

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงปี 2524 รัฐบาลไทยได้ใช้ยุทธศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมแบบส่งเสริมการส่งออกอย่างจริงจัง (Export-push Strategy) และส่งเสริมนโยบายการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment : BOI) ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนต่างชาติอย่างเต็มที่ ผลของการผ่อนคลายการควบคุมการเป็นเจ้าของของต่างชาติ (foreign ownership) และการให้สิทธิประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งเอื้ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนต่างชาติที่ประสงค์จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ทำให้มีบริษัทต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้การขยายตัวของการส่งออกเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตสูง ซึ่งปัจจัยหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประสบปัญหาในการแข่งขัน เนื่องจากค่าเงินสูงขึ้น การค้าแรงงานเพิ่มสูงขึ้น เป็นผลให้สินค้าส่งออกของประเทศดังกล่าวมีราคาแพงขึ้นในตลาดต่างประเทศ แต่ค่าเงินไทยอ่อนตัวลงตามเงินดอลลาร์สหรัฐ ทำให้ราคาสินค้าที่ผลิตจากประเทศไทยมีราคาถูกลงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ประกอบกับสภาพของเศรษฐกิจไทยในขณะนั้นมีความพร้อมในด้านสาธารณูปโภค มีแรงงานจำนวนมาก และมีค่าแรงงานต่ำ ทำให้นักลงทุนต่างชาติย้ายฐานการผลิตเข้ามาสู่ประเทศไทย ส่งผลให้เกิด investment boom ในประเทศไทยช่วงปี 2530-2533 จึงทำให้สินค้าที่ส่งออกจากประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงมาก และสามารถขยายการผลิตและส่งออกสินค้าได้มาก ทำให้บริษัทคู่แข่งในตลาดต่างประเทศที่สำคัญของไทย ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ซึ่งผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกัน ได้ทำการร้องเรียนต่อรัฐบาลของประเทศตนเองว่าบริษัทในประเทศไทยได้ให้การอุดหนุน จึงขอให้ทำการไต่สวนและเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุนสินค้าจากประเทศไทย โดยเริ่มมีการไต่สวนขึ้นในปี 2530

คดีที่ได้รับความสนใจและก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก คือ คดี Torrington VS. Minebea โดยบริษัท Minebea เป็นบริษัทญี่ปุ่นซึ่งผลิตดัดลูกปืนขนาดเล็กมาก (miniature ball-bearing) และขึ้นส่วนอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ได้ขยายการลงทุนจากสิงคโปร์มายังประเทศไทย โดยได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนแห่งประเทศไทย (Board of Investment : BOI) โดยได้รับยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบ ทำให้สินค้าที่ผลิตในประเทศไทยซึ่งถูกส่งออกไปขายยังประเทศสหรัฐอเมริกา ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ กล่าวคือมีความสามารถในการแข่งขันสูงมาก จึงทำให้สินค้าอุตสาหกรรมของประเทศพัฒนาแล้วได้รับผลกระทบจากการที่ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากประเทศไทยที่มีความได้เปรียบสูง บริษัทคู่แข่งซึ่งเป็นบริษัทในสหรัฐอเมริกา คือ บริษัท Torrington และบริษัทอื่น ๆ ต้องสูญเสียสัดส่วนการครองตลาด (market share) ไปมาก จึงทำการร้องเรียนว่า “สินค้าของบริษัท Minebea สามารถเพิ่มสัดส่วนการครองตลาดในตลาดสหรัฐอเมริกาได้อย่างรวดเร็วก็เนื่องจากการใช้วิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade practice) โดยการได้รับการอุดหนุน (subsidy) ทางการเงินจากรัฐบาลไทย โดยรัฐบาลไทยยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบให้” กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐจึงทำการไต่สวนและมีคำตัดสินให้เก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุน การใช้กฎหมายตอบโต้การอุดหนุนในประเทศดังกล่าวข้างต้นเป็นมาตรการกีดกันทางการค้า (trade protectionist measure) โดยที่บริษัทคู่แข่งที่ร้องเรียนมีเจตนาที่จะกลั่นแกล้งกันทางธุรกิจมากกว่าการต้องการความยุติธรรมในการแข่งขัน เพราะการถูกไต่สวนนั้นมีผลเสียต่อการประกอบธุรกิจอย่างมาก เนื่องจากผู้ซื้อในต่างประเทศส่วนใหญ่จะหยุดการสั่งซื้อไว้ก่อนเพื่อดูว่าผลการไต่สวนจะออกมาเป็นอย่างไร และสินค้านั้นนั้นไม่อาจแข่งขันในตลาดสหรัฐอเมริกาได้

การยกเว้นการเสียอากรนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบ การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้ มักเป็นคำกล่าวอ้างของประเทศสหรัฐอเมริกาว่าเข้าข่ายเป็นการให้การอุดหนุนที่ถูกเก็บภาษีตอบโต้ได้ โดยสหรัฐอเมริกาคาดว่าจะได้ทำบนพื้นฐานของการค้าระหว่างประเทศที่เป็นธรรม ตามข้อตกลงว่าด้วยการตีความการใช้บังคับ Article VI, XVI และ XXIII ของ GATT (Subsidies Code 1979) ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาก็เก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุนก็ต่อเมื่อมีการอุดหนุนการส่งออก และจะต้องพิสูจน์ว่าการอุดหนุนในสินค้านำเข้าก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่ประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคีในข้อตกลงนี้ เนื่องจากประเทศไทยจะต้องรายงานถึงสินค้าต่าง ๆ ที่ได้รับการอุดหนุนพร้อมทั้งมาตรการการอุดหนุนและจะต้องลดการอุดหนุนในสินค้าเหล่านี้ นอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องทำข้อตกลงทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาก่อนที่จะเข้าเป็นภาคี ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าในการทำข้อตกลงทวิภาคีนั้นประเทศไทยจะต้องไม่ใช้มาตรการอุดหนุนการส่งออกบางประการ ทำให้การเข้าเป็นภาคีไม่

เกิดประโยชน์อะไรนัก<sup>1</sup> สหรัฐอเมริกาจึงสามารถเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุนได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายก่อน ซึ่งทำให้การเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุนนั้นกระทำได้ง่ายหากผู้ผลิตในประเทศสหรัฐอเมริกาพิสูจน์ว่าสินค้านำเข้าจากประเทศไทยได้รับการอุดหนุน

ต่อมาภายหลังการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยได้สิ้นสุดลง และเกิดข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ 1994 (WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Duties : SCM) ทำให้ประเทศสมาชิกของ WTO จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตนให้สอดคล้องกับข้อตกลงฉบับปี 1994 รวมทั้งประเทศไทยด้วย ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ 1994 มีผลโดยตรงต่อนโยบายการให้สิทธิประโยชน์การลงทุน ทำให้นโยบายหรือมาตรการบางประการของรัฐบาลไทยต้องยกเลิกไป แต่ก็ไม่ได้ห้ามการให้สิทธิประโยชน์โดยสิ้นเชิง

หลังจากมีข้อตกลง SCM บังคับใช้ ประเทศไทยและหลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้ประสบปัญหาเศรษฐกิจในช่วงปี 2542 จึงเห็นว่าการส่งออกสามารถช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับค่าเงินได้ลดต่ำลง เป็นผลให้ราคาสินค้าถูกลง ผู้ประกอบการในประเทศผู้นำเข้าจึงแข่งขันได้ยากขึ้น และอุตสาหกรรมหลายชนิดในประเทศพัฒนาแล้วกำลังประสบภาวะกำลังการผลิตเกินความต้องการ ประเทศคู่ค้าที่สำคัญโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป จึงดำเนินการไต่สวนการอุดหนุนสินค้าจากประเทศไทยหลายตัว เช่น สินค้าเส้นใยสังเคราะห์ (Polyester Stable Fiber : PSF) ประเทศที่พัฒนาแล้วดังกล่าวจึงใช้การอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการก่อกวนทางการค้า (trade harassment) ทำให้ประเทศผู้ส่งออกเกิดความสับสน และอาจก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในทางการค้าเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น เนื่องจากในระหว่างที่เริ่มมีการสอบสวนจนถึงกระบวนการสุดท้ายอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้าที่ถูกกล่าวหาว่ามีการอุดหนุน เพราะเอกชนผู้นำเข้าอาจไม่แน่ใจว่าท้ายที่สุดแล้วสินค้านั้นจะถูกเก็บภาษีเพิ่มขึ้นหรือไม่ซึ่งจะส่งผลต่อต้นทุนราคาสินค้าและเป็นปัญหาต่อความสามารถในการแข่งขัน กล่าวคือ ในระหว่างการสอบสวนนั้นอาจทำให้ผู้นำเข้าบางรายยกเลิกคำสั่งซื้อ แล้วหันไปสั่งสินค้าจากแหล่งอื่นแทน ทำให้เกิดความวิตกกังวลในกลุ่มผู้ผลิต และผู้ส่งออกได้

---

<sup>1</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม, "กฎหมายการค้าอเมริกันกับผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศของไทย", วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 9 (ธันวาคม 2534) : 6.

ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศยากจนที่อ่อนแอต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่เสมอ จึงจำเป็นต้องศึกษา และวิเคราะห์ว่ามาตรการใดบ้างของประเทศไทยที่อาจถูกโต้สวนการอุดหนุน

แต่ในอีกด้านหนึ่งทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนาต่างก็ใช้มาตรการอุดหนุนโดยการให้สิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการลงทุนทั้งสิ้น ซึ่งถือว่าเป็นการนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่รูปแบบการให้อาจแตกต่างกันไป โดยในความเป็นจริงแล้วประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศมักจะให้สิทธิประโยชน์มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา อีกทั้งเครื่องมือทางสิทธิประโยชน์ก็มีหลายรูปแบบมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา ฉะนั้น ประเทศพัฒนาแล้วจึงใช้ประโยชน์จากช่องว่างของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ 1994 เป็นเครื่องมือในการให้การอุดหนุนแก่ภาคเอกชนของตนได้

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงหลักการอุดหนุนและการเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุน ตามข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ 1994 รวมทั้งกระบวนการโต้สวนการอุดหนุนของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

2. วิเคราะห์มาตรการของรัฐบาลไทยที่อาจถือว่าการอุดหนุนที่ถูกต้องตอบโต้ได้

## 3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาการนำบทบัญญัติของข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ 1994 และกระบวนการโต้สวนการอุดหนุนของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป รวมทั้งวิเคราะห์มาตรการของรัฐบาลไทยที่ถูกโต้สวนการอุดหนุน

## 4. วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสารจากหนังสือและวารสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่ได้จากการค้นคว้าและรวบรวม รวมทั้งทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่วิจัย

## 5. สมมติฐานของการวิจัย

ข้อตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ 1994 ยังมีช่องว่างที่เปิดช่องให้ประเทศพัฒนาแล้วให้การอุดหนุนแก่ภาคเอกชนได้ และในอีกด้านหนึ่งก็เปิดช่องให้ภาคเอกชนของประเทศดังก่อให้เกิดกฎหมายป้องกันการตอบโต้การอุดหนุนเพื่อก่อความเสียหายการค้า (trade harassment) แก่สินค้าที่ส่งออกจากประเทศไทยได้

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ 1994
2. ทำให้ทราบถึงกระบวนการโต้สวนภาษีตอบโต้ของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป
3. เป็นแนวทางในการวิเคราะห์มาตรการของรัฐบาลไทยที่อาจถือว่าการอุดหนุนที่ถูกต้องได้