

## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์มาตรการของรัฐบาลไทยที่ถูกโต้สวนการอุดหนุนและเก็บภาษีตอบโต้

จากการศึกษาถึงบทบัญญัติในเรื่องการอุดหนุนและกระบวนการโต้สวนการอุดหนุน ภายใต้ข้อตกลง SCM ดังกล่าวนั้น ประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการกับประเทศคู่ค้าที่ให้การอุดหนุนสินค้าของตนโดยการเรียกเก็บอากรตอบโต้ได้ โดยก่อนมีข้อตกลง SCM ประเทศไทยได้ถูกประเทศคู่ค้าดำเนินการโต้สวนเพื่อเรียกเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนสินค้าหลายชนิด ได้แก่ ตลับลูกปืน ท่อเหล็ก เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม เส้นด้ายและผ้าผืน ข้าว ตะปู และข้อต่อท่อเหล็กบางชนิด ประเทศคู่ค้าที่ดำเนินการโต้สวนส่วนใหญ่คือสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป สินค้าที่ถูกโต้สวนบางชนิดก็ได้มีการเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนในที่สุด บางตัวก็ไม่มีมีการเรียกเก็บอากรตอบโต้ และบางตัวก็มีการทำความตกลง (undertaking) ให้ใช้มาตรการอื่นแทนการเก็บอากรตอบโต้ เช่น รับรองว่าผู้ผลิตจะไม่รับการอุดหนุนจากรัฐบาล (เส้นด้ายและผ้าผืนส่งออกไปสหรัฐอเมริกา) และรัฐบาลไทยจะเรียกเก็บอากรขาออก (ได้แก่ สินค้าตลับลูกปืนที่ส่งออกไปสหภาพยุโรป : FEBMA vs. Minebea)

โดยข้อกล่าวหาส่วนใหญ่ในช่วงก่อนที่จะมีข้อตกลง SCM และหลังจากมีข้อตกลง SCM บังคับใช้ จะเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน แทบทั้งสิ้น ซึ่งได้แก่

- การยกเว้นภาษีเงินได้ (มาตรา 31)
  - การไม่ต้องนำเงินปันผลจากกิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษี ตามมาตรา 31 ไปคำนวณเสียภาษีอีก (มาตรา 34)
  - การยกเว้นภาษีเครื่องจักร (มาตรา 28)
  - สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 35 เช่น การลดหย่อนภาษีเงินได้ร้อยละ 50 เป็นเวลา 5 ปี
- การอนุญาตให้หักค่าสาธารณูปโภคได้สองเท่า การอนุญาตให้นำค่าติดตั้งสาธารณูปโภคไปหักออกจากกำไรสุทธิได้เป็นเวลา 10 ปี
- การยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก (มาตรา 36 (1))
  - การอนุญาตให้นำผลขาดทุนไปหักออกจากกำไรได้ไม่เกิน 5 รอบบัญชี (มาตรา 31 วรรค 3)

ส่วนโครงการอุดหนุนอื่น ๆ ที่ถูกกล่าวหาได้แก่ การให้เงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำโดยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สิทธิประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ และการให้ส่วนลดค่าไฟฟ้า

## 5.1 การไต่สวนการอุดหนุนก่อนมีข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ 1994

### 5.1.1 การไต่สวนการอุดหนุนสินค้าตลับลูกปืน (ball bearing) จากประเทศไทยที่ส่งไปในสหรัฐอเมริกา : Torrington vs. Minebea

#### ก. ข้อเท็จจริง

ในปี 2530 เป็นช่วงที่บริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น สืบเนื่องมาจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ สินค้าที่ผลิตในประเทศไทยได้ถูกส่งออกไปขายยังประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป มีความสามารถในการแข่งขันสูงจนทำให้บริษัทคู่แข่งซึ่งเป็นบริษัทในสหรัฐอเมริกา คือ บริษัท Torrington และบริษัทอื่นต้องสูญเสียสัดส่วนการครองตลาด (market share) ไปมาก ในปี 2531 บริษัท Torrington ของสหรัฐอเมริกาจึงได้ร้องขอให้กระทรวงพาณิชย์สหรัฐ (Department of Commerce : DOC) สอบสวนกลุ่มบริษัท Minebea เพื่อเรียกเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุน (CVD) สำหรับสินค้าตลับลูกปืนที่มีขนาดเล็กมาก (miniature ball bearing) จากประเทศไทยที่สหรัฐอเมริกานำเข้าในรอบปี 2531 DOC จึงประกาศดำเนินการสอบสวนตามคำร้องขอของอุตสาหกรรมภายในของสหรัฐอเมริกา

#### ข. ผลการไต่สวน

วันที่ 3 พฤษภาคม 2532 DOC ประกาศผลการตัดสินขั้นสุดท้าย (Final Determination) อัตรา CVD ร้อยละ 21.54 ซึ่งเป็นอัตราที่เกิดจากการรับการอุดหนุนการส่งออก ดังนี้

- |                                      |              |
|--------------------------------------|--------------|
| - อัตราการให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก  | ร้อยละ 1.42  |
| - อัตราการให้ภาษีชดเชยในการส่งออก    | ร้อยละ 0.49  |
| - อัตราการลดหย่อนค่าไฟฟ้า            | ร้อยละ 0.25  |
| - อัตราการได้รับสิทธิประโยชน์จาก BOI | ร้อยละ 19.38 |

ต่อมาเมื่อ 31 มีนาคม 2532 บริษัท Torrington ได้ยื่นฟ้องต่อศาลการค้าระหว่างประเทศ (Court of International Trade : CIT) ขอให้พิจารณาผลการตัดสินขั้นสุดท้ายใหม่ใน 3 ประเด็น ดังนี้

- 1) การแยกพิกัดสินค้าตลับลูกปืนที่ดำเนินการตรวจสอบ
- 2) การคำนวณสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการชดเชยภาษีเพื่อส่งออก
- 3) อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ย ที่ให้กับสินเชื่อเพื่อการส่งออก

ปรากฏว่า เมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2535 บริษัท Torrington ถอนคำร้องต่อศาลการค้าระหว่างประเทศโดยไม่ทราบเหตุผล ศาลจึงมีคำสั่งให้ยกฟ้องและเรียกเก็บอัตรา CVD ร้อยละ 21.54 ตามที่ DOC กำหนดไว้เดิม โดยเมื่อ 3 พฤษภาคม 2534 DOC ได้ประกาศทบพจนอัตรา CVD ครั้งแรกสำหรับสินค้าตลับลูกปืนที่สหรัฐนำเข้าในปี 2533 ตามที่กลุ่มบริษัท Minebea และ Torrington ร้องขอ (โดยมีการทบพจนทั้งหมด 5 ครั้ง) ผลการตัดสินขั้นสุดท้ายปรากฏว่า อัตรา CVD ลดเหลือร้อยละ 8.51 และมีการทบพจนครั้งที่ 2 เมื่อ 29 พฤษภาคม 2535 และประกาศผลการตัดสินขั้นต้นเมื่อ 16 มีนาคม 2536 ว่าอัตรา CVD ลดลงจากเดิมร้อยละ 8.51 เป็นร้อยละ 7.07 และได้ปรับอัตราการเงินสดมัดจำลงเหลืออัตราร้อยละ 7.02 เนื่องจาก DOC ยอมรับข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งของฝ่ายไทยว่า การใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้าของไทยตั้งแต่ปี 2535 มีผลให้สินค้านี้ได้ค่าที่เดิมได้รับชดเชยภาษีในประเภท ตามโครงการของกระทรวงการคลัง มิได้รับการชดเชยอีกต่อไป และประกาศผลการตัดสินขั้นสุดท้ายให้เรียกเก็บ CVD และให้วงเงินสดมัดจำตามอัตราที่ตัดสินไว้ในผลการตัดสินขั้นต้น คือ ร้อยละ 7.07 และ 7.02 ตามลำดับ

และได้มีการทบพจนครั้งที่ 3 เมื่อ 25 มิถุนายน 2536 DOC ประกาศทบพจนอัตรา CVD สำหรับสินค้าตลับลูกปืนที่สหรัฐอเมริกานำเข้าในรอบปี 2535 และประกาศผลการตัดสินขั้นต้นในอัตรา CVD ร้อยละ 4.29 และประกาศผลการตัดสินขั้นสุดท้ายเมื่อ 6 ตุลาคม 2538 ในอัตรา ร้อยละ 4.85

การทบพจนครั้งที่ 4 ได้ประกาศทบพจนอัตรา CVD สำหรับสินค้าตลับลูกปืนที่สหรัฐอเมริกานำเข้าในปี 2536 และประกาศผลการตัดสินขั้นต้น ร้อยละ 1.33 ส่วนผลการตัดสินขั้นสุดท้ายประกาศในอัตราร้อยละ 4.85

ต่อมาในวันที่ 3 กรกฎาคม 2539 DOC ได้ประกาศผลการทบพจนขั้นต้นเกี่ยวกับอากรตอบโต้การอุดหนุนสินค้า ball bearing จากประเทศไทยในช่วงปี 2537 ใน Federal Register จากนั้น DOC ได้ทำการทบพจนขั้นสุดท้ายเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2540 ผลปรากฏว่า DOC ให้ยกเลิกคำสั่งเก็บ CVD กับสินค้า ball bearing และส่วนประกอบต่าง ๆ ของ สินค้านี้ดังกล่าว

จากประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป และ DOC จะคืนเงินมัดจำจากการวางเงินมัดจำ CVD

โดยในการทบทวนครั้งนี้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มบริษัท Minebea ทั้งหมดในประเทศไทย ได้แก่ NMB Thai, Pelmec Thai และ NMB Hi-Tech และ DOC ได้ตรวจสอบบริษัท Minebea อีกหนึ่งแห่งคือ NMB Precision Ball, Ltd. ซึ่งบริษัทนี้ผลิตลูกปืน (balls) แต่ไม่ได้ส่งลูกปืนไปขายยังสหรัฐอเมริกาโดยตรงแต่ได้ขายลูกปืนให้กับบริษัท 3 บริษัทที่ส่งลูกปืนให้กับสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ NMB Precision Ball, Ltd. และบริษัท Minebea ทั้ง 3 บริษัทในประเทศไทย มีบริษัท Minebea ประเทศญี่ปุ่นถือหุ้นเป็นเจ้าของทั้งหมด และเนื่องจาก Minebea Precision Ball, Ltd. ได้รับการอุดหนุนการส่งออกในระหว่างเวลาที่ได้มีการทบทวนโดยการขายลูกปืนให้กับบริษัทผู้ผลิตลูกปืนในประเทศไทย DOC จึงตัดสินใจให้รวมการคำนวณ CVD ของ NMB Precision Ball, Ltd. เข้ามาด้วย โดยในการตัดสินใจครั้งนี้ DOC อาศัยกฎหมาย the Uruguay Round Agreements Act (URRA) ซึ่งแก้ไข Tariff Act of 1930 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538

ผลการตรวจสอบเบื้องต้น DOC พบว่ามีการใช้โครงการอุดหนุนซึ่งโครงการที่ให้การอุดหนุนต่อบริษัท Minebea ในประเทศไทย คือ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน มาตรา 28, 31, 36 (1) และ 36 (4) DOC จึงมิได้เปลี่ยนแปลงการคำนวณ CVD ที่เกิดจากโครงการอุดหนุนดังกล่าว และจะเก็บ CVD ในอัตรา 5.25 % แต่มีสิทธิประโยชน์ดังต่อไปนี้ที่ DOC ไม่นำมาคำนวณ CVD เนื่องจากไม่มีการใช้โครงการเหล่านี้ ซึ่งได้แก่

- ก. การชดเชยภาษีสำหรับผู้ส่งออก
- ข. การลดหย่อนค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับผู้ส่งออก
- ค. การให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก
- ง. การขายลดตั๋วอุตสาหกรรม (Rediscount of Industrial Bills)
- จ. มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน
- ฉ. เขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zone)
- ช. การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับผู้ส่งออก
- ซ. กองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Promotion Fund)

จากการพิจารณาข้างต้น DOC จึงประกาศผลการทบทวนครั้งสุดท้ายว่ากลุ่มบริษัท Minebea เป็นองค์กรหนึ่งเดียว ดังนั้น DOC คำนวณอัตรา CVD เป็นอัตราเดียวสำหรับกลุ่มบริษัท Minebea ในประเทศไทยตั้งแต่ช่วงวันที่ 1 มกราคม 2537 ถึง 1 ธันวาคม 2537 ได้เท่ากับ 5.25%

ต่อมา DOC ได้ยกเลิกการเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนสินค้าตลับลูกปืนและส่วนประกอบต่าง ๆ ของสินค้าดังกล่าวจากประเทศไทยที่เกิดขึ้นหลังวันที่ 31 ธันวาคม 2537 โดยจัดทำออกเป็น "ผลขั้นสุดท้ายของการทบทวนการเก็บอากรตอบโต้ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและการยกเลิกการเก็บ CVD" ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2539 แม้ว่าจะถูกคัดค้านโดยอุตสาหกรรมภายในประเทศก็ตาม แต่บริษัท Torrington ได้แจ้งต่อ DOC ว่าไม่มีประโยชน์ที่จะให้มีการเก็บ CVD อีกต่อไป ดังนั้น การยกเลิกการเก็บ CVD นี้จะใช้กับการขนส่งสินค้าดังกล่าวทั้งหมดที่เข้ามา ณ วันที่หรือหลังจากวันที่ 1 มกราคม 2538 และ DOC จะมีคำสั่งให้ศุลกากรของสหรัฐอเมริกา ยกเลิกหน้าที่ค้างไว้ทั้งหมดตั้งแต่วันที่ได้ประกาศการยกเลิกนี้ และสั่งให้งด CVD กับสินค้าที่นำเข้ามาในวันที่หรือหลังจากวันที่ 1 มกราคม 2538 และจะมีคำสั่งให้ศุลกากรสหรัฐอเมริกาคืนหรือชดใช้ CVD พร้อมดอกเบี้ยที่เก็บมาแล้ว<sup>1</sup>

### ค. วิเคราะห์ประเด็นปัญหา

ประเด็นที่ 1 บริษัท Minebea ได้แย้งว่า DOC จะต้องคืนเงินให้กับบริษัทในช่วงปี 2537 โดยไม่ต้องคำนึงถึง CVD ทั้งนี้เพราะข้อตกลง SCM ใช้กับการทบทวนทั้งหมดซึ่งรวมถึงการทบทวนครั้งนี้ และการทบทวนที่กระทำขึ้นหลังจากวันที่ 1 มกราคม 2538 ด้วย ฉะนั้น การที่สหรัฐอเมริกาประเมิน CVD ปี 2537 โดยไม่ได้พิจารณาเรื่องการพิสูจน์ความเสียหายจึงขัดกับหน้าที่ภายใต้ข้อตกลง SCM

DOC สรุปว่า บริษัท Minebea เข้าใจผิดทั้งกฎหมายสหรัฐอเมริกาและข้อตกลง SCM ทั้งนี้ เพราะไม่มีกฎหมายใดในสหรัฐอเมริกาที่ให้สิทธิแก่บริษัทเนื่องจากประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของข้อตกลง SCM เมื่อ 1 มกราคม 2538 ฉะนั้น ประเทศที่เป็นสมาชิกข้อตกลงนี้ในวันที่หรือหลัง

---

<sup>1</sup> Department of Commerce, "Ball Bearing and Parts Thereof From Thailand : Final Results of Countervailing Duty Administrative Review", January 1997, Available from [http://www.ita.dog.gov/import\\_admin/records/esel/thailand/97-106.hm](http://www.ita.dog.gov/import_admin/records/esel/thailand/97-106.hm) : INTERNET.

จากวันที่ 1 มกราคม 2538 เท่านั้น ที่จะมียุทธศาสตร์ในการให้พิสูจน์ความเสียหาย ดังนั้น การประเมิน CVD กับสินค้าของไทยที่นำเข้ามาก่อน 1 มกราคม 2538 จึงกระทำไม่ได้ไม่ต้องคำนึงถึงการพิสูจน์ความเสียหาย นอกจากนี้ ใน Article 32.3 ของข้อตกลง SCM ก็ไม่ต้องให้มีการพิจารณาความเสียหายของสินค้าที่เข้ามาก่อน 1 มกราคม 2538 ด้วยเช่นกัน ดังนั้น การนำเข้าสินค้า ball bearing ในปี 2537 จึงไม่ต้องพิจารณาเรื่องการทดสอบความเสียหายภายใต้ข้อตกลง SCM

ประเด็นที่ 2 บริษัท Minebea ได้แย้งว่าจากบทบัญญัติในเรื่อง upstream subsidies (การอุดหนุนในระยะต้นของการผลิต) การรวมผลประโยชน์ของ NMB Precision Ball, Ltd. เข้ามาคำนวณ CVD นั้นขัดกับกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะ NMB Precision Ball, Ltd. ประกอบธุรกิจแยกออกมาต่างหาก นอกจากนี้ บริษัท Minebea ยังได้แย้งอีกว่า DOC ไม่มีอำนาจเรียกเก็บ CVD กับสินค้าตลับลูกปืนที่จำหน่ายโดย NMB Precision Ball, Ltd.

DOC ไม่เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งดังกล่าว โดยพิจารณาว่าการรวมผลประโยชน์ที่ได้รับจาก NMB Precision Ball, Ltd. เข้ามาคำนวณอากรตอบโต้การอุดหนุน ไม่ขัดกับบทบัญญัตินี้ ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วควรจะต้องรวมเข้ามาด้วย ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้พิจารณาอากรตอบโต้การอุดหนุนสินค้า ball bearing ทั้งหมดได้อย่างถูกต้อง

แม้ว่า NMB Precision Ball, Ltd. จะไม่ได้ผลิตตลับลูกปืนหรือส่งออกตลับลูกปืนเข้าไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกาแต่ได้ผลิตลูกปืนขายให้กับบริษัท Minebea อื่น ๆ รวมทั้ง Minebea ในประเทศไทยด้วย และจากการตรวจสอบ DOC พบว่าลูกปืนที่ผลิตโดย NMB Precision Ball, Ltd. ได้ส่งออกไปโดยตรงหรือเป็นส่วนประกอบของตลับลูกปืนให้กับบริษัท Minebea ต่าง ๆ ในประเทศไทย ทั้งลูกปืนและตลับลูกปืนจึงเป็นสินค้าภายใต้การทบทวนครั้งนี้ด้วย ซึ่งจากผลการทบทวนขั้นต้นนั้นพบว่าการอุดหนุนที่ได้รับจาก NMB Precision Ball, Ltd. โดยการขายลูกปืนเป็นการอุดหนุนการส่งออก NMB Precision Ball, Ltd. จึงได้รับการอุดหนุนการส่งออกไม่เพียงแต่สินค้าลูกปืนที่ส่งออกไปโดยตรงเท่านั้น แต่ยังคงลูกปืนที่ขายให้กับบริษัท Minebea อื่น ๆ ที่ผลิตตลับลูกปืนส่งออกด้วย ดังนั้น DOC จึงเห็นควรแล้วที่จะรวมผลประโยชน์จากสินค้าลูกปืนที่ผลิตโดย NMB Precision Ball, Ltd. ซึ่งได้ส่งออกไปยังบริษัท Minebea อื่น ๆ ในประเทศไทยเป็นส่วนประกอบของตลับลูกปืนนี้เข้ามาคำนวณ CVD ด้วย ทั้งนี้ เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการอุดหนุนการส่งออก บทบัญญัติเกี่ยวกับ upstream subsidies จึงไม่นำมาใช้กับกรณีนี้ นอกจากนี้ การอุดหนุนการส่งออกสินค้านี้ก็อยู่ภายใต้กฎหมายอากรตอบโต้การอุดหนุนของสหรัฐอเมริกาอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงที่ว่า NMB Precision Ball, Ltd. ประกอบธุรกิจแยกออกมาต่างหากนั้นก็ไม่ใช่ประเด็น ทั้งนี้ เพราะบริษัทนี้ดำเนินการอุดหนุนการส่งออกโดยการจัดหาลูกปืนเพื่อการส่งออกต่อไปและสินค้าลูกปืนนี้ก็อยู่ภายใต้การทบทวนนี้ด้วยซึ่งไม่ว่าลูกปืนนี้จะถูกส่งออกไปโดยตรงหรือถูกขายให้กับบริษัทอื่น ๆ ที่ผลิตตลับลูกปืนแล้วค่อยส่งออกต่อไป สินค้าลูกปืนเหล่านี้ก็ได้รับการอุดหนุนการส่งออกเช่นกัน ดังนั้น สินค้าที่ส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาโดยบริษัท Minebea อื่นในช่วงเวลาทบทวนนี้ เป็นผลประโยชน์ที่ไม่เพียงแต่จากการอุดหนุนการส่งออกสินค้าลูกปืนที่ผลิตโดย NMB Precision Ball, Ltd. เท่านั้น แต่ยังจากการอุดหนุนการส่งออกสินค้าตลับลูกปืนอีกด้วย

ประเด็นที่ 3 บริษัท Minebea ได้แย้งว่าวัตถุดิบที่ BOI ยกเว้นภาษีให้ นั้นเป็น "วัสดุที่ใช้ในกระบวนการผลิต" (consumed in production) ดังนั้น การยกเว้นภาษีดังกล่าวจึงไม่สามารถเก็บ CVD ได้ นอกจากนั้นยังได้แย้งว่า DOC เก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนในการยกเว้นภาษีวัสดุที่ใช้ในกระบวนการผลิตนั้นไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ เพราะ DOC ตีความ footnote 61 ของข้อตกลง SCM ที่เกี่ยวกับ "วัสดุที่ใช้ในกระบวนการผลิต" แคบไป

นอกจากนี้คำว่า "ที่ใช้ในการผลิต" ควรจะรวมถึงวัตถุดิบที่ใช้ในระหว่างกระบวนการผลิต และสิ่งที่สัมผัสทางกายภาพกับสินค้านั้น เช่น เครื่องบด (grinding wheels) และสว่านเจาะ (drill bits) และรวมถึงบรรจภัณฑ์ต่าง ๆ ด้วย

DOC ไม่เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งดังกล่าว เนื่องจาก ก่อนที่จะมีข้อตกลง SCM วัตถุดิบที่ยกเว้นภาษีให้ คือ วัตถุดิบที่ถูกนำเข้าไปรวมทางกายภาพที่ใช้ประกอบเป็นสินค้าเพื่อส่งออก ซึ่งจะไม่สามารถเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนได้ ตัวอย่างเช่น วัตถุดิบภายใต้ข้อตกลง SCM กำหนดว่าการยกเว้นภาษีให้กับสินค้าต่าง ๆ ซึ่งถูกใช้ในการผลิต (consumed in production) ซึ่งใน Annex II footnote 61 ของข้อตกลงนี้ได้ให้คำจำกัดความว่าเป็น "วัตถุดิบที่ถูกนำเข้าไปรวมทางกายภาพ พลังงาน เชื้อเพลิง และน้ำมันที่ใช้ในกระบวนการผลิต สารเร่งปฏิกิริยาที่บริโภคเพื่อให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ส่งออก" ซึ่งจากการตรวจสอบของ DOC ไม่สามารถยอมรับรวมเอาทุก ๆ สิ่งที่รัฐบาลไทยเห็นว่าเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตและยกเว้นภาษีให้ ทั้งนี้ เพราะตรวจพบว่าวัตถุดิบหลายอย่างที่รัฐบาลไทยยกเว้นภาษีให้ นั้นไม่อยู่ภายใต้คำจำกัดความใน footnote 61 ดังนั้น จึงพิจารณาให้เก็บ CVD กับวัตถุดิบที่ไม่อยู่ภายใต้คำจำกัดความ

จากประเด็นข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้น สินค้าจากประเทศไทยส่งออกไปสหรัฐอเมริกา ก่อนวันที่ 1 มกราคม 2538 ซึ่งเป็นวันที่ข้อตกลง SCM มีผลบังคับใช้นั้น สหรัฐอเมริกาไม่ต้องพิสูจน์ว่า

สินค้าที่ได้รับการอุดหนุนจากประเทศไทยก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในของสหรัฐอเมริกา (injury test) เพียงแค่พิสูจน์ว่ามีการอุดหนุนก็พอแล้ว (ตาม Subsidies Code 1979) และการพิสูจน์ความเสียหายจะใช้ในการตัดสินและทบทวน CVD เมื่อข้อตกลง SCM มีผลบังคับใช้ตาม Article 32.3 ของข้อตกลง SCM ทำให้การเก็บ CVD ของสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยซึ่งมิได้เป็นภาคี Subsidies Code 1979 กระทำได้ง่ายโดยมีต้องพิสูจน์ความเสียหาย นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังคงคำนวณความเสียหายโดยรวมเอาผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่บริษัท Minebea Precision Ball, Ltd. ได้รับแม้ว่าบริษัทดังกล่าวจะมิได้ส่งสินค้าไปยังสหรัฐอเมริกาโดยตรง เข้ามาคำนวณเป็นอัตรา CVD ด้วย ซึ่งทำให้การพิสูจน์ความเสียหายกระทำได้ง่ายเช่นกัน ดังนั้นเมื่อข้อตกลง SCM มีผลบังคับใช้แล้ว ประเทศไทยจึงควรยกเว้นเฉพาะภาษีสำหรับวัสดุที่ใช้ในกระบวนการผลิตตามความหมายที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

5.1.2 การโต้สวนการอุดหนุนสินค้าตลับลูกปืน (ball bearing) จากประเทศไทยที่ส่งไปในประชาคมยุโรป : FEBMA vs. Minebea

#### ก. ข้อเท็จจริง

กรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐบาลไทยให้การอุดหนุนสินค้า ball bearing มีคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรป รัฐบาลไทย (กรมการค้าต่างประเทศ) BOI และกรมสรรพากร (Department of Revenue) บริษัทที่ได้รับสิทธิประโยชน์ คือ NMB Thai Ltd., Pelmec Thai Ltd, NMB Hi-Tech Ltd.

เมื่อเดือนมิถุนายน 2531 ประชาคมยุโรปได้เริ่มดำเนินการตอบโต้การให้การอุดหนุนสินค้า ball bearing ชนิดที่มีศูนย์กลางภายนอกไม่เกิน 30 มิลลิเมตร ซึ่งผลิตขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้ จากการร้องเรียนในเดือนตุลาคม 2530 ของกลุ่ม Federation of European Bearing Manufacture 's Associations (FEBMA) โดยผู้ผลิตครั้งหนึ่งของ FEBMA เป็นผู้ผลิตส่วนใหญ่ในการผลิต ball bearing ของประชาคมยุโรปทั้งหมด คำร้องเรียนของ FEBMA ระบุถึงหลักฐานในการอุดหนุนและผลความเสียหายจากการอุดหนุนสินค้า ball bearing ที่มาจากประเทศไทย ซึ่งถูกคณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรปพิจารณาว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะเปิดการโต้สวนได้<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Community Legislation in force, Document 390 DO 266 available from [http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1990/en\\_390\\_DO266.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1990/en_390_DO266.html) : INTERNET.



หลังจากนั้นคณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรป ได้แจ้งไปยังรัฐบาลไทยและผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าที่มีส่วนเกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ ให้ทราบถึงการไต่สวนอย่างเป็นทางการ เพื่อให้คู่กรณีที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็น ได้แก่

- 1) รัฐบาลไทย – กรมการค้าต่างประเทศ กรมศุลกากร ธนาคารแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IFCT) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGAT) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)
- 2) ผู้ส่งออกของไทย – บริษัท NMB Thai และบริษัท Pelmec Thai
- 3) ผู้นำเข้าในประชาคมยุโรป
- 4) ผู้ผลิตในประชาคมยุโรป

การไต่สวนการอุดหนุนครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ 1 เมษายน 2530 – 31 มีนาคม 2531 ซึ่งมีระยะเวลาไต่สวนเกินกว่าระยะเวลาตามปกติเนื่องจากจำนวนและความซับซ้อนของข้อมูลในการไต่สวน

## ข. ผลการไต่สวน

### 1. การอุดหนุนที่ถูกกล่าวหาและข้อสรุปของคำตัดสิน

จากการไต่สวนของคณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรปพบว่าผู้ส่งออกของไทย คือ บริษัท NMB Thai และ Pelmec Thai ได้รับการอุดหนุนและก่อความเสียหายแก่สินค้า ball bearing ในประชาคมยุโรปจริง โดยการอุดหนุนเข้าข่ายเรียกเก็บ CVD ได้ ดังนี้<sup>3</sup>

- 1) การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรและวัสดุที่จำเป็น (สิทธิประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ มาตรา 28)
- 2) การลดหย่อนภาษีนำเข้าวัตถุดิบที่นำเข้ามาผลิตเพื่อจำหน่ายภายในประเทศ
- 3) การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล
- 4) การลดหย่อนค่ากระแสไฟฟ้าแก่ผู้ส่งออก

<sup>3</sup> Ibid.

ส่วนการอุดหนุนอื่น ๆ ที่ไทยถูกกล่าวหา แต่คณะกรรมการประชาคมยุโรปเห็นว่าเป็นการอุดหนุนที่ไม่เข้าข่ายที่เรียกเก็บ CVD ได้ อันได้แก่ การขอคืนและยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบ เขตการลงทุนพิเศษ การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินที่ถูกกล่าวหาว่าอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และสิทธิประโยชน์ทางภาษีอื่น ๆ

## 2. ความเสียหาย (injury)

ในกรณีการพิจารณาถึงความเสียหาย คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป จะพิจารณาจากประเด็นเรื่อง like product อุตสาหกรรมของประชาคมยุโรป จำนวนและส่วนแบ่งการตลาดของการนำเข้า สถานะ และราคาของอุตสาหกรรมประชาคมยุโรป

## 3. ความสัมพันธ์ระหว่างสินค้านำเข้าที่ได้รับการอุดหนุนกับความเสียหาย (causation of injury)

คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปเห็นว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างสินค้านำเข้าที่ได้รับการอุดหนุนจากประเทศไทยกับตัวบ่งชี้ถึงความเสียหายดังนี้

### 1) การลดลงของการส่งออกในประชาคมยุโรป

ความเสียหายจากการอุดหนุนของสินค้า ball bearing มีผลต่อการส่งออกของประชาคมยุโรป โดยการส่งออกตกลงจาก 59 ล้านชิ้น เป็น 38 ล้านชิ้น และรายได้ที่ลดลงนี้มีผลกระทบต่อระดับการผลิต การจ้างงาน รวมทั้งผลกระทบต่อกำไรอันเกี่ยวเนื่องมาจากการเพิ่มราคาต่อชิ้น

### 2) การนำเข้าจากประเทศญี่ปุ่น

bearing จากประเทศญี่ปุ่นที่ขายในประชาคมยุโรปถูกขายในราคาที่ต่ำ อย่างไรก็ตาม ระหว่างการไต่สวน bearing ของประชาคมยุโรปขายได้ในจำนวนที่ต่ำกว่า bearing ของไทย (21.2 ล้านชิ้น : 31.5 ล้านชิ้น) และตั้งแต่ปี 2528 จำนวนการขาย bearing ของประชาคมยุโรปลดลงถึง 30%

หลังจากที่คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปได้พิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ แล้ว คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปสรุปว่าความเสียหายที่มีอยู่มีสาเหตุมาจากการอุดหนุนจากประเทศไทย

#### 4. ผลประโยชน์ของประชาคมยุโรป (Community Interest)

โดยทั่วไปจะมีการพิจารณาถึงผลประโยชน์ของประชาคมยุโรปเพื่อให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (fair competition) ในการพิจารณาถึงผลประโยชน์ของประชาคมยุโรป ในกรณีนี้ คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปได้พิจารณาถึงผลประโยชน์ของอุตสาหกรรม ball bearing ผู้ใช้ ball bearing และผู้บริโภคสินค้าขั้นสุดท้าย (end product) ของประชาคมยุโรป

ฉะนั้น จากการได้สวนพบว่ามีการให้การอุดหนุนและก่อความเสียหายให้แก่สินค้า ball bearing ในประชาคมยุโรปจริง ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงเสนอมาตรการเพื่อลดผลกระทบจากการให้การอุดหนุน ซึ่งมาตรการดังกล่าว คือ การเก็บภาษีส่งออก 1.76 บาท ซึ่งเท่ากับค่าของการอุดหนุนที่ได้ให้แก่ผู้ผลิตสินค้า ball bearing

เมื่อเดือนมิถุนายน 1990 คำตัดสินของคณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปที่ 90/226 มีสาระสำคัญว่า คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปยอมรับข้อเสนอของรัฐบาลไทย และได้ยุติการดำเนินการโต้สวน<sup>4</sup>

ต่อมาเดือนกรกฎาคม 2536 คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปได้ตรวจสอบ และตั้งข้อสังเกตว่า ค่าของการอุดหนุนลดลงมาเหลือ 0.91 บาท ต่อชิ้น เมื่อคณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปได้แจ้งให้รัฐบาลไทยทราบแล้ว รัฐบาลไทยก็ได้ดำเนินการแก้ไขลดหย่อนภาษีส่งออกสินค้า ball bearing ที่ได้ส่งไปขายยังประชาคมยุโรป ลงเหลือ 0.91 บาท ต่อชิ้น และการแก้ไขนี้ได้รับการยอมรับจากคณะกรรมาธิการประชาคมยุโรป ตามคำตัดสินที่ 93/381/EEC

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อเดือนตุลาคม 2536 คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปได้ทำการทบทวนกรณีการให้การอุดหนุนสินค้า ball bearing อีกครั้ง คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปได้คำนึงถึงค่าของการอุดหนุนที่มีการเปลี่ยนแปลงและข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่ารัฐบาลไทยได้ยกเลิกเงื่อนไขให้ส่งออกสินค้าที่ผลิตได้ทั้งหมด (100% ของผลผลิต) ดังนั้น สิทธิประโยชน์ที่ได้รับไม่น่าที่จะเรียกเก็บ CVD อีกต่อไปได้

---

<sup>4</sup> European Commission. Directorate-General External economic relations Unit 1-C.2 Bussels, SG/gb., May 1994.

ผลจากการไต่สวนในครั้งก่อนปรากฏข้อเท็จจริงว่า ตามบัตรส่งเสริมที่ BOI ออกให้แก่ผู้ส่งออกไทยนั้น BOI ได้ให้สิทธิประโยชน์โดยมีเงื่อนไขต้องส่งออก 100% ของผลผลิตทั้งหมด เมื่อปรากฏว่าการให้สิทธิประโยชน์มีเงื่อนไขต้องส่งออก ผู้ได้รับสิทธิประโยชน์จึงอาจถูกเรียกเก็บ CVD ได้ ทั้งนี้จากการทบทวนการไต่สวนครั้งล่าสุด ผู้ส่งออกได้อ้างว่า BOI ได้ยกเลิกเงื่อนไขต้องส่งออกตามที่ระบุไว้ในบัตรส่งเสริม จากข้ออ้างดังกล่าวผู้ส่งออกจึงไม่ควรที่จะถูกเรียกเก็บ CVD เพราะสิทธิประโยชน์อันมีเงื่อนไขต้องส่งออกได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

จากข้ออ้างของผู้ส่งออกดังกล่าว คณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรปเห็นว่า สิทธิประโยชน์ตามที่ระบุไว้ในบัตรส่งเสริมได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยตัดเงื่อนไขบังคับการส่งออกจริง โดยวิธีการออกการแก้ไขบัตรส่งเสริมซึ่ง บริษัท NMB Hi-Tech ได้แก้ไขเมื่อ 12 มีนาคม 2535 ส่วนบริษัท NMB Thai และ Pelmec Thai ได้แก้ไขเมื่อ 12 เมษายน 2536 ทั้งนี้ยังคงมีเงื่อนไขต้องส่งออก 80% ของผลผลิตเฉพาะ bearing เพื่ออุตสาหกรรมทั่วไป

อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบ ณ สถานที่ทำงานของ BOI พบว่า ข้อกำหนดที่ 4.3 ของ ปก.1/1993 ได้มีข้อกำหนดเป็นการทั่วไปสำหรับบริษัทต่างชาติที่จะต้องส่งออกสินค้า 80% ของผลผลิตทั้งหมดเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิประโยชน์และการอนุมัติโครงการ ทั้งนี้ BOI ได้แจ้งให้คณะกรรมการยุโรปทราบว่าข้อกำหนดนี้สามารถยกเว้นได้แล้วแต่กรณี (case-by-case basis) หากบริษัทต่างชาตินั้นตั้งอยู่ใน Zone 3 (ภูมิภาคที่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ) แต่กลุ่มบริษัท Minebea นั้น ตั้งอยู่ใน Zone 2 (ภาคกลางยกเว้นกรุงเทพฯ) ซึ่งบริษัทที่อยู่ใน Zone 2 นี้ ต้องส่งออกสินค้า 80% ของผลผลิตทั้งหมดโดยไม่มีข้อยกเว้น

คณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรปเห็นว่า ข้ออ้างนี้ฟังไม่ขึ้น เพราะการแบ่งเขตที่ได้รับการส่งเสริม (Promotion Zone) มิได้มีนิยามตามที่ผู้ส่งออกได้อ้างมา จึงถือเป็นเพียงข้อสมมติ ไม่เป็นไปตามความเป็นจริง

เมื่อคณะกรรมการประชาคมยุโรปลงความเห็นว่า ผู้ส่งออกได้รับการอุดหนุนจริง จึงดำเนินการอุดหนุนที่ผู้ส่งออกได้รับโดยการพิจารณาในช่วงปีภาษีก่อนระยะเวลาการไต่สวน (1 ตุลาคม 2535 – 30 กันยายน 2536) ดังนี้

- 1) สิทธิยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

ผู้ส่งออกได้รับสิทธิประโยชน์จาก BOI โดยได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลภายใต้มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน โดยผู้ส่งออกได้รับการอุดหนุน 30% ของเงินได้นอกจากนี้บริษัท NMB Thai และ Pelmec Thai ได้รับการอุดหนุนภายใต้มาตรา 36 (4) ด้วย โดยสามารถหักเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นจำนวนเท่ากับ 5% ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนการส่งออก ดังนั้น บทบัญญัตินี้ส่งผลให้ผู้ส่งออกได้รับการยกเว้นภาษีในรายได้อื่น ๆ นอกเหนือจากตามที่ได้รับยกเว้นตามบทบัญญัติของมาตรา 31 ซึ่งสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 36 (4) นี้สามารถถูกเรียกเก็บ CVD ได้ เพราะการให้สิทธิประโยชน์นี้ผูกมัดกับเงื่อนไขต้องส่งออก

## 2) การยกเว้นภาษีเครื่องจักรและวัสดุที่จำเป็น

ผู้ส่งออกจะได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรและวัสดุที่จำเป็น 100% เฉพาะสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร โดยคำนวณจากค่าเสื่อมราคาในช่วงเวลา 10 ปี และวัสดุจำเป็นคำนวณจากค่าใช้จ่ายจริง

เมื่อรวมสิทธิประโยชน์ทุกประเภทแล้ว คณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรป สามารถคำนวณสิทธิประโยชน์ได้ 0.72 บาทต่อชิ้น และเมื่อคณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรปได้แจ้งให้รัฐบาลไทยได้รับทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยก็ดำเนินการเก็บภาษีส่งออกเป็นจำนวน 0.72 บาทต่อชิ้น ทั้งนี้ คณะกรรมการการค้าประชาคมยุโรปมีคำตัดสินยอมรับมาตรการดังกล่าว ณ วันที่ 3 สิงหาคม 2537

## ค. วิเคราะห์ประเด็นปัญหา

BOI ได้ให้สิทธิประโยชน์โดยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเครื่องจักร และวัสดุที่จำเป็นเพื่อใช้ในการผลิต โดยสิทธิประโยชน์นี้ผูกมัดกับเงื่อนไขให้ส่งออกสินค้าที่ผลิตได้ทั้งหมด จึงถือว่าเป็นการอุดหนุนการส่งออกซึ่งถูกไต่สวนและเก็บ CVD ได้ BOI จึงได้ยกเลิกเงื่อนไขที่บังคับว่าต้องส่งออก โดยวิธีการออกการแก้ไขในบัตรส่งเสริมการลงทุนแล้ว แต่ทั้งนี้ยังมีเงื่อนไขต้องส่งออกตามกฎหมายอยู่อีก เนื่องจากยังมีบทบัญญัติของ BOI เดิมตาม ปก.1/1983 บังคับให้อยู่ ซึ่งมีเงื่อนไขให้บริษัทต่างด้าวต้องส่งออกผลผลิตทั้งหมดที่ผลิตได้สู่ต่างประเทศ แม้ในบัตรส่งเสริมจะถูกแก้ไขและให้มีผลย้อนหลัง แต่ก็ไม่มีผลลบล้างสิทธิประโยชน์ที่ได้ใช้ไปแล้ว

นอกจากนี้กฎหมายตอบโต้การอุดหนุนของสหภาพยุโรป ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกับกฎเกณฑ์การอุดหนุนภายใต้ WTO เมื่อคณะกรรมการยุโรปดำเนินการตรวจสอบคำร้องและ

หลักฐานจากอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหาย และหากพบว่ามีมูล ก็จะเริ่มกำหนดมาตรการขั้นต่ำเรียกเก็บ CVD ชั่วคราวเป็นเวลา 4 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน หากผู้ส่งออกส่วนใหญ่ไม่คัดค้าน และคณะมนตรีสหภาพยุโรปโดยเสียงข้างมากอย่างเพียงพอเท่านั้นที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงอัตราการจัดเก็บภาษีนี้ได้ หลังจากตัดสินการไต่สวนขั้นต่ำแล้ว คณะ กรรมการการยุโรปจะดำเนินการไต่สวนขั้นสุดท้ายต่อไป โดยการไต่สวนจะสิ้นสุดได้ใน 3 กรณี คือ

1. การทำความตกลงภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด (undertakings) ได้แก่การที่สหภาพยุโรป และคู่กรณีต่างประเทศ ทำความตกลงระหว่างกันเพื่อยุติการอุดหนุน บริษัทส่งออกต้องทบทวนราคาสินค้าของตน โดยต้องชดเชยผลประโยชน์ที่ได้รับจากการอุดหนุน หรือทำให้ความเสียหายสิ้นสุดลง
2. การยุติการไต่สวน กรณีที่การไต่สวนพบว่าไม่มีการอุดหนุน และไม่ปรากฏความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายใน การไต่สวนเป็นอันยุติ โดยไม่มีการเรียกเก็บภาษี CVD
3. การกำหนดมาตรการขั้นสุดท้ายเรียกเก็บ CVD ในกรณีที่การไต่สวนพบว่ามี การอุดหนุน ปรากฏความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายใน และมีกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียรับรองการจัดเก็บ CVD คณะกรรมการโดยหารือกับคณะกรรมการที่ปรึกษาจะเสนอผลการพิจารณาแก่คณะมนตรีสหภาพยุโรป เพื่อคณะมนตรีสหภาพยุโรปโดยเสียงข้างมากดำเนินมาตรการเก็บ CVD ขั้นสุดท้าย ซึ่งจะเป็นอัตราที่สูงเพียงพอที่จะลบล้างความเสียหายที่อุตสาหกรรมของสหภาพยุโรปได้รับในขณะนั้น

กฎหมายตอบโต้การอุดหนุนของสหภาพยุโรป ได้ระบุให้การดำเนินการใช้มาตรการ CVD หมดอายุไปภายใน 5 ปี ซึ่งอุตสาหกรรมภายในอาจร้องขอให้มีการดำเนินมาตรการต่อไปอีกได้ โดยต้องมีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่า การสิ้นสุดของมาตรการจะก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงขึ้นอีก ซึ่งในกรณีนี้ คณะกรรมการการประชาคมยุโรปจะต้องพิจารณาทบทวนการดำเนินมาตรการนี้อีกครั้ง

จากการไต่สวนการอุดหนุนสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนจากประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ข้อกล่าวหาส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยเฉพาะสิทธิประโยชน์โดยมีเงื่อนไขต้องส่งออกภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ เมื่อกฎหมายเปิดโอกาสให้คู่กรณีทำความตกลงกัน ประเทศไทยจึงได้ทำความตกลงกับสหภาพยุโรปในการดำเนินการเก็บภาษีส่งออกกับสินค้าดังกล่าวเองเพื่อเป็นการชดเชยกับการอุดหนุน ซึ่งเป็นผลดีกว่าในการให้ประเทศอื่นจัดเก็บ CVD ดังนั้น มาตรการส่งเสริมการลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ จึงต้องพยายามยกเลิกสิทธิประโยชน์ซึ่งมีเงื่อนไขต้องส่งออกให้หมดไป

หลังจากข้อตกลง SCM มีผลบังคับใช้ ยังไม่มีประเทศใดดำเนินการไต่สวนการอุดหนุนสินค้าจากประเทศไทย จนกระทั่งต้นปี 2542 สหภาพยุโรปได้เริ่มประกาศไต่สวนประเทศไทยในเดือนเมษายน 2542

## 5.2 การไต่สวนการอุดหนุนภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ 1994 : การไต่สวนการอุดหนุนสินค้าเส้นใยสังเคราะห์ (Polyester Stable Fiber : PSF) ที่ส่งไปในสหภาพยุโรป

### ก. ข้อเท็จจริง

ในช่วงปี 2542 หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจได้ถูกประเทศคู่ค้าดำเนินการไต่สวนเรื่องการอุดหนุนสินค้าหลายตัวเนื่องจากการนำเข้าสินค้าจากประเทศเหล่านี้เพิ่มขึ้นมากในปี 2541-2542 เพราะค่าเงินของหลายประเทศในเอเชียได้ลดต่ำลงทำให้ราคาสินค้าถูกลง ผู้ประกอบการในประเทศผู้นำเข้าจึงแข่งขันได้ยากขึ้น ประกอบกับอุตสาหกรรมหลายประเภทกำลังประสบภาวะกำลังการผลิตเกินความต้องการ ประเทศคู่ค้าที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้เริ่มดำเนินการไต่สวนการอุดหนุนสินค้าหลายตัวจากประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งถูกสหภาพยุโรปเปิดไต่สวนมากเป็นอันดับสองรองจากไต้หวัน โดยสหภาพยุโรปได้เปิดไต่สวนการอุดหนุนสินค้าเส้นใยสังเคราะห์ (Polyester Staple Fiber : PSF) จากประเทศไทยที่ส่งไปในสหภาพยุโรป ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2541 – 31 มีนาคม 2542 สาระสำคัญของไต่สวนการอุดหนุนสินค้า PSF สรุปได้ดังนี้

1. การส่งออก Polyester Staple Fiber (PSF) ของไทยในช่วงปี 2541 ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนทำให้ส่วนแบ่งตลาดของไทยเพิ่มจากร้อยละ 0.5 ในปี 2540 เป็นร้อยละ 2.2 ในปี 2541 การส่งออกของประเทศอื่น ๆ ในเอเชียก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน สมาคมอุตสาหกรรมเส้นใยประดิษฐ์ของสหภาพยุโรป (Comite Internationale des Rayonnes et des Fibres Synthetiques : CIRFS) จึงยื่นคำร้องขอให้ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ดำเนินการไต่สวนการอุดหนุนการส่งออกสินค้านี้จากประเทศไทย รวมทั้งออสเตรเลีย อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และไต้หวันด้วย

### 2. การดำเนินการเจรจาหรือก่อนเปิดการไต่สวน (Consultation)

ระเบียบของคณะกรรมการยุโรปในเรื่องการได้ส่วนการตอบโต้การอุดหนุนของสหภาพยุโรป ตาม Council Regulation (EC) No.2026/97 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2540 Article 10.9 กำหนดให้รัฐบาลประเทศผู้ถูกกล่าวหาหรือกับ Commission ได้ภายใน 45 วัน นับจากวันที่รับคำร้อง เพื่อหาทางประนีประนอมหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกล่าวหา

ซึ่งข้อกล่าวหาเรื่องการอุดหนุนมีสาระสำคัญคือ

(1) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ให้การอุดหนุนการส่งออกแก่ผู้ผลิต PSF 4 ราย ได้แก่ บริษัท Teijin Polyester (Thailand) จำกัด, บริษัท Chiem Pattana Synthetic Fibres จำกัด, บริษัท Tuntex (Thailand) จำกัด และ บริษัท Thai Melon Synthetic Fiber จำกัด ที่ส่งออกไปในสหภาพยุโรป ซึ่งสิทธิประโยชน์ของ BOI นั้นสนับสนุนการส่งออกอย่างชัดเจน (quote จากมาตรา 16 ของ พระราชบัญญัติ)

(2) ข้อกล่าวหาของอุตสาหกรรมภายในสหภาพยุโรประบุว่า BOI ให้สิทธิประโยชน์กับอุตสาหกรรมเส้นใยสังเคราะห์ไทย โดยการอุดหนุนที่ผู้ผลิตทั้งสิ้นได้รับ ซึ่งถือเป็นการอุดหนุนการส่งออก ได้แก่

- การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ตามมาตรา 31 (Corporate Income Tax Exemption)

- การไม่ต้องนำเงินปันผลจากกิจการที่ได้ มาตรา 31 ไปคำนวณเสียภาษี (มาตรา 34)

- การยกเว้นภาษีเครื่องจักร ตามมาตรา 28 (Tax Exemption or Tax Reduction on Imports of Machinery)

- การได้รับสิทธิพิเศษอื่นของอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตการลงทุนพิเศษ (Additional Incentives for Enterprises in the Special Investment Production Zones) ได้แก่ สิทธิประโยชน์ ตามมาตรา 35 เช่น อนุญาตให้หักค่าสาธารณูปโภคได้สองเท่า เป็นต้น

- การยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบและวัสดุจำเป็น (มาตรา 36 (1)) : การยกเว้นภาษี ให้แก่ PTA, mono ethylene glycol และ polyethylene terephthalate ที่ใช้ในการผลิต PSF เพื่อส่งออกถือว่าการอุดหนุนการส่งออก (Tax Exemption on Imports of Machinery)

- การอนุญาตให้นำผลขาดทุนไปหักออกจากกำไรได้ไม่เกิน 5 รอบบัญชี (Carrying Forward Losses)



ทาง BOI ได้ดำเนินการแก้ต่างข้อกล่าวหาดังกล่าว ดังนี้<sup>5</sup>

(1) BOI จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับวัตถุประสงค์ทางนโยบายหลายประการในการส่งเสริมให้เกิดการลงทุน ไม่ใช่เพื่อการอุดหนุนการส่งออกโดยเฉพาะ และในระยะหลังได้เน้นหนักนโยบายในเรื่องการกระจายการลงทุนไปทั่วภูมิภาคของประเทศ เพื่อสร้างความเจริญให้กับภูมิภาคต่าง ๆ เช่นเดียวกับที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ในการส่งเสริมการลงทุน

(2) แม้ผู้ผลิตทั้งสี่ดังกล่าวจะได้รับการส่งเสริมการลงทุน แต่ไม่มีเงื่อนไขส่งออก (Non-Export Requirement) อีกทั้งตามคำร้องขอของอุตสาหกรรมภายในสหภาพยุโรปว่า บริษัท Thai Melon Synthetic Fiber จำกัด ถูกระบุว่าส่งสินค้าไปขายในสหภาพยุโรป และสร้างผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในสหภาพยุโรป แต่ในความเป็นจริงบริษัทดังกล่าวได้ปิดกิจการไปแล้วตั้งแต่ปี 2540 ดังนั้น สิทธิประโยชน์ที่บริษัทได้รับจึงไม่เป็นการอุดหนุนการส่งออก (และสำหรับบริษัท Tuntex มีเงื่อนไขส่งออกร้อยละ 30 เนื่องจากได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 36 แต่ได้ยกเลิกเงื่อนไขส่งออกไปเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2542)

(3) การให้สิทธิประโยชน์แก่อุตสาหกรรมไม่ได้ให้เป็นการให้โดยเจาะจงแก่อุตสาหกรรมใด อุตสาหกรรมหนึ่งเท่านั้น คือ มิได้จำกัดเฉพาะอุตสาหกรรม PSF อุตสาหกรรมอื่น ๆ ก็สามารถขอสิทธิประโยชน์จาก BOI ได้ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุน อีกทั้งการลงทุนในอุตสาหกรรม PSF ก็มีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับการลงทุนทั้งหมดที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน คือ ต่ำกว่าร้อยละ 1 ของการลงทุนทั้งหมดที่ได้รับการอนุมัติส่งเสริมการลงทุน ระหว่างปี 2537-2540 จึงถือว่าไม่เป็นการให้โดยเจาะจง (Specificity)<sup>6</sup>

(4) แม้ว่า BOI จะมีได้แบ่งเขตส่งเสริมการลงทุนโดยใช้หลักเกณฑ์ในการวัดระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจโดยใช้ปัจจัยในด้านรายได้ต่อหัวหรืออัตราการว่างงาน ตาม Article 8.2 (b) ของข้อตกลง SCM แต่รายได้ต่อหัวในเขต 3 ก็สามารถเข้าตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในข้อตกลง

<sup>5</sup> ดวงใจ อัครวจินตจินตน์, กองการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, มกราคม 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>6</sup> ตามข้อตกลง SCM ประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการกับประเทศสมาชิกอื่นที่ให้การอุดหนุนได้ก็ต่อเมื่อการอุดหนุนนั้นเป็นการให้โดยเจาะจง เช่น ให้โดยเจาะจงต่อบางอุตสาหกรรม

SCM ดังกล่าวได้ คือมีรายได้อัตราไม่เกินร้อยละ 85 ของค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ เพื่อเป็นการยืนยันในประเด็นนี้ BOI ได้จัดส่งตัวเลขค่าเฉลี่ยของรายได้อัตราในเขต 3 ไปให้คณะกรรมการการยุโรป ประกอบการพิจารณา

(5) สำหรับการให้สิทธิประโยชน์แต่ละรายการนั้น BOI ได้ชี้แจงดังนี้

- การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลกับบริษัทที่ได้รับการส่งเสริม ตามมาตรา 31 : มีบริษัท Tuntex จำกัด เพียงรายเดียวเท่านั้นที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ และไม่มีเงื่อนไขส่งออก ประกอบกับบริษัทตั้งอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมเขต 3 ซึ่งถือว่าเป็นภูมิภาคที่ด้อยพัฒนา จึงไม่ถือเป็นการอุดหนุนการส่งออก นอกจากนี้ ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา บริษัทขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนจึงไม่มีการใช้สิทธิประโยชน์นี้

- การไม่ต้องนำเงินปันผลจากกิจการที่ได้ตามมาตรา 31 ไปคำนวณเสียภาษี (มาตรา 34) : มาตรา 34 นี้ไม่ถือว่าเป็นการอุดหนุนเนื่องจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงคือ ผู้ถือหุ้น ไม่ใช่บริษัท

- การยกเว้นภาษีเครื่องจักร ตามมาตรา 28 : แม้ว่าผู้ผลิตทั้งสามจะได้รับสิทธิประโยชน์นี้แต่ก็ไม่มีเงื่อนไขส่งออก จึงไม่ถือเป็นการอุดหนุนการส่งออก อีกทั้ง บริษัท Teijin และบริษัท Chiem Pattana ได้หมดสิทธิประโยชน์นี้ไปตั้งแต่ปี 2533 และ 2534 (ในการคำนวณการอุดหนุน สหภาพยุโรปจะนำอากรที่ได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนไปเฉลี่ยตามจำนวนปีของการใช้งานของเครื่องจักรนั้น ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามแต่ละอุตสาหกรรม ดังนั้น แม้ว่าบริษัทจะนำเข้าเครื่องจักรโดยได้รับสิทธิประโยชน์หลายปีแล้ว แต่ถ้าวัดตามมูลค่าเสื่อมในอุตสาหกรรมนั้น ๆ ก็นาน เช่น 10 ปี การอุดหนุนก็อาจจะมีผลสืบเนื่องมาถึงปัจจุบันได้)

- สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 35 เช่น อนุญาตให้หักค่าสาธารณูปโภคได้สองเท่า : สิทธิประโยชน์ตามมาตรานี้ไม่เกี่ยวข้องกับการส่งออก แต่เป็นสิทธิประโยชน์สำหรับพื้นที่เขต 3 ภูมิภาคด้อยโอกาส ซึ่งมีความเสียเปรียบด้านต่าง ๆ

- การยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบและวัสดุจำเป็น ตามมาตรา 36 (1) : การยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออกจะไม่ถือว่าเป็นการอุดหนุนการส่งออกหากเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน Annex II footnote 61 ของข้อตกลง SCM กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์ที่ยกเว้นภาษีให้ นั้นจัดเป็น "inputs physically incorporated into the exported products"<sup>7</sup> และใน

<sup>7</sup> แต่การยกเว้นอากรวัสดุจำเป็นบางรายการจะถือว่าเป็นการอุดหนุนการส่งออก เนื่องจากไม่เป็นไปตามคำจำกัดความที่กำหนดในข้อตกลง SCM

กรณีนี้สินค้า 3 ชนิดที่หีบยกขึ้นมาคือ PTA, mono ethylene glycol และ polyethylene terephthalate นั้นเข้าตามคำจำกัดความดังกล่าว จึงไม่ถือว่าเป็นการอุดหนุนการส่งออก นอกจากนี้ ผู้ผลิตทั้งสามมิได้ใช้สิทธิประโยชน์ตามมาตรานี้ในช่วงที่ผ่านมา

- การอนุญาตให้นำผลขาดทุนไปหักออกจากกำไรได้ไม่เกิน 5 รอบบัญชี : ประมวลรัษฎากรได้อนุญาตให้ทุกบริษัทสามารถนำผลขาดทุนไปหักออกจากกำไรได้ไม่เกิน 5 รอบบัญชี ไม่เป็นการให้โดยเจาะจง เนื่องจากเป็นการให้โดยทั่วไปกับทุกบริษัท จึงไม่ถือว่าเป็นการอุดหนุน และไม่สามารถที่จะใช้มาตรการตอบโต้ได้

- ส่วนแบ่งตลาดของไทยในสหภาพยุโรปต่ำมาก จึงไม่น่าที่จะสร้างความเสียหายให้แก่อุตสาหกรรมภายในของสหภาพยุโรปได้ นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการส่งออกของไทยเป็นผลมาจากค่าเงินบาทที่อ่อนตัวตามภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ไม่ใช่เป็นผลจากการอุดหนุนของรัฐบาล

3. การดำเนินการของรัฐบาลไทยภายหลังคณะกรรมการการยุโรปเปิดการไต่สวนการอุดหนุนสินค้า PSF (Initiation)

เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2542 คณะกรรมการการยุโรปประกาศเปิดการไต่สวนการอุดหนุนสินค้าเส้นใยสังเคราะห์จากประเทศไทย ที่มีการส่งออกไปในสหภาพยุโรประหว่าง เดือนเมษายน 2541 – มีนาคม 2542 และได้จัดส่งแบบสอบถามมาให้ 2 ชุด คือ

- แบบสอบถามของรัฐบาลไทยที่การอุดหนุนเกี่ยวกับสิทธิพิเศษต่าง ๆ
- แบบสอบถามของผู้ผลิต/ผู้ส่งออก

ซึ่งในการเปิดการไต่สวนครั้งนี้มีผู้ส่งออกของไทยที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม 3 ราย คือ

- บริษัท Teijin Polyester (Thailand) จำกัด
- บริษัท Tuntex (Thailand) จำกัด
- บริษัท Indo Poly (Thailand) จำกัด

สำหรับบริษัท เจียมพัฒนา จำกัด (Chiem Pattana) ได้ทำหนังสือชี้แจงไปที่คณะกรรมการการยุโรปว่า บริษัทไม่ได้ส่งออกไปในเวลาที่ทำการไต่สวน และจะขอให้คณะกรรมการการยุโรปพิจารณาบททวนในฐานะเป็นผู้ส่งออกรายใหม่ (New Shipper Review) ส่วนบริษัท Thai Melon จำกัด จะไม่เข้าร่วมในการตอบแบบสอบถามครั้งนี้ เนื่องจากได้ปิดกิจการชั่วคราวไปแล้วตั้งแต่ปี

2541 ส่วนบริษัท Indo Poly (Thailand) จำกัด ซึ่งไม่ได้ถูกระบุชื่อในคำร้องแต่ต้องการที่จะเข้าร่วมในการตอบแบบสอบถาม

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการตอบแบบสอบถามครั้งนี้มี 3 หน่วยงาน คือ

- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)
- กรมสรรพากร (Revenue Department)
- กรมศุลกากร (Custom Department)

- การตรวจสอบข้อเท็จจริง (Verification) เมื่อวันที่ 6-20 สิงหาคม 2542 คณะกรรมการยุโรปได้ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบข้อเท็จจริงว่ามีมูลความจริงตามแบบสอบถามหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐบาลที่เจ้าหน้าที่สหภาพยุโรปเดินทางไปตรวจสอบประกอบด้วย BOI กรมสรรพากร กรมศุลกากร โดยมุ่งความสนใจไปที่ BOI เนื่องจากเป็นหน่วยงานโดยตรงที่ให้สิทธิประโยชน์กับผู้ผลิต/ผู้ส่งออกสินค้าดังกล่าว เพื่อต้องการทราบว่าสิทธิประโยชน์ที่ BOI ให้นั้นขัดกับข้อตกลง SCM ของ WTO หรือไม่ ส่วนกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้ผลิต/ผู้ส่งออกได้รับเกี่ยวกับการนำเข้าวัตถุดิบ เครื่องจักร และวัสดุจำเป็นที่ใช้ในการผลิต และกรมสรรพากรดูแลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งผู้ผลิต/ผู้ส่งออกที่ได้รับการส่งเสริมนั้น ได้รับการยกเว้นหรือหักภาษีเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่ให้ไว้โดยทั่วไปหรือไม่ ส่วนผู้ผลิต/ผู้ส่งออกที่ร่วมในการตอบแบบสอบถาม การตรวจสอบข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่สหภาพยุโรปจะตรวจสอบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บริษัทได้รับ และมีมูลค่าเท่าไรในช่วงการไต่สวน<sup>๑</sup>

ทาง BOI ได้พยายามชี้แจงว่าสิทธิประโยชน์การลงทุนที่ให้แก่ผู้ผลิตนั้นส่วนใหญ่ไม่มีเงื่อนไขส่งออก จึงไม่เป็นการอุดหนุนการส่งออกตามข้อกล่าวหา นอกจากนี้ สิทธิประโยชน์ที่ให้แก่เขต 3 นั้นถือว่าเป็นการอุดหนุนพื้นที่เสียเปรียบซึ่งข้อตกลง SCM อนุญาตให้ทำได้ และบางบริษัทก็มิได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่ถูกกล่าวหา นอกจากนี้ BOI ได้ยกเลิกเงื่อนไขส่งออกไปแล้วสำหรับในบางกรณี เช่น เงื่อนไขส่งออกที่เคยอยู่ในหลักเกณฑ์การร่วมทุน และการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก

<sup>๑</sup> นิรันดร์ ทรัพย์ทวีธรรม, "กรณีการไต่สวนการอุดหนุนสินค้าเส้นใยสังเคราะห์จากประเทศไทยที่ส่งไปในสหภาพยุโรป", กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, มกราคม 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

## ข. ผลการไต่สวน

คณะกรรมการการยุโรปได้ประกาศผลการไต่สวนขั้นต้น (Provisional Measure) เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2543 ระบุว่า การให้สิทธิประโยชน์ของ BOI นั้น สามารถตอบโต้ได้เนื่องจากมีลักษณะเป็นการให้การส่งเสริมเจาะจงบางสาขา (sector specific) แต่เนื่องจากอัตราอุดหนุนที่คำนวณได้นั้นเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำ (de minimis) คือ ต่ำกว่าร้อยละ 2 ซึ่งเป็นระดับการอุดหนุนสำหรับประเทศกำลังพัฒนา สหภาพยุโรปจึงต้องประกาศยุติการไต่สวนการอุดหนุนสินค้า PSF จากประเทศไทย ตาม Article 27.10 ของข้อตกลง SCM และไม่ถูกเรียกเก็บ CVD<sup>9</sup>

## ค. วิเคราะห์ประเด็นปัญหา

การไต่สวนการอุดหนุนของสหภาพยุโรปจะต้องยุติลงในทันทีโดยไม่มีเรียกเก็บ CVD เนื่องจากระดับการอุดหนุนของไทยต่ำกว่าร้อยละ 2 ซึ่งเป็นเกณฑ์สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ตาม Article 27.10 นั้นแต่ผลการพิจารณาของคณะกรรมการการยุโรปนั้นไม่ถูกต้องในหลักการ ซึ่งจะทำให้มีผลต่อการพิจารณาในกรณีอื่น ๆ ด้วย เนื่องจากเมื่อได้มีการพิจารณาตัดสินแล้วว่าการให้สิทธิประโยชน์ทั้งหมดภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนมีลักษณะเป็นการให้เฉพาะเจาะจงบางสาขา การตัดสินในกรณีอื่น ๆ ก็จะเป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย (เป็นการสร้าง precedence) ทาง BOI จึงได้จัดทำข้อโต้แย้งผลการไต่สวนของคณะกรรมการการยุโรป โดยนำคำตัดสินของสหรัฐอเมริกาในกรณีก่อนหน้านี้นี้มาใช้ประกอบคำคัดค้านผลการไต่สวนของคณะกรรมการการยุโรป ประเด็นข้อโต้แย้งของไทย มีดังนี้<sup>10</sup>

1. ประเด็นเรื่องการให้สิทธิประโยชน์เป็นการให้ส่งเสริมโดยเจาะจงบางสาขาเท่านั้น (sector specificity)

คณะกรรมการการยุโรปพิจารณาว่า การให้สิทธิประโยชน์ของ BOI เป็นการให้โดยเจาะจงบางสาขา (sector-specificity) หมายความว่า เป็นการให้สิทธิประโยชน์เฉพาะบางอุตสาหกรรม

<sup>9</sup> Commission Regulation (EC) No 123/2000 of 20 January 2000.

<sup>10</sup> ดวงใจ อัครวจินตจิตร, กองการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, มกราคม 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

เท่านั้น เนื่องจาก BOI ใช้ดุลพินิจ (discretion) ในการตัดสินใจว่าจะเพิ่มหรือลดประเภทกิจการใดที่อยู่ในบัญชีประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุน ตาม Article 2.1 (c) ของข้อตกลง SCM ตัวอย่างเช่น ใช้ดุลพินิจในการยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรให้แก่โครงการในเขต 1 และ 2 หากลงทุนใน 61 ประเภทกิจการที่กำหนด จึงถือว่าเป็นการให้โดยเจาะจง ซึ่งประเทศผู้นำเข้าสามารถใช้มาตรการตอบโต้ได้

ในกรณีดังกล่าวไทยโต้แย้งว่า บัญชีประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนนั้นมีลักษณะเปิดกว้าง คือ open-ended และ market-driven หากมีผู้ประสงค์จะขอรับการส่งเสริมในกิจการที่มีได้อยู่ในบัญชีประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนก็สามารถยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนได้ โดยทาง BOI จะพิจารณาว่าเข้าหลักเกณฑ์ในการอนุมัติโครงการหรือไม่ หากเข้าหลักเกณฑ์ก็จะเปิดประเภทกิจการ และให้อนุมัติแก่โครงการนั้น ดังนั้น การที่คณะกรรมการยุโรปสรุปว่าหากกิจการใดไม่อยู่ในบัญชี นักลงทุนก็ไม่สามารถขอส่งเสริมการลงทุนได้ จึงผิดความจริง นอกจากนั้นบัญชีประเภทกิจการที่จะอนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนนั้นกว้างมาก ซึ่งรวมไปถึงกิจการในสาขาเกษตรกรรมและบริการอีกด้วย การกำหนดประเภทกิจการนั้นเพื่อเป็นการลดการใช้ดุลพินิจมากกว่าเพราะหากเป็นกิจการที่อยู่ในบัญชีก็สามารถขอรับส่งเสริมได้โดยอัตโนมัติและอัตราการอนุมัติโครงการสูงมาก ประมาณร้อยละ 98 แสดงว่าไม่มีการใช้ดุลพินิจ

นอกจากนี้ แม้ว่า BOI จะสามารถเพิ่มหรือลดประเภทกิจการที่อยู่ในบัญชีประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนได้ แต่นับตั้งแต่ปี 2536 BOI ไม่เคยลดประเภทกิจการเลยมีแต่เพิ่มขึ้น โดยได้มีการเพิ่มกิจการในบัญชีถึง 30 ครั้ง สำหรับกิจการ 61 ประเภทที่ได้รับการยกเว้นภาษีเครื่องจักรนั้นอยู่ในประเภทกิจการแต่เดิมอยู่แล้ว มิได้เพิ่มเติมขึ้นมาภายหลังตามที่คณะกรรมการยุโรปเข้าใจ ซึ่ง BOI ได้จัดทำสรุปตัวอย่างการเพิ่มประเภทกิจการเพื่อเป็นข้อมูลให้พิจารณาถึงระบบที่ BOI ใช้ในการพิจารณาเพิ่มประเภทกิจการ

ดังนั้น การตีความเรื่องการให้โดยเจาะจง (specificity) ของคณะกรรมการยุโรปนั้นตีความกว้างเกินขอบเขตที่กำหนดในข้อตกลง SCM ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาแล้ว สหภาพยุโรปตีความกว้างกว่า รัฐบาลไทยจึงเห็นว่าเป็นการละเมิดข้อตกลง SCM โดยได้ยกตัวอย่างที่สหรัฐอเมริกาได้เคยตัดสินในกรณีการไต่สวนการอุดหนุนข้าวในปี 2526 ว่าการกำหนดประเภทกิจการที่อยู่ในข่ายให้ส่งเสริมนั้นไม่เป็นการให้โดยเจาะจง (specificity)<sup>11</sup>

## 2. ประเด็นเรื่องสิทธิประโยชน์ในเขต 3 เป็นการอุดหนุนที่ตอบโต้ไม่ได้

คณะกรรมการการยุโรปพิจารณายอมรับว่าเขต 3 ถือเป็นพื้นที่เสียเปรียบตามข้อตกลง SCM แต่เนื่องจากการให้สิทธิประโยชน์โดยทั่วไปของ BOI มีลักษณะเป็นการให้โดยเจาะจงต่อบางอุตสาหกรรมหรือสาขา จึงไม่ยอมรับว่าสิทธิประโยชน์เขต 3 เป็นการอุดหนุนที่ตอบโต้ไม่ได้ เนื่องจากข้อตกลง SCM กำหนดว่าการให้การอุดหนุนแก่พื้นที่เสียเปรียบต้องมีลักษณะไม่เจาะจง (Non-specific)

ประเทศไทยเห็นว่าการตัดสินในเรื่อง sector-specificity ของคณะกรรมการการยุโรป ไม่ถูกต้องตามหลักการ เนื่องจากสิทธิประโยชน์ในเขต 3 มิได้เป็นการให้โดยเจาะจงบางสาขา กิจกรรมใดที่มีได้อยู่ในบัญชีประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนก็สามารถขอรับการส่งเสริมการลงทุนได้ ตามเหตุผลที่ได้อธิบายในประเด็นที่ 1 ข้างต้น ดังนั้น สิทธิประโยชน์ในเขต 3 จึงควรจะเป็นการอุดหนุนที่ตอบโต้ไม่ได้ (Non-actionable Subsidies)

## 3. ประเด็นเรื่องมูลค่าเพิ่ม

คณะกรรมการการยุโรปพิจารณาว่า การกำหนดมูลค่าเพิ่มในการพิจารณาอนุมัติโครงการนั้นถือเป็นการกระตุ้นให้บริษัทใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศแทนสินค้านำเข้าจึงมีลักษณะเหมือนการกำหนด local content

ประเทศไทยโต้แย้งว่า การกำหนดมูลค่าเพิ่มนั้นไม่เหมือนกับการกำหนด local content คือ ในการพิจารณาอนุมัติโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนนั้น โครงการที่มีเงินลงทุนไม่เกิน 200 ล้านบาท หรือโครงการที่มีเงินลงทุนมากกว่า 200 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ที่ใช้วัตถุดิบในประเทศทั้งสิ้น สามารถมีมูลค่าเพิ่มเท่ากับโครงการที่ใช้วัตถุดิบนำเข้าทั้งสิ้น นอกจากนี้ คณะกรรมการการยุโรปเองก็ใช้หลักการเรื่องมูลค่าเพิ่ม (แต่เรียกว่า cost-added) ในกฎระเบียบเรื่องการต่อต้านการทุ่มตลาดเช่นกัน

## 4. ประเด็นเรื่องมาตรา 36 (1)

<sup>11</sup> กระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ได้ตัดสินว่าการให้สิทธิประโยชน์ภายใต้มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนนั้นไม่สามารถเรียกเก็บภาษีตอบโต้ได้ แสดงว่าสหรัฐอเมริกาเห็นว่าการกำหนดประเภทกิจการนั้นมีได้แสดงถึง sector-specificity

คณะกรรมการการค้ายุโรปพิจารณาว่า ไม่มีบริษัทใดใช้สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 36 (1) ในเรื่องการยกเว้นอากรขาเข้าและวัสดุจำเป็น แต่ในเอกสารรายงานของคณะกรรมการการค้ายุโรป ได้ระบุว่าคำจำกัดความของวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นดังกล่าวไม่อยู่ในคำจำกัดความที่กำหนดไว้ใน Annex II footnote 61 ของข้อตกลง SCM ที่จะถือว่าไม่เป็นการอุดหนุน

ประเทศไทยเห็นว่า เมื่อบริษัทมิได้ใช้สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 36 (1) จึงไม่ควรให้มีการวิเคราะห์ในเรื่องวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นในลักษณะดังกล่าวปรากฏในเอกสารที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณชนซึ่งจะเป็นผลเสียต่อรัฐบาลไทย และเป็นแนวปฏิบัติโดยปกติของคณะกรรมการการค้ายุโรปที่จะไม่วิเคราะห์ว่าสิทธิประโยชน์ที่ถูกกล่าวหาสามารถเรียกเก็บ CVD ได้หรือไม่หากไม่มีการใช้สิทธิประโยชน์ดังกล่าว

#### 5. ประเด็นเรื่องการคำนวณอัตรา CVD

คณะกรรมการการค้ายุโรปพิจารณาในเรื่องการคำนวณอัตรา CVD โดยใช้มูลค่าการอุดหนุนทั้งหมดหารด้วยยอดส่งออกของบริษัท

ประเทศไทยได้แย้งว่า คณะกรรมการการค้ายุโรปควรใช้ตัวเลขยอดขายทั้งหมดแทนที่จะใช้ยอดส่งออกเนื่องจากการอุดหนุนที่บริษัทได้รับนั้นไม่ได้เป็นการอุดหนุนการส่งออกเพราะไม่มีเงื่อนไขส่งออก

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการค้ายุโรปได้ทำหนังสือตอบยืนยันแต่เพียงว่าสิทธิประโยชน์ภายใต้มาตรา 28 (การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร) เป็นการให้โดยเจาะจง (Specific) แม้ว่าในกรณีนี้ เฉพาะบริษัทที่อยู่ในเขต 3 เท่านั้นที่ได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้มาตรานี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการการค้ายุโรป ยังคงยืนยันที่จะพิจารณาว่าสิทธิประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน นั้นมีลักษณะเป็นการให้โดยเจาะจงบางสาขา (sector specificity) และคณะกรรมการการค้ายุโรปก็ได้ตอบประเด็นอื่น ๆ ที่ประเทศไทยได้ทำการโต้แย้งไป เช่น เรื่องคณะกรรมการการค้ายุโรปกล่าวหาว่าการกำหนดมูลค่าเพิ่มนั้นเป็นการส่งเสริมให้บริษัทใช้สินค้าในประเทศทดแทนสินค้านำเข้า (เหมือน local content requirement)<sup>12</sup> อย่างไรก็ตามทาง BOI ยังได้ขอให้คณะผู้แทนถาวร



ไทยประจำ WTO หรือกับเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ WTO เพื่อขอทราบข้อคิดเห็นในการตีความประเด็นเหล่านี้ซึ่งข้อตกลง SCM ไม่มีความชัดเจน<sup>13</sup>

จากผลการพิจารณาและข้อโต้แย้งดังกล่าวสรุปได้ว่า ในการกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนของ BOI โดยมีทั้งหมด 3 เขต นั้น การกำหนดเขต 3 ซึ่งเป็นภูมิภาคด้อยโอกาส BOI ได้แบ่งเขตไว้ก่อนมีข้อตกลง SCM แม้ว่าจะมิได้ใช้ปัจจัยในการวัดระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจในการกำหนดพื้นที่เสียเปรียบตาม Article 8.2 (b) ของข้อตกลง SCM แต่เมื่อพิจารณาจากรายได้ต่อหัวในเขต 3 แล้ว เข้าหลักเกณฑ์ในข้อตกลง สหภาพยุโรปจึงพิจารณาตัดสินว่า อุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขต 3 เป็นพื้นที่เสียเปรียบ ซึ่งเป็นการอุดหนุนที่ตอบโต้ไม่ได้ แต่การให้สิทธิประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนที่มีลักษณะเป็นการให้เฉพาะเจาะจงแก่อุตสาหกรรมจึงเป็นการอุดหนุนที่ตอบโต้ได้ เนื่องจากสหภาพยุโรปพิจารณาว่า บัญชีประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนนั้น BOI ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะให้สิทธิประโยชน์เฉพาะกิจการที่อยู่ในบัญชีเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วหากกิจการใดมิได้อยู่ในบัญชีก็สามารถขอรับการส่งเสริมการลงทุนได้ การกำหนดประเภทกิจการเป็นการลดการใช้ดุลพินิจมากกว่า เพราะหากกิจการใดอยู่ในบัญชีก็จะได้รับการส่งเสริมการลงทุนโดยอัตโนมัติ จึงพิจารณาว่าสิทธิประโยชน์ที่อุตสาหกรรมได้รับเป็นการอุดหนุนที่ตอบโต้ได้ ซึ่งสหภาพยุโรปตีความหลักเกณฑ์ในเรื่อง "specificity" อย่างกว้างทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบ และนำไปใช้เกินขอบเขตของข้อตกลง การพิจารณาดังกล่าวทำให้ประเทศไทยไม่สามารถได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนประเภทที่ไม่ถูกมาตรการตอบโต้ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือแก่พื้นที่เสียเปรียบตาม Article 8.2 (b) ของข้อตกลง SCM นั้น แม้จะเข้าหลักเกณฑ์ว่าเป็นพื้นที่เสียเปรียบ แต่จะต้องไม่เป็นการให้โดยเจาะจงแก่สาขาใด

นอกจากนี้ในการไต่สวนการอุดหนุนดังกล่าว ข้อกล่าวหาของอุตสาหกรรมภายในสหภาพยุโรปขาดข้อมูล หลักฐานที่แท้จริงในการขอให้ประกาศไต่สวนการอุดหนุนสินค้าดังกล่าวจากประเทศไทย โดยใช้คำร้องชุดเดียวกันหมด และไม่มีการค้นคว้าหาหลักฐานสนับสนุน

<sup>12</sup> ในการไต่สวนการอุดหนุนยาปฏิชีวนะจากอินเดีย คณะกรรมาธิการยุโรปได้เคยตัดสินว่าการกำหนดมูลค่าเพิ่มของรัฐบาลอินเดียเข้าข่ายเป็นการส่งเสริมให้บริษัทใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศทดแทนสินค้านำเข้าเช่นกัน

<sup>13</sup> ดวงใจ อัครวจินตจิตร, กองการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, มกราคม 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็มีปัญหาในทางปฏิบัติในการถูกดำเนินการไต่สวนการอุดหนุน ซึ่งได้แก่

1) การจัดเตรียมข้อมูลของรัฐ ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกในการตอบแบบสอบถามไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากขาดประสบการณ์และความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ ของแบบสอบถาม จึงควรขอคำปรึกษาและคำแนะนำจาก BOI ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องนี้ นอกจากนี้ หน่วยงานราชการอื่นและผู้ส่งออกยังไม่เข้าใจเนื้อหาของสาระของข้อตกลง SCM

2) การให้ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบริษัทที่ถูกไต่สวน กรณีของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องนั้นได้รับข้อมูลล่าช้า เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน โดยเฉพาะประเด็นทางด้านกฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่าง ๆ รวมทั้งคำสั่งของคณะรัฐมนตรี สำหรับผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกขาดการให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลกับทางราชการ เนื่องจากบริษัทเข้าใจว่าข้อมูลบางอย่างอาจจะมีผลกระทบในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งเป็นผลเสียกับบริษัทเมื่อเจ้าหน้าที่สหภาพยุโรปมาตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อมูลบางอย่างที่บริษัทตอบในแบบสอบถามไม่ตรงกับข้อมูลของหน่วยงานราชการ

3) บุคลากรที่ตอบแบบสอบถามไม่ได้เป็นบุคคลเดียวกันกับที่ตอบข้อซักถามขณะที่เจ้าหน้าที่สหภาพยุโรปมาตรวจสอบข้อเท็จจริงทำให้การตอบข้อซักถามบางประเด็นเกิดความขัดแย้งและไม่ตรงกับคำตอบของหน่วยงานราชการ

การไต่สวนการอุดหนุนเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกไทย และหน่วยงานราชการยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้การอุดหนุน หรือการรับสิทธิประโยชน์ประเภทใดบ้างที่ไม่สามารถกระทำได้ และขัดกับข้อตกลง SCM จึงควรขอคำปรึกษาจากหน่วยงานที่มีความรู้ในเรื่องนี้ซึ่งได้แก่ BOI นอกจากนี้หน่วยงานราชการ และภาคเอกชนควรที่จะเตรียมความพร้อม ประสานงานกัน และตรวจสอบให้การดำเนินการเป็นไปตามบทบัญญัติในเรื่องการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ ภายใต้ WTO