผู้จัดหาข้อมูลดังกล่าว หรือเป็นการร้องขอเพื่อดำเนินการทางกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว GATT ยังได้กำหนดให้ผู้นำเข้าสามารถนำสินค้าออกไปจากศุลกากรได้ โดยให้มีการวางเงินค้ำประกัน ในมูลค่าที่เพียงพอแก่ภาระภาษีที่อาจจะต้องจ่าย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา ยังไม่ได้รับการคลี่คลายไปทั้งหมด ยกเว้นประเด็นที่ประเทศด้อยพัฒนาขอยืดเวลาปฏิบัติตามข้อตกลงออกไปได้ 10 ปี ได้รับการยินยอมเพียงบางส่วน กล่าวคือ ให้ยืดเวลาออกไปได้ 5 ปี และประเด็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อราคาซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ใน Article 4 ส่วนปัญหาโต้แย้งอื่น ๆ รวม 6 ประการ ยังคงมีอยู่และเห็นได้ชัดเจนดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.6. ปัญหาของระบบราคา GATT

ระบบราคา GATT มีความแตกต่างจากระบบการประเมินราคาของไทยในปัจจุบันอย่างเด่นชัด ความแตกต่างที่สำคัญคือ วิธีการของไทยที่เลือกใช้ราคาสูงสุดระหว่างหลายราคามาใช้ในการประเมินอากร กับวิธีการของ GATT ที่จะให้ใช้ราคาซื้อขาย (Transaction Value) ของสินค้าที่นำเข้าเป็นราคาประเมิน ซึ่งโดยนัยแล้วทำให้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ราคาประเมินมาเป็นเครื่องมือคุ้มกัน

อุตสาหกรรมภายในประเทศหมดไป ($\frac{P_w}{P_w} = 1$) ซึ่งเป็นข้อดีที่เห็นได้ชัดเจนของการใช้ระบบราคา GATT ส่วนปัญหาการปลอมแปลงราคาในเอกสารสั่งซื้อ (Over-Invoicing and Under-Invoicing) ถูกกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Pre-shipment Inspection) ดังนั้นรากฐานสำคัญของระบบราคา GATT จึงตั้งอยู่บนข้อสมมติที่ว่าทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาทางศุลกากร และผู้นำเข้ามีเจตนาธรรมอันบริสุทธิ์ การแข่งขันทางการตลาดเป็นไปอย่างเปิดเผย (ซึ่งมิได้หมายถึง การแข่งขันอย่างสมบูรณ์ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์) แต่ในความเป็นจริงแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้น เพราะระบบราคา GATT ยังมีผลข้างเคียงและปัญหาสำคัญที่ไม่ควรมอง

ข้ามอีกหลายประการที่อาจมีผลต่อประเทศไทย ทั้งในฐานะประเทศผู้ส่งออกสินค้าที่จะต้องถูกประเมินราคาและประเทศผู้นำเข้าสินค้าที่จะต้องทำการประเมินราคา^๑

1. ปัญหาการแข่งราคาค่าต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากระบบการประเมินราคาของแอดด์กำหนดให้ใช้ราคาตามใบสั่งซื้อเป็นราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บภาษีนำเข้า จึงเป็นเสมือนแรงจูงใจให้มีการแข่งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อลดภาระภาษีนำเข้าและส่งเสริมพฤติกรรมการเรียกเงินได้ไต่จากผู้ประกอบการที่แข่งราคาเท็จ ซึ่งสร้างความสูญเสียแก่รัฐในรูปการลดลงของรายได้จากภาษีนำเข้า ค่าาคาดหมายของผลได้ที่ผู้นำเข้าจะได้รับจากการแข่งราคาเท็จเท่ากับภาระภาษีนำเข้าที่จะลดลง(ซึ่งแปรตามอัตราภาษีนำเข้าและปริมาณนำเข้า)หักด้วยภาระภาษีเงินได้ที่จะเพิ่มขึ้นจากภาระภาษีนำเข้าที่ลดลงและความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นเมื่อการแข่งราคาเท็จถูกตรวจสอบพบ(เงินได้ไต่หรือค่าปรับ) การแข่งราคาเท็จจึงอาจป้องกันได้โดยการลดค่าาคาดหมายที่จะได้จากการแข่งราคาเท็จ เช่น โดยการเพิ่มความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นเมื่อการแข่งราคาเท็จถูกตรวจสอบพบในรูปของค่าปรับ การจัดระบบเครือข่ายเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกรมศุลกากรกับหน่วยงานอื่น เช่น กรมสรรพากร ธนาคารแห่งประเทศไทย จะช่วยลดความเป็นไปได้ของการแข่งราคาเท็จเพื่อเลี่ยงภาระภาษีศุลกากรและภาษีเงินได้พร้อม ๆ กัน

2. ปัญหาราคา c.i.f. และราคา f.o.b. เนื่องจาก GATT ยังคงเปิดโอกาสให้ค่าขนส่งสินค้าและค่าประกันภัย (ผลต่างระหว่างราคา c.i.f. และราคา f.o.b.) เข้ามามีอิทธิพลทางราคาต่อไป ตาม Paragraph 2 Article 8 ที่ยินยอมให้สมาชิก(ประเทศผู้นำเข้า) เลือกใช้ราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. หรือราคาในระหว่างนั้นเป็นฐานในการคำนวณภาษีศุลกากรตามราคา (Ad Volare Tariff Rate) ได้ ในด้านหนึ่งการที่ GATT ยังยอมให้ประเทศต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเลือกใช้ราคาใดก็ได้ นั้นเป็นเสมือนการยินยอมให้ประเทศที่เลือกใช้ราคา c.i.f. เก็บภาษีศุลกากรจากบริการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศและการประกันภัยในการขนส่งสินค้าดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีผลกระทบที่ชัดเจนต่อธุรกิจพาณิชย์นาวีที่อุปสงค์ถูกเหนี่ยวนำด้วยอุปสงค์ในสินค้าที่ถูกประเมินราคา แต่ก็สร้างความบิดเบือนทางราคาในระหว่างประเทศให้มากขึ้น โดยในอีกด้านหนึ่งภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นจากค่าขนส่งและประกันภัย จะทำให้ราคาภายในประเทศของสินค้านำเข้าสูงขึ้นอีก เป็นการไม่เป็นธรรมแก่ประเทศที่อยู่ห่างไกลออกไป และในกรณีที่ประเทศมีเมืองท่าในหลาย ๆ ภูมิภาค ภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นจะเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่ผู้นำเข้าจะใช้ในการตัดสินใจว่าจะนำเข้าสินค้าที่เมืองท่าใด จากประเทศใด ซึ่งนอกจากจะมีผลต่อทิศทางการค้าระหว่างประเทศแล้วยังจะส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงระดับของความแตกต่างทางราคาในระหว่างภูมิภาคและอุปสงค์ของการขนส่งสินค้าทางบกระหว่างเมืองท่ากับภูมิภาคอื่นของประเทศอีกด้วย ยิ่งกว่า

^๑ การวิจารณ์ระบบราคา GATT ต่อไปนี้จะไม่นำเอาข้อดลงอื่น ๆ เข้ามามีเกี่ยวข้อง

นี้ค่าขนส่ง(ทางเรือ)ยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นตามมูลค่าของสินค้า (โครงการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาการขนส่งสินค้าไทย, 2533) จึงเป็นไปได้ว่าความแตกต่างระหว่างราคา c.i.f. และราคา f.o.b. จะเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญมากยิ่งขึ้น

ยิ่งไปกว่านี้ การที่ GATT เปิดช่องให้สมาชิกเลือกใช้ราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. หรือราคา ระหว่างราคาทั้งสองได้ ก็มีได้เป็นการบังคับว่าจะต้องใช้เหมือนกันทุก ๆ สินค้าหรือทุก ๆ ประเทศคู่ค้า ประเทศสมาชิกอาจใช้ความแตกต่างระหว่างราคา c.i.f. และราคา f.o.b. เป็นเครื่องมือในการเลือกปฏิบัติได้ เช่น ใช้ราคา c.i.f. (หรือราคา f.o.b.) กับสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือสินค้าจากประเทศหนึ่งประเทศใด แล้วใช้ราคา f.o.b. (หรือราคา c.i.f.) กับสินค้าอื่นหรือประเทศอื่นได้ ซึ่งถ้าเป็นดังนี้ ปัญหาที่เกิดจากการประเมินราคาทางศุลกากรก็จะยังไม่หมดสิ้น เพียงแต่มีรูปแบบที่เปลี่ยนไปเท่านั้น

3. ปัญหา Transfer Pricing การกำหนดให้ใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมินทางศุลกากรตาม Note 4 to Article 1 ได้เพิ่มเติมไว้ว่า “The flow of dividends or other payment, from the buyer to the seller that do not relate to the imported good are not part of custom value” เนื่องจาก GATT มิได้ให้ความสำคัญต่อกรณีและผู้ซื้อและผู้ขายทำการซื้อสินค้าอื่นใดอีก นอกเหนือไปจากสินค้าที่กำลังถูกประเมินราคา ประเด็นนี้จึงเปิดช่องโหว่คู่ค้าที่มีได้ซื้อขายสินค้ากันเพียงอย่างเดียวสามารถถ่ายเทราคาจากสินค้าที่อยู่ในพิภคที่มีอัตราภาษีสูงไปสู่สินค้าที่อยู่ในพิภคที่มีอัตราภาษีต่ำเพื่อเลี่ยงภาระภาษีได้

ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีความเป็นไปได้ที่จะมีการหลีกเลี่ยงภาษีโดยการ Re-export สินค้าในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงจากประเทศที่ผู้นำเข้าไม่มีภาระภาษี ถ้าค่าใช้จ่ายในการ Re-export นั้นต่ำกว่าภาระภาษีที่จะเลี่ยงได้

4. ปัญหาผู้ผูกขาด ปัญหาการมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นตัวแทนหรือผู้จัดจำหน่าย แต่เพียงผู้เดียวมิได้รับการแก้ไข ปัญหานี้ทำให้ตัวแทนหรือผู้จัดจำหน่ายสินค้าจากประเทศอุตสาหกรรมบางประเภทมีอำนาจผูกขาดที่จะกำหนดราคาภายในประเทศเพื่อสร้างกำไรส่วนเกินสูงสุด การจะใช้ราคาจำหน่ายภายในประเทศของสินค้านำเข้ามาใช้ในการประเมินราคาหักลดอาจทำให้ราคาประเมินสูงขึ้นเพราะค่าเช่าทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นข้อมูลสำหรับผู้ประกอบการไม่พร้อมที่จะเปิดเผย จึงอาจสร้างความยุ่งยากในการประเมินราคาหักลดและอาจสร้างความขัดแย้งในราคาที่ประเมินจากราคาหักลดได้

5. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย จากการสัมภาษณ์ผู้นำเข้าส่วนใหญ่ พบว่า มีความสัมพันธ์กับผู้ขายในลักษณะที่ GATT ถือว่ามีอิทธิพลต่อราคา ดังนั้นถ้าความสัมพันธ์นี้มีผลต่อการประเมินภายในจึงมีปัญหว่าผู้นำเข้ายินดีจะเปิดเผยข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อผู้ขายมากน้อยเพียงใด และถ้าเปิดเผยจะสามารถเชื่อถือได้ในระดับใด ตลอดจนเวลาและค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นในการพิสูจน์ว่าผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีความสัมพันธ์กันตามที่กำหนด หรือแม้จะมี ความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ไม่มีอิทธิพลต่อราคา ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ยากที่จะประเมินได้และดูไม่ชัดเจนว่าในทางปฏิบัติแล้วจะมีความยุ่งยากเพียงใด

ทำนองเดียวกันในกรณีที่กรมศุลกากรไม่ยอมรับราคาซื้อขาย และต้องใช้ราคาซื้อขายของสินค้าที่เหมือนกันทุกประการทั้งในด้านกายภาพ คุณภาพ และการยอมรับ ซึ่งผลิตในประเทศเดียวกัน และถูกส่งมายังประเทศผู้นำเข้า (ประเทศไทย) ในเวลาเดียวกันก็ไม่ใช่ว่าสิ่งซึ่งปฏิบัติได้โดยง่าย การใช้ราคาสินค้าที่คล้ายคลึงกันก็อาจสร้างปัญหาที่ไม่แตกต่างกัน

6. ขั้นตอนในการหาราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกันมีช่องโหว่ เนื่องจาก GATT กำหนดให้ใช้ราคาซื้อขายของสินค้าที่ถูกส่งออกจากประเทศใด ๆ ก็ได้มายังประเทศผู้ซื้อ แม้จะกำหนดให้อยู่ภายใต้ลักษณะการซื้อขายเดียวกันมากเท่าที่จะทำได้ มาปรับด้วยความแตกต่างของระยะทาง (ค่าขนส่งและค่าประกันภัย) ก็ตาม เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ผู้ประเมินสามารถเลือกใช้ราคาจากประเทศใด ๆ ก็ได้ ถ้ามีการเลือกสินค้าที่ถูกส่งออกจากประเทศที่มีต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศผู้ส่งออกสินค้าที่กำลังพิจารณา ราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกันก็อาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงภาวะภาษีและระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ

Paragraph 3 ของ Articles 2 และ 3 ที่ให้เลือกใช้ราคาต่ำสุดจากราคาซื้อขายสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกันหลาย ๆ ราคา ไม่น่าจะป้องกันปัญหาดังกล่าวได้

7. ทำให้ผู้นำเข้ารายใหญ่มีอิทธิพลต่อราคาประเมิน การกำหนดให้ใช้ราคาซื้อขายภายในประเทศผู้นำเข้าของสินค้าที่นำเข้าหรือสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกันที่ทำการซื้อขายในปริมาณสูงสุด (unit price at which .. goods are sold in the greatest aggregate quantity) เช่นใน Paragraph 1 Article 5 เป็นการเปิดโอกาสให้ราคาผู้นำเข้ารายใหญ่มีบทบาทในการประเมินราคาทางศุลกากร ยิ่งกว่านี้แล้วในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะมีรายงานราคานำเข้าตรงกันทุกประการ เช่น ราคา 25.99, 26.00, 26.01 จะถือเป็นราคาเดียวกันหรือไม่ เป็นสิ่งที่ต้องสร้างเป็นบรรทัดฐาน ถ้าทิ้งไว้ให้สามารถอนุโลมกันได้ในระดับปฏิบัติการก็อาจสร้างความไม่เป็นธรรมต่อไป และผู้นำเข้ารายใหญ่ที่ไม่สุจริตอาจใช้ช่องโหว่ในจุดนี้สร้างราคานำเข้าต่ำเพื่อเลี่ยงภาษี

ในประเด็นดังกล่าวนี้ ทางเลือกที่ดีกว่าน่าจะเป็นการเลือกใช้ค่าเฉลี่ยของราคาภายในประเทศของสินค้านำเข้าหรือสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกัน

8. ลำดับก่อนหลังในการเลือกใช้ราคาหักลดหรือราคาคำนวณในการประเมินราคา ซึ่งเคยเป็นข้อโต้แย้งในระดับของการเจรจาเกี่ยวกับระบบการประเมินของ GATT ยังคงมีอยู่ เนื่องจาก GATT กำหนดให้ผู้นำเข้ามีสิทธิเลือกใช้วิธีใดก่อนก็ได้ ประเด็นนี้สำคัญอย่างไรและมีอิทธิพลต่อราคาอย่างไร นั้นจะเห็นได้ชัดจากกรณีค่าใช้จ่ายทั่ว ๆ ไปทางการตลาด (ที่มีอิทธิพลต่อราคา) ซึ่งมีได้ถูกระบุไว้ใน GATT อย่างชัดเจนว่า จะถูกนำมาใช้ในการหักลดหรือคำนวณหรือไม่อย่างไร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ค่าโฆษณา ซึ่งถ้าถูกนำมาคิดแล้วจะทำให้ราคาหักลดต่ำลง ในขณะที่สามารถทำให้ราคาคำนวณเพิ่มขึ้น จึงเป็นจุดให้ผู้นำเข้าที่ไม่สุจริตสามารถใช้ระบบราคา GATT หลีกเลียงภาระภาษีได้

9. GATT ขอมให้ใช้ราคาของประเทศที่สาม ข้อห้ามใน Paragraph 2 Article 7 ที่มีให้นำราคาขายภายในประเทศผู้ซื้อของสินค้าที่ผลิตภายในประเทศมาเป็นเกณฑ์ในการประเมินราคา เห็นได้ชัดว่ามีเป้าหมายที่จะป้องกันการใช้ราคาประเมินเป็นเครื่องมือป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ และต้องการให้ราคาสินค้าที่นำมาใช้ในการประเมิน รวมทั้งการคิดราคาหักทอนและราคาคำนวณอยู่บนรากฐานของราคาสินค้าที่มีการซื้อขายกันในตลาดโลก (Traded goods) ที่มีสภาวะตลาดแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ ข้อห้ามใน Paragraph 2c ของ Article เดียวกันที่มีให้ใช้ราคาภายในประเทศผู้ส่งออกของสินค้าใด ๆ ก็เช่นกัน มีเจตนาให้ใช้ราคาสินค้าที่มีการซื้อขายในตลาดโลก (Traded goods) เป็นหลัก แต่ข้ออ่อนคือ การที่ขั้นตอนการประเมินราคาต่าง ๆ มิได้ห้ามการใช้ราคาภายในประเทศที่สามมาเป็นข้อมูลในการประเมินราคา ซึ่งไม่มีหลักประกันใด ๆ ว่าราคาภายในประเทศดังกล่าวจะสามารถสะท้อนมูลค่าที่แท้จริงทางเศรษฐศาสตร์ได้ดีกว่าราคาภายในประเทศผู้ซื้อและราคาภายในประเทศผู้ขาย

10. ปัญหาการผูกขาด ในขณะที่ GATT พยายามใช้ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรเข้ามาจัดการกับการค้าระหว่างประเทศ และสภาวะการแข่งขันของตลาดภายในประเทศผู้ซื้อ GATT กลับหลีกเลี่ยงที่จะให้ความสนใจกับสภาวะการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ที่เกิดจากฝ่ายผู้ขายเอง โดยเฉพาะปัญหาโครงสร้างตลาด (Market Structure) ดังจะเห็นได้จากกรณีดังต่อไปนี้

ก) Paragraph 2e ของ Article 7 ได้กำหนดห้ามมิให้นำราคาสินค้าที่ส่งออกจากประเทศเดียวกันไปยังประเทศอื่น ๆ มาเป็นเกณฑ์ในการประเมินราคา ในนัยหนึ่งเสมือนเป็นการไม่รับรู้ว่า ผู้ส่งออกที่มีอำนาจผูกขาด (Monopoly Power) สามารถเลือกปฏิบัติโดยการกำหนดราคาขายต่าง ๆ กันกับ

ผู้ซื้อแต่ละราย การที่ผู้ขายสามารถเลือกกำหนดราคาที่แตกต่างกันกับผู้ซื้อแต่ละรายได้นี้ เปิดโอกาสให้ผู้ขายสามารถตัดเอาส่วนเกินของผู้บริโภค (Consumer Surplus) ในประเทศผู้นำเข้าไปได้

ประเด็นดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ต่อไปว่าเป็นช่องโหว่ที่เกตต์ได้เปิดไว้ให้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว และค่อนข้างจะเป็นไปในทิศทางเดียวกับมูลเหตุที่ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาต้องการให้มีการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางราคา

ข) ตามที่ Paragraph 2c Article 7 กำหนดห้ามใช้ราคาภายในประเทศผู้ส่งออกมาเป็นเกณฑ์ในการประเมินราคา เป็นเสมือนการไม่รับรู้ว่าผู้ผลิตที่มีอำนาจผูกขาดในตลาดภายในประเทศตนเองสามารถใช้ประโยชน์จากความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ในตลาดต่างประเทศ (ประเทศผู้ซื้อ) ซึ่งสูงกว่าความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ภายในประเทศตนเองมากำหนดราคาซื้อขาย (Transaction Value) ให้ต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริงทางเศรษฐกิจ

ในกรณีนี้ แม้จะเป็นที่เข้าใจได้ว่า GATT ไม่ต้องการให้ประเทศสมาชิก (ผู้นำเข้า) นำเอาการประเมินราคาทางศุลกากรมาแก้ปัญหาการทุ่มตลาด (Dumping) ดังที่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนใน General Introductory Note ว่า “Valuation Procedure Should not be used to combat dumping” ซึ่งกระบวนการทุ่มตลาดจะสามารถสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันในประเทศผู้นำเข้าทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยรัฐบาลผู้นำเข้าแม้จะรู้ราคาซื้อขายเป็นราคาที่ไม่ถูกต้อง ก็ไม่สามารถใช้การประเมินราคามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น ข้อกำหนดดังว่านี้ยังเท่ากับเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตสามารถแจ้งราคาผลิตที่สูงเกินความเป็นจริงเพื่อเลี่ยงภาษีเงินได้ ในขณะที่การแจ้งราคาซื้อขายต่ำกว่าความเป็นจริงช่วยลดภาระภาษีนำเข้าได้

ปัญหาดังกล่าวประเทศไทยจะได้เปรียบหรือเสียเปรียบอยู่ที่ว่า เรามีลักษณะเป็นประเทศใหญ่หรือประเทศเล็กในเวทีการค้าระหว่างประเทศ Isra Samtisant (1993) ดำรวจวรรณกรรมพบว่า ในสินค้าส่งออกหรือสินค้านำเข้าแทบทุกชนิด ไทยมีสถานะเป็นประเทศเล็กซึ่งไม่มีอิทธิพลต่อราคา แม้แต่ข้าวและยางพาราซึ่งไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดก็มีอิทธิพลต่อราคาสตลาดโลกค่อนข้างน้อย ผิดกับประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งสามารถใช้ความเป็นประเทศใหญ่ดักดวงประโยชน์จากระบบวิธีการประเมินราคาของ GATT ที่มีช่องโหว่เกี่ยวกับปัญหาโครงสร้างตลาดได้

11. ความเป็นไปได้ในการใช้ราคาซื้อขายเป็นราคาประเมิน แม้มีรายงานว่า ในบรรดาประเทศที่นำระบบราคา GATT มาใช้ เช่น สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป มีการยอมรับราคาซื้อขายเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาประเมินโดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 95 (กฤษฎา ทองธรรมชาติ, 2536) ก็เห็นได้ว่าประเทศดังกล่าวเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งโดยปกติมีการค้าที่เป็นเสรียิ่งกว่าประเทศ

ด้อยพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งไทย ที่ยังอาจต้องพึ่งพิงภาษีศุลกากรเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐต่อไปอีก
ระยะหนึ่ง ผู้นำเข้าเองก็มีแรงจูงใจให้แจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริง ยิ่งไปกว่านั้น การ
สัมภาษณ์ผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งทำให้ทราบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วผู้นำเข้ามีความสัมพันธ์กับผู้ขาย
ในลักษณะที่จะมีอิทธิพลต่อราคา (รายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์เหล่านี้อยู่ใน Paragraph 4 Article
15) โอกาสที่จะมีการนำราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกัน หรือราคาหักลด หรือราคา
คำนวณ มาใช้ในการประเมินราคาทางศุลกากรจึงค่อนข้างมาก ดังได้กล่าวมาแล้วว่าขั้นตอนการ
ประเมินราคาค่อนข้างต่าง ๆ นานา ปัญหาอยู่ไม่น้อย ความยุ่งยากและความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่จะตามมา
จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้ และควรมีการวางมาตรการไว้รองรับเสียแต่ต้น

4. การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (Pre-shipment Inspection, PSI)

การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกโดยทั่วไปแล้วหมายถึง การตรวจสอบทางด้านคุณภาพ ปริมาณ และราคาของสินค้า ซึ่งมีความหมายรวมถึง อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมูลค่าของสินค้า ตลอดจนการจัดประเภทสินค้าที่จะทำการส่งออกด้วย

จริง ๆ แล้วปัญหาการตรวจสอบสินค้าไม่ใช่ปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย โดยทั่วไปอาจเข้าใจได้ว่าปัญหานี้หมายถึงการที่ประเทศผู้ส่งออก เช่น ไทย ต้องการควบคุมมาตรฐานสินค้าส่งออกของตนเองให้เป็นที่ยอมรับ ดังที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 และการที่ประเทศผู้นำเข้าสินค้าจากประเทศไทยมีความไม่แน่ใจในคุณภาพ ปริมาณ และราคาของสินค้าไทย จึงต้องทำการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าได้ตามมาตรฐานของประเทศผู้นำเข้า แต่ในกรณีของ GATT ปัญหาการตรวจสอบสินค้าอาจแตกต่างไปจากที่เข้าใจ ดังที่ปรากฏใน Agreement on Preshipment Inspection ว่า PSI เป็นความต้องการของประเทศด้อยพัฒนาเอง ซึ่ง Kibola (1989) ก็ได้กล่าวไว้เช่นกันว่า ปัญหาการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกเป็นปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาโดยเฉพาะ เนื่องจากต้องการความมั่นใจว่า เครื่องจักร เครื่องมือ ยา และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่ตนนำเข้ามาจากประเทศพัฒนาแล้วมีคุณภาพตามที่ได้ตกลงไว้ และมีราคาซึ่งสามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีปัญหาหนี้สินระหว่างประเทศ และการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก (PSI) จึงเป็นเสมือนเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลของประเทศเหล่านี้จะใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศ การไหลออกของเงินทุนที่มีอยู่จำกัด และราคาสินค้านำเข้าในทางตรงกันข้าม ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับ PSI คือประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมันนี และฝรั่งเศส ซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของกลุ่มประชาคมยุโรป ได้ให้เหตุผลโต้แย้งโดยสรุปว่าการใช้ PSI เพื่อควบคุมราคาสินค้าทำให้เกิดความเสียหายต่อเสรีภาพในการประกอบธุรกิจและกระทบกระเทือนต่อกลไกราคาของตลาด ยิ่งไปกว่านั้น PSI ยังเป็นกระบวนการที่ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น เป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการรั่วไหลของข้อมูลทางธุรกิจ และเมื่อผู้ตรวจสอบสินค้า (Inspection Agency) ได้ส่งผลการตรวจสอบที่เรียกว่า Non-negotiable Record of Finding (NNRF) แล้วไม่มีขบวนการใด ๆ ทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้ขายได้อุทธรณ์หรือชี้แจง ถ้าผลการตรวจสอบไม่เป็นที่น่าพอใจ

กล่าวโดยสรุป มูลเหตุสำคัญที่จะต้องมีการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก คือ

1. ปัญหาความเป็นธรรมทางด้านราคา ซึ่งมีรายงานว่าประเทศด้อยพัฒนาหลายประเทศต้องจ่ายสินค้านำเข้าบางชนิดสูงกว่าราคาที่ประเทศอื่น ๆ จ่าย ทั้ง ๆ ที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกัน (World Bank อ้างใน Yeats, 1991) อย่างไรก็ตาม Yeats (1991) โดยใช้ข้อมูลของประเทศ Madagascar ได้ชี้ให้เห็นว่าการตรวจสอบสินค้าไม่ได้ช่วยให้ราคาสัมพัทธ์ของประเทศดังกล่าวดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหมายความว่า PSI มิได้เป็นกลไกที่จะช่วยให้การกำหนดราคาสินค้าเป็นธรรมขึ้นตามที่ประเทศด้อยพัฒนาคาดหวังไว้แต่อย่างใด

2. ปัญหาการปลอมแปลงเอกสารสั่งซื้อ (Over-Invoicing และ Under Invoicing) ตลอดจนการลักลอบขนสินค้า (Smuggling) เพื่อหลีกเลี่ยงภาระภาษี ตลอดจนการไหลออกของทุน (Helleiner, 1978 และ Edwards, 1972 อ้างใน Yeats, 1991) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ยี่ห้อสินค้า ลิขสิทธิ์ ตลอดจนข้อจำกัดอื่น ๆ ทางธุรกิจ สิ่งเหล่านี้ส่งผลได้ที่ประเทศด้อยพัฒนาจะได้รับจากการแข่งขันทางการตลาดและการค้าระหว่างประเทศ

3. ปัญหาการส่งออกสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน และการเรียกเก็บค่าระวางสูงเกินความเป็นจริง (Yeats, 1991)

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับ PSI ได้ให้เหตุผลโต้แย้งดังต่อไปนี้

1. ความไม่น่าเชื่อถือในความสามารถของ PSI ที่จะตรวจสอบและป้องกันปัญหาต่าง ๆ ได้
2. การตรวจสอบสินค้าสร้างความเสียหายต่อกลไกราคาของตลาด
3. การตรวจสอบสินค้าทำให้ราคาสินค้านำเข้าสูงขึ้นโดยใช่เหตุ เนื่องจากการตรวจสอบสินค้ามีค่าใช้จ่ายสูงประมาณ 0.75-1 % ของมูลค่าสินค้าที่จะตรวจสอบ
4. ผลการตรวจสอบสินค้าไม่สามารถจะอุทธรณ์ได้
5. การตรวจสอบสินค้าอาจทำให้ข้อมูลทางธุรกิจรั่วไหล

4.1. GATT กับ การตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก

Agreement on Preshipment Inspection ได้ยอมรับความจำเป็นของประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ ที่จะใช้การตรวจสอบสินค้า (PSI) เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบควบคุมคุณภาพ ปริมาณ และราคาสินค้าที่ตนเองสั่งซื้อ ตราบเท่าที่การตรวจสอบดังกล่าวและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความโปร่งใส ไม่ก่อให้เกิดการสูญเสียเวลาโดยไม่จำเป็นและไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ จากความสำคัญดังกล่าว GATT จึงได้กำหนดข้อตกลงและแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิกผู้นำเข้าและผู้ส่งออก ตลอดจนวิธีการ

ที่รวดเร็ว เป็นผลดี และเสมอภาคที่จะแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างประเทศผู้ส่งออกและหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบสินค้า

หลักการใหญ่ ๆ ของ GATT ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสินค้า มีดังนี้

1. การตรวจสอบสินค้าครอบคลุมถึงการกระทำใด ๆ ก็ตามเพื่อตรวจสอบคุณภาพสินค้า ปริมาณและราคา รวมถึงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ข้อตกลงทางการเงิน และ/หรือ การจัดประเภทสินค้าเพื่อส่งออกไปยังประเทศสมาชิก
2. ขั้นตอนของการตรวจสอบสินค้าจะต้องมีความโปร่งใส ไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติในหมู่ผู้ส่งออกรายต่าง ๆ ซึ่งจะได้รับผลกระทบจาก PSI โดยตรง
3. การตรวจสอบสินค้าจะต้องกระทำในประเทศผู้ส่งออก และถ้าผู้ซื้อและผู้ขายยินยอมร่วมกันสามารถกระทำได้ในประเทศผู้ผลิต
4. การตรวจสอบคุณภาพและราคาจะต้องสอดคล้องกับข้อตกลงในสัญญาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย หรือในกรณีที่มีได้มีระบุไว้ในสัญญาซื้อขาย จะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ
5. ผู้ตรวจสอบสินค้าต้องให้สิทธิอันชอบธรรมแก่ผู้ส่งออกที่จะได้รับข้อมูลที่จำเป็นแก่การปฏิบัติตามเงื่อนไขในการตรวจสอบสินค้า สิทธิอื่น ๆ ที่ผู้ส่งออกพึงมี ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์ผลการตรวจสอบ

4.2. ปัญหาของข้อตกลงเกี่ยวกับการตรวจสอบสินค้าของ GATT

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า PSI มีความสำคัญคล้ายคลึงการประเมินราคาทางศุลกากรโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับราคาและการจัดประเภทสินค้า ซึ่งมีผลกระทบต่อการประเมินภาษีอากรที่ผู้นำเข้าจะต้องจ่ายและระดับราคาภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าสนใจอยู่มาก ที่จะชี้ให้เห็นว่าความหวังของประเทศด้อยพัฒนาที่จะใช้ PSI เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและควบคุมราคาสินค้านำเข้าคงไม่เป็นผลดังที่คาดหวังไว้ ประเด็นดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาของข้อมูลปกปิด หน่วยงานผู้ทำการตรวจสอบสินค้าจะต้องรักษาข้อมูลทางธุรกิจไว้เป็นความลับ (ถ้าข้อมูลเหล่านั้นไม่ใช่ข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผยแพร่แก่สาธารณะ และเป็นข้อมูลที่ไม่ลับ) ไม่เปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ แก่ผู้ใด เว้นแต่ แก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ทางด้านศุลกากรต่าง ๆ (Article 2) ดังนั้นในระดับหนึ่ง ข้อมูลจากผู้ตรวจสอบสินค้านำเข้าจะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินราคาสินค้าได้

แต่อย่างไรก็ตาม Paragraph 12 ของ Article เดียวกันได้จำกัดไว้ว่า ผู้ตรวจสอบสินค้าจะต้องไม่ร้องขอข้อมูลต่อไปนี้จากผู้ส่งออกคือ ข้อมูลทางด้านการผลิต ข้อมูลทางเทคนิค (ที่ไม่มีการพิมพ์เผยแพร่) เพื่อสาธิตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางเทคนิคต่าง ๆ ราคาและค่าใช้จ่ายในการผลิตระดับกำไรที่ได้รับ ตลอดจนเงื่อนไขในสัญญาระหว่างผู้ส่งออก และผู้จัดหาสินค้า ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่สร้างข้อจำกัดในการแสวงหาข้อมูลทางราคาแก่ผู้ตรวจสอบสินค้าทั้งสิ้น

2. ประเด็นการใช้การตรวจสอบราคาเพื่อป้องกันการปลอมแปลงและความไม่ยุติธรรมในการกำหนดราคาในเอกสารสั่งซื้อทำได้ยาก เนื่องจากข้อตกลงได้ระบุไว้ว่าการปฏิเสธราคาในสัญญาซื้อขายจะสามารถกระทำได้อีกเมื่อผู้ตรวจสอบสินค้าสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าสาเหตุที่ไม่ยอมรับราคดังกล่าว มีรากฐานมาจากการเปรียบเทียบราคาสินค้าดังกล่าวกับสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกัน ที่ทำการส่งออกจากประเทศผู้ส่งออกเดียวกันในเวลาเดียวกัน ภายใต้สภาวะการแข่งขันและเงื่อนไขในการซื้อเดียวกัน และตามวิธีการซื้อขายที่ปฏิบัติกันอยู่ โดยให้พิจารณาถึงเงื่อนไขและรายละเอียดต่าง ๆ ในการซื้อ เช่น ปริมาณที่ซื้อ การกำหนดราคาเป็นช่วง ๆ อิทธิพลของฤดูกาล ค่าธรรมเนียม ค่าลิขสิทธิ์ทางปัญญา และอื่น ๆ ตลอดจนความแตกต่างของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ในระหว่างประเทศผู้นำเข้าและประเทศที่นำมาเปรียบเทียบ แต่ไม่ให้นำราคาสินค้าชนิดเดียวกันที่ส่งออกไปยังประเทศอื่น หรือเลือกใช้ราคาค่ำสุดในระหว่างหลาย ๆ ราคา ทั้ง ๆ ที่ 2 ประเด็นหลังนี้ เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาต้องการให้มีการตรวจสอบสินค้า ด้วยเหตุนี้บทบาทของผู้ตรวจสอบสินค้าที่จะช่วยเสริมกลไกตลาดในการกำหนดราคาสินค้าอย่างเป็นธรรมจึงถูกจำกัดด้วยข้อตกลงนี้

3. ปัญหาการแข่งขันทางราคา Paragraph 20e ใน Article เดียวกันจำกัดมิให้มีการตรวจสอบราคาใช้ราคาต่อไปนี้เป็นฐานในการตรวจสอบ : ก) ราคาภายในประเทศของสินค้าที่ผลิตในประเทศผู้นำเข้า ข) ราคาสินค้าที่ผลิตจากประเทศอื่นที่ไม่ใช่ประเทศผู้ส่งออก ค) ต้นทุนในการผลิต และ ง) ราคาที่คิดขึ้นเองโดยขาดเหตุผล

จะเห็นได้ว่า ในกรณี ก) นั้นเป็นการป้องกันปัญหาการกีดกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในกรณี ข) ได้สร้างความไม่เป็นธรรมแก่ประเทศด้อยพัฒนา เพราะไม่ยินยอมให้มีการตรวจสอบเปรียบเทียบราคาจากผู้ส่งออกรายอื่น ๆ จึงเท่ากับเป็นการลดการแข่งขันทางราคาในตลาดโลก และทำให้สภาวะตลาดไม่เป็นการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ดังที่คาดหวังจากการค้าระหว่างประเทศ กรณี ค) เป็นการจำกัดความสามารถที่ผู้ตรวจสอบสินค้าจะใช้ราคาคำนวณ (Computed Value) มาประเมินราคาซึ่งตรงข้ามกับในการประเมินราคาทางศุลกากรที่สนับสนุนให้ใช้ราคาคำนวณถ้าไม่สามารถใช้ราคาซื้อขายหรือราคาสินค้าชนิดเดียวกันหรือราคาหักลดได้ จึงสร้างความสับสนในเจตนารมณ์ของ GATT ในประเด็นนี้เป็นอย่างมาก งานวิจัยนี้จึงใคร่ขอถึงประเด็นนี้ไว้เพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้างต่อไป

5. อุปสรรคทางด้านเทคนิค (Technical Barrier to Trade, TBT)

อุปสรรคทางด้านเทคนิคของการค้าระหว่างประเทศเกิดจากการกำหนดมาตรฐานทางด้านเทคนิคของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งขึ้นมา และมาตรฐานที่กำหนดขึ้นนี้แปรเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ ทั้งในแง่ของตัวมาตรฐานสินค้าเองที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติตาม การเผยแพร่รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า การนำมาตรฐานสินค้ามาบังคับใช้เป็นการเฉพาะกับประเทศใดประเทศหนึ่ง ตลอดจนกระบวนการและขั้นตอนในการบังคับใช้และตรวจสอบสินค้าว่ามีมาตรฐานตามที่ต้องการหรือไม่

โดยหลักการของข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิค แกตต์สนับสนุนการสร้างมาตรฐานที่เป็นสากลและมีระบบสำหรับสินค้าทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นสินค้าเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม เนื่องจากการสร้างมาตรฐานทางเทคนิคจะช่วยส่งเสริมให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และช่วยให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีซึ่งหมายถึงวิธีการผลิตใหม่ ๆ ตลอดจนมาตรฐานในการทำหีบห่อและฉลากสินค้า จากประเทศสมาชิกที่พัฒนาแล้วไปสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วจะช่วยส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจและการปรับปรุงสวัสดิการทางเศรษฐกิจต่อไป ข้อเด่นของการบังคับใช้มาตรฐานทางด้านเทคนิคตามข้อตกลงนี้คือการที่ประเทศด้อยพัฒนาได้รับสิทธิพิเศษหลายประการ เพราะได้มีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกตระหนักถึงความจำเป็นและระดับการพัฒนาของประเทศที่กำลังพัฒนา(และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ด้อยพัฒนาที่สุด) ยิ่งไปกว่านั้น ยังได้กำหนดให้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของข้อตกลงนี้ทุก ๆ 3 ปี นับแต่มีการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศเมื่อต้นปี 2538

เนื้อหาโดยทั่วไปของข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานทางด้านเทคนิคนี้ไม่ได้เป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานทางด้านเทคนิคเป็นรายสินค้า แต่เป็นการกำหนดแนวทางที่จะช่วยให้ประเทศต่าง ๆ ได้ทราบ สามารถปรับตัว และปฏิบัติตามมาตรฐานทางเทคนิคที่ประเทศคู่ค้ากำหนดขึ้นได้ เนื้อหาในข้อตกลง นอกจากจะมีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่แต่ละประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามแล้ว ยังมีข้อกำหนดให้รัฐบาลกลางของประเทศสมาชิกทำหน้าที่ควบคุมดูแลรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่ไม่ได้สังกัดรัฐบาลแต่ตั้งอยู่ในอาณาเขตของประเทศสมาชิกให้รับทราบและปฏิบัติตามข้อตกลงด้วย ในกรณีที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าเป็นการเฉพาะสำหรับแต่ละท้องถิ่นขึ้นมา ก็จะต้องดูแลให้มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับข้อตกลง โดยจะต้องไม่มีการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานดังกล่าวกระทำการในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลงนี้

โดยหลักการแล้ว ข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคยินยอมให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรฐานสินค้าชนิดต่าง ๆ ของตนเองขึ้นมาได้ด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น เพื่อควบคุมมาตรฐานสินค้าของตนเอง หรือเพื่อคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของชีวิตมนุษย์ สัตว์ พืช สภาพแวดล้อม หรือแม้แต่เพื่อเหตุผลทางด้านความมั่นคงของประเทศสมาชิกเอง ทั้งนี้ในการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคนั้นให้นำเอาข้อมูลทางด้านเทคนิค วิทยาศาสตร์ กระบวนการผลิต ตลอดจนปลายทางของการใช้งานมาประกอบการพิจารณาด้วย トラบเท่าที่สาเหตุแห่งการนำมาตรฐานสินค้าดังกล่าวมาใช้ยังคงมีอยู่ และトラบเท่าที่มาตรฐานทางด้านเทคนิคที่ถูกกำหนดขึ้นและกระบวนการตรวจสอบมาตรฐานสินค้านั้นเป็นไปในลักษณะที่จะไม่สร้างอุปสรรคที่ไม่จำเป็นแก่การค้าระหว่างประเทศ ไม่มีการเลือกปฏิบัติในการใช้มาตรฐาน ในการตรวจสอบมาตรฐาน และในการจัดลำดับในการตรวจสอบมาตรฐานสินค้า

เนื้อหาในบทนี้แยกออกได้เป็นสามส่วนที่สำคัญ ส่วนแรกเป็นเรื่องของการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางด้านเทคนิค ส่วนที่สองเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบสินค้าว่ามีมาตรฐานตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ตลอดจนหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า (Enquiry Point) ท้ายที่สุด เนื่องจากความหลากหลายของสินค้าชนิดต่าง ๆ และความแตกต่างกันของมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าแต่ละชนิด ทำให้เนื้อหาส่วนใหญ่ของข้อตกลงเป็นเรื่องของหลักปฏิบัติเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการมีมาตรฐานทางเทคนิคที่แตกต่างกัน ส่วนที่สามของบทนี้จึงนำเสนอผลจากการเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้ผลิตและส่งออกสินค้าของไทยในประเด็นที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพและปัญหาอันเกิดจากอุปสรรคทางด้านเทคนิคของสินค้า โดยเน้นกรณีของผู้ประกอบการที่ทำการผลิตได้เสียเปรียบ ได้รับ และของเล่นเด็ก

5.1. การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอุปสรรคทางด้านเทคนิค

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่ามาตรฐานทางด้านเทคนิคของสินค้าอาจแปรเป็นอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศได้ เพราะเป็นการสร้างอำนาจผูกขาดให้แก่ผู้ที่สามารถผลิตสินค้าได้ตามมาตรฐานและการยินยอมให้มีประเทศต่าง ๆ กำหนดมาตรฐานทางเทคนิคที่แตกต่างกันได้อาจส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ ใช้มาตรฐานทางเทคนิคเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่ แกตต์ยังคงยินยอมให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าของตนเองขึ้นมาได้ โดยยึดถือหลักการที่ว่ามาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าควรวางรากฐานอยู่บนการทำงานหรือผลงาน (Performance) ของสิน้ามากกว่ารูปแบบ (Design) หรือรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ของสินค้า

แม้การมีมาตรฐานที่เป็นสากลจะช่วยลดความเป็นอุปสรรคทางการค้าลงได้ แต่ก็เป็นไปได้ที่สินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งอาจมีหรือไม่มีมาตรฐานที่เป็นสากลอยู่แล้ว ในกรณีที่มีมาตรฐานสากลอยู่แล้ว แกตต์สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกอิงมาตรฐานของตนกับมาตรฐานสากลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากสินค้ามีความหลากหลาย จึงมีความเป็นไปได้ที่จะไม่มีมาตรฐานสากลสำหรับสินค้าบางชนิด ซึ่งในกรณีนี้ ถ้าประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งได้กำหนดหรือกำลังจะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคขึ้นมา แกตต์สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกลำดับนั้น ๆ ให้ความพยายามเท่าที่จะทำได้เพื่อเข้าร่วมในการจัดตั้งหน่วยงานที่จะสามารถรับผิดชอบดูแลมาตรฐานดังกล่าวให้เป็นสากลขึ้นมา

อย่างไรก็ตาม แกตต์ยังคงยอมรับความจำเป็นที่แต่ละประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งแตกต่างกันไป จึงสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกให้การยอมรับซึ่งกันและกันในความจำเป็นที่แต่ละประเทศจะต้องมีมาตรฐานทางเทคนิคที่แตกต่างกัน ทั้งในกรณีที่ไม่มีความมาตรฐานสากลอยู่ และประเทศสมาชิกบางประเทศมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของตนเองอยู่แล้วหรือกำลังจะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของตนเองขึ้นมาใหม่ และในกรณีที่มีมาตรฐานสากลอยู่แล้ว และประเทศสมาชิกบางประเทศจำเป็นต้องมีมาตรฐานที่แตกต่างไปจากมาตรฐานสากลนั้น ทั้งสองกรณีแกตต์ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกลำดับนั้นมีการที่จะต้องชี้แจงรายละเอียด(ของความแตกต่าง)เกี่ยวกับมาตรฐานโดยการตีพิมพ์เผยแพร่รายละเอียดดังกล่าวให้ทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบโดยเร็วที่สุด รวมทั้งจะต้องแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ทราบด้วยว่ามีสินค้าใดบ้างที่อยู่ภายใต้การควบคุมของมาตรฐานดังกล่าวและมาตรฐานดังกล่าวมีความแตกต่างไปจากสากล(ถ้ามี)อย่างไรบ้าง นอกจากนี้แล้ว ยังจะต้องผ่อนผันยอมให้มีระยะเวลาพอสมควรระหว่างการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวกับกำหนดเวลาที่มาตรฐานดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ เพื่อให้ประเทศอื่น ๆ ได้ใช้ในการปรับตัว(ในการผลิตสินค้าของตน)ให้ได้ตามมาตรฐานดังกล่าว เว้นเสียแต่ว่า ประเทศสมาชิกจะมีความจำเป็นต้องประกาศใช้มาตรฐานดังกล่าวเป็นการฉุกเฉินเท่านั้น ที่ข้อตกลงจะยินยอมให้ประเทศสมาชิกลำดับนั้นประกาศใช้มาตรฐานทางเทคนิคได้ทันทีโดยไม่ต้องมีระยะเวลาในการปรับตัวสำหรับประเทศอื่น แต่ประเทศสมาชิกที่กำหนดมาตรฐานขึ้นมาเป็นการฉุกเฉินจำเป็นจะต้องแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ทราบในทันทีถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ตลอดจนให้รายละเอียดของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานที่กำหนดขึ้น และจะต้องรับฟังความคิดเห็นจากประเทศต่าง ๆ โดยเสมอเหมือนกัน

อย่างไรก็ตามในการนำมาตราฐานทางเทคนิคมาบังคับใช้กับประเทศต่าง ๆ นั้น ประเทศสมาชิกอาจมีข้อตกลงบางอย่างเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคเป็นการเฉพาะกับประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศได้ แต่ถ้าข้อตกลงดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญแล้ว แกตต์สนับสนุนให้มีการทำข้อตกลงในลักษณะเดียวกันกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ด้วย นั่นคือให้มีการทำข้อตกลงเป็นการเฉพาะนั้นมีลักษณะเป็นแบบพหุภาคีมากกว่าที่จะเป็นแบบทวิภาคีหรือไตรภาคี

5.2. การตรวจสอบและการจัดลำดับในการตรวจสอบมาตรฐาน

ในทางปฏิบัติ แม้การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคจะไม่มีลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ แต่การจัดลำดับในการตรวจสอบ เวลาที่ต้องใช้ในการตรวจสอบ ข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบ ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ และการกำหนดสถานที่ที่ใช้ในการตรวจสอบ อาจมีลักษณะที่จะแปรไปเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศได้ แกตต์จึงยึดหลักการที่ว่า การตรวจสอบและการจัดลำดับในการตรวจสอบมาตรฐานสินค้าจะต้องไม่สร้างอุปสรรคที่ไม่จำเป็นต่อการค้าระหว่างประเทศ และไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศและสินค้านำเข้าจากประเทศอื่น ๆ

เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว ข้อตกลงได้กำหนดไว้ว่าประเทศสมาชิกจะต้องจัดลำดับในการตรวจสอบมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าอย่างเป็นธรรม ไม่ว่าสินค้านั้นจะเป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นในประเทศสมาชิกเองหรือเป็นสินค้านำเข้าจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ ให้มีการตีพิมพ์เผยแพร่เวลามาตรฐานที่จำเป็นจะต้องใช้ในการตรวจสอบมาตรฐาน ซึ่งควรเป็นเวลาที่สุดที่จะเป็นไปได้ การขอข้อมูลจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าจะต้องเป็นไปเพื่อความจำเป็นในการตรวจสอบและการคิดค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบเท่านั้น การปกปิดข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีความทัดเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศหรือสินค้านำเข้าจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ ค่าธรรมเนียม และราคาของเอกสารเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าใดสินค้านึงจะต้องมีความทัดเทียมกันในหมู่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ทั้งนี้อนุโลมให้นำความแตกต่างของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกิดจากระยะทางระหว่างที่ตั้งของผู้ตรวจสอบมาตรฐานและผู้ที่จะถูกตรวจสอบมาตรฐานมาประกอบการพิจารณาด้วย

ยิ่งไปกว่านั้นข้อตกลงยังได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานทางด้านเทคนิคอย่างน้อย 1 แห่ง (ในกรณีของประเทศไทย คือ สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม หรือ สมอ.) หน่วยงานดังกล่าวนี้จะเป็นแหล่งรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานทาง

เทคนิค เช่น รายละเอียดกฎเกณฑ์ต่างๆ และกระบวนการตรวจสอบ ทั้งนี้ให้หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่เป็นตัวแทนในหน่วยงานหรือองค์กรระดับภูมิภาค และเป็นตัวแทนในการเจรจาและจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคต่าง ๆ ด้วย

5.3. กรณีศึกษา

ประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของแกตต์มาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2525 แต่ข้อตกลงเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิคเป็นข้อตกลงเดียวที่อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้ลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 ด้วยแรงกระตุ้นจากความต้องการเจาะตลาดส่งออกสินค้าสู่กลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก ประเด็นสำคัญของข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคนี้อยู่ที่ความพยายามของแกตต์ที่จะให้ประเทศสมาชิกปรับมาตรฐานเทคนิคของสินค้าให้เหมือนกันหรือเป็นสากลเพื่อลดความแตกต่างทางด้านคุณภาพของสินค้า ซึ่งจะช่วยลดอุปสรรคทางการค้าและอำนาจผูกขาดของผู้ที่ผลิตได้ตามมาตรฐานลง ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วจะเป็นประโยชน์แก่ทุก ๆ ฝ่าย

อย่างไรก็ตาม แม้จะเห็นได้ว่าข้อตกลงนี้มีเนื้อหาที่เน้นหลักการทั่วไปโดยไม่ได้เน้นรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย แต่ก็มีหลายประเด็นที่ได้กล่าวไว้ในลักษณะยืดหยุ่นซึ่งในทางปฏิบัติอาจแปรเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศได้ เช่น การเผยแพร่รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานให้ทุกฝ่ายทราบ การกำหนดช่วงเวลาอย่างพอเพียงที่ประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคที่ประเทศใดประเทศหนึ่งกำหนดขึ้น การกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมระหว่างการพิมพ์เผยแพร่กับการที่มาตรฐานทางเทคนิคจะมีผลบังคับใช้ และกระบวนการต่าง ๆ ในการตรวจสอบมาตรฐาน วิธีการศึกษาประเด็นปัญหานี้ในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่ทำได้ยากเนื่องจากเป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติและความหลากหลายของสินค้า งานวิจัยนี้จึงใช้การเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมความคิดเห็นและประเด็นปัญหาอันอาจเกิดจากอุปสรรคทางด้านเทคนิคจากผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าของไทย โดยเน้นเฉพาะกรณีของผู้ประกอบการที่ทำการผลิต เค้าละเย็บ เค้ารับ และของเล่นเด็ก ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

5.3.1. กรณีศึกษาเค้าละเย็บและเค้ารับ

เค้าละเย็บและเค้ารับเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สามารถชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาของมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าได้อย่างชัดเจน เพราะมีความแตกต่างของมาตรฐานทางด้านเทคนิคที่เห็นได้ชัดเจนระหว่างมาตรฐานของไทยกับบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ประเด็นปัญหาที่น่า

สนใจคือความสามารถ เวลา และค่าใช้จ่าย ในการปรับตัวของผู้ประกอบการไทยที่จะปรับปรุงผลิตภัณฑ์ให้ได้ตามมาตรฐานของประเทศเหล่านั้น

มาตรฐานอุตสาหกรรมสำหรับเต้าเสียบและเต้ารับที่ใช้อยู่ในสถานที่ต่าง ๆ โดยทั่วไปในประเทศไทยนั้นกำหนดไว้ใน มอก.166-2535 ซึ่งถูกนำมาใช้แทนมาตรฐานเดิมคือ มอก.166-2519 ตั้งแต่วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา รายละเอียดในมาตรฐานอุตสาหกรรมนี้เป็นการกำหนด ชนิด รูปร่าง มิติ และคุณลักษณะที่ต้องการของเต้าเสียบและเต้ารับชนิดต่าง ๆ เช่น การจัดวางขาเสียบ การป้องกันไฟฟ้าช็อก และการต่อลงดิน

แม้ว่า เต้าเสียบและเต้ารับที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในประเทศไทยจะเป็นแบบสองขั้ว แต่ มอก.166-2535 ได้กำหนดมาตรฐานเต้าเสียบและเต้ารับไว้ทั้งแบบสองขั้ว และแบบสองขั้วต่อลงดิน โดยมาตรฐานเต้าเสียบและเต้ารับแบบสองขั้วต่อลงดินของไทยนั้นขั้วสัมผัสสายดิน ขั้วสัมผัสสายสักร์ และขั้วสัมผัสสายกลางจะวางอยู่ในตำแหน่งที่ขนานกัน ซึ่งมีรายละเอียดทางด้านเทคนิคที่คล้ายกับมาตรฐานเต้าเสียบและเต้ารับของสหรัฐอเมริกา แต่แตกต่างกับมาตรฐานเต้าเสียบและเต้ารับของออสเตรเลียที่ขั้วสัมผัสสายสักร์ และขั้วสัมผัสสายกลางจะไม่วางอยู่ในตำแหน่งที่ขนานกับขั้วสัมผัสสายดิน ความแตกต่างนี้ไม่เพียงแต่จะเป็นอุปสรรคต่อการผลิตและการส่งออกเต้าเสียบและเต้ารับไปยังประเทศออสเตรเลียเท่านั้น ยังอาจแปรเป็นอุปสรรคต่อการค้าอุปกรณ์ไฟฟ้าและสายต่ออุปกรณ์ไฟฟ้าระหว่างสองประเทศอีกด้วย

จากการสัมภาษณ์ผู้ผลิตเต้าเสียบและเต้ารับในประเทศไทย พบว่าปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างของมาตรฐานทางเทคนิคประกอบด้วย ปัญหาจากการจัดหาแม่พิมพ์สำหรับผลิตเต้าเสียบและเต้ารับใหม่ เนื่องจากการผลิตเต้าเสียบและเต้ารับในประเทศไทยอาจแยกได้เป็นสองประเภทตามระดับคุณภาพ คือ คุณภาพดีและคุณภาพต่ำ แม่พิมพ์สำหรับเต้าเสียบและเต้ารับตามมาตรฐานใหม่นี้อาจต้องนำเข้าจากต่างประเทศและการจัดทำอาจต้องใช้เวลาดังแต่ประมาณ 1 เดือนสำหรับแม่พิมพ์สินค้าคุณภาพต่ำไปจนถึง 2 หรือ 3 เดือนสำหรับแม่พิมพ์สินค้าคุณภาพดี ปัญหาที่สองเกิดจากค่าใช้จ่ายในการจัดทำแม่พิมพ์ซึ่งเป็นต้นทุนคงที่ และปัญหาที่สามเกิดจากการจัดหาและราคาวัตถุดิบที่ได้ตามมาตรฐาน อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีมือแรงงานอาจฝึกอบรมได้ในช่วงเวลาที่ไม่นานนัก ซึ่งทั้งหมดนี้มีเพียงเงื่อนไขของเวลาที่ไม่นานจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการผลิตและการส่งออกเต้าเสียบเต้ารับ และเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ใช้เต้าเสียบและเต้ารับที่มีมาตรฐานแตกต่างไปจากของไทยแต่อย่างใด

5.3.2. กรณีศึกษาของเล่นเด็ก

อุตสาหกรรมการผลิตของเล่นเด็กในประเทศไทยเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับความนิยมสูงและมีการพัฒนาโดยตลอด และได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาลตั้งแต่ปีพ.ศ. 2520 จนกระทั่งในปัจจุบันผู้ผลิตกว่า 3 ใน 4 เป็นผู้ผลิตที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตที่มีการร่วมลงทุนจากประเทศต่าง ๆ เช่น ญี่ปุ่น ฮองกง สาธารณรัฐเกาหลี ไต้หวัน และสหรัฐอเมริกา (ณรงค์ศักดิ์, 2536) การผลิตของเล่นจึงเป็นอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวของมูลค่าการส่งออกอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ช่วงดังกล่าวเป็นต้นมา คิดเป็นอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 50 ต่อปี โดยมีสหรัฐอเมริกา และประชาคมยุโรปเป็นผู้นำเข้าที่สำคัญในปัจจุบัน มีมูลค่านำเข้าคิดเป็นส่วนแบ่งประมาณร้อยละ 75 ของมูลค่าการส่งออกของเล่นเด็กของประเทศไทยทั้งหมด

ของเล่นเด็กอาจแยกออกได้เป็นสามประเภทตามวัสดุที่ใช้ในการผลิต คือ ของเล่นที่ทำด้วยพลาสติกและหรือโลหะ ของเล่นที่ทำด้วยผ้าขนสัตว์และหรือวัสดุสังเคราะห์อื่น ๆ และของเล่นที่ทำด้วยไม้ อาจแยกได้ตามวัยของเด็กที่เล่นของเล่น คือ อายุมากกว่าหรือไม่เกินสามขวบ และยังสามารถแยกได้ตามลักษณะของของเล่น คือ ของเล่นที่มีล้อ ตุ๊กตารูปคน และอื่น ๆ ซึ่งมาตรฐานอุตสาหกรรมสำหรับของเล่นเด็กที่ผลิตในประเทศไทยนั้นได้มีกำหนดไว้ใน มอก.685-2530 โดยครอบคลุมของเล่นเด็กทุกประเภท ตลอดจนชิ้นส่วนและอุปกรณ์ที่ใช้ร่วมกับของเล่น

มอก.685-2530 แยกออกเป็น 3 เล่ม คือ เล่ม 1 กล่าวถึงข้อกำหนดโดยทั่วไปซึ่งรวมถึงวัสดุที่ใช้ทำของเล่น คุณลักษณะเฉพาะแบบของของเล่น การติดไฟ คุณลักษณะทางเคมี ภาชนะที่ใช้บรรจุของเล่น เครื่องหมายและฉลาก วิธีการเลือกตัวอย่างเพื่อการตรวจสอบ เกณฑ์การตัดสิน ตลอดจนการทดสอบและวิเคราะห์ของเล่นเด็ก เล่ม 2 กล่าวถึงภาชนะบรรจุและฉลากสำหรับของเล่นเด็ก ตลอดจนการตรวจสอบ และเล่ม 3 กล่าวถึง วิธีทดสอบและวิธีวิเคราะห์คุณสมบัติต่าง ๆ เช่น การติดไฟ สี สารเคลือบ การบรรจุเชื้อเพลิง การพองตัวในน้ำ ปริมาณโลหะหนัก ส่วนที่สัมผัสได้ ขอบมีคม ปลายแหลม ฯลฯ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎระเบียบที่คณะมนตรีประชาคมยุโรปได้ออกมาเพื่อประสานกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของของเล่นเด็กของแต่ละประเทศสมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันภายในวันที่ 30 มกราคม 2532 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2533 นั้น จะเห็นได้ว่ามาตรฐานของประชาคมยุโรปมีความใกล้เคียงกันมากกับมาตรฐานของไทย เพราะได้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของเด็กไว้เป็นสำคัญ เช่น คุณสมบัติทางกายภาพและกลไก คุณสมบัติการติดไฟ คุณสมบัติทางเคมี คุณสมบัติทางไฟฟ้า คุณสมบัติด้านอนามัย และคุณสมบัติทางกัมมันตรังสี ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างบ้างในประเด็นปลีกย่อย เช่น คุณสมบัติทางกัมมันตรังสี ความแตกต่างดังกล่าวจึงสามารถแปรเป็นอุปสรรคทางการค้าได้

การสัมภาษณ์ผู้ประกอบการผลิตและส่งออกของเล่นเด็กพบว่าส่วนใหญ่ทราบถึงรายละเอียดมาตรฐานสินค้า มอก.685-2530 อยู่แล้ว ผู้ผลิตบางรายมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการวิชาการที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของเด็กเล่น และโดยทั่วไปผู้ผลิตก็มีความพยายามควบคุมการผลิตสินค้าให้ได้ตามมาตรฐาน ซึ่งการควบคุมมาตรฐานสินค้าเป็นไปได้ทั้งในแง่ของการคัดเลือกคุณภาพของวัตถุดิบ การออกแบบลักษณะทางกายภาพของของเล่น และเทคโนโลยีของของเล่น แต่ราคาวัตถุดิบ เช่น เม็ดพลาสติก และระดับเทคโนโลยีของของเล่น เช่น ของเล่นที่ใช้วงจรอิเล็กทรอนิกส์ เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการเพิ่มการผลิตและการส่งออกของอุตสาหกรรมนี้(โดยเฉพาะกับโรงงานที่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน) ทำให้ของเล่นที่ผลิตขึ้นมักเป็นของเล่นที่มีขนาดใหญ่แต่ราคาถูก และของเล่นที่ผลิตเพื่อจำหน่ายภายในประเทศมักมีคุณภาพค่อนข้างต่ำกว่าของเล่นที่ผลิตเพื่อการส่งออก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรฐานของเล่นของประเทศต่าง ๆ อาจแตกต่างกันบ้าง การส่งออกของเล่นเด็กไปยังต่างประเทศจึงมีอุปสรรคจากมาตรฐานทางเทคนิคบ้าง โดยเฉพาะในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ประเด็นการได้มาซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคพบว่าไม่ใช่เรื่องยากเพราะมักได้จากลูกค้าในต่างประเทศโดยตรง การปรับสินค้าให้ได้ตามมาตรฐานก็ไม่ใช่ปัญหาที่สำคัญ แม้จะต้องใช้เวลาในการปรับตัวบ้าง ปัญหาที่น่าสนใจอยู่ที่ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบแต่ละครั้งที่มีมูลค่าสูง ซึ่งกระทบความสามารถในการแข่งขันและเป็นอุปสรรคต่อการเจาะตลาดของผู้ผลิตรายย่อยที่ไม่มีขีดการส่งออกมากพอ

5.4. ผลกระทบของข้อตกลงเกี่ยวกับอุปสรรคทางเทคนิค

จุดเด่นของข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าคือความพยายามที่จะให้มีการเผยแพร่รายละเอียดเกี่ยวกับข้อตกลง มีช่วงเวลาที่ผู้ผลิตจะใช้ในการปรับตัวก่อนมาตรฐานจะมีผลบังคับใช้ มีการรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้น และปัญหาที่เกิดจากขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบมาตรฐานลดลง ซึ่งทั้งหมดนี้จะช่วยลดอุปสรรคทางการค้าลง

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคจะพยายามลดความแตกต่างทางด้านมาตรฐานสินค้าและอุปสรรคที่อาจเกิดจากการได้มาซึ่งรายละเอียดของมาตรฐาน การตรวจสอบมาตรฐาน และการปฏิบัติตามมาตรฐานลง แต่การที่ข้อตกลงยังคงยินยอมให้มาตรฐานทางเทคนิคของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันได้โดยไม่มีข้อตกลงที่เด่นชัดในการทำให้มีมาตรฐานที่เป็นสากลขึ้นมานั้น อาจทำให้การกำหนดมาตรฐานสินค้าที่แตกต่างไปจากผู้อื่นยังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันและการกีดกันทางการค้าต่อไป อย่างไรก็ตามจากกรณีศึกษาพบว่า โดยรวมแล้ว มาตรฐานทางเทคนิคของสินค้าไม่น่าจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อผู้ผลิตไทย

ความพยายามในการปรับปรุงการผลิตให้ได้ตามมาตรฐานของประเทศลูกค้านั้นแม้จะมีอุปสรรคอยู่บ้างในระยะแรก เช่น อุปสรรคในการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต การออกแบบผลิตภัณฑ์ การจัดหาวัตถุดิบ การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบมาตรฐานที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของผู้ประกอบการรายย่อย แต่การที่ภาครัฐพยายามสนับสนุนให้มีการสร้างมาตรฐานที่เป็นสากล และให้มีการเผยแพร่และใช้มาตรฐานอย่างเสมอเหมือนกันนั้น ทำให้ในระยะยาวแล้วมาตรฐานดังกล่าวอาจแปรเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยรักษาตลาดได้ ดังนั้นความสามารถในการปรับปรุงการผลิตให้ได้ตามมาตรฐานทางเทคนิคและเลือกผลิตสินค้าที่มีเทคโนโลยีและมูลค่าสูงจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงโอกาสในการอยู่รอดและการขยายตัวของธุรกิจหรืออุตสาหกรรมแต่ละประเภทในอนาคต

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอุตสาหกรรมที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษาในที่นี้จำกัดอยู่เพียงอุตสาหกรรมผ้าเช็ดตัว เตารีด และของเล่นเด็กเท่านั้น ปัญหาของอุตสาหกรรมอื่นอาจไม่เหมือนกัน และผลกระทบอาจแตกต่างไปจากนี้ จึงเป็นประเด็นที่น่าจะมีการศึกษาในรายละเอียดต่อไป ।

6. ผลสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อตกลงเกี่ยวกับการตรวจสอบสินค้านำก่อนส่งออกและการประเมินราคาทางศุลกากรมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก ข้อตกลงทั้งสอง ในด้านหนึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่งมีข้ออ่อนที่มิอาจมองข้ามได้และย่อมจะมีผลกระทบต่อประเทศไทย ซึ่งได้ฝากสภาวะเศรษฐกิจของประเทศไว้กับเวทีการค้าระหว่างประเทศ ในขณะที่ข้อตกลงเกี่ยวกับอุปสรรคทางด้านเทคนิคที่อาจช่วยลดอุปสรรคทางการค้า แต่ก็ต้องอาศัยเวลาระยะหนึ่งสำการที่ผู้ประกอบการและแรงงานจะปรับตัวตามมาตรฐานใหม่ ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่ประเทศไทยมีต่อ GATT เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศไทย งานวิจัยนี้ จึงมีข้อเสนอให้พิจารณาดังนี้

6.1. ยืดเวลาที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากร

เนื่องจากเห็นได้ว่า ประเทศไทยซึ่งมีฐานะเป็นประเทศเล็กในเวทีการค้าโลก อยู่ในสภาวะที่ค่อนข้างเสียเปรียบที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงเหล่านี้ทันทีที่มีผลบังคับใช้ จึงสมควรใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขในข้อตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรที่ยอมให้ประเทศด้อยพัฒนาสามารถยืดเวลาที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงออกไปอีก 5 ปี และถ้าจำเป็นควรยืดเวลาที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ราคาคำนวณออกไปอีก 3 ปี โดยให้มีการศึกษาถึงผลกระทบในประเด็นต่าง ๆ โดยละเอียด

6.2. วางมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาการแจ้งราคต่ำกว่าความเป็นจริง

เนื่องจากการที่ราคานำเข้าหรือราคาซื้อขายที่ผู้นำเข้าแจ้งจะถูกใช้ในการประเมินภาระภาษี ทำให้เพิ่มแรงจูงใจที่ผู้นำเข้าจะแจ้งราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อลดภาระภาษี จึงจำเป็นจะต้องสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อป้องกันและตรวจสอบการแจ้งราคาเท็จ เช่น การขอรายงานการชำระเงินของผู้นำเข้าจากธนาคารพาณิชย์ และการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกรมศุลกากรกับกรมสรรพากร เพื่อป้องกันการแจ้งราคาต่ำเพื่อเลี่ยงภาระภาษีศุลกากรพร้อม ๆ กับแจ้งราคาสูงเพื่อเลี่ยงภาระภาษีเงินได้ ตลอดจนการกำหนดมาตรการที่จะทำให้ผู้นำเข้าที่ทุจริตเห็นว่าการแจ้งราคาเท็จจะทำให้เกิดความสูญเสียถ้าถูกหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบพบ ซึ่งความสูญเสียนี้ไม่คุ้มกับภาระภาษีที่จะลดลงไปจากการแจ้งราคาซื้อขายต่ำกว่าความเป็นจริงโดยการกำหนดค่าปรับให้อิงมูลค่าภาษีที่รัฐจะสูญเสียจากการแจ้งราคานำเข้าเท็จ เช่น ร้อยละ 50 ของมูลค่าภาษีที่รัฐอาจจะต้องสูญเสียจากการแจ้งราคาเท็จ

อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงด้วยว่ามาตรการที่รุนแรงเกินไปอาจถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดและแปรเป็นอุปสรรคต่อการนำระบบการประเมินราคาเกณฑ์มาใช้

6.3. พิจารณาเปลี่ยนกฎเกณฑ์การประเมินราคาจากการใช้ราคา c.i.f. เป็นราคา f.o.b.

ซึ่ง GATT ได้เปิดช่องว่างไว้ให้ประเทศสมาชิกเลือกใช้ราคา c.i.f. หรือราคา f.o.b. หรือราคาระหว่างราคาทั้งสองได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มผลดีของการค้าเสรีให้มากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อมีรายงานว่ามีการกำหนดราคาค่าระวางที่สูงเกินความเป็นจริง (Yeats, 1991)

6.4. การลดลงของรายได้ของรัฐบาลภาษี

จากข้อมูลเบื้องต้นที่ชี้ให้เห็นว่าระบบการประเมินราคาในปัจจุบันทำให้ราคาประเมินสูงกว่าราคาซื้อขายประมาณร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 7 และรายได้จากอากรขาเข้าที่มีค่าประมาณ 94,000 ล้านบาทในช่วง 9 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2538 นั้น อาจประมาณได้ว่าการเปลี่ยนมาใช้ระบบการประเมินราคาของเกณฑ์จะทำให้รายได้จากภาษีนำเข้าลดลงประมาณ 6,900 ล้านบาท⁷ นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อรายได้จากภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีเพื่อมหาดไทยและภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่มีฐานการคำนวณจากราคานำเข้าที่รวมภาระภาษีศุลกากรไว้ด้วย ดังนั้นปัญหาที่อาจเกิดจากการลดลงของรายได้ของรัฐบาลจากภาษีต่าง ๆ จึงควรได้รับการศึกษา ทำความเข้าใจ และเตรียมการแก้ไขไว้แต่เนิ่น ๆ เพื่อมิให้ปัญหาทางด้านนี้กลายเป็นอุปสรรคทางด้านงบประมาณสำหรับการลงทุนในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ต่อไป มาตรการทางภาษีอื่น ๆ ถ้าจะถูกนำมาใช้หารายได้ทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรได้รับการศึกษาพิจารณาผลกระทบและความเหมาะสมก่อนที่จะถูกนำมาใช้ปฏิบัติ

6.5. การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

ในการสร้างหรือปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาศุลกากรให้สอดคล้องกับระบบการประเมินราคาของเกณฑ์นั้น การกระจายอำนาจในการตัดสินใจของอธิบดีกรมศุลกากรไปยังเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ควรวางรากฐานอยู่บนความแตกต่างของมูลค่าภาษียากกว่าความแตกต่างของสิ่งอื่น ๆ เช่น ราคา ดังที่เคยเป็น วิธีการกระจายอำนาจในลักษณะนี้จะช่วยป้องกันการทุจริตและลดข้อครหาเกี่ยวกับการเรียกร้อยค่าตอบแทนในการแก้ไขข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาได้

⁷ การประมาณค่าในส่วนนี้ไม่ได้รวมความเป็นไปได้ที่ผู้นำเข้าบางรายที่เก็งกำไรจะนำเข้าต่ำกว่าความจริงจะหันมาแจ้งราคาค่าความเป็นจริงเมื่อกรมศุลกากรใช้ระบบการประเมินราคาของเกณฑ์

6.6. ให้มีการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการประเมินราคาของ GATT

เพื่อหาช่องทางแก้ไขในจุดที่ประเทศไทยอาจเสียเปรียบดังได้กล่าวมาแล้ว เพื่อสร้างกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมในอีกหลายประเด็นที่ GATT อาจมิได้กำหนดรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนพอหรือได้แย้งได้ เช่น ประเด็นปัญหาการทุ่มตลาด

6.7. อุปสรรคทางด้านเทคนิค

แม้ข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานทางด้านเทคนิคของสินค้าจะสามารถช่วยลดความเป็นอุปสรรคทางการค้าของมาตรฐานทางเทคนิคลงได้ และจากกรณีศึกษาพบว่ามาตรฐานทางเทคนิคไม่น่าจะเป็นอุปสรรคทางการค้าที่สำคัญของไทย ตรงเท่าที่รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานเป็นที่เปิดเผยและขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับตรวจสอบมาตรฐานได้รับการปฏิบัติตามข้อตกลง แต่อุปสรรคดังกล่าวนี้ก็สามารถแปรเป็นความได้เปรียบได้ถ้าหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานทางด้านเทคนิคของประเทศไทย คือ สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม จะสามารถทำหน้าที่เป็นแหล่งรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคทั้งของไทยและต่างประเทศ(โดยเฉพาะในกรณีสินค้าที่มีศักยภาพในการส่งออก)ได้อย่างครบถ้วน ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะสามารถกำหนดมาตรการส่งเสริม สนับสนุน และดูแลให้สินค้าที่ผลิตในประเทศไทยมีคุณภาพตามที่ได้กำหนดไว้อย่างจริงจัง เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของผู้ผลิตภายในประเทศและรักษาตลาดที่มีอยู่แล้ว ตลอดจนจะช่วยคุ้มครองสวัสดิการของผู้บริโภคทั้งภายในและภายนอกประเทศอีกด้วย

ตารางที่ 1 ตัวอย่างอัตราภาษี ราคานำเข้า และราคาประเมินสินค้าบางชนิด ที่รวบรวมจาก
กรมศุลกากร แยกตาม Input-Output Sector

ชนิดสินค้า	Input-Output Sector	อัตราภาษี (%)	ราคานำเข้า (P _w)	ราคาประเมิน (P _w)	(P _w /P _w)
ก.สินค้าที่ใช้ราคาสูงสุด ใน 1 เดือน					
Ethylene Glycol	84	15	517.25	517.65	1.0008
Forane 22	84	15	2,011.60	2,049.00	1.0186
Acrylic Acid	84	10	13.74	13.89	1.0109
DL-Methionine	84	10	3.05	3.10	1.0164
Capiolactum	84	7	13,885.00	13,885.00	1.0000
Soap Chip	89	40	2,061.86	2,163.57	1.0493
Marlophen 82N	89	25	1,501.67	1,503.33	1.0011
Joss Candles	92	20	560.0	750.00	1.3393
ค่าเฉลี่ย					1.0546
ข. สินค้าที่ใช้ราคาสูงสุด ใน 3 เดือน					
JIF Regular	89	35	17.07	18.23	1.0680
Foam Tray	97	45	32.14	35.30	1.0983
NCD lid	98	45	36.77	36.77	1.0000
LPCF Dispenser component	98	45	13.62	13.70	1.0059
Amm. Plastic Pearl Bead	134	45	31.33	41.86	1.3361
Hanger	134	45	2.93	3.07	1.0478
210 Litre Intrasep Bag	134	45	12.78	13.39	1.0477
ค่าเฉลี่ย					1.0863

หมายเหตุ : ข้อมูลราคาในแต่ละรายการสินค้าเป็นค่าเฉลี่ย

ตารางที่ 2 ตัวอย่างอัตราภาษี ราคานำเข้า และราคาประเมินสินค้าบางรายการที่ผู้นำเข้ามี
ปัญหาในการประเมินราคาแยกตาม Input-Output Sector

ชนิดสินค้า	Input-Output Sector	อัตราภาษี (%)	ราคานำเข้า (P _w)	ราคาประเมิน (P _w)	(P _w /P _w)
ผ้าผืนและอุปกรณ์ต่าง ๆ	68	60	-	-	1.5000
6-Nylon ^{1/}	86	30	604.20	673.10	1.1140
Dai Rust ^{1/}	92	36	182.32	282.88	1.5516
Hot Rolled Steel Sheet	106	10	434.00	498.00	1.1475
In Coil	106	-	427.00	498.00	1.1663
Aluminium 1)	110	-	443.00	484.15	1.0929
Coupling ^{1/} 2)	110	-	10.00	48.02	4.8020
Machinery	112	32.5 ^{2/}	-	-	1.1500
ค่าเฉลี่ย					1.5110

หมายเหตุ : - ไม่มีข้อมูล

^{1/} ราคา f.o.b.

^{2/} เป็นราคาเฉลี่ยอย่างง่ายจากอัตราที่ผู้นำเข้าแจ้งมาว่าอยู่ระหว่าง 5-60 %

ตารางที่ 3 ผลกระทบต่ออัตราภาษีและระดับราคาสินค้าภายในประเทศ

Input-Output Sector	อัตราภาษี t (%)	$(P_w/P_w)^{3/}$	$(P_w/P_w)t$ (%)	$100(dP_d/P_d)$ (%)
68 ^{2/}	60.0	1.5000	90.00	18.75
84 ^{1/}	11.4	1.0093	11.51	0.10
86 ^{2/}	30.0	1.1140	33.42	2.63
89 ^{1/}	33.3	1.0395	34.65	0.99
92 ^{1/}	20.0	1.3393	26.79	5.66
92 ^{2/}	36.0	1.5516	55.86	14.60
97 ^{1/}	45.0	1.0983	49.42	3.05
98 ^{1/}	45.0	1.0030	45.14	0.09
106 ^{2/}	10.0	1.1356	11.36	1.23
110 ^{2/}	17.0	4.8020	81.63	55.24
112 ^{2/}	32.5	1.1500	37.38	3.68
134 ^{1/}	45.0	1.1439	51.48	4.47
ค่าเฉลี่ย				9.21

หมายเหตุ : ^{1/} ข้อมูลจากกรมศุลกากร

^{2/} ข้อมูลจากผู้นำเข้าบางราย

^{3/} อัตราภาษีและค่า (P_w/P_w) เป็นค่าเฉลี่ยอย่างง่ายจากข้อมูลในตารางที่ 1 และ 2

ตารางที่ 4 ผลกระทบต่อมูลค่าการนำเข้าและรายรับจากภาษี

Input-Output Sector	อัตราภาษี ^{3/} (%)	$(P_w/P_w)^{3/}$	$100(dV_m/V_m)$ (%)
68 ^{2/}	60.0	1.5000	35.94
84 ^{1/}	11.4	1.0093	0.86
86 ^{2/}	30.0	1.1140	9.43
89 ^{1/}	33.3	1.0395	3.21
92 ^{1/}	20.0	1.3393	29.69
92 ^{2/}	36.0	1.5516	44.21
97 ^{1/}	45.0	1.0983	7.54
98 ^{1/}	45.0	1.0030	0.23
106 ^{2/}	10.0	1.1356	12.64
110 ^{2/}	17.0	4.8020	338.77
112 ^{2/}	32.5	1.1500	12.24
134 ^{1/}	45.0	1.1439	11.04

หมายเหตุ : ^{1/} ข้อมูลจากกรมศุลกากร

^{2/} ข้อมูลจากผู้นำเข้าบางราย

^{3/} อัตราภาษี และค่า (P_w/P_w) เป็นค่าเฉลี่ยอย่างง่ายจากข้อมูลในตารางที่ 1 และ 2

ตารางที่ 5 • ผลกระทบต่อระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ

Input-Output Sector	อัตราภาษี ^{3/} (%)	$(P_w/P_w)^{3/}$	1987 NRP	1987 NRP [*]
68 ^{2/}	60.0	1.5000	0.105	0.158
84 ^{1/}	11.4	1.0093	0.304	0.307
86 ^{2/}	30.0	1.1140	0.097	0.108
89 ^{1/}	33.3	1.0395	0.411	0.427
92 ^{1/}	20.0	1.3393	0.323	0.433
92 ^{2/}	36.0	1.5516	0.323	0.501
97 ^{1/}	45.0	1.0983	0.064	0.071
98 ^{1/}	45.0	1.0030	0.071	0.071
106 ^{2/}	10.0	1.1356	0.186	0.211
110 ^{2/}	17.0	4.8020	0.111	0.533
112 ^{2/}	32.5	1.1500	0.296	0.340
134 ^{1/}	45.0	1.1439	0.154	0.176

หมายเหตุ : ^{*} Nominal Rate of Protection (NRP) ปี 1987 ใช้ข้อมูลจาก Paitoon et al. (1989).

^{1/} ข้อมูลจากกรมศุลกากร

^{2/} ข้อมูลจากผู้นำเข้าบางราย

^{3/} อัตราภาษีและค่า (P_w/P_w) เป็นค่าเฉลี่ยอย่างง่ายจากข้อมูลในตารางที่ 1 และ 2

บทแทรกที่ 1 : ราคาประเมินและราคานำเข้า

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรของประเทศไทยวางรากฐานอยู่บนการเลือกใช้ราคาสูงสุดจากหลาย ๆ ราคา ซึ่งส่งผลให้ระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศเพิ่มขึ้น และมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐและตัวเลขมูลค่าการนำเข้าของประเทศไทย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อมูลเหล่านี้มิได้เป็นข้อมูลที่มีการบันทึกไว้อย่างเป็นระบบและลักษณะของข้อมูลค่อนข้างจะมีการแปรเปลี่ยนที่รวดเร็ว การวัดผลกระทบต่าง ๆ จึงกระทำได้ยาก

ผู้วิจัยได้พยายามรวบรวมข้อมูลเท่าที่จะทำได้เพื่อใช้แสดงตัวอย่างผลกระทบดังกล่าว แหล่งข้อมูลที่สำคัญคือ กรมศุลกากร และผู้ประกอบการนำเข้าบางรายที่มีปัญหาในการนำเข้าและยินดีที่จะให้ข้อมูลเพื่อประกอบการศึกษาภายใต้เงื่อนไขบางประการ ข้อมูลจากทั้งสองแหล่งได้แสดงไว้โดยละเอียดในตารางที่ 1 และ 2 ข้อพึงระวังในการตีความข้อมูลจากทั้งสองแหล่ง คือ ความจริงที่ว่าข้อมูลจากกรมศุลกากรเป็นข้อมูลเฉลี่ยทั้งจากกรณีที่ราคาสำแดงได้รับการยอมรับและกรณีที่ราคาสำแดงไม่ได้รับการยอมรับ ส่วนข้อมูลจากผู้นำเข้าน่าจะเป็นกรณีที่ราคาประเมินสูงกว่าราคาสำแดงเท่านั้น ผลการคำนวณที่ได้เป็นเพียงการชี้ให้เห็นผลกระทบของราคาประเมินอย่างคร่าว ๆ เท่านั้น นับว่าสำคัญทางสถิติไม่ได้รับการทดสอบเนื่องจากจำนวนตัวอย่างไม่ค่อยมาก

ตัวอย่างผลกระทบต่าง ๆ ที่สามารถประเมินได้จากข้อมูลดังกล่าว อาจแสดงได้ดังนี้

1. ผลกระทบต่อระดับราคาสินค้าภายในประเทศ (ตารางที่ 3)

ถ้า	P_d	=	ราคาสินค้าภายในประเทศ
	P_w	=	ราคาสินค้านำเข้า (ราคา c.i.f.)
	$\hat{P}_w$	=	ราคาประเมิน
	t	=	อัตราภาษีตามราคา (Ad Volarem Tariff Rate)
	$\frac{dP_d}{P_d}$	=	ร้อยละการเปลี่ยนแปลงราคาภายในประเทศที่เกิดขึ้นจากการประเมิน

ราคาทางศุลกากรที่คิดไปจากราคานำเข้า

$$\begin{aligned}
\frac{dP_d}{P_d} &= \frac{(P_w + P_w t) - (P_w + P_w t)}{P_w (1+t)} \\
&= \frac{(P_w - P_w) t}{P_w (1+t)} \\
&= \left(\frac{P_w}{P_w} - 1 \right) \frac{t}{(1+t)}
\end{aligned} \tag{A1}$$

ข้อมูลใน Column ที่ 4 ของตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า ในแต่ละรายการสินค้า ราคาประเมินได้เพิ่มภาระภาษีให้มีอัตราสูงขึ้นกว่าอัตราจริง (Column ที่ 2) และส่งผลให้ราคาสินค้าภายในประเทศเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตามจากข้อมูลส่วนใหญ่แล้ว ระบบการประเมินราคาทางศุลกากรในปัจจุบันจะทำให้ราคาในประเทศสูงขึ้นประมาณ 1-5% ของราคาที่ควรจะเป็น ถ้าใช้ราคานำเข้าหรือราคาซื้อขาย (c.i.f.) เป็นราคาประเมิน

2. ผลกระทบต่อมูลค่าการนำเข้า (ตารางที่ 4)

ถ้า V_m = มูลค่าการนำเข้า
 M = ปริมาณการนำเข้า
 ϵ = ค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของการนำเข้า
 $\frac{dV_m}{V_m}$ = ร้อยละการเปลี่ยนแปลงมูลค่าการนำเข้าที่เกิดจากการประเมินราคาทางศุลกากร

$$\begin{aligned}
\frac{dV_m}{M} &= \frac{d(P_w M)}{P_w M} \\
&= \frac{dP_w}{P_w} + \frac{dM}{M} \\
&= \frac{dP_w}{P_w} + \epsilon \frac{dP_d}{P_d}
\end{aligned} \tag{A2}$$

$$\begin{aligned}\frac{dV_m}{V_m} &= \left(\frac{\hat{P}_w}{P_w} - 1\right) + \epsilon \left(\frac{P_w}{P_w} - 1\right) \left(\frac{t}{1+t}\right) \\ &= \left(\frac{\hat{P}_w}{P_w} - 1\right) \left(1 + \frac{\epsilon t}{1+t}\right)\end{aligned}\quad (A3)$$

จากสมการ (A2) dP/P_w เป็นผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการที่กรมศุลกากรคำนวณมูลค่าการนำเข้าต่อราคาภายในประเทศ ส่วนเทอม $+\epsilon \frac{dP_d}{P_d}$ เกิดจากการที่ราคาประเมินทำให้ภาระภาษีเพิ่ม ส่งผลต่อราคาภายในประเทศ ซึ่งทำให้อุปสงค์ต่อสินค้านำเข้าของแต่ละชนิดลดลงซึ่งจะลดลงมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นกับค่า ϵ

ค่า ϵ นี้ควรจะแตกต่างกันไปในแต่ละสินค้า แต่เนื่องจากการคำนวณ ϵ ไม่ใช่จุดประสงค์ของงานวิจัยนี้ จึงใช้วิธีการศึกษาจากงานสำรวจวรรณกรรมของสุวัฒน์ (2529) ซึ่งสรุปได้ว่าการประมาณค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของการนำเข้าของไทย สามารถแยกออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกพบว่าค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวมีค่าใกล้เคียง -1 กลุ่มที่สองพบว่า ความยืดหยุ่นดังกล่าวมีค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ -1

ในกรณีที่ค่าความยืดหยุ่นเข้าใกล้ -1 (หรือเท่ากับ -1) การประเมินราคาทางศุลกากรจะไม่มีผลต่อมูลค่าการนำเข้าเลย อย่างไรก็ตามในกรณีที่ค่าความยืดหยุ่นอยู่ระหว่าง -0.5 กับ -1 (เช่น ใช้ค่าเฉลี่ย -0.75) ผลกระทบต่อมูลค่าการนำเข้า คือ

$$\frac{dV_m}{V_m} = \left(\frac{\hat{P}_w}{P_w} - 1\right) \left(1 - \frac{0.75t}{1+t}\right) \quad (A4)$$

ตัวเลขใน Column ที่ 4 แสดงการเปลี่ยนแปลงของตัวเลขมูลค่าการนำเข้าของสินค้าแต่ละชนิด อันเนื่องมาจากวิธีการประเมินราคาทางศุลกากร (ภายใต้ข้อสมมติว่าค่าความยืดหยุ่นต่อราคาของการนำเข้าสินค้าชนิดต่าง ๆ = -0.75)

3. ผลกระทบต่อระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ (ตารางที่ 5)

จากสมการ

$$NRP^* = NRP \left(\frac{P_w}{P_w} \right) \quad (A5)$$

จะเห็นว่า อัตราการคุ้มกันทางราคาของสินค้าแต่ละชนิดได้เพิ่มขึ้น (Column ที่ 5 ตารางที่ 5) เพราะระบบการประเมินราคาทางศุลกากร ซึ่งเราอาจคาดได้เช่นกันว่าระบบการประเมินราคาทางศุลกากรมีผลกระทบต่ออัตราการคุ้มกันที่แท้จริง (Effective Rate of Protection) ในลักษณะเดียวกัน

บทแทรกที่ 2 : ราคา C.I.F. และราคา F.O.B.

ประเด็นที่ว่าการเลือกใช้ราคา f.o.b. จะมีผลให้การค้าระหว่างประเทศของไทยเสรียิ่งขึ้น และระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศลดลงอย่างไรนั้น อาจแสดงได้ดังนี้

ถ้า P_{wf} คือ ราคา f.o.b.

P_w คือ ราคา c.i.f.

t_c คือ ค่าขนส่งและประกันภัย ซึ่งเท่ากับความแตกต่างระหว่าง P_{wf} และ P_w นั่นคือ $t_c = P_w - P_{wf} > 0$ และ

NRP_f^* คือ อัตราการคุ้มกันทางราคา (Nominal rate of protection) เมื่อใช้ราคา f.o.b. เป็นฐานในการคำนวณภาษีนำเข้า

จากสมการที่ (5) เราสามารถคำนวณอัตราการคุ้มกันทางราคาเมื่อใช้ราคา f.o.b. ในการประเมินภาษีได้ตามสมการ (A6) ดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned} NRP_f^* &= \frac{P_w + t P_{wf} - P_w}{P_w} = t \left(\frac{P_{wf}}{P_w} \right) \\ &= t \left(\frac{P_w - t_c}{P_w} \right) = t \frac{P_w}{P_w} - t \frac{t_c}{P_w} \quad (A6) \\ &= NRP - t \frac{t_c}{P_w} \end{aligned}$$

ซึ่งจะเห็นได้ว่าระดับการคุ้มกันอุตสาหกรรม (NRP_f^*) จะลดลงจากกรณีที่ใช้ราคา c.i.f. เป็นฐานในการคำนวณภาษี (NRP) และจะยิ่งลดลงมากในกรณีที่ (t_c) มีค่ามาก ซึ่งหมายถึงการลดลงของราคาภายในประเทศของสินค้านำเข้า ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคและช่วยกระตุ้นประสิทธิภาพของผู้ผลิตภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวนี้หมดไป ถ้าการค้าเสรี นั่นคือ ไม่มีการเก็บภาษีนำเข้าหรือ $t = 0$ นั่นเอง

References

- Ampon Kittiampon et al. (1994) : "The impact of Uruguay Round on Thai Agriculture Sector," paper presented to the final workshop seminar of the PARA general equilibrium model of the Thai Economy, 1 July, Bangkok.
- de Wulf, L. (1979): "Customs Valuation Principles and Practices," Bulletin for International Fiscal Documentation , 33(6), 242-8.
- de Wulf, L. (1981): "Customs Valuation and the Faking of Invoices," Economic International , February (1981), 13-33.
- Diamond, P.A. and Mitchell, F. (1971): "Customs Valuation and Transport Choice," Journal of International Economics 1 (1971), 119-126.
- Isra Sarntisart (1993): "Industrial Protection and Income Distribution in Thailand," unpublished Ph.D. Thesis, the Australian Nation University, Canberra.
- Johnson, H.G. (1966): "A Note on Tariff Valuation Base, Economic Efficiency, and the Effects for Preferences,," Journal of Political Economy, 74(4), 401-2.
- Kibola, H.S. (1989): "Pre-shipment Inspection and the GATT," Journal of World Trade, April (1989), 49-61.
- Paitoon Wiboonchutikul, Rachain Chintayarangsarn and Nattapong Thongpakde (1989) : "Trade in Manufactured Goods and Mineral Products," paper presented to the 1989 TDRI Year-End Conference on Thailand in International Economic Community, 16-17 December.

Pangestu, M. and Boediono (1985): " The Indonesia : The Structure and Causes of Manufacturing Sector Protection, in Findley, C. and Garnaut, R. (eds): The Political Economy of Manufacturing Protection: Experiences of ASEAN and Australia, Sydney : Allen and Unwin, 1-47.

Yeats, A.J. (1991): "Can Preshipment Inspection offset Noncompetitive Pricing of Developing Countries, Imports : the Evidence from Madagascar," Working Papers WPS610, World Bank.

----- (2538): "พิธีการศุลกากรนำเข้า ณ ท่าเรือกรุงเทพ" วารสารศุลกากร, 7(51), 37-42.

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (2535): "กฎระเบียบของประชาคมยุโรปเกี่ยวกับของเล่น" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ยุโรปตลาดเดียว: ผลกระทบต่อสินค้าของเล่น กระทรวงพาณิชย์.

กฤษฎา ทองธรรมชาติ (2536): ความรู้ทั่วไปว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับศุลกากร พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 396 หน้า.

กองวิเคราะห์ราคา "เอกสารระบบราคาเกดต์" กรมศุลกากร (อัดสำเนา).

โครงการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหการขนส่งสินค้าออกของไทย (2533): รายงานผลการศึกษาเบื้องต้น เสนอต่อกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, บริษัทการจัดการเกษตรและอุตสาหกรรมจำกัด, 122 หน้า.

รพี อัมรินทร์พงศ์ (2537): พันธะระหว่างประเทศและโครงการที่มีผลต่อระบบศุลกากรไทยในอนาคต พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สามเจริญพาณิชย์ จำกัด, 135 หน้า.

ณรงค์ชัย อัครเศรณี ไพฑูรย์ วัฒนชัยกุล จงรัก ระรวยทรง และ จีรศักดิ์ พงศ์พิชญพิจิตร (2534). แนวทางการปรับปรุงเครื่องมือกลไกของรัฐ เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้า (เล่ม 1): มาตรการระดับมหภาคและนโยบายมาตรการภาษีอากรและสิทธิประโยชน์ งานวิจัยเพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 พ.ศ. (2535-2539) มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย

ณรงค์ศักดิ์ เทตานุรักษ์ (2536): "การผลิตและการส่งออกของเล่นไทย" กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรุงเทพฯ, (อค์สำเนา).

สุวัฒน์ ค้างปิ่น (2529): "อุปสงค์ต่อการนำเข้าและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภาษีศุลกากรของพืชที่สำคัญต่อรายได้ของรัฐ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 (2533): กรุงเทพฯ : สุตรไพศาล, 630 หน้า.

พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 (2536): กรุงเทพฯ : สุตรไพศาล, 2193 หน้า.