

สรุปผล และข้อเสนอแนะ

9.1 สรุปผล

ในสภาวะการค้าปัจจุบันภายใต้กฎกติกาขององค์การการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีหลักการที่ว่า การค้าที่ดีจะต้องไม่มีอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน เพื่อประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับคู่ค้าทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี ดังนั้น ประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิก WTO ต่างมีข้อตกลงที่จะต้องปฏิบัติร่วมกัน นั่นคือการลดอุปสรรคทางการค้าทั้งแบบที่เป็นภาษี และมิใช่ภาษี ซึ่งก็ได้ผลในระดับหนึ่ง อัตราภาษีเป็นจำนวนมากได้ถูกลดหรือยกเลิกไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการพิสูจน์โดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศว่าการค้าโดยไม่มีกีดกันไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดๆก็ตาม จะยังผลให้ประเทศที่ค้าขายได้รับประโยชน์ทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่านั้น แต่ด้วยเหตุผลหลายๆ ประการไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้รัฐบาลของทุกประเทศหาทางที่ปกป้องอุตสาหกรรมภายในของตนเอง ถึงแม้ว่าจะถูกมองว่าค้าขายอย่างไม่เป็นธรรมและอาจถูกตอบโต้ทางการค้าได้

มาตรการเก็บภาษีการทุ่มตลาดโดยหลักการแล้ว WTO ไม่ได้ห้ามไว้ ด้วยว่าประเทศที่อยากจะมีข้ออ้างว่าการทุ่มตลาดทำให้เกิดการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้ทุ่มตลาดจะทำการขายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าทุน หรือมูลค่าปกติ เพื่อกำจัดอุตสาหกรรมภายใน เมื่อสำเร็จแล้วจึงทำการขึ้นราคาสินค้าและลดปริมาณการผลิต ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของประเทศที่ถูกทุ่มตลาด

แต่ทั้งการใช้มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดในปัจจุบัน ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา กำลังมีแนวโน้มว่าจะเป็นมาตรการที่มีใช่ภาษีรูปแบบหนึ่ง โดยมีนักเศรษฐศาสตร์หลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ โจเซฟ สติกลิซ ได้ให้ความเห็นว่า "มาตรการการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช่ภาษีอย่างชัดเจน"

ในประเด็นปัญหาที่มีการพูดถึงทั้งในแง่ของเศรษฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ เป็นประเด็นที่มีปัญหามากในเวทีการค้าระดับโลก นั่นก็คือประเด็นการใช้ดุลยพินิจในข้อตกลงของ WTO อันมีผลเกี่ยวเนื่องมาถึงกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตอบโต้การทุ่มตลาด ทั้งการพิจารณาอัตราส่วนเหลือของการทุ่มตลาด การพิจารณาความเสียหายของอุตสาหกรรม และการพิจารณาในเชิงเทคนิคต่างๆ เหล่านี้ ได้เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจกับเจ้าหน้าที่ของประเทศที่ถูกทุ่มตลาด เมื่ออำนาจอยู่ในมือของโจทก์จะมีความเป็นธรรมได้อย่างไร?

ถึงแม้ในประเด็นนี้ จะมีการโต้แย้งว่า มีการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างประเทศผู้เก็บภาษีกับ คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของ WTO ที่ผู้ถูกร้องเรียนมีสิทธิอุทธรณ์ได้ แต่ในความเป็นจริงก็ พบว่า ประเทศที่ถูกร้องเรียนไม่อยากจะต่อความยาวสาวความยืด เพราะจะเกิดต้นทุนโดยไม่ จำเป็น อย่างน้อยก็มีข้อพิสูจน์ว่า แม้เพียงมีข่าวว่าจะเก็บภาษี ปริมาณการนำเข้าก็ลดลง ซึ่งถือว่าเป็น การก่อกวนทางการค้าชนิดหนึ่ง

ประเด็นต่อมาก็คือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการรับรู้ขั้นตอนไตสวนและ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เมื่อมีการเก็บภาษี ผลที่เห็นได้ชัด คือ ราคาสินค้าชนิดนั้นๆ แพงขึ้น โดยที่ การตัดสินใจเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด จะใช้ข้อมูลโดยส่วนใหญ่จากทางฝ่ายอุตสาหกรรมภายใน มากกว่าทางฝ่ายของผู้บริโภค ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ และเกิดคำถามว่ารัฐบาลได้นำเงินภาษีและ บุคลากรของรัฐไปใช้ดำเนินการไตสวน เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในที่มีลักษณะผูกขาดจะเป็น ธรรมต่อประชาชนผู้เสียภาษีหรือไม่

อาจจะมีเหตุผลสำหรับที่จะอธิบาย กรณีที่ผู้บริโภคมีส่วนร่วมน้อยกว่า การจัดตั้งองค์กรของ ผู้บริโภคยังไม่เข้มแข็งเท่ากับอุตสาหกรรมภายใน และการพิสูจน์ความเสียหายที่ทางฝ่าย อุตสาหกรรมสามารถทำได้ชัดเจนกว่าฝ่ายผู้บริโภค แต่ว่าถ้ามีการศึกษากันอย่างจริงจังถึงความ เสียหายของฝ่ายผู้บริโภคก็ น่าจะทำได้ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ที่ผ่านมามักอ้างว่าพิสูจน์ความ เสียหายฝ่ายผู้บริโภคได้ยากนั้น เป็นเพราะกฎหมายไม่ได้เขียนวิธีไว้ ทำให้ตั้งข้อสงสัยได้ว่ามี ความไม่เป็นธรรม

9.2 ข้อเสนอแนะ

1. รัฐควรจะต้องตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนโดยคำนึงถึงประโยชน์ของอุตสาหกรรม ภายใน ผู้บริโภค และประโยชน์แก่สาธารณะประกอบกัน ที่ผ่านมามาดูเหมือนว่าน้ำหนักของฝ่าย ผู้บริโภคจะน้อยกว่าฝ่ายอุตสาหกรรมภายใน
2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนในการพิจารณาไตสวน เนื่องจากที่ผ่านมารัฐ เป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจอย่างมาก
3. การคำนวณราคาส่งออก มูลค่าปกติ หรือปัจจัยทางเทคนิคอื่นๆ ควรมีความโปร่งใสและมี เหตุผลรองรับที่เหมาะสมมากกว่านี้ ที่ผ่านมาจะเป็นไปในลักษณะที่เข้าข้างฝ่ายอุตสาหกรรม ภายในค่อนข้างมาก
4. ส่งเสริมประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมภายใน เพื่อมิให้อุตสาหกรรมนั้นใช้ความอ่อนแอ ของตนเองเป็นข้ออ้างในการเรียกร้องการปกป้องจากฝ่ายรัฐบาลตลอดเวลา

9.3 การเก็บ AD ของไทยเป็น NTBs หรือไม่¹

จากกรณีตัวอย่างที่ไทยได้สวนการทุ่มตลาดสินค้าเหล็กรูปพรรณหน้าตัดรูปตัว H จากประเทศจีน ส่งผลให้ประเทศไทยลดการนำเข้าสินค้าดังกล่าวลง ทำให้เกิดข้อกังขาว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (AD) ในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีหรือไม่ นอกจากนี้การใช้มาตรการดังกล่าวของไทยในกรณีนี้ ได้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการใช้ AD เพียงใด ซึ่งในประเด็นเหล่านี้วิเคราะห์วิจารณ์ได้ดังนี้

1. โดยหลักการทางเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ มาตรการ AD เป็นเครื่องมือที่มีไว้ใช้ป้องกันและกำจัดการผูกขาดที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค การที่ผู้ผลิตทั้งจากภายในประเทศหรือต่างประเทศจะตั้งราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนในระยะสั้นเพื่อกำจัดคู่แข่งให้ออกไปจากตลาด จนกระทั่งเมื่อเหลือผู้ผลิตเพียงรายเดียว ผู้ผลิตที่เป็นผู้ผูกขาดจะลดปริมาณการผลิตลง ทำให้ราคาสินค้าชนิดนั้นๆเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน การตั้งราคาแบบมุ่งหวังกำไรส่วนเกินในระยะยาวเช่นนี้ เป็นการตั้งราคาประเภท Predatory Pricing ผู้ผลิตไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตภายในประเทศหรือภายนอกประเทศถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขันในตลาด และเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค ส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของสังคม

การทำ Predatory Pricing ถ้าเป็นผู้ผลิตภายในประเทศ รัฐบาลจะใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดเพื่อยุติพฤติกรรมนี้ แต่ถ้าผู้ผลิตจากภายนอกประเทศรัฐบาลก็จะใช้มาตรการ AD เพื่อปกป้อง การใช้มาตรการ AD ในกรณีเหล่านี้ถือว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดั้งเดิม และสมเหตุสมผลกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างดี ประเทศต่างๆ สมควรจะมีท่าทีให้การสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง เพราะทุกคนเป็นผู้บริโภค และผลประโยชน์ของผู้บริโภคก็ควรเป็นเป้าหมายสูงสุดของการดำเนินนโยบาย

อย่างไรก็ตาม โอกาสที่ผู้ทุ่มตลาดจะทำการขึ้นราคาสินค้าและลดปริมาณการผลิตลงหลังจากขายสินค้าในแบบ Predator Pricing เพื่อทำลายอุตสาหกรรมภายในแล้ว ก็ยังมีความเป็นไปได้ว่าจะมีการแข่งขันจากผู้ผลิตรายอื่นๆ อีก เช่น ในกรณีของประเทศไทย นอกจากจีนแล้วยังมีแหล่งเหล็กอื่นๆ ที่ประเทศไทยสามารถนำเข้าได้หลายแหล่งด้วยกัน เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น ยุโรป ซึ่งประเทศผู้ทุ่มตลาดจะต้องเผชิญกับการแข่งขันทำให้ไม่สามารถขึ้นราคาได้ตามใจชอบ

2. สินค้าเหล็กในประเทศไทย กำลังสูญเสียความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ถ้าหากประเทศไทยไม่ปกป้องแล้วเหล็กก็จะเปลี่ยนสภาพเป็นสินค้าอาทิตยอัสดง (Sunset Industries) ในที่สุดการใช้ทรัพยากรก็จะไม่มีประสิทธิภาพ เพราะยังต้อง

¹ เรื่องเดียวกัน, ชโยคม สรรพศรี และคณะ, 2544. หน้า 326.

ผลิตสินค้าที่แข่งขันกับประเทศอื่นๆ ไม่ได้ ซึ่งมาตรการ AD นี้ จะส่งผลกระทบต่อมิใช่เฉพาะผู้ส่งออกในประเทศที่ทุ่มตลาดเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้นำเข้าและผู้บริโภคที่จะต้องมีต้นทุนในการผลิตและบริโภคสินค้าในราคาที่แพงขึ้น

3. เหตุผลในการร้องเรียนการทุ่มตลาดอาจพิจารณาได้ว่า เป็นข้ออ้างในการลดการนำเข้าก็ได้ ทั้งนี้เมื่อมีการร้องเรียนโดยผู้ผลิตภายใน ส่วนใหญ่ผลที่ตามมาคือ การนำเข้าลดลงและราคาในประเทศสูงขึ้น นอกจากนี้ผู้บริโภคจะต้องซื้อของในราคาแพงแล้ว คุณภาพรวมทั้งความหลากหลายของสินค้าก็อาจลดลงอีกด้วย ส่วนผู้ผลิตในประเทศไทยกลับมีกำไรหรือ Producer Surplus สูงขึ้น ซึ่งผลกระทบดังกล่าวมิได้แตกต่างจากมาตรการภาษีศุลกากรแต่อย่างใด

ถ้าหากจะพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปอีกก็จะเห็นได้ไม่ยากว่า มาตรการ AD อาจจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อประชาคมโลกมากกว่ามาตรการภาษีศุลกากรโดยทั่วไปด้วยซ้ำไป ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้คือ

(1) ภาษีศุลกากรนั้นเก็บจากผู้ผลิตทุกรายในทุกประเทศผู้ส่งออก โดยไม่เลือกปฏิบัติ (Nondiscrimination) ส่วนมาตรการ AD เลือกเก็บอากรจากผู้ส่งออกบางรายจากบางประเทศเท่านั้น

(2) โดยปกติแล้ว WTO ไม่อนุญาตให้สมาชิกขึ้นภาษีศุลกากร แต่ในกรณีการใช้มาตรการ AD นี้ ประเทศผู้นำเข้าสามารถเรียกเก็บอากร AD ได้ฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องขตเคยผู้ส่งออกแต่ประการใด

(3) การใช้มาตรการ AD ขัดกับหลักการ National Treatment ในลักษณะที่ว่า ผู้ผลิตภายในและผู้ส่งออกมิได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน

(4) มาตรการ AD มิได้เกี่ยวข้องกับกำหนดยกเว้นภาษีอากรขาเข้าอย่างใด แต่ใช้กระบวนการทางกฎหมายและบริหารของประเทศผู้ร้องเรียน (Administered Protection) เพื่อลดการนำเข้าอีกด้วย วิธีการนี้ก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรในด้านบุคลากรและการเงินในประเทศคู่กรณีมากกว่าการเก็บภาษีศุลกากรโดยทั่วไป

ข้อสังเกตทั้งหมดที่กล่าวมาล้วนสนับสนุนข้อสงสัยว่ามาตรการ AD เป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ (NTBs) และประเทศต่างๆ ใช้ AD มากขึ้นเพราะมีประสิทธิผลทำให้การนำเข้าลดลงได้โดยไม่ผิดกติกา WTO อย่างไรก็ตาม คำตอบว่ามาตรการ AD เป็น NTBs ประเภทหนึ่งหรือไม่อาจจะไม่สำคัญเท่าผลกระทบของการใช้ AD ต่อระบบการค้าโลกในปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากมาตรการ AD ทำให้การนำเข้าและการส่งออกของประเทศคู่ค้ามีปริมาณลดลง นอกจากนี้ทั้งประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออกเกิดทัศนคติว่า ระบบการค้าโลกในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อความเป็นธรรมทางการค้า (Unfair Trade) จึงไม่น่าแปลกใจเลยที่ประเทศต่างๆ ทั้งพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาต่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการทุ่มตลาดของตนเพื่อนำมาใช้ในการลดการนำเข้า

มากขึ้น ซึ่งการที่ประเทศใช้มาตรการ AD มากขึ้นนี้ก็ไม่ใช่เพราะพบว่าผู้ที่ส่งออกในโลกมีการผูกขาดตัดตอนหรือส่อพฤติกรรม Predation มากขึ้นแต่ประการใด แต่ประเทศใช้ AD มากขึ้นเพื่อเป้าหมายตอบโต้การกีดกันทางการค้า (Retaliation) ในโลก ซึ่งในพฤติกรรมตอบโต้ด้วยการกีดกันทางการค้ากันไปมาเช่นนี้นับว่าเป็นอันตรายต่อระบบการค้าโลกเป็นอย่างยิ่ง ปริมาณการค้าในโลกจะลดการขยายตัวลง การจัดสรรทรัพยากรการผลิตในโลกก็จะด้อยประสิทธิภาพ ส่งผลให้มาตรฐานการครองชีพของประชากรโดยรวมลดลงในที่สุด

แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าท่ามกลางการแข่งขันที่ดุเดือดในเวทีการค้าโลกนั้น ศักยภาพของแต่ละประเทศไม่เท่ากัน การลดภาษีระหว่างกันก็เกิดขึ้นพร้อมกับการเพิ่มมาตรการที่มีภาษีในรูปแบบต่างๆ มาตรการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด (AD) ก็อาจจะเป็นหนึ่งในจำนวนมาตรการเหล่านั้น ซึ่งคำถามว่ามันควรจะมีต่อไปหรือไม่? ก็ขอตอบว่า ไม่ควร แต่โดยความเป็นจริงแล้วประเทศต่างๆ ควรจะถามตนเองต่อว่าตนเองพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันได้อย่างไร? ทำอย่างไรจะทำให้อุตสาหกรรมอยู่รอดได้โดยไม่ต้องพึ่งอำนาจรัฐ อุตสาหกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพควรจะปล่อยให้ล้มไปหรือไม่? เพราะถ้าประเทศต่างๆ คิดอยู่แต่จะปกป้องกันอยู่เรื่อยไปแล้วมาตรการที่ไม่โปร่งใสเหล่านี้ก็ยังคงอยู่ต่อไป และอาจจะมี ความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ รัฐบาลของประเทศต่างๆ ควรจะตระหนักว่า การสร้างเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนเป็นหน้าที่ที่แท้จริงในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ไม่ใช่การแทรกแซงและปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม

9.4 ประเด็นที่ควรพิจารณา : นโยบายการแข่งขันกับการทุ่มตลาด (Competition Policy and Anti-Dumping)²

แม้ WTO จะมีได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีกฎเกณฑ์ภายในประเทศ เรื่องนโยบายการแข่งขัน และ WTO ก็ไม่ได้มีกฎเกณฑ์เฉพาะในเรื่องนี้ นอกเสียจากเรื่องการทุ่มตลาด และการช่วยอุดหนุน โดยในบางครั้งอาจถือกันว่าการทุ่มตลาดคือนโยบายการแข่งขัน กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติด้านราคา (Price Discrimination) หรือการกำหนดราคาเพื่อขจัดคู่แข่ง (Predatory Pricing) แต่ในความเป็นจริงแล้วต่างก็ทราบกันดีว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ให้ความคุ้มครองธุรกิจภายในประเทศ และบางครั้งการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด อาจเป็นการทำลายมากกว่าการส่งเสริมการแข่งขัน ดังนั้น เหตุผลสนับสนุนที่จะให้มีการทำความตกลงระหว่างประเทศ เรื่องนโยบายการแข่งขัน ดูจะมีน้ำหนักมากขึ้น โดยมีเหตุผล ดังนี้ คือ จะส่งผลให้มีการยกเลิกการ

² นโยบายการแข่งขันในทางการค้าระหว่างประเทศ หมายถึง การที่ประเทศต่างๆ ควรจะออกกฎหมายภายในประเทศเพื่อตอบสนองต่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ระหว่างผู้ผลิตภายในประเทศและต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับผู้บริโภคที่จะได้ใช้สินค้าที่มีการแข่งขันกันในด้านราคา ดังนั้น จึงเป็นข้อแตกต่างกับนโยบายเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดที่คำนึงถึงผู้ผลิตเป็นหลัก

ใช้กฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาด แม้ว่าจะเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะจะต้องได้รับการต่อต้านจากธุรกิจภายในประเทศ ซึ่งเคยได้รับประโยชน์เสมอจากกฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาด

อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการกำหนดนโยบายการแข่งขันจะให้ความสำคัญกับเรื่องผลประโยชน์ของผู้บริโภค โดยให้สินค้ามีการแข่งขันกันด้านราคา แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผู้บริโภคในต่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศส่วนใหญ่ จะกำหนดข้อยกเว้นให้แก่ธุรกิจของตน เพื่อกำหนดราคาจัดสรรตลาดระหว่างกัน เพื่อสร้างความสามารถในการส่งออก โดยไม่มีผลกระทบต่อตลาดภายในประเทศ ถึงแม้การรวมตัวกันดังกล่าว จะขัดต่อกฎหมายภายในเรื่องนโยบายการแข่งขันของประเทศตนก็ตาม