

บทที่ 8

การวิเคราะห์เชิงสถาบันกรณีศึกษาการ เก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กโครงสร้างรูปพรรณ หน้าตัดรูปตัว H ที่มีแหล่งกำเนิดมาจากสาธารณรัฐประชาชนจีน

8.1 ผลการศึกษา

จากการที่ บริษัท เหล็กสยามยามาโตะ จำกัด ซึ่งมีฐานะเป็นอุตสาหกรรมภายในที่ผลิตสินค้าเหล็กโครงสร้างรูปพรรณหน้าตัดรูปตัว H ร้องเรียนว่าผู้ผลิตและผู้ส่งออกจีน มีพฤติกรรมทุ่มตลาดทำให้เกิดความเสียหายอย่างสำคัญที่เกิดแก่อุตสาหกรรมภายใน จึงขอให้รัฐบาลไทยเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping Duty หรือ AD) จากสินค้าเหล็กโครงสร้างรูปพรรณหน้าตัดรูปตัว H ที่มีแหล่งกำเนิดมาจากสาธารณรัฐประชาชนจีน คณะกรรมการจึงได้มีประกาศให้เรียกเก็บอากรชั่วคราวหรือหลักประกันการชำระอากรชั่วคราวในการนำเข้าสินค้าดังกล่าว ซึ่งผลิตหรือส่งออกโดย Laiwu Steel Group, Ltd. ตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2545 จนถึงวันที่ 11 ตุลาคม 2545 และเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2545 ที่ผ่านมา คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนได้ประกาศคำวินิจฉัยขั้นที่สุดว่า มีการทุ่มตลาดและความเสียหายจริง จึงได้เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด

กรมการค้าต่างประเทศได้ดำเนินการไต่สวนการทุ่มตลาดและความเสียหายโดยมีรายละเอียดแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

8.2 การพิจารณาอัตราการทุ่มตลาด (Dumping Margin)

โดยทั่วไปอัตราและส่วนเหลือการทุ่มตลาดคำนวณได้จากการเปรียบเทียบมูลค่าปกติกับราคาส่งออกสินค้าชนิดเดียวกัน ณ ระดับราคา C.I.F. ซึ่งการคำนวณมูลค่าปกติ (Normal Value) กรณีนี้พิจารณาเป็นมูลค่าที่คำนวณขึ้น (Constructed Value) ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ.2542 มาตรา 15 (2) โดยคำนวณจากต้นทุนการผลิตในประเทศแหล่งกำเนิด ที่ได้ปรับแล้วรวมกับจำนวนที่เหมาะสมของค่าใช้จ่ายในการจัดการ การขายและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตลอดจนกำไรต่างๆ ที่เกิดขึ้น และได้หักค่าภาระที่ปรับลดคือความแตกต่างของระดับสินค้า และความแตกต่างของเงินเดือนพนักงานขายแล้วและพิจารณาแล้วเห็นว่า ราคาขายภายในประเทศตามที่บริษัทรายงานไม่ถือเป็นราคาในทางการค้าปกติที่จะนำมาพิจารณามูลค่าปกติได้ เนื่องจากราคาดังกล่าวต่ำกว่าต้นทุนการผลิตรวม

กับค่าใช้จ่ายในการจัดการ การขายและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 15
วรรค 3

ทั้งนี้คณะกรรมการมิได้พิจารณาข้อโต้แย้งของบริษัทผู้ส่งออกจากประเทศจีน ที่เรียกร้อง
ให้ใช้ต้นทุนจากแหล่งข้อมูลอื่นแทนข้อมูลของบริษัท ที่อ้างว่าบริษัทได้ซื้อวัตถุดิบจากบริษัทในเครือ
ที่มีราคาต่ำ จึงถือได้ว่าราคาวัตถุดิบที่รายงานเป็นราคาโอนระหว่างบริษัทในเครือและไม่น่าเชื่อถือ

อย่างไรก็ดี การสร้างราคาสินค้าขึ้นมาเพื่อใช้คำนวณหาส่วนเหลือของการทุ่มตลาดมี
ความสลับซับซ้อนมาก เพราะประเทศต่างๆ อาจมีระบบบัญชีที่ไม่เหมือนกันหรือผู้ผลิตสินค้า
อาจเป็นผู้ผลิตค้าหลายๆ ชนิด ทำให้ต้นทุนมีการแบ่งแยกกัน ซึ่งรวมถึงการสื่อสารโดย
ภาษาต่างประเทศและวิธีการดำเนินธุรกิจในแต่ละแห่งก็มีความหลากหลายไม่เหมือนกัน ดังนั้น แต่
ละประเทศจำเป็นต้องหาวิธีการที่เหมาะสมกับตนเองมากที่สุด

จากการสัมภาษณ์กรรมการพิจารณาบางท่าน ซึ่งได้ให้ข้อมูลในกรณีนี้ว่า กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านบัญชีบางท่านได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับวิธีการคำนวณราคาตามมูลค่าปกติของ
กรรมการค้าต่างประเทศว่ามีความถูกต้องมากน้อยเพียงใด ซึ่งต้นทุนบางประการที่คำนวณได้
ปรากฏว่า จีนสูงกว่าไทยมาก ทั้งที่เมื่อพิจารณาดูศักยภาพแล้ว จีนน่าจะมีต้นทุนบางอย่างถูกกว่า
ไทย

ข้อสังเกตคือใน Anti-Dumping Agreement และพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาด
และการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ.2542 ของประเทศไทย ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้
ชัดเจนว่าจะใช้วิธีใดก่อนหลังในการหาราคา ระหว่างราคาที่ส่งไปยังประเทศที่สามกับราคาที่สร้าง
ขึ้น ทำให้ประเทศที่เปิดการค้าส่วนอาจเลือกวิธีใดก็ได้ ปราศจากหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เพื่อพิสูจน์ว่า
มีการทุ่มตลาดและหาส่วนเหลือของการทุ่มตลาดในอัตราที่สูง ทำให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายตนเองมาก
ที่สุด จึงอาจไม่เป็นธรรมต่อประเทศผู้ถูกกล่าวหาได้

คณะกรรมการได้คำนวณราคาส่งออกตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 14 โดยใช้ข้อมูลการ
ส่งออกสินค้าเหล็กโครงสร้างรูปพรรณหน้าตัดรูปตัว H ที่ได้รับจากแบบสอบถามที่ส่งไปยังผู้ผลิตใน
ช่วงเวลาการไต่สวน โดยเปรียบเทียบระหว่างมูลค่าปกติกับราคาส่งออกถ่วงเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก
ปรากฏอัตราส่วนเหลือของการทุ่มตลาดในอัตราร้อยละ 27.81 ของราคา C.I.F.

ในประเด็นการหาราคาส่งออกมีข้อสังเกตว่า มีความสลับซับซ้อนและบ่อยครั้งที่มีการปรับ
ราคาที่แท้จริงของธุรกรรมการส่งออก เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับราคาภายในประเทศ ซึ่งการปรับนี้
รวมถึง ค่าบรรจุหีบห่อ ค่าโฆษณา ค่าบริการต่างๆ ฯลฯ จึงพบปัญหาการหักลดต้นทุนกับกำไรที่
เหมาะสม ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งในการสร้างราคาส่งออก เป็นเหตุให้ผู้มีอำนาจไต่สวนสามารถเลือก
วิธีคิดคำนวณราคาส่งออกได้เองตามที่เห็นควร อาจทำให้เกิดปัญหาวิธีการคำนวณที่ไม่เป็นธรรม
กับผู้ส่งออกได้ เพราะ Anti-Dumping Agreement ไม่ได้กำหนดรายละเอียดถึงวิธีการคำนวณ

ราคาส่งออกไว้เหมือนกับการสร้างราคาปกติ ทำให้ผู้มีอำนาจได้สวนสามารถใช้วิธีการที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองมากที่สุด

โดยทั่วไปการเปรียบเทียบราคาส่งออกกับราคาปกติที่เป็นธรรมนั้น ควรต้องทำการเปรียบเทียบในระดับการค้าเดียวกัน หมายความว่า หากใช้ราคาสินค้าใดเป็นเกณฑ์ในการตัดสินระหว่างราคาสินค้าขายส่ง หรือราคาขายปลีก ต้องพิจารณาให้เหมือนกัน ซึ่งเข้าใจได้ว่าจะใช้ทั้งราคาจากตลาดภายในประเทศและราคาส่งออก หรือหากใช้ราคาตลาดในประเทศ จะต้องคำนวณอย่างไร บ่อยครั้งที่มีการใช้ราคาทั่วไปของสินค้าที่มีการจำหน่ายในประเทศแทน ทั้งนี้ Anti-Dumping Agreement ก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนไว้ ทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการปรับราคาเหล่านั้นในการที่จะนำมาเปรียบเทียบับราคาส่งออก

ในการคำนวณส่วนเหลือของการทุ่มตลาด นอกจาก Anti-Dumping Agreement จะเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจได้สวนใช้ดุลยพินิจตัดสินในการหาราคาปกติ โดยใช้ราคาขายในประเทศหรือคำนวณจากต้นทุนแล้ว ในส่วนของการใช้ราคาขายภายในประเทศที่คำนวณขึ้น อาจก่อให้เกิดปัญหากรณีที่ราคาขายในประเทศบางธุรกิจทำได้กำไร แต่บางธุรกิจอาจจะขาดทุน ทำให้ผู้มีอำนาจได้สวนอาจเลือกเฉพาะธุรกิจที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนได้ นอกจากนี้ยังมีได้กำหนดถึงการคิดคำนวณส่วนเหลือของการทุ่มตลาดกรณีที่ราคาส่งออกและราคาปกติเกิดความแตกต่างกันในช่วงระยะเวลาที่มีการได้สวนและมีได้กำหนดถึงส่วนเหลือของการทุ่มตลาดสำหรับผู้ส่งออกที่เหลืออยู่ซึ่งไม่ได้ถูกได้สวนไว้ด้วย

8.3 การพิจารณาความเสียหาย (Material Injury)

จากการพิจารณาสรุปได้ว่า มีความเสียหายอย่างสำคัญที่เกิดแก่อุตสาหกรรมภายในเนื่องจาก

1. ปริมาณของสินค้าทุ่มตลาดจากจีนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในปี 2543 โดยมีการนำเข้าในปี 2541 เพียงเล็กน้อยซึ่งคิดเป็นร้อยละ 2.3 ของปริมาณการนำเข้าสินค้าชนิดเดียวกันทั้งหมด และในปี 2543 การนำเข้าสินค้านี้จากสาธารณรัฐประชาชนจีนได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 71.20 ของปริมาณการนำเข้าสินค้าชนิดเดียวกันทั้งหมด

2. การนำเข้าสินค้าทุ่มตลาดจากจีนในราคาต่ำได้ส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าชนิดเดียวกันภายในประเทศ โดยนำเข้าตัดราคาสินค้าชนิดเดียวกันของอุตสาหกรรมภายใน ทำให้อุตสาหกรรมภายในต้องลดราคาลงมาแข่งขันกับสินค้าทุ่มตลาดก่อให้เกิดการกดราคาและยับยั้งไม่ให้ราคาสินค้าชนิดเดียวกันเพิ่มสูงขึ้นแม้ต้นทุนจะเพิ่มสูงขึ้น

3. การทุ่มตลาดจากสาธารณรัฐประชาชนจีนส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายใน โดยพบว่าแม้อุตสาหกรรมจะมีผลผลิต อัตราการใช้กำลังการผลิต ความสามารถในการผลิต ค่าจ้าง

แรงงาน ยอดจำหน่าย และกำไรสุทธิเพิ่มสูงขึ้น โดยสินค้าคงคลังมีแนวโน้มลดต่ำลง แต่เป็นเพราะปริมาณการใช้สินค้าภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นและอุตสาหกรรมภายในลดราคาลงมาแข่งขันกับสินค้าทุ่มตลาด กล่าวคือ ยอดจำหน่ายสินค้าชนิดเดียวกันของอุตสาหกรรมภายในเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 69.53 แต่ความต้องการใช้ภายในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 95.86

การที่ปริมาณขายของอุตสาหกรรมภายในเพิ่มขึ้นแต่เพิ่มในอัตราที่ต่ำกว่าการเพิ่มขึ้นของปริมาณการใช้สินค้าภายในประเทศนั้น ส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดของอุตสาหกรรมภายในลดต่ำลงจากร้อยละ 87 เหลือร้อยละ 75 ในปี 2543 ความสามารถในการทำกำไรลดลง โดยกำไรต่อหน่วยลดลงแต่กำไรสุทธิเพิ่มขึ้น เนื่องจากจำหน่ายสินค้าได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมีผลตอบแทนการลงทุนลดลง กระแสเงินสดและการจ้างงานลดลง ทั้งยังไม่มีความสามารถในการเพิ่มทุนหรือลงทุนด้วยเนื่องจากมียอดขาดทุนสะสมสูงมาก

4. มีความสัมพันธ์ระหว่างสินค้าทุ่มตลาดจากจีนกับความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในตามมาตรา 21 โดยได้พิจารณาจากปัจจัยต่างๆ รวมทั้งได้พิจารณาปัจจัยอื่นๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในด้วยแล้ว ซึ่งผลการพิจารณาปัจจัยอื่นๆ พบว่ามีปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในในเวลาเดียวกัน

ซึ่งจากการสัมภาษณ์กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความเห็นว่า ผู้ร้องเรียน คือ บริษัท เหล็กสยามยามาโตะ จำกัด มีกำไรเพิ่มขึ้นตลอดจากช่วงปี 2543 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นสัญญาณที่บ่งบอกว่าบริษัทไม่ได้มีความเสียหายอย่างร้ายแรงเพียงพอที่จะกล่าวอ้าง และการพิจารณาก็ไม่ได้พิจารณาครบทั้ง 15 ปัจจัย แต่เลือกมาเฉพาะ 2-3 ปัจจัยเท่านั้น

8.4 อัตราการตอบโต้การทุ่มตลาด (AD)

ข้อสรุปของคณะกรรมการก็คือ เสนอให้เก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดเพื่อป้องกันความเสียหายต่อผู้ผลิตภายใน ดังนี้

Laiwu Steel Group,Ltd.	อัตราร้อยละ	27.81	ของราคา C.I.F.
ผู้ผลิตและผู้ส่งออกรายอื่นๆ	อัตราร้อยละ	27.81	ของราคา C.I.F.

การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดที่มีต่อการนำเข้าเหล็กโครงสร้างรูปพรรณหน้าตัดรูปตัว H ของสาธารณรัฐประชาชนจีน มายังประเทศไทย มีผลให้ต้นทุนในการนำเข้าสูงขึ้น ผู้ประกอบการจึงหันมาใช้เหล็กที่ผลิตภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการเริ่มฟื้นตัวของธุรกิจภาคก่อสร้างจากมาตรการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ การก่อสร้างโครงการต่างๆ ได้แก่ การ

ก่อสร้างโครงการพื้นฐานขนาดใหญ่จากภาครัฐ เช่น โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ รวมถึงโครงการจากภาคเอกชน เช่น โครงการหมู่บ้านจัดสรร ประเภทบ้านเดี่ยวและทาวน์เฮาส์¹

8.5 ข้อสังเกตการเรียกเก็บ AD สินค้าเหล็กโครงสร้างรูปพรรณหน้าตัดรูปตัว H

1. จากโครงสร้างคณะกรรมการ ที่มีสัดส่วนของนักวิชาการอิสระเพียง 2 คนจาก 6 คน ทำให้ดูเหมือนว่าอำนาจในการตัดสินใจจะอยู่ในมือของข้าราชการประจำฝ่ายต่างๆ ที่อาจจะมีข้อมูลไม่เพียงพอที่จะตัดสินใจว่าควรเก็บหรือไม่เก็บอากร เนื่องจากต้องเป็นกรรมการตัดสินใจในหลายกรณี (บางคนมากกว่า 20 กรณี โดยตำแหน่ง) ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าอำนาจจะตกอยู่กับรัฐฝ่ายเดียว
2. การหาข้อมูลในการพิจารณา เป็นหน้าที่ของสำนักตอบโต้ทางการค้าที่จะรวบรวมข้อมูลเสนอต่อคณะกรรมการ แล้วคณะกรรมการก็จะส่งผลการพิจารณาให้คณะกรรมการหลักอีกทีหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะมีหลักการว่าคณะกรรมการอาจจะรับหรือไม่รับผลพิจารณาของคณะกรรมการก็ได้ แต่ก็เป็นไปได้สูงว่าคณะกรรมการมีโอกาสที่จะขึ้นากการตัดสินใจเพราะอยู่ใกล้ชิดข้อมูลมากกว่าคณะกรรมการชุดใหญ่
3. องค์กรภาคประชาชน เช่น ฝ่ายผู้บริโภคมีบทบาทน้อยมากในการพิจารณา จากการสัมภาษณ์กรรมการท่านหนึ่ง พบว่าในรายงานการประชุมมีฝ่ายผู้บริโภคเพียงสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และไม่ปรากฏว่าสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคได้พยายามทำหน้าที่ในส่วนนี้ได้ดีนัก เพราะได้มีส่วนได้แย้งและแสดงความเห็นในที่ประชุมน้อยมาก
4. จากการสัมภาษณ์ยังพบว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านเคยเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ของบริษัทเครือซีเมนต์ไทย ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัท เหล็กสยามยามาโตะ จำกัด มาก่อน ซึ่งอาจทำให้การตัดสินใจเกิดความเอนเอียง แต่ก็ยังถูกเลือกเข้าไปเป็นคณะกรรมการพิจารณาตอบโต้การทุ่มตลาด อีกทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านก็ไม่เข้าร่วมประชุมเป็นส่วนใหญ่
5. การเข้าถึงข้อมูลสำคัญบางประการอย่างเช่น แบบสอบถามที่ใช้ในการคำนวณหามูลค่าปกติเป็นไปได้โดยยาก แม้แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ยังไม่เคยได้เห็นแบบสอบถาม หรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างบริษัทผู้นำเข้าก็ยังไม่เคยเห็น ทำให้ดูเหมือนว่าผู้ใดสอนหรือสำนักมาตรฐานปกป้องและตอบโต้ทางการค้า เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่ผู้เดียว ซึ่งไม่ค่อยจะโปร่งใสสัก เนื่องจากขาดการตรวจสอบจากหลายฝ่าย
6. จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องพบว่า รัฐมนตรีมีส่วนชี้นำในการตัดสินใจอยู่มาก เนื่องจากดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ซึ่งในบางสมัยรัฐมนตรีไม่ได้ให้วิธีลงคะแนนเสียงใน

¹ กระทรวงอุตสาหกรรม. อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า

การตัดสินใจ เพียงจะมีการลงคะแนนเสียงในช่วงหลัง ซึ่งแน่นอนว่าถ้าไม่มีการลงคะแนนเสียง คำตัดสินก็จะเป็นไปตามคำชี้แนะของประธานซึ่งก็คือรัฐมนตรีนั่นเอง

7. เนื่องจากบริษัท เหล็กสยามยามาโตะ จำกัด เป็นผู้ผลิตรายเดียวในสินค้าเหล็ก โครงสร้างรูปพรรณชนิดหน้าตัดรูปตัว H จึงมีคำถามว่ารัฐบาลใช้เงินงบประมาณและบุคลากรมากมายไปปกป้องกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มเดียวหรือไม่ เนื่องจากเงินที่รัฐนำไปใช้จ่ายในการพิจารณาก็เป็นเงินภาษีของประชาชนและในจำนวนนั้นก็เป็นผู้บริโภคหลักที่เสียประโยชน์จากการใช้มาตรการนี้

8. ประเด็นทางเศรษฐศาสตร์ ในการพิจารณามูลค่าปกตินั้น คำนวณจากข้อกำหนดทางกฎหมาย โดยมีได้คำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ 2 ประเด็น คือ (1) Price Discrimination (2) Economy of scale ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้ในทางเศรษฐศาสตร์ ที่ผ่านมาจะคำนวณจากมิติทางนิติศาสตร์เพียงด้านเดียว