

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

เป็นที่ยอมรับกันมานานแล้วว่าการทุ่มตลาดนั้นไม่เป็นข้อห้ามตามแกตต์ เพราะโดยลำพังการทุ่มตลาดในระยะสั้นๆ ย่อมจะก่อให้เกิดผลดีต่อผู้บริโภค แต่แกตต์อนุญาตให้บรรดาประเทศสมาชิกสามารถทำการเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดได้ ถ้าการทุ่มตลาดนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมของประเทศสมาชิก ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของแกตต์ที่ต้องการส่งเสริมระบบการค้าเสรี เนื่องจากการทุ่มตลาดอาจก่อให้เกิดความเสียหายกับอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ถูกทำการทุ่มตลาดได้ และจะนำมาซึ่งการผูกขาดทางด้านราคาได้ในที่สุด ด้วยเหตุนี้แกตต์จึงอนุญาตให้บรรดาประเทศภาคีสมาชิกสามารถเข้ามาแทรกแซงต่อระบบการค้าเสรีได้ โดยทำการเก็บอากรตอบโต้ได้เท่ากับ Dumping Margin ซึ่งการกำหนดข้อจำกัดในลักษณะนี้ก็เพื่อให้การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเป็นไปอย่างระมัดระวัง และเพื่อมิให้ประเทศต่างๆ ทำการตั้งกำแพงภาษีขึ้นมาใหม่

จากการศึกษาวิเคราะห์จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันเมื่อประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมมากขึ้น กล่าวคือ จากการทำดีแต่เป็นเพียงการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าได้กลายมาเป็นประเทศผู้ส่งออกที่สำคัญประเทศหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ประเทศไทยจะพบกับภารกิจกันทางการค้าในรูปแบบต่างๆ จากประเทศคู่ค้า ปัญหาทางการค้าส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2531 - 2533 ก็คือ การที่ประเทศไทยถูกดำเนินการโต้สวนในเรื่องของการทุ่มตลาดและการช่วยอุดหนุนการส่งออกจากประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป คานาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ มากถึง 11 รายการ ซึ่งในบางกรณีเมื่อทำการโต้สวนแล้ว ไม่ปรากฏว่าประเทศไทยได้ทำการทุ่มตลาดสินค้า แต่การโต้สวนดังกล่าวก็มีผลกระทบต่อการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้การส่งสินค้าจากประเทศไทยหยุดชะงักลง

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยดังกล่าว มีหลายกรณีที่มีการโต้สวนถึงการ

ทุ่มตลาดเป็นไปเพื่อตอบสนองนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศที่ทำการไต่สวนถึงการทุ่มตลาด เช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีการไต่สวนถึงการทุ่มตลาดมากที่สุดในโลก โดยที่การไต่สวนในบางกรณีเป็นไปเพื่อเพิ่มอำนาจการในการเจรจาต่อรองทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกากับประเทศคู่ค้า

สาเหตุสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถดำเนินมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดได้บ่อยครั้งและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือการที่สหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญในการป้องกันการทุ่มตลาดที่สมบูรณ์ชัดเจน ทั้งทางสารบัญญัติและวิธีบัญญัติเช่นเดียวกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ มีการบัญญัติถึงคำนิยามต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการทุ่มตลาด อาทิเช่น คำนิยามของคำว่า "สินค้าที่คล้ายคลึงกัน" (Like Product) และอุตสาหกรรมของประเทศว่าหมายถึงอะไร อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในเรื่องการหาราคาปกติของสินค้าเพื่อจะนำมาพิจารณาว่ามีการจำหน่ายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าราคาปกติหรือไม่ ซึ่งการหาราคาปกติของสินค้านั้นมีหลายวิธีตามแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการพิสูจน์ความเสียหายว่าจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างไรบ้าง ส่วนในบทบาทคดีเรื่องวิธีบัญญัตินั้น สหรัฐอเมริกาก็ได้มีการจัดองค์กรผู้ทำหน้าที่ไต่สวนถึงการทุ่มตลาด และองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาความเสียหายแยกออกจากกัน คือ ITA และ ITC เพื่อให้ได้องค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านและมีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน โดยการเริ่มการไต่สวนนั้นสามารถทำได้สองทาง คือ โดยผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้เริ่มการไต่สวนหรืออีกกรณีคือ ITA ริเริ่มทำการไต่สวนเอง ส่วนระยะเวลาในการไต่สวนนั้นกฎหมายของสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนดระยะเวลาไว้เป็นขั้น ๆ นับตั้งแต่เริ่มการไต่สวนการออกคำวินิจฉัยเบื้องต้น การออกคำวินิจฉัยขั้นสุดท้าย จนถึงการเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด เพื่อให้องค์กรผู้ทำการไต่สวนออกคำวินิจฉัยในขั้นต่างๆ ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาไม่ช้าเกินไปและไม่เร็วเกินไป เนื่องจากการทุ่มตลาดเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนจึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่พอสมควรในการพิจารณาไต่สวนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด และในขณะเดียวกันการไต่สวนก็ไม่ควรที่จะใช้เวลานานเกินไปเพราะเมื่อองค์กรผู้ทำการไต่สวนถึงการทุ่มตลาดมีคำวินิจฉัยเบื้องต้นว่าการขายสินค้าต่ำกว่าราคาปกติจริงก็จะมีคำสั่งให้วางหลักประกัน ซึ่งในส่วนนี้หากการไต่สวนล่าช้าออกไปมากก็ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนได้ นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญให้มีการทบทวนจำนวนอากรตอบโต้การทุ่มตลาดเมื่อครบทุก 1 ปี เพื่อให้ได้จำนวนอากรตอบโต้ที่เหมาะสมเมื่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่าบทบาทสำคัญในกฎหมายของสหรัฐอเมริกาโดยส่วนมากแล้วมีรายละเอียดที่สอดคล้องกับ Anti-Dumping Code

อย่างไรก็ดีปรากฏว่าในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาได้ทำการพัฒนากฎหมายภายใน

ของตนในบางเรื่องจนเกินเลยออกไปจากขอบเขตของแกตต์ และ Anti-Dumping Code เช่น การคิดความเสียหายแบบสะสม Diversionary Dumping และ Circumvention Dumping เป็นต้น แต่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบการค้าระหว่างประเทศได้ในอนาคต คือ การที่สหรัฐอเมริกาได้ตรา Omnibus Trade and Competitiveness Act, 1988 ได้แก้ไขมาตรา 301 ของ Trade Reform Act, 1974 ให้ถือว่าการกีดกันการค้าเป็นการกระทำทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมอย่างหนึ่ง ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าในอนาคตหากสหรัฐอเมริกาทำการไต่สวนตาม Tariff Act of 1930 แล้วไม่พบว่ามี การกีดกันการค้า หรือมีความเสียหายเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมภายในประเทศ สหรัฐอเมริกาก็อาจนำ มาตรา 301 มาใช้ตอบโต้การกีดกันการค้าได้อีกทางหนึ่งด้วย โดยสหรัฐอเมริกาไม่ต้อง พิสูจน์ความเสียหาย

ในส่วนของกฎหมายไทย คือ พระราชบัญญัติป้องกันการกีดกันการค้า พ.ศ. 2507 มีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน ขาดรายละเอียดที่สมบูรณ์ ทั้งในทางสารบัญญัติและ วิธีบัญญัติ เมื่อเทียบกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศหรือกฎหมายของต่างประเทศ ไม่ว่าจะ เป็น Antidumping Code หรือกฎหมายป้องกันการกีดกันการค้าของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันการกีดกันการค้า พ.ศ. 2507 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่อง การคิดราคาปกติของสินค้า และการพิสูจน์ความเสียหาย รวมทั้งขาดบทบัญญัติในเรื่อง วิธีไต่สวนถึงการกีดกันการค้าในขั้นตอนต่าง ๆ ก่อให้เกิดผลกระทบกับประเทศไทย คือ ทำให้ไม่สามารถจะนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีที่มีการกีดกันการค้า สินค้า จากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยได้ ซึ่งมีผลให้ประเทศไทยไม่สามารถเพิ่ม อำนาจในการเจรจาต่อรองทางการค้าได้

ในการพิจารณาถึงวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการนำกฎหมายที่ใกล้เคียงกับพระราช บัญญัติป้องกันการกีดกันการค้า พ.ศ. 2507 มาบังคับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการส่งออกภายนอก และการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ก็ล้วนแต่มีปัญหาในทาง ปฏิบัติด้วยกันทั้งสิ้น

2. ข้อเสนอแนะ

จากการที่กฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการป้องกันการกีดกันการค้า มี ปัญหาในการบังคับใช้ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองผู้ผลิตและผู้บริโภคภายในประเทศใน กรณีฉุกเฉินได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องเร่งดำเนิน

การแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดให้มีหลักเกณฑ์และกระบวนการที่ทันสมัยทัดเทียมกับประเทศต่างๆ และสอดคล้องกับแกตต์ เพื่อเป็นที่ยอมรับของนานาชาติในระดับประเทศ

ส่วนแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยนั้น ควรจะประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ในส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติ ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับคำนิยามต่าง ๆ เช่น การทุ่มตลาดสินค้าชนิดเดียวกัน (Like Product) อุตสาหกรรมภายในประเทศ เป็นต้น รวมทั้งบัญญัติถึงวิธีการคิดราคาปกติของสินค้าในลักษณะต่าง ๆ และการพิสูจน์ความเสียหายซึ่งจะต้องเป็นระดับความเสียหายอย่างมาก มิใช่ความเสียหายตามธรรมดา เพื่อให้สอดคล้องกับแกตต์และเป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ โดยควรบัญญัติถึงหลักการในการพิสูจน์ความเสียหายให้ชัดเจนว่าจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบของการทุ่มตลาดที่จะมีต่อราคาของสินค้าและผู้ผลิตภายในประเทศ รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ความสามารถในการผลิต การขาย ส่วนแบ่งในตลาด กำไร เงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนและโปร่งใสในการพิสูจน์ความเสียหาย

นอกจากนี้ ยังควรมีบทบัญญัติในเรื่องการเกิดความเสียหายแบบสะสม Diversionary Dumping และ Circumvention Dumping ไว้ด้วยเช่นเดียวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทางเทคโนโลยี และแม้ว่าเรื่องดังกล่าวจะไม่มีในแกตต์ แต่แกตต์ก็ไม่ได้ห้ามไว้

2.2 ในส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัติ จะต้องมีบทบัญญัติกำหนดองค์กรที่จะทำหน้าที่พิจารณาถึงการทุ่มตลาดแยกเป็นองค์กรที่จะทำการพิจารณาการทุ่มตลาด และองค์กรที่พิจารณาความเสียหายแยกออกจากกัน เพื่อสร้างองค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน โดยเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านการค้าระหว่างประเทศ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์ชั้นมาต่างหากอีกชุดหนึ่งซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ทำหน้าที่รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์ผู้ทำการพิจารณาถึงการทุ่มตลาด องค์กรผู้ทำการพิจารณาความเสียหาย โดยเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องของการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรผู้ทำการไต่สวนอีกชั้นหนึ่ง

ในส่วนของขั้นตอนในการไต่สวนจะต้องบัญญัติให้มีการกำหนดระยะเวลาในการไต่สวน ทั้งในขั้นการไต่สวนขั้นต้นและการไต่สวนขั้นสุดท้ายให้มีความชัดเจน

แน่นอน เพื่อไม่ให้การไต่สวนเป็นไปอย่างรวดเร็วจนเกินไป อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้ผลิตและผู้บริโภคได้ ส่วนหลักการที่จะบัญญัติไว้ประกอบกับการไต่สวนขององค์กรต่าง ๆ ก็คือ หลักความเป็นกลางของคณะกรรมการ หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย หลักการรักษาความลับของเอกสาร และหลักการอื่น ๆ ที่จำเป็นจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายฉบับใหม่ที่จะออกมานั้นมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งยังสามารถเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับประเทศไทยมากขึ้น ในที่สุดก็จะส่งผลให้ระบบอุตสาหกรรมภายในประเทศได้รับความคุ้มครองมากขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย