



ปัญหาที่เกิดขึ้นในการเจรจาอุปสรรคทางภาษีศุลกากร

1. ปัญหาโครงสร้างทางกฎหมายในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า : ในการลดหรือขจัดอุปสรรคทางภาษีศุลกากร

การเจรจาการค้าหลายฝ่าย (Multilateral Trade - Negotiation) ของแกตต์ ในประเด็นเรื่องการลดภาษีศุลกากรในรอบต่าง ๆ ที่ผ่านมานั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในการเจรจา คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางกฎหมายของแกตต์ประการหนึ่ง และปัญหาในทางปฏิบัติของประเทศคู่สัญญาอีกประการหนึ่ง กฎหมายข้อตกลงทั่วไปนั้นมีข้อยกเว้นมากมายที่ซ่อนอยู่ในหลักเกณฑ์ของข้อตกลงทั่วไป ทำให้การใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปคือ หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation Treatment) หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) หลักการต่างตอบแทน (Reciprocity) ไม่ได้รับการปฏิบัติตามจากบรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์อย่างเท่าเทียม และมีประสิทธิภาพ (equality and efficiency) อย่างเพียงพอ บรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์จึงอาศัยบทยกเว้นของข้อตกลงทั่วไป เช่น การใช้มาตรา 25 (5) การยกเว้นไม่ใช้เจรจาการค้ากับประเทศคู่สัญญาของแกตต์ประเทศต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนมากกว่า 100 ประเทศ ทำให้เกิดปัญหาในการเจรจา และเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศอย่างยิ่ง

ตามที่ได้มีการพิจารณาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับการเจรจาแลกเปลี่ยนหรือให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรต่อกันของบรรดาประเทศคู่สัญญาแกตต์ ปัญหาในโครงสร้างทางกฎหมายของข้อตกลงทั่วไปนั้น เป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่จะทำให้การลดภาษีศุลกากรในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยต้องยืดเยื้อ และไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของปฏิญญารัฐมนตรีในการเจรจารอบอุรุกวัย ซึ่งจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายดังนี้

1.1 ข้อพิจารณาปัญหาทางกฎหมาย จากหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation Treatment) ในการเจรจาภาษีศุลกากร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation Treatment) ในมาตรา 1 (1) ของข้อตกลงทั่วไป เป็นพันธกรณีทางกฎหมาย (legal obligations) ที่เมื่อประเทศคู่สัญญาของแกตต์ได้ตกลงให้ข้อตกลงทางภาษีศุลกากรต่อกัน ผลประโยชน์จากการเจรจานั้นจะขยายโดยทันทีและไม่มีเงื่อนไข (immediately and unconditionally) ไปยังประเทศคู่สัญญาของแกตต์ประเทศอื่นๆ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้ประเทศคู่สัญญาของแกตต์บางประเทศไม่เสนอรายการสินค้า เพื่อให้ได้ข้อตกลงทางภาษีศุลกากรต่อกันเป็นการหวังเหยี่ยวหรือเตะถ่วง (foot dragger) ทำให้การเจรจาแลกเปลี่ยนการให้ข้อตกลงทางภาษีศุลกากรต้องล่าช้า และประเทศคู่สัญญาที่หวังเหยี่ยวไม่ยอมเจรจา ก็จะได้ประโยชน์แบบได้เปล่า (free ride) ตามผลของหลัก MFN เมื่อมีประเทศคู่สัญญาแกตต์ประเทศอื่น ๆ เจรจาแลกเปลี่ยนให้ข้อตกลงต่อกัน

ทางแก้ของปัญหาในการใช้ประโยชน์แบบได้เปล่า (free - ride) และการหวังเหยี่ยวไม่ยอมเจรจา (foot dragger) คือการถอนหรือยกเลิกการให้ข้อตกลงทางภาษีศุลกากรตามมาตรา 28 ซึ่งการถอนการให้ข้อตกลงนั้นก็ต้องปฏิบัติตามหลัก MFN ด้วย ทางแก้ของปัญหาดังกล่าวอีกกรณีหนึ่งคือการแก้ไขหลักเกณฑ์ทั่วไปของแกตต์ ที่ใช้หลัก MFN แบบไม่มีเงื่อนไข (unconditional) เป็นลักษณะใหม่แบบมีเงื่อนไข (conditional MFN) คือการถอนหรือการให้ข้อตกลงทางภาษีศุลกากรแบบมีเงื่อนไขนั้น ประเทศคู่สัญญาของแกตต์ สามารถกำหนดเลือกให้ข้อตกลงเฉพาะแต่ประเทศที่ตกลงเจรจาแลกเปลี่ยนการให้ข้อตกลงต่อกันเท่านั้น หรือถอนการให้ข้อตกลงเฉพาะแต่ประเทศที่ไม่ยอมเข้าร่วมเจรจาให้ข้อตกลงได้

แต่การแก้ไขหลักเกณฑ์ทั่วไปของแกตต์หรือมาตราต่างๆ ในข้อตกลงทั่วไปนั้นทำการแก้ไขได้ยากตามมาตรา 30(1) ของข้อตกลงทั่วไปกำหนดไว้ว่า

"เว้นเสียแต่บทบัญญัติในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ได้กำหนดไว้ที่อื่นในข้อตกลงฉบับนี้, การแก้ไขบทบัญญัติในส่วนที่ 1 ของข้อตกลงฉบับนี้ หรือบทบัญญัติของมาตรา 29 หรือของมาตรานี้ จะมีผลบังคับก็ต่อเมื่อได้รับการยอมรับจากประเทศคู่สัญญาของแกตต์ทุกประเทศ และการแก้ไขในส่วนอื่นของข้อตกลงฉบับนี้จะมีผลก็ต่อเมื่อประเทศคู่สัญญาของแกตต์ จำนวน 2 ใน 3 ของประเทศ

คู่สัญญาแกตต์ทั้งหมดได้ยอมรับการแก้ไขนั้น..."

ปัญหาดังกล่าวจึงแก้ไขได้ยากและทำให้การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างสะดวก และมีประสิทธิภาพ

1.2 ข้อพิจารณาปัญหาทางกฎหมายจากการใช้มาตรการป้องกัน (Safeguard Measure)

มาตรการป้องกัน (Safeguard Measure) อยู่ภายใต้บทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไป มาตรา 19 อนุญาตให้บรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์ที่นำเข้าสินค้าจากประเทศคู่สัญญาแกตต์ประเทศอื่น ๆ สามารถใช้มาตรการป้องกันได้ เพื่อคุ้มครองผู้ผลิตและอุตสาหกรรมภายในประเทศของตน มาตรการป้องกันนี้ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่หลีกเลี่ยง (escape clause) จากหลักเกณฑ์ทั่วไปของแกตต์ คือเมื่อมีการให้ขอลดหย่อนทางภาษีศุลกากรต่อกันแล้ว บรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์อาจนำมาตราการป้องกันนี้มาใช้ โดยถอน หรือยกเลิก หรือเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรที่ผูกพันไว้ได้

มาตรการป้องกันนั้น ประเทศคู่สัญญาของแกตต์ที่นำเข้าสินค้า มีสิทธิใช้มาตรการป้องกันเป็นการชั่วคราว เพื่อคุ้มครองผู้ผลิต สินค้าภายในประเทศซึ่งได้รับความเสียหายจากผลการปฏิบัติตามนโยบายการค้าเสรีของแกตต์

ประเทศคู่สัญญาของแกตต์ที่นำเข้าสินค้าจะต้องพิสูจน์ถึงเงื่อนไข และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา 19 ของข้อตกลงทั่วไป ดังต่อไปนี้

1.2.1) ปริมาณการนำเข้าของสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่ง มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น (Increased Imports) การเพิ่มขึ้นจากการนำเข้านั้นเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ จำนวนที่แท้จริงของการนำเข้าอาจเพิ่มขึ้น หรือส่วนแบ่งของการนำเข้าของตลาดภายในอาจเพิ่มขึ้นถึงแม้ว่าจำนวนนำเข้าโดยรวมจะลดลง ในมาตรา 19 ของข้อตกลงทั่วไปบัญญัติถึงการนำเข้าว่า "มีจำนวนเพิ่มขึ้น" (increased quantities) แต่สาระสำคัญก็คือสินค้าที่นำเข้านั้นจะต้องเป็นประเภทเดียวกัน หรือเป็นประเภทที่มีความเกี่ยวพันและแข่งขันโดยตรงกับสินค้าภายใน (like or directly competitive products) ประเทศที่ใช้มาตรการป้องกันนั้น

แนวคิดในประเด็นของ "สินค้าที่เหมือนกัน" (like products) พบได้ในมาตราอื่น ๆ ของแกตต์ เช่น มาตรา 3, มาตรา 6 แต่มาตรา 19 ได้เพิ่มเติมคำว่า "แข่งขันโดยตรง" (directly competitive)

จึงต้องพิจารณาประกอบกันด้วย และเพื่อให้เห็นข้อเท็จจริงชัดเจนยิ่งขึ้น จึงควรศึกษาถึงความเห็นของคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ดังกรณีต่อไปนี้

CERTAIN CANNED TUNA FISH
U.S. Intl. Trade Commn. (1984)

Views of Commissioness Eckes, Lodwick, Rohr and Liebeler.

กรณีดังกล่าวเป็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ มาตรา 201 ในกฎหมายการค้า ค.ศ. 1974 ของสหรัฐฯ ความหมายของคำว่า "สิ่งที่เหมือนหรือแข่งขันโดยตรงกับสินค้าที่ได้นำเข้า" คำว่า "เหมือน" (like) สินค้าที่ได้มีการกำหนดความหมายในทางประวัติศาสตร์การออกกฎหมาย คือ "สินค้าซึ่งถือว่าเหมือนกันในวัตถุโดยธรรมชาติ หรือในลักษณะอันแท้จริง เช่น ลักษณะของวัตถุที่ทำ ปรากฏขึ้น คุณภาพ หรือความละเอียดของสินค้านั้น" คำว่า "แข่งขันโดยตรง" ซึ่งกำหนดไว้ว่าสินค้าที่อาจจะแข่งขันโดยตรงต่อสินค้าอื่นที่ผลิตก่อนหรือขั้นตอนภายหลังของการผลิต

ในกรณีนี้ต้องพิจารณาเป็น 2 ประเด็นคือต้องกำหนดว่าอะไรคือสินค้าที่เหมือน หรือแข่งขันโดยตรง กับสินค้าที่นำเข้ามา สินค้าที่นำเข้ามาซึ่งอยู่ภายใต้การสอบสวนครั้งนี้ประกอบด้วย ปลาทูน่ากระป๋องบรรจุในน้ำมัน (canned tuna packed in oil) และปลาทูน่ากระป๋องบรรจุในน้ำ (canned tuna packed in water) คณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศลงความเห็นต่อสินค้าภายในซึ่งเหมือนหรือแข่งขันโดยตรงกับสินค้านำเข้าคือ ปลาทูน่ากระป๋องนั้น ไม่มีใครโต้แย้งว่าปลาทูน่ากระป๋องที่บรรจุในน้ำมันและปลาทูน่ากระป๋องที่บรรจุในน้ำทำการผลิตด้วยอุตสาหกรรมที่ต่างกัน ถึงแม้ว่าสินค้าทั้ง 2 ชนิด อยู่ในรายการภาษีศุลกากรที่ต่างกัน และเสียภาษีในอัตราที่ต่างกัน คณะกรรมการลงความเห็นเห็นว่า ปลาทูน่ากระป๋องทั้งสองชนิดเป็นผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรมชนิดเดียวกัน ผู้ผลิตรายใหญ่ทั้งหมดผลิตและมีตลาดในสินค้าปลาทูน่ากระป๋องทั้งสองชนิด และปลาทูน่ากระป๋องทั้งสองชนิดนั้นผลิตจากปลาชนิดเดียวกัน ความแตกต่างกันประการเดียวคือ ขั้นตอนการบรรจุ ในขณะที่ปลาทูน่ากระป๋องที่บรรจุในน้ำได้รับความนิยมในการบริโภคมากกว่าปลาทูน่ากระป๋องที่บรรจุในน้ำมันเพราะปลาทูน่ากระป๋องที่บรรจุในน้ำมีไขมัน (calories) ต่ำกว่าปลาทูน่ากระป๋องที่บรรจุในน้ำมัน ทั้งสองชนิดมีตลาด, ราคา, และใช้สำหรับการบริโภคเช่นกัน¹

¹Jackson, John H., (1986) op. cit., p. 555-556

1.2.2) การเพิ่มจำนวนของสินค้านำเข้าเกิดจากสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดถึงได้ (unforeseen developments) และเป็นผลที่เกิดจากกรณีของประเทศคู่สัญญาของแอดด์ รวมถึงการให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากร (tariff concessions) คำว่า "สถานการณ์ที่ไม่อาจคาดถึง" (unforeseen developments) นั้นควรจะได้มีการตีความหมายถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หลังจากการเจรจาในประเด็นที่เกี่ยวกับการให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากร ซึ่งในขณะที่เจรจาลดอุปสรรคทางการค้าหรือให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรนั้น ประเทศที่ใช้มาตรการป้องกันไม่อาจคาดเห็นได้ และเป็นผลจากประเทศนั้นได้ปฏิบัติตามนโยบายการค้าเสรีของแอดด์

1.2.3) การเพิ่มจำนวนของสินค้านำเข้าก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ผลิตภายในประเทศ (serious injury to domestic producers) หรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเสียหายเช่นนั้น องค์ประกอบของมาตรา 19 ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เรื่องความเสียหาย การพิสูจน์ความเสียหายในกฎเกณฑ์ระดับประเทศและระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้า และการเปรียบเทียบการพิสูจน์ทั้งสองกรณีเป็นข้อควรพิจารณา บทยกเว้นตามมาตรา 19 นี้กล่าวถึง "ความเสียหายอย่างร้ายแรง" (serious injury) แต่กฎหมายป้องกันการผูกขาดและเก็บภาษีตอบโต้ของสหรัฐฯ ใช้คำว่า "ความเสียหายที่แท้จริง" (material injury) กฎหมายการค้าของสหรัฐฯ ในมาตรา 406 ใช้คำว่า "ทำให้ตลาดปั่นป่วน" (market disruption) หลักการพิสูจน์ความเสียหายในกฎหมายเกี่ยวกับการค้านั้น เป็นหลักการที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม เป็นหลักการที่พยายามลดการกีดกันทางการค้า โดยอนุญาตให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความเสียหายอย่างร้ายแรงและเป็นกรณีฉุกเฉินตามมาตรา 19 นี้ ความเสียหายที่ต้องพิสูจน์ตามมาตรา 19 นี้ เป็นความเสียหายต่อผู้ผลิตภายในประเทศ ไม่ใช่ความเสียหายต่อภาระงบประมาณของรัฐบาล

ประเทศคู่สัญญาของแอดด์ที่นำเข้าสินค้ามีสิทธิระงับ (suspend) เพิกถอน (withdraw) หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงความยินยอม หรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของแอดด์ การใช้มาตรการป้องกันตามมาตรา 19 นี้ นอกจากจะหมายถึงการเพิ่มภาษีศุลกากรแล้ว ยังรวมถึงการใช้มาตรการจำกัดจำนวนการนำเข้า (quantitative restriction) สินค้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงได้ ประเทศคู่สัญญาที่นำเข้าจะใช้มาตรา 19 ได้ เพียงเท่าที่จำเป็นในการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายเท่านั้น

การใช้มาตรา 19 ต้องอยู่ภายใต้หลัก MFN โดยต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร (notice in writing) เพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องได้ปรึกษาหารือในปัญหาที่เกิดขึ้นเสียก่อนหากไม่สามารถตกลง

กันได้ ประเทศคู่สัญญาที่นำเข้าสินค้ามีสิทธิใช้มาตรการป้องกันได้ โดยวิธีเพิ่มอัตราภาษีศุลกากร หรือใช้มาตรการจำกัดจำนวนในกรณีฉุกเฉิน (In critical circumstances) หากปล่อยให้เงินเข้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหาย ประเทศนั้นอาจใช้มาตรการป้องกันไปก่อนที่จะแจ้งต่อประเทศคู่สัญญาอื่น ๆ ได้ แต่เมื่อใช้มาตรการป้องกันไปแล้ว จะต้องปรึกษาหารือบรรดาประเทศคู่สัญญาอื่นๆ โดยทันที ประเทศที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิเรียกค่าทดแทน (compensation) หรือใช้มาตรการตอบโต้ (retaliation measures)^{2,3}

เมื่อเปรียบเทียบการใช้มาตรา 19 กับมาตรา 28 ของข้อตกลงทั่วไปแกตต์นั้น จะเห็นได้ว่าทั้งสองมาตรามีลักษณะคล้ายกันในด้าน การอนุญาตให้ประเทศคู่สัญญาของแกตต์ ใช้บทยกเว้นหลักเกณฑ์บางประการของ แกตต์ได้ โดยต้องดำเนินการตามกระบวนการวิธีของกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยทั้งสองมาตรา อนุญาตให้ประเทศที่นำเข้าสินค้ากระทำการฝ่ายเดียวในการจำกัด การนำเข้าสินค้า ซึ่งการใช้มาตรา 19 นี้ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติอย่างยิ่ง จึงไม่มีข้อตกลง เรื่องการใช้มาตรการป้องกันในการเจรจาอบโตเกียว ในการเจรจาอบอุรุกวัยก็เช่นกัน ยังคงเป็นปัญหาว่ามาตรการป้องกันนี้จะกระทำไ้ มากน้อยแค่ไหน⁴

การใช้มาตรการป้องกัน มีปัญหาในการพิสูจน์ให้เข้า องค์ประกอบของมาตรา 19 นั้น ท้ายที่สุด ขาดความโปร่งใส การพิสูจน์ความเสียหายจะใช้หลักเกณฑ์ใดกำหนดว่าเป็นการเสียหายอย่างร้ายแรง (serious injury) กฎหมายไม่ได้กำหนดว่ามีหรือไม่มีปัจจัยอื่น ๆ ที่จะต้องพิจารณา เช่น สมมติว่าการจ้างงานลดลงแต่ผลผลิตยังคงเท่าเดิม หรือผลกำไรลดลงแต่ผลผลิต ยังคงเดิม สมมติว่าโรงงานอุตสาหกรรมหนึ่งผลิตสินค้าหลายชนิดสามารถเปลี่ยน จากผลิตสินค้าชนิดหนึ่งไปสู่อีกชนิดหนึ่ง จะมีความเสียหายหรือไม่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงการผลิตสินค้า ซึ่งเป็นการยากที่จะกำหนดปทัสถานของความเสียหายอย่าง ร้ายแรง ซึ่งจะต้องมีคณะกรรมการระดับข้อพิพาทพิจารณาเป็นกรณีไป

² Jackson, John H., (1969) *op. cit.*, p. 557

³ จักรกฤษณ์ ควรพจน์, มาตรการคุ้มกันของ GATT แนวทางหนึ่ง ในการทำให้การค้าสิ่งทอระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี, วารสารกฎหมาย สุขุขทัยธรรมมาธิราช, ปีที่ 3, ฉบับที่ 2 หน้า 47-60

⁴ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย : บทวิพากษ์ทางกฎหมาย. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2531)

ปัญหาของการใช้มาตรา 19 ดังกล่าวจึงเกิดขึ้นทำให้มีการใช้มาตรการนอกกรอบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของแอกต์โดยมีการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraints- VERs) เพื่อหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทางกฎหมายของมาตรา 19 เช่นการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (The Arrangement Regarding International Trade in Textiles) หรือที่เรียกกันว่าข้อตกลง MFA (Multi - Fibre Arrangement) เป็นข้อตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้า (textiles and clothing) ข้อตกลง MFA นี้ เป็นสาเหตุมาจากความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ทางด้านอัตราค่าแรงงานที่ต่ำของประเทศกำลังพัฒนา อุตสาหกรรมสิ่งทอไม่ต้องใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ซับซ้อน สินค้าสิ่งทอของประเทศกำลังพัฒนาได้รับความนิยมจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นสาเหตุให้สินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าของประเทศกำลังพัฒนาทะลักเข้าสู่ตลาดในประเทศพัฒนาแล้วจำนวนมาก ซึ่งมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายใน ถึงแม้ว่าแอกต์จะมีบทบัญญัติมาตรา 19 ให้ใช้มาตรการป้องกันได้ แต่กฎเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ เครื่องครัดและสามารถตอบโต้ได้ ประเทศพัฒนาแล้ว จึงพยายามใช้มาตรการทางการเมืองบีบบังคับประเทศกำลังพัฒนาให้หันมาใช้ข้อตกลงนอกกรอบของแอกต์ โดยทำข้อตกลงจำกัดการส่งออก (VERs) หรือข้อตกลงจัดระเบียบการตลาด (Orderly marketing agreements - OMAs) ซึ่งเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าประเภทหนึ่ง

บรรดาประเทศคู่สัญญาของแอกต์จึงมีการเสนอให้แก้ไขมาตรา 19 เพื่อให้ใช้ได้ง่ายขึ้น อันจะทำให้มีการเจรจาทำข้อตกลง VERs น้อยลง ในร่างข้อตกลงกรรมสารสุดท้าย (The Draft Final Act) ได้จัดทำบทสรุปข้อตกลงว่าด้วยมาตรการป้องกัน โดยร่างข้อตกลงกำหนด ข้อบังคับสำหรับการสอบสวนซึ่งรวมถึงการแจ้งให้ทราบโดยทั่วไป (public notice) เพื่อการพิจารณาและความมุ่งหมายอื่นสำหรับประเทศคู่สัญญาที่มีผลประโยชน์เพื่อเสนอพยานหลักฐานในกรณีของสถานการณ์ฉุกเฉิน (critical circumstances) บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันอาจจะกำหนดพื้นฐานการกำหนดขั้นต้นเกี่ยวกับความเสียหายอย่างร้ายแรง ในรูปแบบของการใช้คืนภาษีศุลกากร (refundable tariff) ระยะเวลาของการใช้มาตรการตามบทบัญญัตินั้น จะไม่เกิน 200 วัน

บทบัญญัติของร่างข้อตกลงโดยสังเขปเกี่ยวกับการกำหนดบทพิพาท "ความเสียหายอย่างร้ายแรง" (serious injury) และผลกระทบของการนำเข้าโดยเฉพาะ มาตรการป้องกันควรใช้เท่าที่จำเป็นจริง ๆ เพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายอย่างร้ายแรงและปรับปรุงให้ใช้ได้ง่ายขึ้น การจำกัดจำนวนที่ได้กำหนดนั้น โดยปกติควรจะลดจำนวนการนำเข้าลงต่ำกว่า

อัตราเฉลี่ยรายปีเท่ากับ 3 ปีสุดท้าย

โดยหลักเกณฑ์มาตรการป้องกัน จะใช้โดยไม่คำนึงถึงแหล่งที่มา อย่างไรก็ตาม ร่างข้อตกลงพิจารณาถึงการพิจารณาหรือระหว่างประเทศคู่สัญญาที่มีผลประโยชน์เป็นสำคัญในการจัดสรรโควตา (allocation of a quota) โดยปกติส่วนแบ่งในการจัดสรรโควตาจะอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินการการค้าในช่วงระยะเวลาก่อนนั้น อย่างไรก็ตาม การจัดสรรโควตานั้นอาจจะแตกต่างไปจากวิธีดังกล่าว ถ้าสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ในการพิจารณาหรือภายใต้ความอุปถัมภ์ของคณะกรรมการมาตรการป้องกันที่ประเทศคู่สัญญาได้เพิ่มการนำเข้าไม่ได้สัดส่วนที่สัมพันธ์กับจำนวนที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดและความแตกต่างเช่นนั้นจะเป็นที่พอใจและเป็นธรรมต่อผู้ผลิตทั้งหมด

ร่างข้อตกลง ได้วางเงื่อนไขของระยะเวลาสำหรับมาตรการป้องกันโดยทั่วไปจะไม่เกิน 4 ปี แต่อาจจะขยายออกไปได้ภายใต้การยืนยันที่ประเทศที่นำเข้ามีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป ตามอำนาจอธิปไตยของรัฐ จนถึงเวลาสูงสุดถึง 8 ปี มาตรการใด ๆ ที่ได้กำหนดระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี ควรจะทำให้เสรีมากยิ่งขึ้นในช่วงระยะเวลาที่มีอยู่ จากมาตรการป้องกันระยะสั้นซึ่งไม่เกิน 180 วัน ไม่ควรจะกลับมาใช้อีกสำหรับระยะสั้นสุดครั้งหนึ่ง ไม่ควรเกิน 2 ปี

ข้อตกลงที่ได้มีการพิจารณาหรือเกี่ยวกับค่าทดแทน (compensation) ในกรณีที่ใช้มาตรการป้องกันหรือการพิจารณาหรือไม่ประสบผลสำเร็จจะมีการถอนการให้ข้อลดหย่อนที่สมดุลกัน โดยประเทศคู่สัญญาที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการป้องกัน อย่างไรก็ตาม ประเทศคู่สัญญาที่ได้รับผลกระทบจะไม่มีสิทธิถอนให้ข้อลดหย่อนในช่วงระยะสามปีแรก ถ้าการใช้มาตรการป้องกันได้ทำตามบทบัญญัติอื่น ๆ ของข้อตกลง

ส่วนสำคัญประการหนึ่งคือ มาตรการป้องกันจะไม่ใช้กับประเทศกำลังพัฒนา ถ้ามีส่วนแบ่งการนำเข้าไม่เกิน 3 เปอร์เซ็นต์ และจำนวนนำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด ด้วยส่วนแบ่งไม่น้อยกว่า 3 เปอร์เซ็นต์ แต่ไม่เกิน 9 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนนำเข้าทั้งหมด บรรดาประเทศกำลังพัฒนาที่มีสิทธิที่จะให้มีมาตรการป้องกันของตนเองใน 2 ปี นานกว่าและปกติสูงสุด

มาตรการป้องกันตามมาตรา 19 ที่ใช้อยู่ คาดว่าจะสิ้นสุดลงภายในไม่ช้ากว่า 8 ปี หลังจากการใช้นั้น หรือ 5 ปีหลังจากข้อตกลงใหม่มีผลใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม มาตรการอื่นๆ รวมถึงข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraints - VERs) หรือข้อตกลงจัด

ระเบียบการตลาด (Orderly Marketing Agreements-OMAs) จะถูกห้ามใช้และมาตรการอื่น ๆ ที่มีอยู่จะหมดไปภายใน 5 ปี เมื่อข้อตกลงมีผลใช้บังคับถึงแม้ว่าบทยกเว้นหนึ่ง สามารถทำได้สำหรับสินค้าเฉพาะหนึ่งรายการสำหรับแต่ละประเทศซึ่งจะหมดไปในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1999 ข้อตกลงจะมีการตั้งคณะกรรมการป้องกัน(Safeguards Committee) ซึ่งจะตรวจตราการดำเนินการของบทบัญญัตินั้น และโดยเฉพาะความรับผิดชอบต่อการตรวจตราในพันธกรณีของข้อตกลงนั้น⁵

เมื่อมีการแก้ไขการใช้มาตรการป้องกันตามมาตรา 19 ของข้อตกลงทั่วไป จะทำให้การทำข้อตกลง VERs ลดน้อยลง แต่ประเทศพัฒนาแล้วอาจหันมาใช้มาตรการป้องกันที่ได้แก้ไขใหม่มากขึ้นเพื่อลดการนำเข้าการลดหรือถอนการให้ขอลดหย่อนทางภาษีศุลกากร หรือมาตรการอื่น ๆ เช่นการจำกัดจำนวน ซึ่งการปฏิบัติเช่นนี้ก็ยังคงเป็นปัญหาการกีดกันการค้าเช่นกัน

1.3 ข้อพิจารณาปัญหาของการจำแนกระบบพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ซึ่งต้องเจรจาให้ขอลดหย่อนทางภาษีศุลกากร

การเจรจาให้ขอลดหย่อนทางภาษีศุลกากรนั้น จะมีคณะกรรมการซึ่งมีคณะมนตรี (Council) ของแกตต์ได้จัดตั้งขึ้น เมื่อ ค.ศ. 1980 เพื่อทำหน้าที่ตรวจตราการลดภาษีศุลกากรลงตามข้อผูกพันที่เป็นผลมาจากการเจรจา รอบโตเกียว ได้มีการจัดทำพิธีสารเจนีวา ค.ศ. 1987 แนบท้ายข้อตกลงทั่วไป โดยพิธีสารฉบับนี้ ได้กำหนดถึงรายการลดหย่อนภาษีศุลกากรใหม่ ตามแบบพิกัดฮาร์โมนายซ์ (Harmonized Commodity Description and Coding System) หรือ HS^{6,7} ซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาตามมาตรา 28 ของข้อตกลงทั่วไป

ปัญหาในประเด็นนี้ คือ การจำแนกประเภทของสินค้าที่จะต้องเจรจาลดภาษีศุลกากรต่อกัน ระบบการจำแนกประเภทสินค้าที่ใช้กันอยู่นั้นมีหลายระบบ ดังนี้

⁵GATT Activities, (1991) An Annual Review of the Work of the GATT Geneva, July 1992. p. 28-30.

⁶ฉวีวรรณ นันทน์ภูมิ, พิกัดศุลกากรระบบฮาร์โมนายซ์, วารสาร-ศุลกากร, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 หน้า 27-31

⁷ประสิทธิ์ เอกบุตร, การเจรจากราคาหลายฝ่ายรอบใหม่ของแกตต์กับประเทศไทย, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19 ฉบับที่ 3 หน้า 190

1.3.1) การจำแนกประเภทสินค้าตามระบบ CCCN (Custom Cooperation Council Nomenclature) จำแนกสินค้าออกเป็น 21 หมวด 99 ตอน ในตอนหนึ่งๆจะแบ่งจัดกลุ่มสินค้าออกเป็นประเภทพิกัด 1011 ประเภทในแต่ละหมวดและตอนจะมีหมายเหตุ (Legal Note) หลักเกณฑ์การตีความต่าง ๆ (Interpretative rules)

1.3.2) การจำแนกประเภทสินค้าตามระบบ SITC (Standard International Trade and Classification) เป็นระบบของคณะกรรมการสถิติแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Statistical Commission) ใช้เพื่อประโยชน์ในทางสถิติการค้าระหว่างประเทศ

1.3.3) การจำแนกประเภทสินค้าตามระบบ HS (Harmonized Commodity Description and Coding System) มีการจำแนกสินค้าออกเป็น 21 หมวด 96 ตอน ประเภทพิกัดเลขรหัส 4 ตัว 1241 ประเภท ประเภทย่อยเลขรหัส 6 ตัว 5019 ประเภท ระบบ HS นี้เป็นระบบที่พัฒนามาจากระบบ CCCN และ SITC

1.3.4) การจำแนกประเภทสินค้า ตามระบบพิกัดอัตราภาษี-ศุลกากรของญี่ปุ่น (Customs Tariff of Japan)

1.3.5) การจำแนกประเภทสินค้า ตามระบบพิกัดอัตราภาษี-ศุลกากรของสมาคมการค้าเสรีลาตินอเมริกา (Tariff Nomenclature for the Latin America Free Trade Association)

1.3.6) การจำแนกประเภทสินค้า เพื่อสถิติการค้าระหว่างประเทศของประชาคมยุโรป (Nomenclature of Goods for the External Trade Statistion of the European Community and Statistion of Trade between Member State)

1.3.7) การจำแนกประเภทสินค้า ตามระบบพิกัดอัตราภาษี-ศุลกากรของแคนาดา (Customs Tariff of Canada)

1.3.8) การจำแนกประเภทสินค้า ตามระบบพิกัดอัตราภาษี-ศุลกากรของสหรัฐอเมริกา (Customs Tariff of United States of America)⁸



⁸ วรวิไล วิบูลย์ศิริชัย, "ผลที่เกิดขึ้นภายหลังการนำพิกัดอัตราภาษี-ศุลกากรระบบฮาร์โมนีมาใช้ในประเทศไทย", วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2534)

เมื่อประเทศคู่สัญญาของแกตต์มีระบบการจำแนกประเภทสินค้าที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในการเจรจาให้ข้อตกลงย้อนทางภาษีศุลกากรต่อกัน เนื่องจากบางรายการสินค้าอาจจะแยกไว้ในพิกัดที่ต่างกันและมีอัตราการจัดเก็บภาษีศุลกากรไม่เท่ากัน จึงทำให้ประสิทธิภาพของการเจรจาให้ข้อตกลงย้อนทางภาษีศุลกากรต่อกันนั้น ดำเนินไปอย่างล่าช้า มีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ

ผลจากการเจรจาในรอบโตเกียว (Tokyo Round) ได้มีคำตัดสินของประชุมใหญ่ของแกตต์ (Decision of CONTRACTING PARTIES)⁹ เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ให้นำระบบ HS มาใช้ในการเจรจาลดภาษีศุลกากรระหว่างประเทศคู่สัญญาของแกตต์ ในการเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ซึ่งกำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อ 1 มกราคม ค.ศ. 1987

ประเทศไทยได้ประกาศใช้กฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรฉบับใหม่คือ พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2531¹⁰ โดยได้นำเอาวิธีการแยกประเภทสินค้าระบบ HS* มาใช้ ระบบ HS นี้ ดำเนินการภายใต้คณะกรรมการระบบพิกัดฮาร์โมนี (Harmonized System Committee) โดยประเทศที่เป็นสมาชิกร่วมกันก่อตั้งและดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ระบบ HS มีบทบาทที่สำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศมาก ประเทศไทยใช้ระบบ HS โดยไม่ได้เป็นสมาชิกอนุสัญญาดังกล่าว

1.4 ข้อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดราคาภาษีศุลกากรของแกตต์

การจัดเก็บภาษีศุลกากรอาจจัดเก็บได้หลายกรณีเก็บตามมูลค่างาน (ad valorem) คำนวณเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้า เก็บตามสภาพ (specific rate) โดยกำหนดจำนวนเงินต่อหน่วยไว้แน่นอนแล้วแต่ว่าสินค้านั้นจะใช้หน่วยอะไรเช่น กำลังแรงม้าสำหรับเครื่องยนต์ หรือเมตรสำหรับผ้าผืน ภาษีศุลกากรแบบผสม (compound tariff) คือคำนวณทั้งตามราคา และตามสภาพ

* โปรดดูรายละเอียดของการแยกประเภทสินค้าระบบ Harmonized System ในภาคผนวก ข

⁹) GATT, 30th Supp. BISD 17 (1984)

¹⁰) วิโรจน์ เลาทะพันธ์, "พิกัดอัตราศุลกากรระบบฮาร์โมนี มิติใหม่เพื่อความคล่องตัวของการส่งออกไทย". จุฬาลงกรณ์วารสาร ต.ค.-ธ.ค. 2532 หน้า 66.

ปัญหาในประเด็นนี้ก็คือ จะใช้ราคาใดเป็นราคาทางศุลกากรที่จัดเก็บภาษีศุลกากรที่จะต้องมีการประเมินราคาสินค้า โดยการนำราคาที่ถูกต้องแท้จริง (Actual Price) มาคิดเป็นค่าอากรและภาษีการค้า การประเมินราคาจะต้องให้ความเป็นธรรมต่อผู้ทำการค้าสุจริต ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีมาตรการในการควบคุมทางศุลกากร (Customs Control) การสืบสวน (Investigation) เพื่อป้องกันและปราบปราม (Enforcement) การกระทำอันเป็นการทุจริตด้านราคา หรือการฉ้อฉลด้านราคา (Valuation Fraud) การประเมินราคานอกจากให้ได้ภาษีอากรแก่รัฐแล้ว ยังเป็นเครื่องป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วย นอกจากนี้ราคาทางศุลกากรยังเป็นส่วนช่วยในทางการค้าระหว่างประเทศด้านอื่น ๆ เช่น ด้านสถิติ การจัดทำโควต้า การพิจารณาอนุญาตนำเข้า-ส่งออก การเก็บค่าอากรพิเศษ ตลอดจนการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ทางภาษีศุลกากร (Preferenece System)

ปัจจุบันราคาทางศุลกากรมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบราคาของแกตต์ (GATT Valuation Code) และ ระบบราคาของบรัสเซลส์ (BDV - Brussels Definition of Value) ดังจะกล่าวต่อไป¹¹

1.4.1) ราคาที่ได้มาโดยการไว้บรรทัดฐาน ตามมาตรา 7 ตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (Agreement on Implementation of Article VII of The General Agreement on Tariff and Trade) ซึ่งเรียกว่าระบบราคาของแกตต์ (GATT Valuation Code) ระบบราคาของแกตต์ ถือกำเนิดมาจากการเจรจาการค้าหลายฝ่าย (Multilateral Trade Negotiations) รอบโตเกียว (Tokyo Round) ตามมติที่ประชุมใหญ่ของแกตต์ ค.ศ. 1979 โดยถือหลักการเสมอภาค (Equality) หลักการต่างตอบแทน (Reciprocity) และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination)

ระบบราคาแกตต์เป็นไปตามแนวคิดของราคาที่เป็นจริง (Transactional Concept) โดยถือว่าราคาทางด้านศุลกากรควรจะต้องถือตามราคาที่ได้มีการชำระกันจริงในทางการค้าซึ่งจะทำให้ราคาทางการค้าและราคาศุลกากรสอดคล้องกัน ทั้งนี้หากไม่ปรากฏราคาดังกล่าว ก็อาจใช้ราคาอื่น ๆ มา

¹¹ ส.ท. ศิริบุญ, คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (The Customs Co-operation Council) วารสารศุลกากร ปีที่ 2 ฉบับที่ 10 หน้า 9-17

เป็นราคาศุลกากร เช่น ราคาเทียบเคียงของสินค้าชนิดเดียวกับที่นำเข้า หรือ สินค้าที่คล้ายคลึงกับที่นำเข้า ระบบราคาของแอกต์ต์มีผลใช้บังคับเมื่อ 1 มกราคม ค.ศ. 1981 ประกอบด้วยคณะกรรมการ 2 คณะ คือ

1) คณะกรรมการด้านราคาศุลกากร (Committee on Customs Valuation) ซึ่งมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำสนับสนุน ช่วยเหลือ ประเทศต่าง ๆ ให้เข้าเป็นภาคีสมาชิกระบบราคาของแอกต์ต์ ตลอดจนจัดการ ประชุมสมาชิกเพื่อศึกษาอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ของการนำเอาระบบราคาของ แอกต์ต์มาใช้ คณะกรรมการชุดนี้อยู่ ณ กรุงเจนีวา เลขานุการของแอกต์ต์ที่กรุง เจนีวาจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการชุดนี้

2) คณะกรรมการเทคนิคด้านราคาศุลกากร (Technical Committee on Customs Valuation) คณะกรรมการชุดนี้อยู่ ณ กรุงบรัสเซลส์ ในคณะมนตรีความร่วมมือศุลกากร ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนและการนำเอาข้อตกลงระบบราคาแอกต์ต์มาใช้ คณะกรรมการชุดนี้ประชุมกัน ปีละ 2 ครั้ง ทั้งคณะกรรมการด้านราคาศุลกากร และคณะกรรมการเทคนิคด้าน ราคาจะทำงานร่วมกัน โดยแต่ละคณะกรรมการจะส่งผู้สังเกตการณ์ถาวร (Permanent Observer) มาร่วมประชุมซึ่งกันและกัน

1.4.2) ระบบราคาของบรัสเซลส์ (Brussels Definition of Value -BDV) คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรได้ก่อตั้ง อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับราคาคือ Convention on the Valuation of Goods for Customs Purposes 15 December 1950 ในคณะมนตรีจะมีคณะกรรมการด้านราคา (Valuation Committee) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประเมิน ราคาสินค้าเพื่อวัตถุประสงค์ศุลกากร อนุสัญญานี้เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1953

ระบบราคา BDV กำหนดขึ้นเพื่อ

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นอย่างเดียวกันทางด้านราคา เพื่อเป็นหลักประกัน ในการปฏิบัติอย่างยุติธรรมต่อสินค้าที่นำเข้า
- 2) ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติทางการค้าในตลาดเปิด-เผย
- 3) เป็นหลักประกันในการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี
- 4) เป็นหลักประกันว่า ผู้สัจจริตจะได้รับความคุ้มครอง จากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม หรือการใช้ดุลพินิจที่มีข้อบ
- 5) ความสะดวกทางการค้า และการบริหารราชการ

ทั้งนี้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นราคามาตรฐานโดยอยู่บนพื้นฐานของราคาปกติ (Normal Price) ตามแนวความคิดของราคาที่จะเป็น (National Concept) การประเมินราคาตามคำจำกัดความด้านราคาของบรัสเซลส์ ปัจจุบันมีประเทศซึ่งเป็นภาคีสมาชิกเหลืออยู่เพียง 13 ประเทศ คิดเป็น 5 เปอร์เซ็นต์ของการค้าทั่วโลก การที่สมาชิกเหลืออยู่จำนวนน้อยและมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วหันไปเข้าเป็นสมาชิกระบบราคาของแกตต์

การประเมินราคาตามระบบราคาของแกตต์คือ การรับราคาตาม Transaction Value ซึ่งปรากฏใน Invoice โดยการนำเอามาตราร่างต่างๆ ของอนุสัญญามาใช้ที่ละมาตราตามลำดับ จะใช้ราคาสูงสุดหรือการกำหนดราคาขั้นต่ำเมื่อการประเมินอากรไม่ได้ และรายละเอียดปลีกย่อยในการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตลอดจนภาระในการพิสูจน์ความถูกต้องของราคาซื้อขายแตกต่างกันไปจากระบบของ BDV และค่อนข้างจะเป็นประโยชน์ต่อผู้นำเข้ามากกว่าระบบ BDV ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นอุปสรรค (Obstacles) สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing Countries) ซึ่งมีรายได้จากอากรนำเข้าเป็นหลัก เพราะจะทำให้ต้องสูญเสียรายได้ (Revenue) ส่วนหนึ่งไป แต่ในทางตรงข้ามหากใช้ระบบราคานั้นแล้ว ประเทศที่พัฒนาแล้วและเป็นคู่ค้าที่สำคัญ จะมองในแง่ที่ว่าเป็นประเทศที่ดำเนินการทางการค้าเป็นแนวสากล นอกจากนั้น ยังทำให้ไม่เป็นอุปสรรคต่อผู้นำเข้าและผู้ส่งออกทั้งภายใน และต่างประเทศ และสะดวกเร็วในการผ่านพิธีการยิ่งขึ้น

ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีสมาชิกทั้งระบบราคาของแกตต์ และระบบราคา BDV แต่ระบบราคาของไทยใช้พื้นฐานมาจาก BDV ซึ่งมีราคาศุลกากรเพียงราคาเดียว (Single Concept) ไม่มีราคาสำรอง (Alternative) ส่วนหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรของแกตต์ (GATT Valuation Code) มีราคาสำรองถึง 5 ลำดับ ซึ่งข้อตกลงราคาศุลกากรของแกตต์นั้น มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้นำเข้าเป็นสำคัญ เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นประเทศคู่สัญญาของแกตต์เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1982 ทำให้ประเทศไทยได้รับแรงกดดันจากประเทศคู่สัญญาอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วให้หันมาใช้ระบบราคาศุลกากรของแกตต์ในการประเมินเก็บภาษีศุลกากร^{12, 13}

¹² สกิด ลิมพงค์พันธุ์, "กฎหมายศุลกากรระหว่างประเทศ", วารสารศุลกากร ปีที่ 2 ฉบับที่ 9, หน้า 9-12

¹³ อุดม เฟิงนารีย์, ผลกระทบทางกฎหมายเศรษฐกิจของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์, วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2533)



1.5 ข้อพิจารณาปัญหาของการยกเว้นไม่ใช้ (Waivers) เป็นบทยกเว้นจากข้อตกลงทั่วไป ที่มีลักษณะเฉพาะให้มีการกระทำต่างไปจากข้อผูกพันตามมาตรา 2 การยกเว้นไม่ใช้ (Waivers) นี้ ปรากฏอยู่ในมาตรา 25(5) ของข้อตกลงทั่วไป ดังนี้

"ในกรณีเหตุแวดล้อมเป็นพิเศษที่เป็นการยกเว้น โดยไม่ได้บัญญัติไว้ เป็นอย่างอื่น ที่ประชุมใหญ่ของแกตต์อาจยกเว้นพันธกรณีที่มีต่อประเทศคู่สัญญาตามข้อตกลงทั่วไป โดยคำตัดสินใด ๆ จะต้องมีความเสี่ยงข้างมากสองในสาม และเสี่ยงข้างมากนั้น ต้องประกอบด้วยจำนวนประเทศคู่สัญญามากกว่าครึ่งหนึ่งที่ประชุมใหญ่อาจลงมติ ดังนี้

1) กำหนดกรณีเหตุแวดล้อมพิเศษ เพื่อการออกเสียงอย่างอื่นที่ใช้เพื่อการยกเว้นข้อผูกพัน และ

2) กำหนดบทที่สถานในกรณีที่จะเป็น เพื่อการใช้บทบัญญัติวรรค 5 น¹⁴ 14 , 15

หลักเกณฑ์ที่จะใช้การยกเว้นไม่ใช้ (waivers) ข้อตกลงทั่วไป คือ เมื่อมีกรณีเหตุแวดล้อมพิเศษ (exceptional circumstances) ที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในมาตราใด ๆ ในข้อตกลงทั่วไป คือต้องพิสูจน์ให้ได้เสียก่อนว่ามีเหตุยกเว้น แต่คำจำกัดความของเหตุแวดล้อมพิเศษนั้นเช่นใดที่จะเรียกได้ว่ามีเหตุแวดล้อมพิเศษคงต้องพิจารณาเป็นกรณีไป แต่ในทางปฏิบัตินี้ให้ทุกกรณีที่ได้เสนอมีเสียงรับรองตามมาตรา 25(5) ก็ถือว่ามีเหตุยกเว้นไม่ใช้

มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือ กรณีการยกเว้นไม่ใช้นั้นทำได้โดยเสี่ยงข้างมากสองในสามเท่านั้น เป็นข้อโต้แย้งที่ไม่สมควรจะอนุญาตให้ใช้สิทธิยกเว้นไม่ใช้พันธกรณีในส่วนที่หนึ่งของแกตต์ ในเรื่อง MFN และการให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากร (tariff concessions) เพราะการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนที่หนึ่งของแกตต์นั้น ต้องกระทำโดยเสียงเอกฉันท์ (unanimous) ของประเทศคู่สัญญาของแกตต์ทั้งหมด ในขณะที่การยกเว้นไม่ใช้นั้นใช้เสียงน้อยกว่าซึ่งปัญหาของการยกเว้นไม่ใช้ ทำให้มีการใช้สิทธิในทางที่บิดเบือนบทที่สถานของแกตต์ที่ต้องมีการให้ข้อลดหย่อนต่อกันของบรรดาประเทศคู่สัญญาแกตต์ การยก

¹⁴ Jackson, John H., (1969) *op.cit.*, p.240

¹⁵ Jackson, John H., (1986) *op.cit.*, p.313-314

เว้นไม่ใช้ตามมาตรา 25(5) ^{นี้}นี้อาจนำมาใช้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งในกรณีประเทศคู่สัญญาของแกตต์ ต้องเปลี่ยนแปลงระบบพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ให้เป็นระบบ Harmonized System ตามที่ได้มีการเจรจากันในรอบโตเกียว (Tokyo Round)

1.6 ข้อพิจารณาปัญหาข้อกำหนดว่าด้วยลำดับของการพัฒนา (Graduation Clause) หลักการลำดับของการพัฒนาได้กำหนดไว้ในหลักการทั่วไปในปฏิญญารัฐมนตรีว่าด้วยการเจรจารอบอุรุกวัย ซึ่งหลักการนี้เป็นผลมาจากการเจรจารอบโตเกียว (Tokyo Round) ตามคำตัดสินของที่ประชุมใหญ่ของแกตต์ (Decision of CONTRACTING PARTIES on 28 November 1979)¹⁶ ที่กำหนดให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างและเอื้ออำนวยเป็นพิเศษ (Differential and more Favourable Treatment) ต่อประเทศกำลังพัฒนา แต่ในปฏิญญารัฐมนตรีนั้นได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนา (Fuller Participation) และการต่างตอบแทน (Reciprocity) นั้นหมายถึง ให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับและหลักเกณฑ์ของแกตต์เพิ่มมากขึ้น โดยการลดการใช้ข้อยกเว้นให้น้อยลง และต้องปฏิบัติต่างตอบแทน ให้เท่าเทียมกับประเทศคู่สัญญาของแกตต์ที่พัฒนาแล้ว ประเทศพัฒนาแล้วจึงใช้หลักการของลำดับการพัฒนา (Graduation Clause) ของประเทศกำลังพัฒนาว่า ประเทศกำลังพัฒนาประเทศใดที่มีกำลังทางเศรษฐกิจพัฒนามากขึ้นเท่าเทียมกับประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศพัฒนาแล้วก็จะลดการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ทางการค้าลง^{17, 18}

ปัญหาในทางกฎหมาย ไม่มีข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ใดที่เป็นที่ยอมรับได้ว่าลักษณะใดที่เรียกว่าประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วจะเป็นผู้พิจารณาแต่เพียงฝ่ายเดียว และประเทศที่พัฒนาแล้วได้ใช้ประเด็นการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (Generalized System of Preferences) ตามมติของที่ประชุมใหญ่ของแกตต์ (GATT Decision of CONTRACTING PARTIES on 25 June 1971)¹⁹ เป็นข้อต่อรองในการเปิดตลาดการค้าของ

¹⁶ GATT, 26th Supp. BISD 203 (1980)

¹⁷ พิศาล มาฉวนพัฒน์, ประเทศกำลังพัฒนาในระบบการค้าระหว่างประเทศเสรี, วารสารกฎหมาย, ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 (2528) หน้า 109-142

¹⁸ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, สิทธิพิเศษทางการค้า ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแผนใหม่ระหว่างประเทศ : ปัญหาของหลักไม่ต่างตอบแทน, วารสารกฎหมาย ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (2528) หน้า 155-172

¹⁹ GATT, 18th Supp. BISD 24 (1972)

ประเทศกำลังพัฒนา ในทางปฏิบัติถึงแม้ว่าประเทศพัฒนาแล้วจะยินยอมให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (G.S.P.) ต่อประเทศกำลังพัฒนา แต่ก็มีเงื่อนไขสำคัญหลายประการ เช่น สินค้าบางชนิดจัดอยู่ในประเภท sensitive items เป็นสินค้าอ่อนไหวที่อาจสร้างผลกระทบต่อเนื้ออย่างรุนแรงในทางเศรษฐกิจ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในตลาดสินค้านั้น หรือเป็นสินค้ายกเว้น ไม่มีการให้ G.S.P. โดยมากจะเป็นสินค้าเกษตร ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา

หลักการของลำดับการพัฒนา (Graduation Clause) จึงเป็นปัญหาประการหนึ่งต่อประเทศกำลังพัฒนาในการเจรจาการค้า ซึ่งประเทศพัฒนาแล้ว ไม่สามารถกำหนดการเติบโตทางเศรษฐกิจว่าขั้นใดถึงจะพ้นสถานะการได้รับสิทธิพิเศษ เป็นมาตรการที่ใช้โดยเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากหลักการนี้ คือ ประเทศที่พัฒนาแล้วนั่นเอง

2. ปัญหาด้านรูปแบบการเจรจาในการลดภาษีศุลกากร

เพื่อให้การเจรจาดำเนินไปอย่างเป็นระบบ แกตต์ได้ตั้งคณะกรรมการเจรจาการค้า (Trade Negotiations Committee) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเจรจาการค้า โดยมีการจัดกลุ่มเจรจาออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่เจรจาด้านสินค้า (The Group for Negotiations on Goods : GNG) และกลุ่มที่เจรจาด้านบริการ (The Group for Negotiations on Services : GNS)²⁰ การจัดกลุ่มเช่นนี้จึงทำให้การเจรจากลางในการค้าสินค้าและการค้าบริการ เช่น การธนาคาร การประกันภัย การขนส่ง การก่อสร้าง การท่องเที่ยว ฯลฯ ต้องแยกออกจากกัน ซึ่งเป็นไปได้ยากที่จะมีการแลกเปลี่ยนข้อลดหย่อน ระหว่างการค้าบริการ กับการค้าสินค้า เพราะจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเสียเปรียบต่อประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในสินค้าบริการการเจรจาลดภาษีศุลกากรจึงขึ้นอยู่กับกลุ่มที่เจรจาด้านสินค้า GNG เท่านั้น สิ่งที่ควรพิจารณาในการเจรจาลดภาษีศุลกากรก็คือ จะใช้กระบวนการวิธีการใดหรือใช้รูปแบบการลดภาษีศุลกากรแบบใด จึงจะให้เกิดความเท่าเทียม และเป็นที่น่าพอใจต่อบรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์ได้มากที่สุด ปัญหาของการใช้วิธีการเจรจาจึงเป็นอุปสรรคควบคู่ไปกับปัญหาข้อกฎหมายของแกตต์ตลอดเวลา ที่มีมีการเจรจาลดภาษีศุลกากร ซึ่งจะไดวิเคราะห์ถึงปัญหาในการใช้วิธีการเจรจาลดภาษีศุลกากรดังต่อไปนี้

²⁰ Oxley, Alan., *op. cit.*, (1990) p. 145-147

2.1 ข้อพิจารณาปัญหาด้านการกำหนดวิธีการเจรจาให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากร

การกำหนดวิธีการเจรจาให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากร เป็นปัญหาสำคัญในทางปฏิบัติประการหนึ่ง ที่เกิดขึ้นในการเจรจาหรือขจัดอุปสรรคทางภาษีศุลกากร ซึ่งการกำหนดวิธีการเจรจา (Method for Negotiations)²¹ แบบใดแบบหนึ่งนั้นจะส่งผลในทางกฎหมายต่อตารางผูกพันการให้ข้อลดหย่อนตามมาตรา 2 (7) ของข้อตกลงทั่วไป ซึ่งกำหนดไว้ว่า "รายการลดหย่อนภาษีศุลกากร (schedules) ที่ประเทศคู่สัญญาแกตต์ตกลงลดหย่อนต่อกันนั้น ย่อมถือเป็นส่วนเดียวกัน (Integral part) กับส่วนที่หนึ่งของข้อตกลงทั่วไป" รายการลดหย่อนภาษีศุลกากรจึงมีผลผูกพันทางกฎหมาย (binding force) ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงทั่วไปแกตต์ ซึ่งหากประเทศคู่สัญญาแกตต์ จะเพิ่มภาษีศุลกากรจะต้องมีการเจรจาขอแก้ไข (modification) หรือถอนการให้ข้อลดหย่อน (withdrawal of concession) กับประเทศผู้ส่งออกตามมาตรา 28 ของข้อตกลงทั่วไปเสียก่อน

ในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย (Multilateral Trade Negotiations on Uruguay Round) จึงมีปัญหาในการกำหนดกระบวนการวิธีการเจรจาซึ่งที่ประชุมของแกตต์ได้เสนอแนวทางวิธีการเจรจาล้ำยากับการเจรจาในรอบต่าง ๆ ที่ผ่านมา เช่น การกำหนดเป็นสูตรคณิตศาสตร์ (algebraical formula) ตามที่ได้มีการเจรจากันในรอบโตเกียว (Tokyo Round) หรือการใช้วิธีการลดภาษีศุลกากรแบบ Linear tariff reduction ในการเจรจารอบเคนเนดี (Kennedy Round)²³

วิธีการเจรจาลดภาษีศุลกากรนั้นควรจะกำหนดไว้ว่าจะลดมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอัตราภาษีศุลกากรที่ใช้อยู่เดิม เช่น จะลดหย่อนภาษีศุลกากรมากสำหรับรายการสินค้าที่มีการเรียกเก็บภาษีศุลกากรในอัตราสูงแต่จะลดหย่อนภาษีศุลกากรน้อยสำหรับรายการสินค้าที่มีการเรียกเก็บภาษีศุลกากรในอัตราต่ำ

²¹Tamotsu Takase., The Role of Concessions in the GATT Trading System and their Implications for Developing countries, J.W.T.L. vol.21 No.5 Oct. 1987

²²Jackson, John H., (1986) op. cit., p.411

²³Jackson, John H., (1969) op. cit., p.223

2.2 ข้อพิจารณาเปรียบเทียบวิธีการลดภาษีศุลกากร ในรอบต่าง ๆ

ตามที่ได้วิเคราะห์ถึงการเจรจาลดภาษีศุลกากร ตามข้อตกลงทั่วไปในรอบต่าง ๆ ที่ผ่านมาในบทที่ 1 นั้น บรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์ ได้หาวิธีการแลกเปลี่ยนการให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรต่อกันในหลายวิธีการด้วยกัน จึงควรพิจารณาเปรียบเทียบถึงวิธีการต่าง ๆ ของการเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบที่สำคัญของการเจรจาให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรนั้น

2.2.1 การเจรจาลดภาษีศุลกากรใน 5 รอบแรกตั้งแต่ก่อตั้งแกตต์

กระบวนการที่ใช้ในการเจรจาให้ข้อลดหย่อนภาษีศุลกากรต่อกันของบรรดาประเทศคู่สัญญาแกตต์นั้น นับตั้งแต่เริ่มมีการก่อตั้งแกตต์ในปี ค.ศ. 1947 จนถึงการเจรจาอบดิลลอน (Dillon Round) ค.ศ. 1960-1961 ใช้วิธีการเจรจาเป็นรายสินค้า (selective product-by-product) หรือ (Item-by-item) ซึ่งเป็นวิธีการเจรจาการค้าที่บรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์ตกลงกันว่าจะพิจารณาที่ละรายการ โดยพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการลดภาษีศุลกากร เพื่อให้แน่ใจว่าผลรวมของการลดภาษีของแต่ละฝ่ายจะสมดุลกันหรือไม่

ปัญหาของการเจรจาที่ละรายการสินค้านั้น ต้องใช้ระยะเวลาในการตกลงพิจารณานาน เมื่อประเทศคู่สัญญาของแกตต์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ยิ่งทำให้ต้องใช้เวลามาก การเจรจาแต่ละรอบจึงสิ้นสุดลงอย่างล่าช้า สร้างความเบื่อหน่ายให้แก่ประเทศคู่สัญญาของแกตต์ที่เข้าร่วมเจรจา อีกทั้งความแตกต่าง (disparities) ของอัตราภาษีศุลกากร ที่มีอัตราสูงและต่ำ (peaks and valleys) แตกต่างกันมาก ทำให้การเจรจาตกลงลดภาษีศุลกากรแบบที่ละรายการสินค้านั้นตกลงกันได้ยาก ใช้เวลานาน

แต่การเจรจาที่ละรายการสินค้านั้น จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศคู่สัญญาของแกตต์ก็ต่อเมื่อ ประเทศนั้นมีสินค้าส่งออกจำนวนมาก รายการ และสินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตร หรือสินค้าขั้นปฐม (primary products) โดยปกติจะมีราคาสินค้าต่ำอยู่แล้ว

2.2.2 การเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบเคนเนดี และ รอบโตเกียว

เมื่อกระบวนการเจรจาที่ละรายการสินค้านั้น ต้อง

เสียเวลามาก ประเทศคู่สัญญาของแกตต์ก็ได้มีการตกลงเจรจากัน ใช้วิธีการเจรจาให้ข้อตกลงหย่อนทางภาษีศุลกากรอีกแบบหนึ่ง คือ การลดภาษีศุลกากรในอัตราเดียวกันให้แก่ทุกประเทศที่เข้าร่วมการเจรจา หรือเรียกว่า การลดภาษีศุลกากรเชิงเส้นตรง (linear tariff reduction) ยกเว้นสินค้าที่ระบุว่า เป็นสินค้าอ่อนไหว (sensitive)

การเจรจาในรอบเคนเนดี (Kennedy Round) ค.ศ. 1962-1967 ที่ใช้วิธีการ Linear tariff reduction นั้น ส่วนใหญ่ ประเทศอุตสาหกรรม (industrial countries) จะเป็นผู้เสนอรายการสินค้าที่จะลดภาษีศุลกากร โดยเสนอลดลง 50 เปอร์เซ็นต์ของอัตราภาษีทั้งหมด ยกเว้นสินค้าเกษตรซึ่งเป็นสินค้าขั้นปฐม ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่ผลิตสินค้าขั้นปฐมนั้น ได้รับอนุญาตไม่ต้องเข้าร่วมในการเจรจาโดยใช้วิธีดังกล่าว ภายหลังจากการเจรจารอบเคนเนดี มีอัตราการลดภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์

แต่อย่างไรก็ตามปัญหาของการเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบเคนเนดี ก็ยังคงมีอยู่ เนื่องจากได้มีประเทศคู่สัญญาของแกตต์ได้ขอยกเว้นรายการสินค้า (exception lists) ที่ไม่ต้องลดภาษีศุลกากรไว้ ซึ่งประเทศที่ไม่ได้เข้าร่วมเจรจาในวิธี Linear ดังกล่าวยังคงดำเนินการเจรจาภายใต้พื้นฐานของการเจรจาทีละรายการสินค้า (item-by-item)

ในรอบโตเกียว (Tokyo Round) ซึ่งเริ่มมีการเจรจาตั้งแต่ ค.ศ. 1973 ได้มีการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (non-tariff measure) เพิ่มมากขึ้น มีการทำข้อตกลงแยกหลายประการ มีการใช้วิธีการ Linear ลดภาษีศุลกากรเช่นเดียวกับรอบเคนเนดี โดยคำนวณการลดภาษีศุลกากรด้วยสูตรทางคณิตศาสตร์ เพื่อหาค่าเฉลี่ยว่าประเทศคู่สัญญาของแกตต์ ประเทศใดควรลดอัตราภาษีศุลกากรลงเท่าใด โดยหลักการพื้นฐานแล้ว ประเทศที่ใช้อัตราภาษีศุลกากรที่สูงมากกว่า ควรลดลงอย่างมากกว่า ประเทศที่มีอัตราภาษีศุลกากรที่ต่ำกว่า แต่ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการหาค่าเฉลี่ยการลดภาษีศุลกากรก็ยังคงมีอยู่เหมือนเดิม ถึงแม้ว่าจะใช้สูตรทางคณิตศาสตร์แล้วก็ตาม เพราะก่อนที่จะมีการเจรจาในรอบอูรุกวัย หลายประเทศได้ใช้ระบบการคำนวณเก็บภาษีศุลกากรที่แตกต่างกันหลายวิธีจนทำให้มีความเหลื่อมล้ำด้านอัตราภาษีศุลกากรอยู่มาก

2.2.3 เปรียบเทียบการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบต่างๆ กับรอบอูรุกวัย

ปัจจุบัน การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบต่างๆ ได้ดำเนินมาจนถึงรอบที่ 8 ซึ่งเรียกว่าการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอูรุกวัย มีการแบ่งการเจรจาออกเป็นหลายประเด็น ประเด็นที่มีความก้าวหน้าในการเจรจา คือ ประเด็นการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบต่างๆ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบต่างๆ ที่ผ่านมา ก็ยังคงประสบปัญหาจากการใช้กระบวนการวิธในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบต่างๆ เช่นเดียวกัน ประกอบกับจำนวนประเทศคู่สัญญาของแกตต์ได้เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 100 ทำให้การเจรจาต้องเป็นไปโดยยาก ส่วนระบบการใช้อัตราภาษีศุลกากรที่แตกต่างกันนั้น เนื่องมาจากระบบการจำแนกประเภทสินค้า (classification) ที่แตกต่างกัน แต่ปัจจุบันการเจรจาในรอบอูรุกวัย ได้มีมติที่ประชุมใหญ่ของแกตต์ (Decision of CONTRACTING PARTIES) เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ให้นำระบบ HS มาใช้ในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบต่างๆ ระหว่างประเทศคู่สัญญาของแกตต์ กำหนดให้ใช้ผลบังคับใช้ เมื่อ 1 มกราคม ค.ศ. 1987 ได้มีประเทศคู่สัญญาของแกตต์หลายประเทศลงนามรับรองการใช้ระบบ HS นี้ ส่วนประเทศไทยได้นำระบบ HS มาใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1988 โดยไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาาระบบฮาร์โมนิซ์ HS

เนื่องจากพิกัดอัตราศุลกากรระบบ ฮาร์โมนิซ์ มีหลักการและวิธีการแบ่งประเภทสินค้าที่สอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทั้งในด้านการผลิต การอุตสาหกรรม และการค้าของโลก นอกจากนี้ยังมีการแบ่งประเภทของสินค้าออกเป็นประเภทย่อยเป็นจำนวนมาก ทำให้สินค้ารายการที่สำคัญปรากฏเห็นชัดเจนขึ้น ทำให้ปัญหาด้านตีความลดลง เป็นผลดีต่อการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศ ช่วยให้การเจรจาแลกเปลี่ยนข้อมูลทางภาษีศุลกากรต่อกัน ทำได้สะดวกถูกต้อง และแน่ชัดยิ่งขึ้น ทั้งในระดับการทำการค้าแบบทวิภาคี หรือพหุภาคี ในแกตต์ และอื่น ๆ

3. ปัญหาของการเจรจาการค้าในกรอบการเจรจาแบบพหุภาคี ของข้อตกลงทั่วไป

การเจรจาการค้าหลายฝ่าย (Multilateral Trade - Negotiations) ในกรอบของแกตต์นั้น โดยปกติจะมีการเจรจาทั้งแบบทวิภาคี (Bilateral Negotiations) และการเจรจาแบบพหุภาคี (Multilateral Negotiations) ตามหลักเกณฑ์ของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายของแกตต์ ประเทศคู่สัญญาของแกตต์แต่ละประเทศต้องมีการให้ข้อมูลทางภาษีศุลกากรต่อกันเป็นการต่างตอบแทน

การให้ข้อลดหย่อนต่อกันซึ่ง เจริญจากันแบบทวิภาคีนั้นจะมีผลต่อประเทศ คู่สัญญาแกตต์อื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์ MFN การเจรจาทวิภาคีจึงเป็นกระบวนการ เจริญจากันหนึ่งของแกตต์²⁴ ประเด็นการเจรจาพหุภาคีการนั้น เป็นประเด็น ที่มีมานานตั้งแต่ก่อตั้งแกตต์ ซึ่งลักษณะของกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติใน แกตต์ได้กำหนดเงื่อนไขในการเจรจาให้ข้อลดหย่อนทางพหุภาคีการ ในรอบ อรุณวิถีว่า หากประเทศคู่สัญญาของแกตต์ประเทศใดที่ยังไม่เสนอ (offer) อัตราการลดพหุภาคีการ ก็ไม่สามารถนำอัตราข้อเสนอการลดพหุภาคีการของ ประเทศคู่สัญญาแกตต์ประเทศอื่น ๆ ไปเปรียบเทียบพิจารณาหาความเหมาะสมได้

ประเด็นปัญหาในส่วนนี้ก็คือ เมื่อได้มีการเจรจากันในระดับพหุภาคีแล้ว พบว่าข้อเสนอการลดภาษีนำเข้าของประเทศคู่สัญญาแกตต์อื่น ๆ ยังไม่อยู่ในระดับ ที่น่าพอใจ ก็อาจมีการเจรจาต่อรองในระดับทวิภาคีกันอีก สำหรับประเทศที่เป็น คู่ค้าสำคัญต่อกัน ทำให้การเสนอตารางข้อลดหย่อน (schedules of concessions) ล้าช้าลง เป็นผลเสียต่อการเจรจามาก

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในส่วนประเด็นปัญหาข้อกฎหมายของแกตต์ที่มี ช่องว่าง (loopholes) มากมาย อีกทั้งข้อยกเว้นในกรณีต่าง ๆ²⁵ ทำให้ ประเทศคู่สัญญาของแกตต์บางประเทศไม่เข้าร่วมเจรจาเสนอ (offer) ตาราง รายการสินค้า การให้ข้อลดหย่อนทางพหุภาคีการ ต่อประเทศคู่สัญญาแกตต์ ประเทศอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์ต่างตอบแทน (reciprocity) แต่จะรอประโยชน์ แบบได้เปล่า (Free Ride) จากการที่ประเทศคู่สัญญาแกตต์อื่น ๆ ลดพหุภาคีการ ซึ่งเป็นผลมาจากหลัก MFN ทำให้ประเทศคู่สัญญาของแกตต์ไม่ค่อยเสนอข้อลด หย่อนของตนในการเจรจารอบอรุณวิถี ทำให้การเจรจาพหุภาคีการไม่ ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของการค้าระหว่าง ประเทศ

นอกจากนี้ถึงแม้ว่าบางประเทศคู่สัญญาของแกตต์ไม่ได้เข้าร่วมเจรจา การลดพหุภาคีการ แต่แกตต์ก็เปิดโอกาสให้มีการกระทำไปได้ฝ่ายเดียว (unilateral) ตามกระบวนการลดพหุภาคีการโดยทั่วไป ซึ่งในกรณีนี้จะ สังเกตเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในการเจรจาพหุภาคีการรอบอรุณวิถี²⁶

²⁴ Rode, Reinhard., GATT and conflict Management A Transatlantic Strategy for a Stronger Regime (1990) p.32

²⁵ Rode, Reinhard., op. cit., (1990) p.58

²⁶ Oxley, Alan., op. cit., (1990) p.106

4. ปัญหาการเจรจาวิภาคีนอกกรอบการเจรจาของข้อตกลงทั่วไป

ตามที่กล่าวมาแล้วถึงกรณีที่หากประเทศคู่สัญญาของแกตต์ ถอนหรือยกเลิกการให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรต่อประเทศคู่สัญญาแกตต์ประเทศอื่น จะต้องมีการชดเชยค่าเสียหาย (compensation adjustment) ตามมาตรา 28 ของข้อตกลงทั่วไปหรือในกรณีที่ประเทศคู่สัญญาของแกตต์ประเทศใดประเทศหนึ่งได้ใช้มาตรการฉุกเฉินจำกัดการนำเข้า ต่อสินค้าบางประเภท (Emergency Action on Imports of Particular Products) ตามมาตรา 19 ของข้อตกลงทั่วไป ก็ต้องมีการชดเชยค่าเสียหายเช่นเดียวกัน จากกรณีดังกล่าวทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed countries) หันมาใช้มาตรการบางประการกับประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) นอกกรอบของแกตต์ เช่น ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary export restraints : VERs) หรือข้อตกลงการจัดระเบียบการตลาด (Orderly marketing agreements : OMAs) เป็นมาตรการที่ไม่ชัดเจน (grey areas) เป็นเครื่องมือที่ประเทศที่พัฒนาแล้วใช้เพื่อหลีกเลี่ยงหลักการ และกฎเกณฑ์ของแกตต์ ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วจะใช้วิธีการทางการเมืองเจรจาให้ประเทศกำลังพัฒนา หรือด้อยพัฒนายอมรับการเจรจา แบบวิภาคีนอกกรอบของแกตต์ ทำให้เกิดลัทธิกีดกันทางการค้า (protectionism) เช่น ข้อตกลงสิ่งทอ (Multi-Fibre Arrangement) เป็นการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ VERs การตกลงสัญญา MFA แต่ละครั้ง แกตต์จะต้องรู้เห็นด้วย และในแกตต์ก็มีหน่วยงานที่จะติดตามเรื่องเกี่ยวกับ MFA โดยเฉพาะ ที่เรียกว่า Textile - Surveillance Body (TSB) ข้อตกลง MFA เป็นข้อตกลงแบบพหุภาคี ซึ่งทำขึ้นระหว่างประเทศผู้ส่งออกกับประเทศผู้นำเข้าสิ่งทอ โดยที่ประเทศที่ส่งออกนั้นตกลงที่จะจำกัดปริมาณการส่งออกของตนเอง และ MFA เป็นกรอบในการทำสัญญาวิภาคี (Bilateral Agreement) ระหว่างประเทศผู้นำเข้ากับผู้ส่งออก โดยที่สัญญาวิภาคีนั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบของ MFA ระยะเวลาการบังคับใช้ MFA อยู่ในช่วงประมาณ 3-4 ปี แล้วแต่จะตกลงกัน²⁷ ซึ่งถ้าหากมีการเจรจากรอบของแกตต์เช่นนี้ จะทำให้บรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์ไม่ค่อยเสนอการลดภาษีศุลกากรลงในกรอบของแกตต์

ปัจจุบัน การกีดกันการค้าสิ่งทอจะเริ่มคลี่คลายลงบ้าง เนื่องจากมีประเทศผู้นำเข้าหลายประเทศเช่นประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ และฟินแลนด์ ได้ประกาศที่จะยกเลิกการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอ หลังจาก MFA IV สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1991

²⁷ ศุภิช ศุภชลาศัย, "การกีดกันการค้าสิ่งทอในตลาดโลก" วารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2533 หน้า 71-88

ในการเจรจาต่อรองการค้า มี การนำเอาสินค้าสิ่งทอเข้ามาเจรจาใน แยกต้งเป็นครั้งแรก แต่ประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่ เช่น สหรัฐอเมริกา ประชาคม ยุโรปและแคนาดา ยังคงกีดกันการค้าสิ่งทอต่อไป โดยที่ประเทศเหล่านี้ได้เสนอ แนวทางที่จะค่อย ๆ ลดการกีดกันลงทีละน้อย โดยใช้เวลานับ 10 ปี โดยช่วง เวลานั้นจะนำการกีดกันวิธีอื่นมาใช้ เช่น การใช้ Global Quota และ Tariff Quota ซึ่งเป็นมาตรการกีดกันทางการค้า (protectionism) อีก รูปแบบหนึ่ง อันเป็นปัญหาต่อการเจรจาลดอุปสรรคทางภาษีศุลกากรรอบอรรุภัย ขื่อต่อหลักการของแกตต และไม่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี เป็นผลเสียต่อการขยายตัวทางการค้าของโลก

4. ข้อพิจารณาของประเทศไทยต่อปัญหาการเจรจาลดภาษีศุลกากรรอบอรรุภัย

เมื่อประเทศไทยได้ภาคยานุวัติ (accession) เข้าเป็นประเทศคู่ สัญญาของแกตต เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1982 ประเทศไทยได้มีการปรับปรุง โครงสร้างทางเศรษฐกิจ แก้ไขโครงสร้างภาษีศุลกากรและข้อกฎหมาย ต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ การพิจารณาของ ประเทศไทยจะมีการลดภาษี ภายใต้เงื่อนไขการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต โดยการลดต้นทุน ซึ่งมีผลทำให้อุตสาหกรรมการส่งออกสินค้าของ ไทยมีต้นทุนที่ถูก ลงเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกได้มากขึ้น ทำที่ของประเทศไทย ในเรื่องภาษีศุลกากรนั้น จะจัดให้มีการลดภาษีศุลกากรลง ในทกระดับ และปรับ- ปรับปรุงโครงสร้างภาษีศุลกากรนำเข้าทั้งระบบ โดยคณะทำงานพิจารณาปรับโครงสร้าง ภาษีศุลกากรได้พิจารณา กำหนดอัตราภาษีศุลกากรไว้แล้ว 6 อัตราจากเดิม ที่กรมศุลกากรกำหนดไว้ 5 อัตรา โดยอัตราภาษีศุลกากรทั้ง 6 อัตรา ได้แก่ 0, 1, 5, 10, 20 และ 30

สำหรับรายละเอียดการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร มีดังนี้

- 1) อัตราร้อยละ 0 จะใช้กับสินค้าที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี เช่น สินค้าที่นำเข้ามาผลิตเพื่อการส่งออก
- 2) อัตราร้อยละ 1 จะใช้กับสินค้าที่เป็นวัตถุดิบที่ได้จากทรัพยากร- ธรรมชาติ เช่น สินค้าแร่ต่าง ๆ อาทิ สังกะสี ทองแดง
- 3) อัตราร้อยละ 5 จะใช้กับสินค้าวัตถุดิบทั่วไป
- 4) อัตราร้อยละ 10 จะใช้กับสินค้านำเข้ากึ่งสำเร็จรูป

5) อัตราร้อยละ 20 จะใช้กับสินค้าสำเร็จรูปทั่วไป

6) อัตราร้อยละ 30 จะใช้กับสินค้าควบคุมบางชนิด เช่น สินค้าต้องห้ามบางประเภท ซึ่งสินค้าต้องห้ามชนิดใดที่ขณะนี้เก็บภาษีศุลกากรร้อยละ 30 อยู่ ในอนาคตก็จะปรับลดลงมาเหลือไม่เกินร้อยละ 30 และการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรครั้งนี้ ก็จะมีส่วนที่ไปสอดคล้องกับข้อตกลงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ด้วย

ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยได้พัฒนาด้านเศรษฐกิจไปอย่างรวดเร็ว เพราะมีการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมการนำเข้าและการส่งออก รวมทั้งมีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีของการผลิตมากขึ้น ทำให้ไทยสามารถนำสินค้าทั้งจากภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมออกไปขายในต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็มีการนำเข้าสินค้าเพื่อมาพัฒนาภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม กองเลขาธิการกศนเห็นเห็นว่า ประเทศไทยยังคงให้ความคุ้มครองสินค้าในตลาดภายในอยู่ อุปสรรคทางการค้าของประเทศไทยในตลาดโลกก็ยังคงมีอยู่ ในเรื่องของอัตราภาษีสำหรับสินค้านำเข้า ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศลดภาษีการนำเข้าแกดต์ตลอดจนการนำเข้าปิโตรเลียมและซีเมนต์ก็ตาม แต่ก็ยังมีสินค้าอีกหลายชนิดที่มีคุ้มครองด้านภาษี เช่น สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์จากหนังสัตว์ และรถยนต์ที่มีการเก็บภาษีในอัตราที่สูง ทำให้สินค้าจากต่างประเทศไม่สามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดของไทยได้