



บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

### ลักษณะทั่วไปของข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์

เบื้องหลังของการก่อตั้งข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ และข้อตกลงทั่วไป (General Agreement) นั้น เกิดจากการที่ประเทศต่าง ๆ ประสบปัญหา เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเหล่านี้จึงได้แก้ปัญหาด้วยการควบคุมปริมาณสินค้า เข้าประเทศตน จึงทำให้เกิดอุปสรรคในทางการค้าระหว่างประเทศขึ้น ดังนั้นหลังจากที่ได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติแล้วสหรัฐอเมริกา จึงได้เสนอข้อมติ เรียกประชุมสหประชาชาติ เกี่ยวกับการค้า และจ้างแรงงาน (Trade and Employment) และได้มีการตกลงวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับนโยบายการประเมินราคาศุลกากรขึ้น เป็นครั้งแรก เป็นข้อตกลงทั่วไป เกี่ยวกับพิกัดอัตราศุลกากรและการค้า (General Agreement on tariffs and trade) ซึ่งรู้จักกันทั่วไปในนาม GATT โดยมีบทบัญญัติในการประเมินราคาศุลกากรในมาตรา 7 ของข้อตกลงนี้ โดยมีประเทศต่าง ๆ รวม 23 ประเทศร่วมลงนาม เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่ที่เป็นภาคีในขณะนั้น เป็นประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว จึงมีผู้ขนานนามภาคีแกตต์ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1964 ว่า The rich man club

ในระยะต่อมาแกตต์ได้ปรับปรุงข้อบังคับหลายอย่าง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประเทศกำลังพัฒนา จำนวนสมาชิกจึงเพิ่มขึ้นเป็น 90 ประเทศ โดยมี 3 ใน 4 เป็นประเทศที่กำลังพัฒนาจำนวนสมาชิกของแกตต์ครอบคลุมกว่า  $\frac{4}{5}$  ของการค้าของโลกในช่วงนี้คำว่า The rich man club จึงค่อยกลายลง

เมื่อมีการยอมรับหลักเกณฑ์ในมาตรา 7 ของข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับพิกัดอัตราศุลกากรและการค้าแล้ว ต่อมาได้มีการเอามาตรา 7 นี้ มาใช้เป็นหลักในการทำข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ขึ้น ซึ่งข้อตกลงนี้เกิดขึ้นจากผลของการประชุมในรอบโต เกียว ในการประชุมในรอบโต เกียวนี้จัดให้มีขึ้น เพื่อปรับปรุงกรอบทางกฎหมายสำหรับควบคุมหลักปฏิบัติในการค้าระหว่างประเทศ (improved legal framework for conduct of world trade) ซึ่งรวมถึงมาตรการทางด้านภาษีศุลกากร และไม่ใช่ภาษีศุลกากร เช่น การให้เงินอุดหนุน ภาษี ได้ตอบ การช่วยเหลือทางด้านเทคนิค การประเมินราคา

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้จึงสรุป เบื้องหลังของการก่อตั้งข้อตกลงราคาบุคลากรแอดดีได้ดังนี้

- (1) เป็นข้อตกลงที่ก่อตั้งขึ้นมา เพื่อลดอุปสรรคทางการค้า
- (2) เป็นข้อตกลงที่ก่อกำเนิดขึ้นมาโดยประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

ดังนั้นจึงเป็นการแน่นอนว่าประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว เหล่านี้ย่อมจะต้องมุ่งส่งเสริมสินค้าประเภทอุตสาหกรรมของตนออกนอกประเทศมากกว่าที่จะใส่ใจต่อการส่งเสริมการนำเข้า

จากเหตุผลดังกล่าวมานี้เอง จึงทำให้มีทฤษฎีในข้อตกลงราคาบุคลากรแอดดีมีลักษณะเอื้ออำนวยต่อการนำเข้าเพื่อให้สินค้าของตนถูกนำเข้าไปขายในประเทศต่าง ๆ ได้สะดวก เป็นต้นว่า มีทฤษฎีที่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการนำเข้า การให้สิทธิ ให้คุณแก่ผู้นำเข้า ดังนี้

- ก) ความคล่องตัวในการค้า
  - (1) การให้ใช้ราคาซื้อขายที่จ่ายจริง เป็นราคาประเมิน
  - (2) การให้สิทธิผู้นำเข้ารับของไปก่อนในกรณีที่มีการประเมินราคาต้องล่าช้า
- ข) การให้สิทธิแก่ผู้นำเข้า

(1) สิทธิตามมาตรา 1.2 (a) ในการขอให้บุคลากรแจ้ง เป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้นำเข้าทราบถึงหลักฐานและเหตุผลสนับสนุนการที่บุคลากรวินิจฉัยว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายมีผลกระทบต่อราคาอันเป็นผลให้ราคาซื้อขายนั้นถูกปฏิเสธที่จะรับ เป็นราคาประเมิน และสิทธิที่จะได้รับโอกาสและเวลาพอสมควรในการอุทธรณ์

(2) สิทธิในมาตรา 4 ในการขอสลับลำดับการใช้วิธีประเมิน โดยใช้วิธีการประเมินราคาตามมาตรา 6 ก่อนการใช้วิธีที่กำหนดไว้ในมาตรา 5

(3) สิทธิตามมาตรา 7.3 ในการขอให้บุคลากรแจ้ง เป็นลายลักษณ์อักษรถึงราคาประเมินและวิธีประเมินที่บุคลากรใช้ภายใต้มาตรานี้

(4) สิทธิตามมาตรา 11 ในการอุทธรณ์การประเมินราคาบุคลากรโดยไม่มีโทษและสิทธิในการได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์พร้อมเหตุผล และแจ้งถึงสิทธิที่จะสามารถอุทธรณ์ในชั้นสูงต่อไปได้

(5) สิทธิตามมาตรา 13 ในการขอรับของไปจากภัตราอารักขาของบุคลากรก่อนในระหว่างรอผลการประเมินราคา โดยเพียงวางประกันให้ค้ำค่าอากร

(6) ลิขิตตามมาตรา 16 ในการยื่นคำขอ เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อขอคำอธิบายจากศาลากรประเทศนำเข้า ถึงรายละเอียดของวิธีการประเมินที่ศาลากรใช้กับสินค้าเข้าของตน โดยคำอธิบายนั้นศาลากรต้องทำ เป็นลายลักษณ์อักษร

ค) การให้คุณแก่ผู้นำเข้า

(1) ห้ามใช้ราคาที่เกิดขึ้นตามอำเภอใจ หรือราคาที่คิดขึ้นเอง เป็นราคาประเมินตามความในมาตรา 7.2 (g)

(2) ห้ามใช้ราคาซึ่งขายสูงสุด เป็นราคาประเมิน ตามความในมาตรา 7.2

(b)

(3) ห้ามใช้ราคาซึ่งขายต่ำสุด เป็นราคาประเมิน ตามความในมาตรา 2.3 และมาตรา 3.3

(4) ห้ามกำหนดราคาขั้นต่ำสำหรับใช้ในการประเมินอากร ตามความในมาตรา 7.2 (f)

#### ลักษณะของประเทศที่เหมาะสมกับการ เข้า เป็นภาติราคาศาลากรแกตต์

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าข้อตกลงราคาศาลากร แกตต์นี้ถือกำเนิดมาจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว จากการที่ข้อตกลงราคาศาลากรแกตต์นี้เกิดจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วนี้เอง บทบัญญัติในข้อตกลงนี้จึง เหมาะสมกับประเทศเหล่านี้ โดยที่ประเทศเหล่านี้มุ่งที่จะส่งเสริมการส่งสินค้าประเภทอุตสาหกรรมของตนออกมากกว่าที่จะหารายได้จากการจัดเก็บอากร ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์การประเมินราคาศาลากร แกตต์จึง เหมาะกับประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งไม่จำเป็นต้องพึ่งรายได้จากภาษีศาลากรมากนัก

สำหรับประเทศไทย แม้ปัจจุบันจะถือเอาภาษีศาลากร เป็น เครื่องมือในการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศก็ตาม แต่อีกประการหนึ่งก็เพื่อรายได้ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลกำหนดประมาณการในการจัดเก็บภาษีศาลากรในปี 2532 ถึง 64,120.000 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปีงบประมาณในปี 2531 ถึง 64,120 ล้านบาท แต่กรมศาลากรเก็บได้จริง 70,101.000 ล้านบาท เป็นอากรขาเข้า 68,916.249 ล้านบาท

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึง เห็นได้ว่าประเทศไทยยังมุ่ง เก็บอากรจากศาลากร เพื่อรายได้ของรัฐจึงไม่เหมาะที่จะใช้หลักเกณฑ์การประเมินราคาศาลากรแกตต์ ซึ่งหลักเกณฑ์ของราคา

ศุลกากรแต่งตั้งให้รัฐต้องขาดรายได้ด้านภาษีศุลกากรไป เพราะมีบทบัญญัติที่ให้คนแก่ผู้นำ เข้าและมี  
ช่องโหว่ให้มีการฉ้อฉลราคาได้ง่าย

นอกจากนี้ยังมีความ เห็นว่าประเทศที่เหมาะสมที่จะใช้หลักเกณฑ์ราคาศุลกากรแต่งตั้งควรจะ  
เป็นประเทศที่มีระบบการตรวจสอบบัญชีของผู้นำ เข้าที่มีประสิทธิภาพ

#### จุดบกพร่องของข้อตกลงราคาศุลกากรแต่งตั้ง

##### 1) การฉ้อฉลราคา

ปัญหาการฉ้อฉลราคาเป็นปัญหาที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ในปัจจุบันนี้ จากการศึกษา  
วิเคราะห์ปรากฏว่าการใช้วิธีประเมินราคาตามหลัก เกณฑ์ของข้อตกลงราคาศุลกากรแต่งตั้งนั้นไม่  
สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ ตรงกันข้ามควรใช้วิธีการประเมินราคาตามหลัก เกณฑ์ของข้อตกลง  
ราคาศุลกากรแต่งตั้ง กับก่อให้เกิดปัญหาการฉ้อฉลราคาได้ง่ายขึ้นกว่าวิธีการประเมินราคาของไทย  
ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การฉ้อฉลราคาในกรณีที่ใช้กฎ เกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรแต่งตั้งอาจจะทำได้ด้วยวิธี  
การดังนี้

(ก) สำแดงราคาซื้อขายต่ำกว่าจริง โดยอาศัยความร่วมมือจากผู้ค้าซึ่งอยู่ต่าง  
ประเทศกับผู้นำ เข้าร่วมกัน

(ข) สำแดงค่าใช้จ่ายในส่วนที่ไม่ต้องนำมารวม เข้ากับราคาซื้อขายไว้สูง และ  
สำแดงค่าใช้จ่ายในส่วนที่ต้องนำมารวมกับราคา เพื่อคำนวณอากรไว้ต่ำ อัน เป็นผลให้ต้องชำระ  
อากรต่ำ

##### 2) การพิสูจน์ความถูกต้องแท้จริงของราคา

แม้ในบทบัญญัติของมาตรา 17 ของข้อตกลงราคาศุลกากรแต่งตั้งจะมีบัญญัติให้สิทธิศุลกากร  
ที่จะหาข้อเท็จจริงหรือความถูกต้องของถ้อยคำ เอกสาร หรือคำสำแดงใด ๆ ที่ยื่นเพื่อการประเมิน  
ราคาศุลกากรจน เป็นที่พอใจก็ตาม

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้าและราคาสินค้านั้น ผู้ค้าซึ่งอยู่  
ต่างประเทศเป็นผู้ออกและทำ การที่จะให้ศุลกากรพิสูจน์ถึงความถูกต้องแท้จริงของ เอกสาร เหล่านี้  
จึง เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้เพราะอยู่นอกอภิปไตยของประเทศไทย

ยิ่งไปกว่านั้นการกำหนดราคาประเมินโดยวิธีคำนวณจากราคาค้นทุน (Computed Value) นั้น มีบทบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 6.2 มิให้ศุลกากร เรียกหรือบังคับบุคคลใด ๆ ที่มีได้มี ภูมิสำเนาอยู่ในประเทศของตนยื่น หรือยอมให้ตรวจสอบสมุดบัญชี หรือบันทึกอย่างอื่นเพื่อกำหนด ราคาคำนวณจากราคาค้นทุน

ดังนั้นการพิสูจน์ความถูกต้องแท้จริงของราคาศุลกากรตามที่มาตรา 17 ให้อำนาจไว้จึงไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างได้ผล เว้นแต่ผู้นำเข้าสุจริตและให้ความร่วมมือ

การที่หวังว่าจะได้รับความร่วมมือจากกลุ่มประเทศ Nairobi Convention ในการให้ ข้อมูลนั้น เป็นสิ่งที่หวังได้ยาก เพราะปัจจุบันมีสมาชิกในกลุ่มนี้เพียง 27 ประเทศเท่านั้น และประเทศ ในกลุ่มประชาคมยุโรป และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าของประเทศไทยมิได้ เป็นภาคีด้วย

### 3) การใช้ราคาเทียบเคียง (Test Value)

การใช้ราคาเทียบเคียงนอกจากจะเป็นการให้สิทธิแก่ผู้นำเข้าให้ เลือกกำหนดราคาได้เอง ดังกล่าวมาแล้ว ยังเป็นการตัดประเด็นพิสูจน์ของศุลกากรอีกด้วย

กล่าวคือในกรณีที่ศุลกากรพิสูจน์ได้ว่าราคาซื้อขาย เกิดจากความสัมพันธ์พิเศษระหว่างผู้ซื้อ และผู้ขาย เนื่องจากเป็นผู้แทนจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียว (Sole Agent) ผู้จัดจำหน่ายแต่เพียงผู้ เดียว (Sole Distributor) ผู้สัมปทานแต่เพียงผู้เดียว (Sole Concessionaire) และความ สัมพันธ์นั้นมีผลต่อราคา แต่ถ้าผู้นำเข้าสามารถพิสูจน์ได้ว่าราคานำเข้าของตนใกล้เคียงกับราคาเทียบ เเคียง (Test Value) ศุลกากรก็ต้องยอมรับราคารับนั้น ดังนั้นการใช้ราคาเทียบเคียงจึง เป็นการ ตัดประเด็นพิสูจน์ของศุลกากร

### 4) การลดลงของรายได้รัฐ

ปัญหาการลดลงของรายได้รัฐ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ประเทศไทยวิตก การลดลงของรายได้ นั้นจะเกิดขึ้นได้ในกรณีดังนี้

#### (ก) กรณีเกิดจากผลโดยตรงของบทบัญญัติ

ในกรณีตามข้อนี้ได้แก่

1. การใช้ราคาต่ำสุดเป็นราสาประเมิน (มาตรา 2.3 และ 3.3)
2. การห้ามใช้ราคาขั้นต่ำ (มาตรา 7.2)

- (ข) กรณีเกิดจากการกระทำของผู้นำเข้า
1. การฉ้อฉลราคา
  2. การที่ผู้นำเข้าให้สิทธิเลือกให้วิธีประเมินราคาเอง (มาตรา 4)
  3. การที่ผู้นำเข้าให้สิทธิกำหนดราคาเอง (มาตรา 1)

#### ผลดี ผลเสีย ของการ เข้าเป็นภาคาราคาศุลกากรแกตต์

##### 1) ผลดี

การ เข้าเป็นภาคาราคาศุลกากรแกตต์จะเกิดผลดีดังนี้

- (ก) ทำให้มีกฎเกณฑ์ปรากฏอยู่ในกฎหมาย เพราะในข้อตกลงราคาศุลกากรกำหนดให้ประเทศภาคีต้องบังคับกฎหมายภายใน เกี่ยวกับการประเมินราคาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ การที่มีวิธีการประเมินปรากฏชัดในกฎหมายนี้ นอกจากจะเป็นการง่ายแก่การศึกษาค้นคว้าแล้วยังทำให้เป็นการสร้างความมั่นใจแก่ผู้นำเข้าว่าสินค้าของเขาจะถูกประเมินราคาอย่างมีหลักเกณฑ์ และหลักเกณฑ์ที่ใช้ เป็นหลัก เกณฑ์สากลซึ่งมีอย่างน้อย 38 ประเทศในกลุ่มของภาคีข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ได้รับรองแล้ว ซึ่งต่างไปจากหลักเกณฑ์การประเมินราคาของไทยในปัจจุบันที่จัดทำขึ้นในรูปของคำสั่งกรมศุลกากร และต่อมาได้มีการรวบรวมขึ้นเป็นประมวลระเบียบปฏิบัติการศุลกากร พ.ศ. 2530 วิธีการ เช่นนี้ทำให้รู้กันในวงแคบเฉพาะข้าราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องไม่มากนัก จึง เป็นเรื่องที่ยากแก่การศึกษาค้นคว้า
- (ข) หลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรแกตต์ทำให้การผ่านพิธีการศุลกากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะส่วนใหญ่ของสินค้าจะถูกประเมินราคาโดยวิธีที่ 1 คือ รับราคาซื้อขายที่ผู้นำเข้าสำแดง เป็นราคาประเมิน
- (ค) เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบน้อยลง เพราะส่วนใหญ่จะรับราคาซื้อขายเป็นราคาประเมินทำให้เจ้าหน้าที่มี เวลาไปทำงานด้านอื่น เป็นต้นว่าปรามปรามผู้ลักลอบหนีศุลกากร
- (ง) ลดค่าใช้จ่ายของรัฐและผู้นำเข้า

## 2) ผลเสีย

ผลเสียของการเข้าเป็นภาคีราคาศุลกากรแกตต์ก็คือ ข้อบกพร่องของข้อตกลงราคาศุลกากรทั้งหลายดังได้กล่าวมาใน ข้อจุดบกพร่องของข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์

### พันธกรณีและความจำเป็นของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์

แม้ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับพิกัดอัตราศุลกากรและการค้า ตั้งแต่ วันที่ 20 พฤศจิกายน 2527 แล้วก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยจะมีต่อข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์แล้ว จะเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดบังคับให้ประเทศไทยต้องเข้าเป็นภาคีข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ แต่อย่างใด

ดังนั้นถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไป (General Agreement) แล้ว ประเทศไทยไม่มีพันธกรณีที่จะต้องเข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด และถ้าจะกล่าวถึงความจำเป็นในการจะเข้าเป็นภาคีด้วยแล้ว เห็นว่าไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดเลย เพราะการเข้าเป็นภาคีโดยใช้หลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรแกตต์แล้ว ไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการประเมินราคาในประเทศไทยกำลังประสบอยู่ได้ เป็นต้นว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาการฉ้อฉลราคาและปัญหาการประเมินราคาสินค้าบางชนิดได้

ผลดีของการเข้าเป็นภาคีอาจจะมิอยู่บ้าง เป็นต้นว่าทำให้ประเทศไทยมีหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรที่เป็นสากล และมีบทบัญญัติสำหรับการประเมินราคาไว้ชัดเจนทำให้ง่ายแก่การศึกษาค้นคว้า อ้างอิง

สำหรับประเด็นที่ว่าเมื่อเข้าเป็นภาคีราคาศุลกากรแกตต์แล้วจะทำให้การผ่านพิธีการศุลกากรจะเป็นไปโดยรวดเร็วขึ้น ปรากฏผลจากการศึกษาวิเคราะห์ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าการใช้หลักเกณฑ์การประเมินราคาแกตต์จะผ่านพิธีการได้เร็วกว่าของไทยเพียงเล็กน้อย แต่ผลที่ตามมาคือการฉ้อฉลราคาที่ทำให้ได้ง่าย

ถ้าจะกล่าวในแง่มุมมองของวิชาการแล้วการเข้าเป็นภาคีราคาศุลกากรแกตต์จะมีผลดีในข้อที่ว่าทำให้แนวคิดเกี่ยวกับราคาซึ่งแต่เดิมมีความแตกต่างกันระหว่างกาลและตัวบทกฎหมายนั้น เป็นแนวคิดแบบราคาแน่นอน (Positive Concept) เหมือนกัน

ในการพิจารณาว่าประเทศไทยควรจะเข้าเป็นภาคีราคาศุลกากรแกตต์หรือไม่นั้นมีข้อมูลอันหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย คือ ปัจจุบันประเทศไทยกำลังพัฒนาเพียงส่วนน้อยที่เป็นภาคี

ข้อตกลงนี้ดังจะเห็นได้จากในปี 2528 มีสมาชิก 25 ประเทศ ในจำนวนนี้มีประเทศกำลังพัฒนา 6 ประเทศ ที่ยอมรับหลักเกณฑ์ของราคาศุลกากรแกตต์มาใช้ แต่เป็นการใช้เพียงบางส่วน ถ้าจะนับตั้งแต่ วันที่ข้อตกลงมีผลบังคับคือ 1 มกราคม 2524 ถึงปี 2531 เป็นเวลา 8 ปีที่ข้อตกลงนี้ใช้บังคับ ปรากฏว่ามีสมาชิกเพียง 38 ประเทศ เป็นประเทศกำลังพัฒนา 10 ประเทศ ในจำนวนนี้ขอชลอการใช้ไป อีก 5 ปี ตามมาตรา 21 จำนวน 4 ประเทศ เหลือเพียง 6 ประเทศที่ยอมรับใช้

จากการที่ประเทศกำลังพัฒนาเพียง 6 ประเทศ เข้าไป เป็นภาคี และอีก 4 ประเทศชลอ การใช้นี้แสดงให้เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีความลังเลในการจะเข้าเป็นภาคี

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าประเทศกำลังพัฒนามีเพียงส่วนน้อยที่เข้าเป็นภาคี และบางประเทศ มีความลังเลในการจะเข้าเป็นภาคีดังนี้แล้ว จึงเห็นว่าประเทศไทยไม่ควรที่จะด่วนตัดสินใจ เข้าไป เป็นภาคีข้อตกลงนี้ ให้อาจมองว่าสภาพการณ์ต่าง ๆ ของโลกและของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปในทาง ที่ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้อง เข้าเป็นภาคี หรือสภาพการ เปลี่ยนไปจนทำให้ประเทศไทยได้ รับประโยชน์จากการ เข้าเป็นภาคี จึงค่อยพิจารณาตัดสินใจ เข้าเป็นภาคี

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ควรคำนึงถึงคือปัญหาการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้นำเข้าของ ข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ ในการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้นำเข้านี้มีความ เห็นว่าไม่เกิดผลดีต่อ ส่วนรวมแต่อย่างใด จริงอยู่การคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้นำเข้าจะเป็นการจูงใจให้มีประเทศต่างๆ ส่งสินค้าเข้ามาจำหน่ายอันจะเป็นผลให้การค้ากับต่างประเทศเจริญรุ่งเรือง แต่ปัญหาหนึ่งที่ตามมาคือ การที่มีสินค้าเข้ามาเกินจากจะเป็นการขาดดุลย์การค้าแล้วยังอาจกระทบต่ออุตสาหกรรมภายใน ประเทศอันเป็นผลเสียหายต่อประเทศโดยส่วนรวม

ในปัญหาการคุ้มครองผลประโยชน์นี้อาจจะมีผู้เห็นว่าการที่ประเทศไทยมุ่งคุ้มครองผล ประโยชน์ของรัฐ โดยไม่ใส่ใจต่อผลประโยชน์ของผู้นำเข้าแล้วประเทศไทยอาจจะถูกตอบโต้ นั้นมี ความเห็นว่าการที่ประเทศไทยคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐในระดับเท่าที่เป็นอยู่นี้จะไม่เกิดปัญหา แต่อย่างใด

#### ข้อ เสนอแนะ

จากข้อสรุปข้างต้นจะเห็นว่าการที่ประเทศไทยจะ เข้า เป็นภาคีราคาศุลกากรแกตต์นั้นจะ เกิดผล เสียต่อประเทศไทยมากกว่าผลดี



แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงความร่วมมือระหว่างประเทศ และเพื่อให้กฎเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรของไทย เป็นที่ยอมรับในนานาประเทศแล้ว เห็นควรที่จะได้มีการพิจารณา เข้าเป็นภาคีในโอกาสต่อไป ทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศไทยเป็นหลัก จึงขอเสนอการปรับปรุงงานบุคลากรสำหรับใช้ในปัจจุบัน และใช้ เป็นแนวทางสำหรับอนาคตดังนี้

#### 1) การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยยังไม่ควรจะด่วนตัดสินใจ เข้าเป็นภาคีราคาบุคลากรแก็ดต์ เพราะการ เข้าเป็นภาคีราคาบุคลากรแก็ดต์จะเกิดผลเสียต่อประเทศไทยมากกว่าผลดี จึงเห็นควรจะใช้หลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรของไทยไปก่อน และ เนื่องจากการประเมินราคาตามหลักเกณฑ์ของไทยมีปัญหาบางประการที่ต้องแก้ไข จึงเห็นควรแก้ไขดังนี้

##### 1.1 การแก้ไขปัญหาการฉ้อฉลราคา

การแก้ไขปัญหาการฉ้อฉลราคา เห็นควรจะทำ การแก้ไขดังต่อไปนี้

(ก) ควรให้สำนักงานบุคลากร ในต่างประเทศตรวจสอบข้อมูลการนำเข้าของผู้นำเข้ารายที่มีประวัติในทางฉ้อฉลราคา เป็นกรณีพิเศษ สำหรับการตรวจสอบ เอกสารเกี่ยวกับการค้าที่จะทำการตรวจค้นในประเทศไทยนั้น เห็นควรจะให้บุคลากรมีอำนาจออกหมายค้นได้ เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานของบุคลากร เพราะการตรวจค้นจับกุมบางครั้งต้องกระทำ เป็นการด่วน และลับ

(ข) กำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้าบางประเภทที่มีความยุ่งยากในการกำหนดราคา เช่น สินค้าประเภทพลาสติกแผ่น และสินค้าประเภทแผ่นกระจก

(ค) เพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่บุคลากรที่กองบุคลากรธิการ เพื่อที่จะทำการตรวจสอบความถูกต้องของราคาให้ได้ทั่วถึง อัตราากำลังที่มีอยู่ในปีงบประมาณ 2533 นี้ เจ้าหน้าที่กองบุคลากรธิการ 1 คนต้องตรวจสอบการประเมินราคาของ เจ้าหน้าที่กองพิธีการและประเมินอากรถึง 4 คน ทำให้การตรวจสอบทำได้ไม่ทั่วถึง (เจ้าหน้าที่ประเมินอากรของกองพิธีการและประเมินอากรมี 153 คน เจ้าหน้าที่ประเมินอากรของกองบุคลากรธิการมี 47 คน)

ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการเพิ่มเจ้าหน้าที่ดังกล่าว คือ เป็นการเพิ่มเจ้าหน้าที่ที่จะควบคุมการใช้ดุลยพินิจของ เจ้าหน้าที่กองพิธีการและประเมินอากรด้วย

## 1.2 การแก้ไขความล่าช้าของการผ่านพิธีการศุลกากร

ในปัญหาข้อนี้อาจทำได้โดยอำนวยความสะดวกแก่ผู้นำเข้าด้วยการผ่อนผันกฎเกณฑ์บางประการ เป็นต้นว่าอนุโลมให้ใช้บัตรประชาชนแทนบัตรประจำตัวผู้เสียภาษี หรือผ่อนผันให้ใช้เลขประจำตัวผู้เสียภาษีแทนเลขทะเบียนการค้า

นอกจากนี้ เห็นควรให้มีการลดขั้นตอนในการผ่านพิธีการศุลกากรที่ไม่จำเป็นออก

## 2) การเตรียมการสำหรับการจะเข้าเป็นภาคีราคาศุลกากรแกตต์

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรแกตต์ เปิดช่องให้มีการฉ้อฉลราคาได้ง่าย และมีหลักเกณฑ์แนวคิด ที่ต่างไปจากของไทย ดังนั้นก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี ควรจะได้มีการเตรียมการไว้ดังนี้

### 2.1 เผยแพร่ข้อมูล เกี่ยวกับข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ และ เปลี่ยนทัศนคติของผู้นำเข้าใหม่

ในปัจจุบันนี้ผู้นำเข้าส่วนใหญ่มีความคิดว่าข้อมูลในการนำเข้ามาของตนจะต้องปกปิดมิให้บุคคลภายนอกทราบ ฝ่ายประชาสัมพันธ์กรมศุลกากรควรจะเผยแพร่ความรู้ เปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้นำเข้าใหม่โดยชี้แจงให้ผู้นำเข้าทราบว่า การเปิดเผยข้อมูลบางประการ เกี่ยวกับราคาสินค้าและการนำเข้าแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรนั้นจะเป็นประโยชน์ ในการป้องกันตนเองให้พ้นจากการค้าแข่งที่ไม่เป็นธรรมอย่างหนึ่ง เพราะศุลกากรอาจจะใช้ข้อมูลนั้นเป็นหลักฐาน หรือแนวทางในการปราบปรามผู้นำเข้าที่ทุจริตที่ทำการฉ้อฉลราคา ซึ่งการปราบปรามผู้ทุจริตนี้จะเป็นผลให้มีการค้าแข่งที่เป็นธรรม

ในปัญหาเรื่องการที่ผู้นำเข้าปกปิดข้อมูลของตนนี้ประเทศมาเลเซียก็ประสบเหมือนกันกับประเทศไทย คือ นักธุรกิจชาวมาเลเซียขาดความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับราคาศุลกากร จึงไม่เต็มใจที่จะให้ข้อเท็จจริง และหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้าแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากร

### 2.2 ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ศุลกากร

การให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถทำได้โดย

- (ก) ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่
- (ข) พิมพ์คู่มือการปฏิบัติงาน เผยแพร่
- (ค) หลังจากการใช้หลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรแกตต์ไปแล้วระยะ

หนึ่ง ควรจะจัดให้มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน



### 2.3 การร่างกฎหมาย

#### (ก) การนิยามศัพท์

ในราคาศุลกากรแกตต์มีศัพท์เฉพาะที่ต่างไปจากราคาศุลกากรไทยจึงต้องมีการให้คำนิยามให้ชัดเจนแน่นอนลงไป เป็นต้นว่า

- ราคาศุลกากร คืออะไร มีค่าใช้จ่ายใดบ้างที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราคา และรายจ่ายใดที่ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราคา
- ค่าสิทธิ (Royalty) คืออะไร การจะนำค่าสิทธิ (Royalty) มารวมเข้าไปในราคานี้มีเงื่อนไขอย่างไร

(ข) การกำหนดความแน่นอนของหลักเกณฑ์ที่ราคาศุลกากรแกตต์ไม่ได้กำหนดไว้

มีหลักเกณฑ์บางประการที่ราคาศุลกากรแกตต์ เปิดกว้างไว้ให้ประเทศภาคีกำหนดขึ้นมาเองตามความเหมาะสม ในกรณีเช่นนี้จึงเป็นหน้าที่ของประเทศไทยที่จะต้องกำหนดความแน่นอนเอง ดังนี้

#### - ราคาซื้อขาย

ราคาในมาตรา 8.2 ของหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรแกตต์ ได้เปิดให้ประเทศภาคีเลือกกำหนดเองว่าจะใช้ราคา CIF หรือราคา FOB

ในปัญหานี้ควรใช้ราคา CIF เพราะนอกจากจะทำให้ฐานราคาที่ใช้ในการกำหนดราคาประเมินกว้างขึ้น เป็นผลให้รัฐเก็บอากรได้มากแล้ว ยังเป็นการป้องกันการออลราคาด้วยการสำแดงค่าระวางบรรทุกสูง สำแดงราคาลินค้าต่ำได้อีกด้วย

#### - อัตราแลกเปลี่ยน

อัตราแลกเปลี่ยนคืออีกสิ่งหนึ่งที่ข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ เปิดกว้างให้ภาคีเลือกกำหนดเองว่าจะถืออัตราแลกเปลี่ยนในวันเวลาใด เป็นเกณฑ์ (มาตรา 9.2 ของข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์)

ในปัญหานี้ เห็นควรจะใช้อัตราแลกเปลี่ยนในวันนำเข้า เป็นอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับการกำหนดราคาประเมิน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการผ่านพิธีการศุลกากร เพราะถ้าใช้อัตราแลกเปลี่ยนในวันที่มีการซื้อขายแล้ว เจ้าหน้าที่ประเมินราคาจะต้องตรวจสอบย้อนหลังจากวันประเมินราคาขึ้นไปถึงวันซื้อขายว่าอัตราแลกเปลี่ยนในวันซื้อขายเป็นเท่าไร

(ค) การพิสูจน์ความถูกต้องแท้จริงของราคาซื้อขาย

เนื่องจากหลักฐาน เอกสารการค้าต่าง ๆ ผู้ขายซึ่งอยู่ต่างประเทศเป็นผู้จัดทำ การที่จะให้ศุลกากร เป็นผู้พิสูจน์ความถูกต้องแท้จริงจึงไม่อาจจะทำได้โดยสะดวก เพราะ เป็น เรื่องที่อยู่ นอกอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย

ดังนั้นจึง เห็นควรมัตถุฎีกาหมายกำหนดหน้าที่นำสืบถึงความถูกต้องแท้จริงของ ถ้อยคำ เอกสาร คำสำแดงใด ๆ ให้ตกอยู่กับผู้นำเข้า โดยอาศัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ เทคนิค ในการกำหนดราคาประเมินที่กำหนดไว้ใน Advisory Opinion 11.1 ซึ่งวินิจฉัยว่า การพิจารณา ยอมรับหรือปฏิเสธความถูกต้องแท้จริงของ เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการค้า เป็น เรื่องที่ฝ่ายบริหาร ของประเทศภาคีพิจารณา กำหนดขึ้น ประกอบกับความในมาตรา 17 ของข้อตกลงราคาศุลกากรภาคี ที่ว่า ศุลกากรมีอำนาจที่จะพิสูจน์จน เป็นที่พอใจว่า ถ้อยคำ เอกสารสำแดง ที่ยื่น เพื่อการประเมิน ราคานั้นถูกต้องแท้จริง

นอกจากนี้ เห็นควรที่จะกำหนดบทบัญญัติดังต่อไปนี้ไว้ในพระราชบัญญัติศุลกากร ที่จะมีการร่างขึ้นในโอกาสต่อไปด้วย เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการฉ้อฉลราคา ดังนี้

ในกรณีที่ราคาซื้อขายที่สำแดงต่างไปจากราคาซื้อขายของสินค้าประเภทและ ชนิดเดียวกันหรือราคาของสินค้าที่เหมือนกัน และ/หรือ ในกรณีที่ศุลกากรมีหลักฐานว่าราคาซื้อขายนั้น ไม่ใช่ราคาซื้อขายที่แท้จริงของสินค้านั้น ให้ผู้นำเข้านำหลักฐานมาพิสูจน์ถึงความถูกต้องแท้จริงของ ราคานั้นใน เวลาที่กำหนดถ้าพ้นกำหนดแล้วศ ลกากรมีอำนาจที่จะปฏิเสธราคาซื้อขายนั้นและประเมิน ราคามาตามวิธีการที่กำหนดไว้ในลำดับต่อไป

๓) การปรับปรุงงานหลังการ เข้า เป็นภาคี

๓.1 การแลกเปลี่ยนข้อมูล

การแลกเปลี่ยนข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการป้องกันการฉ้อฉลราคา ดังนั้นควรจะ จัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และการประสานงานกันดังนี้

(ก) การแลกเปลี่ยนข้อมูลภายในกรมศุลกากร

การแลกเปลี่ยนข้อมูลภายในกรมศุลกากรควรจะให้มีการ แลก เปลี่ยนระหว่าง หน่วยงาน มีหน้าที่เกี่ยวกับการนำเข้า และส่งออก คือระหว่างด่านศุลกากรท่าอากาศยานกรุงเทพ ด่านศุลกากรไปรษณีย์ และท่ากรุงเทพ

### (ข) การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างกระทรวง

ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างกระทรวงนี้ เห็นควรจะให้ มี Computer เชื่อมโยงระหว่างกรมศุลกากร และกรมสรรพากร เพื่อที่กรมศุลกากรจะได้แจ้งราคานำเข้าของสินค้าต่าง ๆ ไปยังกรมสรรพากร เพื่อประโยชน์ในการคำนวณหาต้นทุน กำไรของธุรกิจต่าง ๆ อันจะเป็นผลให้กรมสรรพากรเก็บอากรได้ถูกต้องตามความเป็นจริง

กล่าวคือ ถ้าผู้นำเข้าสำแดงราคานำเข้าต่ำ เพื่อเลี่ยงอากรศุลกากร ผู้นำเข้ารายนั้นจะถูกเรียกเก็บภาษีเงินได้โดยสรรพากรสูง เพราะการสำแดงราคานำเข้าย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่ากิจการนั้นมีต้นทุนต่ำ เมื่อเทียบกับรายได้แล้วจะเห็นว่ากิจการนั้นมีกำไรสูงซึ่งเขาต้องชำระอากรสำหรับเงินได้ในปริมาณมาก

จากวิธีการดังกล่าวนี้ผลจะปรากฏว่ากิจการใดที่ฉ้อฉลราคาและชำระอากรศุลกากรต่ำ กิจการนั้นจะต้องชำระภาษีเงินได้สูง เพราะบัญชีสมดุลย์แสดงว่ากิจการของเขามีกำไรสูง

### 3.2 การประเมินราคาโดยใช้วิธีการคำนวณ

การประเมินราคาโดยใช้วิธีคำนวณตามหลักเกณฑ์ของข้อตกลงราคาศุลกากรแก็ตต์ นั้น ให้เป็นหน้าที่ของกองวิเคราะห์ราคา เป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากวิธีประเมินดังกล่าวนี้ มีเงื่อนไขว่าต้องหารือกับผู้นำเข้า และอาจจะต้องพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก หากจะให้กองพิธีการและประเมินราคาเป็นผู้จัดทำ จะทำให้การผ่านพิธีการประเมินราคา เป็นไปอย่างล่าช้า

### 3.3 การตรวจสอบหลังการส่งมอบ

การตรวจสอบหลังการส่งมอบ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของราคาควรให้ เป็นหน้าที่ของกองศุลกากรพิธีการ โดยให้มีการประสานงานระหว่างกองพิธีการและประเมินอากรและกองวิเคราะห์ราคาด้วย โดยการประสานงานแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่มีการฉ้อฉลราคาบ่อย ๆ และผู้นำเข้าที่น่าสงสัยว่าจะทำการฉ้อฉลราคา แนวโน้มของราคา