

วิเคราะห์เปรียบเทียบผลการบังคับใช้

ผลทางกฎหมาย

1) ปัญหาความสอดคล้องกับกฎหมายไทย

1.1 หลักเกณฑ์การประเมินราคาตุลาการของข้อตกลงราคาตุลาการเกณฑ์

ในมาตรา 1 ของข้อตกลงราคาตุลาการเกณฑ์ ได้นิยามคำว่า ราคาหมายถึง ราคาซื้อขายที่ได้จ่ายจริง หรือพึงต้องจ่ายจริง จากนิยามนี้แสดงให้เห็นว่าราคาตามแนวคิดเกี่ยวกับ ราคาของข้อตกลงราคาตุลาการเกณฑ์คือ แนวคิดแบบราคาแท้จริง (Positive Concept) ราคาตามความคิดนี้คือราคาที่สินค้านั้นได้ถูกขาย (is sold) ไปในความเป็นจริง ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด เป็นต้นว่า ผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีความสัมพันธ์กัน

ในมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติตุลาการ พ.ศ. 2469 ของไทยนั้น ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับราคาว่า คือราคาที่จะพึงขายได้ (would fetch) จากคำนิยามนี้เองแสดงให้เห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับราคาของไทยคือ แนวคิดแบบราคาทางความคิด หรือราคาสมมุติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การประเมินราคาตุลาการของข้อตกลงราคาตุลาการเกณฑ์ไม่สอดคล้องกับกฎหมายไทย เพราะมีแนวคิดเกี่ยวกับราคาที่แตกต่างกัน

1.2. หลักเกณฑ์การประเมินราคาตุลาการของไทย

ด้วยเหตุที่วิธีการประเมินราคาตุลาการของไทย ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนจึงมีแต่คำจำกัดความของคำว่าราคาไว้ในมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติตุลาการ พ.ศ. 2469

สำหรับวิธีการประเมินราคาได้แยกไปบัญญัติไว้ต่างหากโดยทำเป็นคำสั่งกรมตุลาการ และต่อมาได้รวบรวมขึ้นเป็นประมวลข้อบังคับกรมตุลาการ พ.ศ. 2530

ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับราคา (concept of value) จึงปรากฏแฝงอยู่ในตัวบทกฎหมายตุลาการ และในประมวลระเบียบปฏิบัติการกรมตุลาการ พ.ศ. 2530

ดังได้กล่าวมาแล้วแต่ต้นว่าในนิยามของคำว่าราคาตามกฎหมายศุลกากรไทย ใช้คำว่า "พึงขายได้" จากคำว่าพึงขายได้นี้เองแสดงให้เห็นว่าเป็นการใช้แนวคิดเกี่ยวกับราคาสมมุติ (Notional Concept)

สำหรับวิธีประเมินราคาซึ่งปรากฏอยู่ในประมวลระเบียบปฏิบัติการศุลกากร พ.ศ. 2530 นั้น มีวิธีการประเมินราคารวม 9 วิธี แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าโดยหลักใหญ่แล้วจะก็ราคาผู้นำเข้าสูงสุดในช่วงเวลาที่กำหนด (3 เดือนก่อนหน้า สำหรับสินค้าประเภทวัตถุดิบ และเคมีภัณฑ์ 6 เดือนก่อนหน้าสำหรับสินค้าสำเร็จรูป 1 เดือนก่อนหน้าสำหรับสินค้าที่ซื้อจากประเทศค้าโดยรัฐ) เป็นราคาประเมิน ยกเว้นการประเมินโดยใช้ราคาประกาศกรมศุลกากรเป็นรายเฉลี่ย และการประเมินราคาโดยใช้ราคาประกาศกองวิเคราะห์ราคา

ดังนั้นจะเห็นว่า ราคานำเข้าสูงสุดก็ดี ราคาประกาศกรมศุลกากรเป็นรายเฉลี่ย หรือ ราคาประกาศกองวิเคราะห์ราคาก็ดี ล้วนแล้วแต่จะไม่ใช้ราคาของสินค้าที่กำลังประเมินราคาอยู่ แต่เป็นราคาที่ศุลกากรสมมุติขึ้นโดยคาดหมายว่าราคานั้นจะเป็นราคาที่สินค้านั้น "พึงขายได้" ซึ่งเป็นราคาตามแนวคิดแบบราคาสมมุติ (Notional Concept)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าวิธีประเมินราคา และคำจำกัดความเกี่ยวกับคำว่าราคาตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติศุลกากรของไทยมีความสอดคล้องกัน เพราะต่างก็ยึดถือแนวคิดเกี่ยวกับราคาแบบราคาสมมุติ (Notional Concept)

2) ปัญหาผลกระทบต่ออำนาจศุลกากร

2.1 การควบคุมการใช้ดุลยพินิจ

ปัญหาประการหนึ่งที่เป็นแรงผลักดันให้มีการจัดทำข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ คือ ปัญหาที่บางประเทศให้อำนาจแก่ศุลกากรอย่างกว้างขวางในการกำหนดราคาประเมินจนเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของประเทศเหล่านั้นใช้อำนาจตามอำเภอใจ

ดังนั้น เพื่อให้ผู้นำเข้าได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องในการกำหนดราคาประเมิน ข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ จึงได้วางบทบัญญัติในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของศุลกากรซึ่งบทบัญญัตินี้มีผลกระทบต่ออำนาจของศุลกากรไทยโดยตรง เพราะแต่เดิมในกฎเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรของไทยมิได้มีบทบัญญัติทำนองนี้

ก. กรณีปฏิเสธไม่ยอมรับราคาที่ยื่นำเข้าสำแดง

ในกรณีที่ศุลกากรจะปฏิเสธไม่ยอมรับราคาซื้อขายรายใดเป็นราคาศุลกากร เพราะราคารันั้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของความสัมพันธ์พิเศษ ระหว่าง ผู้ซื้อ กับ ผู้ขาย และความสัมพันธ์นั้นมีผลกระทบต่อราคา การปฏิเสธราคานี้ ศุลกากรจะต้องแจ้ง เป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้ยื่นำเข้าบรรยายถึงเหตุผล และพยานหลักฐานสนับสนุน เหตุผลนั้น เป็นลายลักษณ์ (มาตรา 1.2 (a) การที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่นนี้ทำให้ผู้ยื่นำเข้ามั่นใจว่าราคาที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรประเมินนั้นจะไม่ใช้ราคาที่เกิดขึ้นตามอำเภอใจ

ในกฎเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรของไทยนั้น คงมีแต่บทบัญญัติที่กำหนดตัวผู้มีอำนาจประเมินราคาเท่านั้น คือในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 บัญญัติว่าบรรดาการซึ่งของ การสอบ การตีราคา ฯลฯ เพื่อประเมินค่าภาษี ฤา เพื่อประโยชน์อย่างอื่นในราชการนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในกรมศุลกากร เป็นผู้ทำ แต่ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดวางหลักเกณฑ์การประเมินราคา และวางหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของ เจ้าหน้าที่ไว้แต่อย่างใด ดังนั้นการพิจารณาว่าราคาใดควรจะรับ เป็นราคาศุลกากรหรือไม่จึง เป็น เอกสิทธิ์ เฉพาะตัวของ เจ้าหน้าที่ศุลกากร โดยไม่จำเป็นต้องอธิบายเหตุผลและพยานหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรถึงการประเมินราคาสินค้านั้นไปยังผู้ยื่นำเข้าแต่อย่างใด ดังนั้นกฎหมายการประเมินราคาศุลกากรของไทยจึงมีลักษณะเปิดกว้างสำหรับ เจ้าหน้าที่ศุลกากรในการใช้ดุลยพินิจกำหนดราคาประเมิน วิธีประเมินราคาที่ได้เห็นได้ชัดว่าเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง และอาจจะนำไปสู่การใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจได้คือ การประเมินราคาโดยใช้ราคานำเข้าสูงสุดเป็นราคาประเมิน ดังจะเห็นได้จากกรณีต่อไปนี้

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ประเมินต้องการนำราคานำเข้าสูงสุดของสินค้า ก. ซึ่งเป็นของประเภทและชนิดเดียวกันกับสินค้า ข. ที่กำลังประเมินราคาอยู่ เจ้าหน้าที่ผู้ประเมินก็จะให้เหตุผลว่าเห็นควรจะนำราคาของสินค้า ก. มาประเมินราคาสินค้า ข. เพราะราคาสินค้า ก. เป็นราคานำเข้าสูงสุดในช่วงระยะเวลาที่กำหนด (3 เดือนก่อนหน้า สำหรับวัตถุดิบ และเคมีภัณฑ์ และ 6 เดือนก่อนหน้าสำหรับสินค้าสำเร็จรูป 1 เดือนก่อนหน้าสำหรับสินค้าที่นำเข้ามาโดยประเทศที่ค้าโดยรัฐ) และเหตุผลอื่น ๆ เท่าที่จะหาได้จากข้อเท็จจริงที่มีอยู่ของสินค้า ก. เป็นต้นว่าสินค้า ก. มีการนำเข้ามาสม่ำเสมอในราคาดังกล่าว และปริมาณการนำเข้าของสินค้า ก. ใกล้เคียงกับปริมาณนำเข้าของสินค้า ข. จึงเห็นว่าราคาของสินค้า ก. และสินค้า ข. เท่ากันจึงให้นำราคาของสินค้า ก. มาประเมินราคาสินค้า ข. เป็นต้น

แต่ในทางกลับกัน ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นไม่ต้องการนำราคาของสินค้า ก. มาประเมินสินค้า ข. เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นก็จะอ้างว่าไม่ควรจะนำราคาสินค้า ก. มาประเมินสินค้า ข. เพราะสินค้า ก. ไม่ใช่สินค้าประเภท และชนิดเดียวกันกับสินค้า ข. เนื่องจากมีคุณภาพต่างกันหรืออ้างว่าปริมาณในการซื้อต่างกัน สินค้า ก. ซื้อในปริมาณน้อยกว่าสินค้า ข. จึงมีราคาสูงกว่าสินค้า ข. ดังนั้นจะนำราคาสินค้า ก. มาประเมินราคาสินค้า ข. ไม่ได้ดังนี้ เป็นต้น

ลักษณะดังกล่าวมานี้ เป็น เรื่องของกฎหมายที่เปิดกว้างให้ผู้ใช้กฎหมายใช้ดุลยพินิจได้ ซึ่งอาจจะ เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจไปในทางอำ เภอใจได้

แต่เท่าที่ผ่านมาแม้ว่ากฎ เกณฑ์การประเมินราคาของ ไทยจะ เปิดกว้างให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจได้ก็ตาม ก็ยังไม่ปรากฏให้เห็นว่า ได้เกิดการ เสียหายแก่ผู้ใด ถ้าจะกล่าวถึงผล เสียของการ เปิดกว้างให้ เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจนั้นก็มียู้ง้างในแง่ของความ เชื่อถือที่ผู้นำ เข้ามีต่อหลัก เกณฑ์การ ประเมินราคาของ ไทยจะมีน้อยกว่าหลัก เกณฑ์เกณฑ์

ข. การใช้บทบัญญัติในมาตรา 7 ของข้อตกลงราคาศุลกากรเกณฑ์

ในการประเมินราคาโดยใช้วิธีการประเมินตามบทบัญญัติในมาตรา 7 ของข้อตกลงราคาศุลกากรเกณฑ์ นี้จะต้องแจ้ง เป็นลายลักษณ์อักษร ไปยังผู้นำ เข้าให้ทราบถึงราคาประเมินและวิธีการประเมินให้ผู้นำ เข้าทราบ ถ้าผู้นำ เข้าร้องขอ

ในหลัก เกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรของ ไทยนั้น การที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะประเมินราคาสินค้าใดโดยวิธีใด ไม่ต้องแจ้งให้ผู้นำ เข้าทราบ เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด

2.2 การอุทธรณ์โดยปราศจากเหตุผล กับอำนาจของศุลกากร

ในหลัก เกณฑ์การประเมินราคาของ ไทยนั้น ผู้อุทธรณ์อาจจะต้องรับผิดชอบและต้องชำระดอกเบี้ยในกรณีต่อไปนี้ คือ

เบี้ยปรับ

ในการอุทธรณ์การประเมินราคาผู้อุทธรณ์อาจจะต้องรับผิดชอบเบี้ยปรับในกรณีต่อไปนี้ คือ

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์การประเมินราคาของ เจ้าหน้าที่ศุลกากร โดยที่ผู้นำ เข้าได้ชำระอากรไว้ตามจำนวนที่ตนสำแดงไว้ในใบขนสินค้า และได้วางประกันไว้สำหรับจำนวนที่ตนต้อง เสียเพิ่ม

เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ได้ประเมินราคาเพิ่มจากราคาที่ตนสำแดงไว้ตามความในมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ต่อมากรมศุลกากรได้พิจารณาอุทธรณ์ และกำหนดราคาประเมินแล้ว กรมศุลกากรจะแจ้งให้ผู้นำเข้าทราบถึงจำนวนเงินอากรที่จะต้องเสีย ผู้นำเข้าจะต้องชำระอากรตามจำนวนที่กรมศุลกากรแจ้งภายใน 30 วัน นับแต่วันรับแจ้ง (มาตรา 112 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469)

ถ้าผู้นำเข้าไม่ชำระอากรให้ครบถ้วนภายใน 30 วัน อธิบดีกรมศุลกากร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะเรียกเงินเพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ ยี่สิบ ของจำนวนเงินอากรที่ต้องเสียหรือเสียเพิ่มก็ได้ เงินเพิ่มนี้ให้ถือเป็นเงินอากร

ถ้าจะกล่าวไปแล้วการกำหนดเงินเพิ่มในกรณีนี้ก็คือการกำหนด เบี้ยปรับนั่นเอง

ดอกเบี้ย

นอกจากเบี้ยปรับดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้อุทธรณ์ยังจะต้องชำระดอกเบี้ยร้อยละหนึ่งต่อเดือน ของค่าอากรที่ต้องเสียหรือ เสียเพิ่มโดยไม่คิดทบต้นนับแต่วันที่ได้ส่งมอบจนถึงวันชำระการกำหนดให้มีการชำระดอกเบี้ยด้วยนี้ก็เพื่อเป็นการเร่งรัดให้ผู้นำเข้ารีบมาดำเนินการชำระเสียโดยเร็ว เพราะถ้าชำระช้าเท่าไร เขาก็ต้องชำระดอกเบี้ยมากขึ้นเท่านั้น

ในหลักเกณฑ์การประเมินราคาของข้อตกลงราคาศุลกากร แกตต์นั้น ผู้อุทธรณ์ไม่ต้องรับโทษแต่อย่างใด แม้ว่าการอุทธรณ์นั้นจะเป็นอุทธรณ์โดยเลื่อนลอยก็ตาม นอกจากนั้นผู้อุทธรณ์มีสิทธิที่จะได้รับแจ้งผลการอุทธรณ์พร้อมทั้งเหตุผล และศุลกากรจะต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าผู้อุทธรณ์มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อไปยัง เจ้าหน้าที่ระดับสูงขึ้นไป (มาตรา 11 ของข้อตกลงราคาศุลกากร แกตต์)

การที่ให้สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ดังนี้ อาจจะทำให้มีการอุทธรณ์โดยเลื่อนลอยทำนองเสียงไซค์ คือ ถ้าอุทธรณ์ฟังขึ้นก็จะได้รับเงินอากรคืน ถ้าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้นผู้อุทธรณ์ก็ไม่เสียหายอะไร กรณีเช่นนี้จะเป็นผลให้เกิดการอุทธรณ์มากเกินไปจนอุทธรณ์ค้างค้ำต้องสิ้น เปลืองกำลัง เจ้าหน้าที่ในการสะสางงานอุทธรณ์

2.3 ปัญหาการใช้ราคาขั้นต่ำ

ในทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาของไทยนั้น สินค้าที่มีการนำเข้าหลากหลาย และมีความยุ่งยากในการกำหนดราคาประเมิน กรมศุลกากรจะกำหนดราคาขั้นต่ำสำหรับการประเมินราคาสินค้านั้น แม้ราคาขั้นต่ำนี้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง แต่กรมศุลกากรสามารถกำหนด

ราคานี้ขึ้นมาได้โดยใช้หลักเกณฑ์ที่ว่าราคาขั้นต่ำนี้คือราคาที่ “พึงขายของนั้นได้” โดยไม่ขาดทุนตามความในมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469

ในหลักเกณฑ์การประเมินราคาของข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์นั้น จะใช้ราคาขั้นต่ำเป็นราคาประเมินไม่ได้ แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับการผ่อนผันให้ใช้ราคาขั้นต่ำไปได้ระยะหนึ่ง โดยบัญญัติไว้ในวรรค 3 ของพิธีสารกำหนดให้ประเทศกำลังพัฒนาตั้งข้อสงวนในการใช้ราคาขั้นต่ำเป็นเกณฑ์การประเมินราคาสำหรับสินค้าบางประเภทในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการใช้หลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรแกตต์ใหม่ ๆ แต่ต้องมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ประเทศภาคีเห็นชอบและตกลงด้วย

แม้ประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับการผ่อนผันดังกล่าวแต่ก็เป็นเพียงการผ่อนผันที่มีเงื่อนไขจำกัดทั้งด้านจำนวนรายการสินค้าและกำหนดเวลาที่ได้รับการผ่อนผัน และข้อกำหนดในพิธีการก็กำกวมขึ้นอยู่กับการตีความและกรณีหากเมื่อหมดกำหนดเวลาผ่อนผันแล้ว ประเทศเหล่านี้ก็หมดสิทธิที่จะใช้ราคาขั้นต่ำ ซึ่งตามปกติประเทศไทยถือระบบราคาขั้นต่ำเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการป้องกันการฉ้อฉลราคา และกำหนดราคาประเมินสินค้าที่มีความยุ่งยากในการกำหนดราคา ถ้าประเทศไทยเข้าเป็นภาคีข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์แล้วประเทศไทยก็จะไม่สามารถใช้ราคาขั้นต่ำต่อไป ซึ่งจะ เป็นผลเสียในด้านรายได้ของรัฐ ประสบับตหาการฉ้อฉลราคา

3) ผลกระทบต่อรายได้ของรัฐ

3.1 การรับราคาสำแดง

ในหลักเกณฑ์การประเมินราคาตามข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์นั้น ในเบื้องต้นต้องประเมินจากราคาซื้อขายของสินค้านั้นก่อน ถ้าราคาก็ขายนั้นไม่อยู่ในเงื่อนไขของราคาศุลกากรจึงจะประเมินราคาโดยใช้วิธีการลำดับรองต่อไป ศุลกากรจะปฏิเสธไม่ยอมรับราคาซื้อขาย เพราะเหตุที่ราคานั้นต่ำกว่าราคาซื้อขายรายอื่นไม่ได้

ตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรไทยนั้น ถือราคานำเข้าสูงสุดเป็นราคาประเมิน ดังนั้นถ้าปรากฏว่าราคาซื้อขายนั้นต่ำกว่าราคาซื้อขายของผู้นำเข้ารายอื่น ศุลกากรก็จะปฏิเสธไม่ยอมรับราคานั้น เป็นราคาศุลกากร และจะประเมินราคาสินค้ารายนั้น เท่ากับราคาซื้อขายของผู้นำเข้ารายอื่นที่นำเข้ามาในราคาสูงกว่า จากการศึกษาข้อมูลสถิติพบว่าหากประเทศไทยยอมรับราคาศุลกากรตามข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์มาใช้แล้วจะทำให้รัฐต้องขาดรายได้จำนวนมาก จาก

สถิติที่รวบรวมจากใบขนสินค้าจำนวน 9,377 ฉบับ ระหว่างวันที่ 3 สิงหาคม 2530 ถึงวันที่ 17 สิงหาคม 2530 พบว่าหากมีการใช้หลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรตามข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ จะมีผลทำให้รัฐเก็บภาษีศุลกากรได้ลดลงจากปี พ.ศ. 2529 เป็นจำนวน 7.86% เพราะจากสถิติพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าวศุลกากรรับราคาจากผู้นำเข้าสำแดงเพียง 55.99% ของราคานำเข้าตามที่สำแดง อีก 44.01% ศุลกากรประเมินราคาเพิ่มจากราคาซื้อขายที่ผู้นำเข้าสำแดง⁶⁰

แต่อย่างไรก็ตามตัวเลขดังกล่าวอาจจะคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงบ้างเล็กน้อย เพราะตัวเลขดังกล่าวได้มาจากสมมุติฐานที่ว่าถ้าศุลกากรรับราคาตามที่ผู้นำเข้าสำแดงทุกรายศุลกากรจะขาดรายได้ด้านภาษีไป 7.86% แต่ในความเป็นจริงแล้วการใช้ราคาศุลกากรแกตต์อาจจะไม่ต้องรับราคาซื้อขายที่ผู้นำเข้าสำแดงทุกราย เพราะบางรายราคาอาจจะเกิดจากความสัมพันธ์ที่มีผลต่อราคา ศุลกากรจึงไม่ยอมรับราคาซื้อขายนั้น และได้ประเมินราคาใหม่โดยใช้วิธีการลำดับรองต่อไป

3.2 การไม่นับค่าใช้จ่ายบางประการ เข้าไปในราคาซื้อขาย

การที่ข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ไม่ยอมให้นับค่าใช้จ่ายบางอย่าง เข้าไปในราคาซื้อขายเป็นผลให้ราคาซื้อขายที่จะนำมา เป็น เกณฑ์ประเมินอากรต่ำ ซึ่งจะ เป็นผลให้อากรที่เรียกเก็บได้ต่ำตามลงไปด้วย อันจะเป็นผลเสียหายในด้านรายได้ของรัฐ

ค่าใช้จ่ายที่ข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ไม่ยอมให้รวม เข้าไปในราคาซื้อขาย คือ

- ค่านายหน้าในการซื้อ (buying commission)

ในมาตรา 8.1 (a) (i) บัณฑิติห้ามมิให้นำค่านายหน้าในการซื้อบวก เข้าไปในราคาซื้อขายด้วย เป็นผลให้มีการเก็บอากรได้ต่ำ

สำหรับสาเหตุที่ห้ามมิให้นำค่านายหน้าในการซื้อบวก เข้าไปในราคาซื้อขายนี้ ไม่ปรากฏเหตุผลของการห้าม

ค่านายหน้าในการซื้อคือค่าบริการที่ผู้ซื้อจ่ายให้กับตัวแทนของเขาในการจัดซื้อสินค้าให้ การให้ค่าบริการเช่นนี้มีการปฏิบัติกันแพร่หลายทั่วไป

⁶⁰ สุวัฒน์ ดันศิริมาศ. "การศึกษาผลกระทบต่อรายได้ภาษีอากรที่ศุลกากรจัดเก็บได้เมื่อเปลี่ยนมาใช้ระบบราคาแกตต์" (พิมพ์ติด) 2530 หน้า 41.

- ค่าบริการต่าง ๆ ที่ผู้ซื้อจ่ายโดยไม่คิดมูลค่า หรือลดราคา

ในมาตรา 8.1 (b) (iv) บัญญัติว่ามูลค่าของสินค้าและบริการที่ผู้ซื้อจัดหาได้โดยไม่คิดมูลค่า หรือราคาเพื่อใช้เนื่องในการผลิต และการขายเพื่อส่งออกซึ่งของที่นำเข้ามาเฉพาะส่วนที่มีได้รวมเข้าไว้ในราคาที่จ่ายจริงหรือพึงต้องจ่าย ต่อไปนี้ไม่ให้นำมาบวกเพิ่ม เข้าไปในราคาซื้อขาย คือ

คำวิศวกรรม (Engineering) การพัฒนา (Development) งานศิลปะ (Art work) งานออกแบบ (Design Work) แบบแปลน (Plan) และภาพร่าง (Sketches) อันจำเป็นในการผลิตสินค้าที่นำเข้ามา ซึ่งจัดทำขึ้นที่อื่น ซึ่งมีใช้ประเทศนำเข้ามา

ค่าสิทธิ (Royalty) และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต (Licence Fee) ใน มาตรา 8.1 (c) กำหนดว่าถ้าค่าสิทธิ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตยังไม่ได้รวมอยู่ในราคาซื้อขาย การที่จะรวมเข้าไปได้ภายหลังจะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ คือ

1. ต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสินค้านำเข้าที่กำลังประเมินราคา (Related to the good being value)
2. ต้องจ่ายโดยผู้ซื้อไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมตาม เงื่อนไขการขายสินค้าขายที่ กำลังประเมินราคา (As condition of sale of the good being value)

จากเงื่อนไข 2 ประการนี้ เป็นการทำให้ค่าสิทธิและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตบางชนิด ไม่รวมอยู่ในส่วนหนึ่งของราคา ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1

ผู้นำเข้านำ Phonograph ซึ่งเป็นบันทึกการบรรเลงดนตรี เข้ามา และกฎหมายภายในประเทศผู้นำเข้ากำหนดว่าต้องจ่ายค่าสิทธิ (Royalty) ให้กับผู้ประพันธ์ดนตรีซึ่ง เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ กรณีนี้จะเห็นว่าไม่มีส่วนใดของค่าสิทธิที่จะเกิดขึ้นโดยตรง หรือโดยอ้อมให้กับผู้ผลิต หรือต้องจ่ายภายใต้เงื่อนไขในการขาย ในกรณีนี้คณะกรรมการเทคนิคในการกำหนดราคาศุลกากรให้ความเห็นว่าไม่ต้องนำค่าสิทธินั้นมาบวก เข้ากับราคาที่จ่ายจริงหรือพึงต้องจ่ายในการกำหนดราคาศุลกากร เพราะว่าการจ่ายค่าสิทธิไม่ใช่เงื่อนไขของการขาย เพื่อส่งออกสินค้าที่ส่งออกนั้น แต่เกิดจากกฎหมายกำหนดให้ผู้นำเข้าต้องจ่าย เมื่อมีการขายภายในประเทศผู้นำเข้า ⁶¹

⁶¹ CCC. GATT Agreement and text of the technical committee on customs valuation. Decission 5.1 Brussel : 1987 p.6

ตัวอย่างที่ 2

ผู้นำเข้า ก. ได้รับสิทธิบัตรในการผลิตเครื่องจักรชนิดหนึ่งจาก ข. แต่ ก. ไม่ได้ผลิตเอง ก. ได้ออกแบบเครื่องจักรตามที่ตนได้รับสิทธิบัตรจาก ข. แล้วให้ ค. เป็นผู้ผลิตเพื่อขายให้กับตน ในกรณีนี้ คณะกรรมการเทคนิคในการประเมินราคาศุลกากร (The technical Committee on customs valuation) ให้ความเห็นว่าค่าลิขสิทธิ์ (Royalty) ในกรณีนี้ไม่ต้องบวกเข้าไปในราคาซื้อขายเพราะแม้ว่าการจ่ายค่าลิขสิทธิ์นี้จะเนื่องมาจากเครื่องจักรนั้นได้ผลิตตามสิทธิบัตรของ ข. ก็ตาม แต่ค่าลิขสิทธิ์ไม่ได้เกิดจากเงื่อนไขในการขายของสินค้าออก ที่ขายเพื่อส่งออก⁶²

ตัวอย่างที่ 3

ในกฎหมายของประเทศนำเข้า ก. กำหนดว่าต้องจ่ายค่าลิขสิทธิ์ให้กับเจ้าของเครื่องหมายการค้าในกรณีที่มีการผลิต และขายสินค้าของผู้ทรงสิทธิ

ผู้นำเข้า ข. ซึ่งอยู่ในประเทศ ก. ได้ผลิตและขายเครื่องสำอางค์ภายใต้เครื่องหมายการค้าของ ค. โดยจ่ายค่าลิขสิทธิ์ให้ 5% ของยอดขายใน 1 ปี ให้แก่ ค. แต่ส่วนผสมในการทำเครื่องสำอางค์นั้นได้มาจากประเทศผู้ผลิตเอง ยกเว้นส่วนผสมสำคัญเท่านั้นที่ต้องสั่งซื้อจาก ค. ในกรณีนี้ คณะกรรมการเทคนิคในการกำหนดราคาศุลกากรให้ความเห็นว่าค่าลิขสิทธิ์ 5% ของยอดขายใน 1 ปี นั้น เป็นค่าลิขสิทธิ์ที่จ่ายโดยรวมเอาราคาของส่วนผสมที่ได้มาจากประเทศนำเข้าด้วย ดังนั้นค่าลิขสิทธิ์ที่จ่ายนั้นจึงไม่ใช่เงื่อนไขของการขายส่วนผสมที่สำคัญในการผลิตเครื่องสำอางค์ที่ ข. จ่ายให้กับ ค. จึงไม่ต้องนำค่าลิขสิทธิ์นั้นมารวมเข้ากับราคาซื้อขายที่จ่ายจริง หรือพึงต้องจ่าย⁶³

- ค่าการตลาด (Marketing)

ในบทบัญญัติข้อความมาตรา 1 (b) ไม่ให้นำค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการตลาดมารวมเข้าไปในราคาซื้อขายที่จ่ายจริง หรือพึงต้องจ่าย

⁶² CCC. GATT Agreement and text of the technical committee on customs valuation. Advisory Opinion 4.3 Brussel : 1987 p.5

⁶³ Ibid., p.7

ในบันทึกตีความมาตรา 1 ของข้อตกลงราคาสุลกากรได้ให้ความหมายของคำว่า ราคาจ่ายจริงหรือพึงต้องจ่ายจริงว่า หมายถึงยอดรายจ่ายรวมที่ได้จ่าย หรือต้องจ่ายโดยผู้ซื้อให้กับผู้ขาย หรือเพื่อประโยชน์ของผู้ขาย ไม่ว่าจะโดยตรงหรืออ้อม และคำว่ารายจ่ายโดยอ้อมมิให้รวมค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการกระทำใด ๆ ที่ผู้ซื้อเป็นผู้รับผิดชอบเอง (Activities Undertaken by the buyer on his own account) นอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แม้ว่าการกระทำนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ขายก็ตาม ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ก็ไม่ต้องนำมารวม เป็นส่วนหนึ่งของราคาซื้อขายที่จ่ายจริงหรือพึงต้องจ่ายจริง

การกระทำที่เกี่ยวกับการตลาด (Marketing) ได้แก่ ค่าโฆษณา การส่งเสริมการขาย และการตลาดอื่น ๆ ที่ผู้ซื้อเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเอง ไม่ว่าจะมีส่วนผูกพันกับผู้ขายหรือไม่ก็ตาม ค่าใช้จ่ายส่วนนี้ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราคาสุลกากร

การที่มีบทบัญญัติห้ามรวมค่าใช้จ่ายส่วนนี้ เข้าไปในราคาสุลกากรมีผลทำให้ต้องรับราคาซื้อขายที่ต่ำกว่าราคาซื้อขายตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาสุลกากรของไทยซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ในส่วนนี้ของสุลกากร

3.3 การใช้ราคาต่ำสุดเป็นราคาสุลกากร

ในกรณีที่มีราคาซื้อขายหลายราคา ตามกฎเกณฑ์การประเมินราคาสุลกากรของไทยจะใช้ราคานำเข้าสูงสุดในช่วงระยะเวลาที่กำหนด เป็นราคาประเมิน แต่ตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาสุลกากรของข้อตกลงราคาสุลกากรแอกต์นั้น ในกรณีที่มีราคาซื้อขายมากกว่า 1 ราคา ตามมาตรา 2.3 ซึ่งกล่าวถึงวิธีประเมินราคาโดยใช้ราคาสินค้าเหมือนกัน เป็นราคาประเมิน และในมาตรา 3.3 ที่กล่าวถึงวิธีประเมินราคาโดยใช้ราคาสินค้าที่คล้ายกัน เป็นราคาประเมินนั้นให้ใช้ราคาซื้อขายที่ต่ำสุดเป็นราคาสุลกากร

การใช้ราคาต่ำสุดเป็นราคาสุลกากรนี้ก็เช่นเดียวกับการไม่นับค่าใช้จ่ายบางชนิดรวมเข้าเป็นราคาซื้อขายที่ทำให้การจัดเก็บอากรในส่วนนี้ได้ลดน้อยลง

3.4 การห้ามใช้ราคาขั้นต่ำเป็นราคาประเมิน (มาตรา 7.2(f) ของข้อตกลงราคาสุลกากรแอกต์)

ตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาสุลกากรไทยนั้น สินค้าที่มีความยุ่งยากในการกำหนดราคาประเมิน กองวิเคราะห์ราคาจะกำหนดราคาขั้นต่ำไว้สำหรับการประเมินวิธีการ เช่นนี้ เป็นวิธีหนึ่งที่ยั้งกันการสำแดงราคาต่ำกว่า เพื่อเลี่ยงอากรได้

แต่ตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรแก่คดีห้ามมิให้ใช้ราคาขั้นต่ำเป็นราคาสำหรับประเมินจึงเป็นผลให้รัฐเก็บอากรได้ต่ำ และทำให้ประเทศไทยซึ่งใช้ราคาขั้นต่ำนี้เป็นมาตรการในการป้องกันการฉ้อฉลราคาไม่สามารถจะใช้ได้ต่อไป ถ้าประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีข้อตกลงราคาบุคลากรแก่คดีนี้

4) ปัญหาการคุ้มครองผลประโยชน์

ในการประเมินราคาบุคลากรนั้น มีหลักสากลว่า การประเมินราคาต้องเป็นกลางปราศจากอุปสรรค และเสมอภาค มีรูปแบบที่แน่นอน มีหลักการที่ง่ายต่อการปฏิบัติ เพื่อผู้นำเข้าจะได้ผ่านพิธีการไปโดยรวดเร็ว และต้องลดขั้นตอนให้น้อยที่สุด แต่ในสภาพที่เป็นจริงเป็นการยากที่จะให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายนี้ทุกประการโดยเฉพาะความเป็นกลาง

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่าทั้งหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรไทย และของข้อตกลงราคาบุคลากรแก่คดี ต่างก็มิได้เป็นกลาง โดยต่างฝ่ายต่างเอาเอียงกันไปในคนละทาง คือตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรของไทยนั้น เอียงไปในทางรักษาผลประโยชน์ของรัฐมากกว่า ผลประโยชน์ของผู้นำเข้า แต่ในทางตรงกันข้ามตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรแก่คดีนั้น มุ่งรักษาผลประโยชน์ของผู้นำเข้ามากกว่าผลประโยชน์ของรัฐผู้นำเข้า ดังจะเห็นได้จากข้อเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

4.1 หลักเกณฑ์การประเมินราคาของข้อตกลงราคาบุคลากรแก่คดี

ในบทบัญญัติของข้อตกลงราคาบุคลากรแก่คดีนั้นมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้นำเข้า ดังจะเห็นได้จากกรณีดังต่อไปนี้

ก. ผู้นำเข้าสามารถกำหนดราคาได้เอง

กรณีที่กรณีที่ผู้นำเข้าสามารถกำหนดราคาได้เองนี้จะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ราคาซื้อขายเกิดจากการที่ผู้ซื้อและผู้ขายมีความสัมพันธ์พิเศษต่อกันและบุคลากรอ้างว่าความสัมพันธ์นั้นมีผลต่อราคาอันเป็นผลให้ต้องใช้ราคาเทียบเคียง (Test Value) กล่าวคือในกรณีที่บุคลากรสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้นำเข้า เป็นผู้แทนจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียว (Sole agent) หรือ ผู้จัดจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียว (Sole Distributor) หรือ ผู้ได้รับสัมปทานแต่เพียงผู้เดียว (Sole Concessionaire) ของผู้ขาย และมีความสัมพันธ์กับผู้ขายตามความในมาตรา 8 ของข้อตกลงราคาบุคลากรแก่คดี บุคลากรจะปฏิเสธราคาซื้อขายที่เกิดจากความสัมพันธ์นั้นทันทีไม่ได้ บุคลากรต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า

ความสัมพันธ์นั้นมีผลกระทบต่อราคา (มาตรา 1.2 (a) และในการพิสูจน์ของศาลการนี้ต้องแจ้ง เป็นลายลักษณ์อักษรไปให้ผู้นำเข้าทราบ และจะต้องให้ เวลาแก่ผู้นำเข้าพอสมควรที่จะได้แจ้งราคา ได้ (มาตรา 1.2 (a)

ในกรณีที่ศาลการพิจารณาแล้วเห็นว่าความสัมพันธ์พิเศษระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายมีผล ต่อราคา ผู้นำเข้ามีสิทธิที่จะนำหลักฐานมาแสดง ว่าราคาของตนใกล้เคียง โดยประมาณกับราคา เทียบเคียง (Test Value)

ในมาตรา 1.2 (b) ของข้อตกลงราคาศาลการกำหนดว่าราคา เทียบเคียง คือราคาใดราคาหนึ่งดังต่อไปนี้ ซึ่งเป็นราคาที่เกิดขึ้นในเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียง กันกับราคาสินค้า ที่กำลังประเมินราคา คือ

1. ราคาของสินค้าเหมือนกัน หรือคล้ายกันที่ขายให้แก่ผู้ซื้อที่ไม่มีความสัมพันธ์ กันและส่งออกไปยังประเทศเดียวกัน
2. ราคาศาลการของสินค้า เหมือนกันหรือคล้ายกันที่กำหนดโดยวิธีการตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา 5 ของข้อตกลงราคาศาลการ
3. ราคาศาลการของสินค้าที่เหมือนกัน หรือคล้ายกันตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 6 ของข้อตกลงราคาศาลการ
4. ราคาขายของสินค้าเหมือนกัน แต่ต่างเมืองกำเนิดกันที่ขายให้แก่ผู้ซื้อ ที่ไม่มีความสัมพันธ์กัน และส่งออกไปยังประเทศนำเข้าเดียวกัน ทั้งนี้ผู้ขายทั้ง 2 รายที่นำมา เปรียบเทียบต้องไม่มีความสัมพันธ์กัน

ในกรณีที่ผู้นำเข้าสามารถพิสูจน์ได้ดังนี้ ศาลการจำต้องยอมรับราคาซื้อขายของเขา เป็นราคาศาลการ

จะเห็นได้ว่าในบทบัญญัติให้ใช้ราคา เทียบเคียงนี้ผู้นำเข้ามีสิทธิที่จะ เลือกใช้ราคาใด ราคาหนึ่งใน 4 ราคาข้างต้น แล้วแต่ผู้นำเข้าจะเห็นว่าราคาใดจะเป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุด ผล จึงเท่ากับว่าผู้นำเข้าสามารถกำหนดราคาได้เอง ซึ่งกรณีเช่นนี้ เป็นผลเสียแก่ประเทศผู้นำเข้า โดยเฉพาะกรณีของบริษัทข้ามชาติ จะสามารถ เลือกใช้ราคาสูงต่ำ เพื่อหลีกเลี่ยงอากรขา เข้าได้ และ อาจจะใช้วิธีเลี่ยงภาษีเงินได้ของนิติบุคคลด้วยการสำแดงราคาสูง เพื่อให้ เห็นว่ากิจการของคนมีต้นทุน สูง เมื่อเทียบกับรายได้อาจจะ เห็นว่ากิจการนั้นมีกำไรน้อย



การใช้ราคาทดสอบนั้นนอกจากจะเปิดโอกาสให้ผู้นำเข้าสามารถกำหนดราคาได้เองแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการจ้อจลราคาได้ง่าย และเป็นการยุ่งยากในการตรวจสอบถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย และเป็นการยุ่งยากที่จะพิสูจน์ว่าความสัมพันธ์นั้นมีผลต่อราคาหรือไม่

ข. ผู้นำเข้าสามารถเลือกวิธีการประเมินราคาได้เอง

ในมาตรา 4 ของข้อตกลงราคาศุลกากรแอกต์ กำหนดว่า ถ้าไม่สามารถกำหนดราคาศุลกากรตามวิธีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 มาตรา 2 และมาตรา 3 แล้วให้กำหนดราคาศุลกากรโดยวิธีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 และถ้าบทบัญญัติในมาตรา 5 ไม่สามารถใช้กำหนดราคาศุลกากรได้ก็ให้ใช้บทบัญญัติในมาตรา 6 แต่ในมาตรา 4 นี้เอง ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้นำเข้าที่จะขอสลับใช้วิธีกำหนดราคาศุลกากรตามมาตรา 6 ก่อน มาตรา 5 ได้โดยไม่มีบทบังคับให้ผู้นำเข้าต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขอเช่นนั้น และเมื่อมีคำขอเช่นนั้นแล้วศุลกากรก็ไม่มีอำนาจที่จะปฏิเสธคำขอนั้น เพราะไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดให้อำนาจแก่ศุลกากรที่จะกระทำเช่นนั้นได้

กรณีเช่นนี้จึง เป็นการ เปิดโอกาสให้ผู้นำเข้า เลือกใช้วิธีประเมินที่ตนเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุด

แม้พิธีสารในวรรค 4 จะให้ประเทศที่กำลังพัฒนาสามารถตั้งข้อสงวนได้ โดยให้ศุลกากรมีสิทธิ์ที่จะพิจารณา คำขอก่อนหากศุลกากร เห็นชอบแล้วจึงอนุญาตให้ใช้วิธีประเมินสลับกันได้ก็ตาม แต่การตั้งข้อสงวนนี้ต้องได้ รับความยินยอมจากประเทศภาคีก่อนที่จะดำเนินการ

ค. ข้อตกลงราคาศุลกากรแอกต์ห้ามใช้ราคาที่เกิดขึ้นตามอำเภอใจหรือราคาขึ้นเองเป็นราคาประเมิน

เพื่อให้ผู้นำเข้ามั่นใจว่าราคาที่ศุลกากรประเมินแก่สินค้าของตนนั้นจะเป็นราคาที่ถูกต้องเป็นธรรม ดังนั้นในมาตรา 7.2 (g) ของข้อตกลงราคาศุลกากรแอกต์จึงบัญญัติห้ามมิให้ศุลกากรประเมินราคาลินค้าโดยใช้ราคาที่เกิดขึ้นตามอำเภอใจ หรือราคาที่คิดขึ้นเอง

ง. ข้อตกลงราคาศุลกากรแอกต์ห้ามใช้ราคานำเข้าสูงสุด เป็นราคาประเมิน

ในมาตรา 7.2 (b) ของข้อตกลงราคาศุลกากรแอกต์ ห้ามมิให้ใช้ระบบราคาที่กำหนดให้ใช้ราคาสูงกว่า เป็นราคาประเมินในกรณีที่มีราคาให้เลือก 2 ราคา

จ. ข้อตกลงราคาศุลกากรแอกต์ให้ใช้ราคาต่ำสุด เป็นราคาประเมิน

ในกรณีที่มีราคาซื้อขายมากกว่า 1 ราคาในมาตรา 2.3 และมาตรา 3.3 ของข้อ
ตกลงราคาศุลกากรเกณฑ์ ให้ใช้ราคาต่ำสุดเป็นราคาประเมิน

ฉ. ข้อตกลงราคาศุลกากรเกณฑ์ห้ามใช้ราคาขั้นต่ำ เป็นราคาประเมิน

การกำหนดราคาขั้นต่ำนั้นจะ เห็นว่าไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางการค้า
และหลัก เศรษฐศาสตร์ เป็นอย่างถึงเพราะราคาสินค้าจะสูงหรือต่ำ เป็น เรื่องที่ขึ้นอยู่กับดีมาน์ และ
ซัพพลาย ราคาสินค้าผู้บริโภคนั้น เป็นผู้กำหนดมิใช่รัฐจะกำหนดขึ้นเองตามอำเภอใจ ดังนั้นราคา
ขั้นต่ำที่ศุลกากรกำหนดจึง เป็นราคาที่ไม่ถูกต้องและอาจจะไม่สัมพันธ์กับราคาซื้อขายที่เป็นจริงก็ได้
ผลเสียประการหนึ่งของการกำหนดราคาขั้นต่ำคือ ราคาขั้นต่ำนั้นอาจจะสูงกว่าราคาซื้อขายจริงอัน
เป็นผลให้ผู้นำเข้า ต้องเสียอากรในจำนวน เงินที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น

จากการที่ให้มีการกำหนดราคาขั้นต่ำเกิดผลเสียดังกล่าวนี้เอง ในมาตรา 7.2 (f)
ของข้อตกลงราคาศุลกากรเกณฑ์จึงห้ามกำหนดราคาขั้นต่ำสำหรับการประเมินราคาศุลกากร

4.2 หลักเกณฑ์การประเมินราคาของไทย

ก. ศุลกากร เป็นผู้กำหนดราคาเอง

ในการประเมินราคาศุลกากรของไทยนั้น เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะเป็นผู้กำหนดราคา
เอง ผู้นำเข้าไม่มีสิทธิเลือกเหมือนอย่างกรณีของข้อตกลงราคาศุลกากรเกณฑ์ โดยหลักใหญ่แล้วการ
ประเมินราคาศุลกากรของไทยจะถือราคานำเข้าสูงสุดเป็นราคาประเมิน

ในการใช้ราคานำเข้าสูงสุด เป็นราคาประเมินนั้นเราอาจจะมองว่าเป็นธรรม เพราะ
สินค้าทุกรายที่นำ เข้าจะถูกประเมินราคา เท่ากันหมดแต่ในบางกรณีอาจจะเห็นว่าเป็นธรรม เพราะ
จะทำให้สินค้าที่อยู่ในความนิยมของประชาชนต่ำซึ่งตามปกติจะขายในราคาต่ำต้องถูกประเมินราคา
เท่ากับสินค้าที่อยู่ในความนิยมของประชาชนสูงซึ่งตามปกติจะขายในราคาสูงอัน เป็นผลทำให้สินค้าที่
อยู่ในความนิยมต่ำนั้นขายได้กำไรน้อย หรืออาจจะประสบการขาดทุน เลยทีเดียว

ในหลัก เกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรของไทยนั้นยกเว้นให้ผู้ผลิต เป็นผู้กำหนดราคา
ประเมินเอง กรณีเดียวคือกรณีที่ผู้ผลิตยื่นบัญชีตารางสินค้า (Price List) แต่บัญชีตารางราคา
(Price List) นั้นจะต้องผ่านการ เห็นชอบจากศุลกากรก่อน ถ้าราคาตามบัญชีตารางราคา
ดังกล่าวต่ำเกินสมควรศุลกากรอาจปฏิเสธราคานั้น

ข. ศุลกากร เป็นผู้เลือกวิธีการประเมินราคาเอง

ตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรไทยซึ่งมี 9 วิธีนั้น การจะใช้วิธีใดประเมินราคาราคานั้น เจ้าหน้าที่บุคลากรจะเป็นผู้กำหนดเองโดยขั้นแรกเจ้าหน้าที่ประเมินจะพิจารณาก่อนว่าสินค้านั้น เป็นสินค้าที่มีราคาประกาศกรมบุคลากร เป็นรายเฉลี่ยหรือไม่ ถ้าเป็นสินค้าที่มีราคาประกาศกรมบุคลากร เป็นรายเฉลี่ย ก็ต้องประเมินตามราคาราคานั้น ถ้าไม่ใช่สินค้านั้นที่มีราคาประกาศดังกล่าว ก็พิจารณาต่อไปว่าสินค้านั้น เป็นสินค้าที่มีราคาอนุวัติกองพิธีการและประเมินอากรหรือไม่ เป็นสินค้าที่กำหนดราคาไว้ในบัตรราคาหรือไม่ ถ้าไม่เป็นสินค้านั้นที่มีราคาดังกล่าว ให้พิจารณาต่อไปว่าสินค้านั้นมีผู้อื่นนำเข้าสูงกว่านี้ในช่วง 3 เดือนหรือ 6 เดือน ก่อนหน้านี้หรือไม่ถ้ามีก็ให้ใช้ราคานำเข้ารายที่สูงสุดในช่วงดังกล่าว เป็นราคาประเมิน ถ้าไม่มีก็ให้รับราคาซื้อขายนั้น เป็นราคาประเมิน

ค. ให้ใช้ราคาเฉลี่ยได้

ในหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรของไทยนั้น ถ้าปรากฏว่าสินค้าใดมีความยุ่งยากในการกำหนดราคาประเมิน บุคลากรจะกำหนดราคาเฉลี่ยโดยทำในรูปของประกาศกรมบุคลากรโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดศีกัดอัตราบุคลากร พ.ศ. 2531 ซึ่งบัญญัติว่าของที่ต้องเสียอากรตามราคาราคานั้น อธิบดีกรมบุคลากรจะประกาศเป็นครั้งคราวก็ได้ว่า ราคาต้องตลาดเป็นรายเฉลี่ย สำหรับของประเภทหนึ่งประเภทใดกำหนดเป็นเงินเท่าใดให้ถือราคา เช่นว่านี้เป็นเกณฑ์ประเมินอากรในประเภทที่ประกาศนั้นแทนราคาแท้จริงในท้องตลาดนับตั้งแต่วันประกาศ เป็นต้นไปจนกว่าจะมีการประกาศยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง

ราคาเฉลี่ยดังกล่าวข้างต้นนี้ ไม่ใช่ราคาแท้จริงในท้องตลาดของสินค้านั้น ราคาเฉลี่ยจึงเป็นราคาที่คิดขึ้นเอง หรือราคาที่คิดขึ้นตามอำเภอใจ อันเป็นราคาต้องห้ามตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรของข้อตกลงราคาบุคลากรแอดด์

ดังนั้น ถ้าประเทศไทยเข้า เป็นภาคีข้อตกลงราคาบุคลากรแอดด์ก็ต้องเลิกใช้ราคาเฉลี่ยนี้

ง. ให้ใช้ราคานำเข้าสูงสุดเป็นราคาประเมิน

ในประมวลระเบียบปฏิบัติการกรมบุคลากร พ.ศ. 2530 หมวด 6 บทที่ 6 ข้อ 14 กำหนดให้ใช้ราคานำเข้าสูงสุดเป็นราคาประเมิน ซึ่งเป็นการสวนทางกับข้อตกลงราคาบุคลากรแอดด์ มาตรา 7.2 (b) ซึ่งห้ามใช้ระบบราคาที่ใช้ราคาสูงกว่าเป็นราคาประเมินในกรณีที่มีราคาซื้อขายให้เลือก 2 ราคา

จ. ให้ใช้ราคาขั้นต่ำเป็นราคาประเมิน

ตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาของไทยนั้นสินค้าที่มีความยุ่งยากในการกำหนดราคากองวิเคราะห้ราคาจะกำหนดราคาขั้นต่ำสำหรับประเมินสินค้ารายนั้นโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบปฏิบัติการศุลกากรหมวด 6 บทที่ 6 ข้อ 11 พ.ศ. 2530 และราคาขั้นต่ำนี้ถือเป็นราคา "พึงขายได้" ตามความหมายในมาตรา 2 แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469

ในปัญหาการคุ้มครองผลประโยชน์นี้ เป็นเรื่องน่าคิดว่าการที่หลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรไทยมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐนั้นจะเกิดผลเสียอย่างไรหรือไม่ ในปัญหาข้อนี้มีความเห็นว่าผลกระทบต่อผู้ประกอบการค้ามีบ้างในข้อที่ว่าไม่สามารถทราบราคาสินค้าที่ตนนำเข้าล่วงหน้าได้จึงคาดหมายและวางโครงการสำหรับการค้าได้ยาก ทำให้ไม่มีความมั่นใจในการเจรจาต่อรองทางการค้า และยากแก่การกำหนดราคาขายเพราะถ้ากำหนดราคาต่ำก็อาจจะขาดทุน ถ้ากำหนดราคาสูงอาจจะขายแข่งไม่ได้ และอีกประการหนึ่งการที่ประเทศไทยใช้ราคานำเข้าสูงสุดเป็นราคาประเมินทำให้ต้นทุนของสินค้านั้นสูง ซึ่งส่งผลไปถึงราคาขายปลีกที่ต้องสูงตามไปด้วย ทำให้ประชาชนผู้บริโภคต้องรับภาระ

แต่อย่างไรก็ตามแม้การใช้หลักเกณฑ์การประเมินราคาของไทยจะเกิดผลเสียดังกล่าวแต่ความเสียหายนั้นไม่ปรากฏชัดแจ้งถึงกันจะคำนวณออกมาเป็นตัวเลขได้ และไม่ร้ายแรงถึงกับทำให้การค้าระหว่างประเทศต้องประสบความล้มเหลว หรือทำให้นานาชาติประเทศขาดความเชื่อถือในหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรของไทย

ในทางตรงกันข้ามการที่ประเทศไทยจะนำหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรเกณฑ์มาใช้อันจะเป็นผลทำให้ประเทศไทยต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้นำเข้าอย่างมาก ตามหลักเกณฑ์ตามข้อตกลงราคาศุลกากรเกณฑ์แล้ว ประเทศไทยจะประสบความเสียหายอย่างชัดแจ้ง เพราะเหตุที่หลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรเกณฑ์เปิดช่องให้มีการฉ้อฉลราคาได้ง่าย จากการศึกษาข้อมูลโดยการตั้งสมมุติฐานว่าศุลกากรรับราคาซื้อขายที่ผู้นำเข้าสำแดงทุกราย ผลจะปรากฏออกมาว่ารัฐขาดรายได้ด้านภาษีศุลกากรไปประมาณ 7.86% ต่อปีและการใช้ราคาต่ำสุดเป็นราคาประเมิน หรือการห้ามการใช้ราคาขั้นต่ำก็ล้วนแล้วแต่จะส่งผลให้รัฐต้องขาดรายได้ด้านภาษีศุลกากรไป ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังต้องพึ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีในด้านนี้อยู่

ผลในทางปฏิบัติ

1) ปัญหาการกำหนดราคาประเมิน

ถ้าจะกล่าวไปแล้วจะเห็นว่าไม่มีหลักเกณฑ์การกำหนดราคาประเมินของระบบใดที่จะมีความสมบูรณ์ที่สุด ต่างก็มีข้อบกพร่องประจำตัวต่างไปกันคนละอย่าง ดังจะได้บรรยายดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาการกำหนดราคาประเมินตามหลักเกณฑ์ของข้อตกลงราคาศุลกากรแอกต์

ก. ปัญหาการกำหนดราคาประเมินตามมาตรา 7

การประเมินราคาตามวิธีการในมาตรา 7 นี้ เป็นวิธีการที่เปิดกว้างมีการยืดหยุ่นในการใช้ กล่าวคือให้ใช้วิธีประเมินที่สมเหตุสมผล (Reasonable Means) ที่สอดคล้องกับหลักการและบทบัญญัติทั่วไปในข้อตกลงราคาศุลกากรแอกต์ และมาตรา 7 ของความตกลงทั่วไปเกี่ยวกับพิกัดอัตราศุลกากร และการค้า (GATT) รวมทั้งให้ใช้ข้อมูลทั่วไปที่หาได้ในประเทศนำเข้ามาประกอบการพิจารณา

อย่างไรก็ดีในกรณีการใช้วิธีที่สอดคล้องกับหลักและบทบัญญัติทั่วไปในข้อตกลงฉบับนี้บทตีความมาตรา 7 ได้ตีความว่าหมายถึง การใช้วิธีการตามที่กำหนดในมาตรา 1-6 ในลักษณะยืดหยุ่น และผ่อนคลายนกฏเกณฑ์ลงบ้างตามสมควร (Reasonable Flexibility) เช่นกฎเกณฑ์ในมาตรา 2 และ 3 กำหนดให้ใช้ราคาซื้อขายของสินค้าชนิดเดียวกัน และของที่เหมือนกัน เป็นราคาประเมิน แต่บังคับให้ต้องเป็นรายที่ทำการส่งออกในเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับเวลาส่งออกของสินค้ารายที่ประเมิน ในกรณีที่ไม่มีราคาของสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่เหมือนกันส่งออกในเวลาดังกล่าว ก็ผ่อนผันให้ใช้ราคาของสินค้าชนิดเดียวกันหรือเหมือนกันรายที่นำเข้าก่อนหน้าซึ่งแม้จะไม่ใช่เวลาที่ใกล้เคียงกันมากนัก หรือกรณีตามมาตรา 15 กำหนดเงื่อนไขห้ามไม่ให้ถือราคาสินค้าซึ่งมิได้ผลิตในประเทศเดียวกันกับสินค้ารายที่ประเมินราคา เป็นสินค้าชนิดเดียวกัน หรือสินค้าที่คล้ายกัน แต่ในบทตีความยอมให้ใช้ได้

ในกรณีการใช้วิธีการที่สอดคล้องกับหลักการและบทบัญญัติทั่วไปของมาตรา 7 ของความตกลงเกี่ยวกับพิกัดอัตราศุลกากรและการค้า (GATT) นั้นมีปัญหาว่าจะใช้วิธีการประเมินตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การประเมินราคาของนิยามบริสเซลส์ได้หรือไม่ ในปัญหานี้มีความเห็นที่สามารถใช้ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหลักที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ดังกล่าว ระบุให้ใช้ราคาแท้จริง (Actual Value) ของสินค้าขาเข้า (Import Merchandise) ซึ่งก็คือ ราคาซื้อขาย

(Transaction Value) ตามหลักเกณฑ์ในข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ หรือของสินค้าที่เหมือนกัน (Like Merchandise) ซึ่งก็คือราคาสมมุติ (Notional Concept) ตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาของนิยามบรัสเซลส์ หรือราคาแท้จริงในท้องตลาด (True Market Value) ของไทยนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 7 วรรค 2 กำหนดห้ามมิให้ใช้ราคา หรือ ต้นทุนการผลิตต่อไปนี้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาตามวิธีการในมาตรา 7 นี้ คือ

- ราคาขายในประเทศนำเข้าของสินค้าที่ผลิตในประเทศนั้น
- ระบบที่ให้ใช้ราคาสูงกว่า เมื่อมีราคาให้เลือก 2 ทาง
- ราคาขายในตลาดของประเทศผู้ส่งออก
- ต้นทุนการผลิตอื่นใด เว้นแต่ที่ใช้ในการกำหนดราคาแบบ Computer Value Method ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8
- ราคาสำหรับส่งออกไปยังประเทศอื่นที่มีใช้ประเทศนำเข้าสินค้าที่กำลังประเมิน
- ราคาขั้นต่ำ (Minimum Customs Value)
- ราคาประกาศ (Arbitrary or fictitious Value)

จากบทบัญญัติในมาตรา 7 วรรค 2 นี้ จะเห็นได้ว่า เป็นการจำกัดขอบเขตการใช้วิธีการประเมินราคาตอนต้นให้แคบลง จึงไม่อาจจะใช้ประโยชน์จากหลักที่มีอยู่ได้

ข. บัญญัติกำหนดราคาโดยวิธีคำนวณจากราคาด้านทุน (Computed Value)

ในมาตรา 6 ของข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์ กำหนดวิธีการสำหรับกำหนดราคาประเมินว่าจะต้องรวมตัวเลขของรายการต่าง ๆ 3 รายการเข้าด้วยกัน คือ

- ต้นทุนการผลิต The cost of value of material and fabrication or other processing employed in producing the import good
- กำไรและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ an amount for profit and general expense
- ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่ง การบรรทุก และการขนถ่าย ค่าประกันภัย The cost or Value of all other expenses necessary to reflect the valuation option chosen by the party under Art. 8.2

แต่ตามข้อเท็จจริงนั้นแหล่งข้อมูลทั้ง 3 นี้อยู่ที่ระบบบัญชีของผู้ผลิตซึ่งอยู่ต่างประเทศ ถ้าหากไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ผลิตโดยตรง หรือหากผู้ผลิตร่วมมือกับผู้นำเข้าทำการทุจริตแล้วการที่ศุลกากรจะคำนวณหา และตรวจสอบความถูกต้องของตัวเลข เพื่อกำหนดราคา Computed Value จะเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ ในมาตรา 6.2 ยังได้บังคับไว้มิให้ศุลกากรในประเทศนำเข้า บังคับ ชูเชิญ ให้บุคคลซึ่งมิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศของตนยื่นบัญชีหรือบันทึกอื่นใดให้ศุลกากรตรวจสอบ วิธีประเมินราคาตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้จึง เป็น เรื่องที่ศุลกากรไม่อาจนำมาปฏิบัติได้ เว้นแต่กรณี ที่ผู้นำเข้าทุจริต หรือในกรณีที่การตรวจสอบบัญชี หรือบันทึกอื่นใดทำขึ้น เพื่อประโยชน์ของผู้นำเข้าจึง จะสามารถตรวจสอบได้โดยได้รับความร่วมมือจากผู้นำเข้า

1.2 ปัญหาการกำหนดราคาประเมินตามหลักเกณฑ์ของไทย

ในหลักเกณฑ์การกำหนดราคาประเมินของไทย ซึ่งโดยหลักใหญ่ใช้ราคานำเข้าสูงสุดเป็นราคาประเมิน แต่มีสินค้าชนิดหนึ่งคือพลาสติกแผ่นและแผ่นกระจกไม่สามารถกำหนดราคาประเมิน โดยใช้ราคานำเข้าสูงสุดได้ เพราะสินค้าประเภทนี้มีการนำเข้าโดยผู้นำเข้าหลายราย ซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยต่างกันออกไปมาก เป็นต้นว่า ขนาดความกว้าง ยาว หนา ต่างกันจนไม่สามารถ จะถือรายใด เป็นหลักในการกำหนดราคานำเข้าสูงสุดได้ ในกรณีเช่นนี้จึง เป็นปัญหายุ่งยากสำหรับ เจ้าหน้าที่ประเมินราคาที่จะกำหนดราคาประเมินได้ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่จะแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้า ด้วยการนำสินค้ารายใดรายหนึ่งที่มีขนาดลักษณะที่ใกล้เคียงกับสินค้าที่กำลังประเมินราคามากที่สุด เป็นหลัก แล้วเทียบมูลค่าดีดรายค้านี้ไปประเมินราคาสินค้ารายที่กำลังประเมิน

วิธีการดังกล่าวนี้แม้จะเป็นวิธีการที่มีหลักเกณฑ์อยู่บ้างแต่หลักเกณฑ์ที่ใช้ นั้น เป็นหลักเกณฑ์ทางคณิตศาสตร์ ซึ่งในสภาพความเป็นจริงไม่มีผู้ผลิตสินค้ารายใดกำหนดราคาสินค้าของตนด้วย วิธีการดังกล่าวนี้ ดังนั้นราคาที่ได้จากการกำหนดราคาโดยวิธีนี้จึง เป็นราคาที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและไม่ใช้ราคาแท้จริงในท้องตลาด และเป็นปัญหาในกรณีที่มีความจำเป็นต้องพิสูจน์ราคา ในศาล ดังจะเห็นได้ในกรณีของคำพิพากษาต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4268/2530 ระหว่าง บริษัท อี พี แอล จำกัด โจทก์ กรมศุลกากรจำเลยที่ 1 นายไกรสิทธิ์ จาติกวณิช จำเลยที่ 2 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 1 ประเมินราคาสินค้ากระจกเงาโพลทิส ขนาดความหนา 6 มม. ซึ่งโจทก์ นำเข้ามาจากประเทศอิตาลี เมื่อ 13 กันยายน 2528 ราคาดารางเมตรละ 13.16 ดอลลาร์สหรัฐ โดยนำเอาราคาสินค้ากระจกเงาที่นำเข้ามาจากประเทศอิตาลีในวันเดียวกัน โดย

บริษัท บีน เกล้าจิตตรงค์ จำกัด ซึ่งมีขนาดความหนา 5 มม. ราคาตารางเมตรละ 11.50 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เป็นตัวตั้งคุณด้วยราคาประเมินของกระจกเงาขนาดความหนา 6 มม. ซึ่งโจทก์สั่งเข้ามา ก่อนหน้านั้นประมาณ 1 ปีแล้วหารด้วยราคากระจกเงาขนาดความหนา 5 มม. ที่โจทก์เคยสั่งเข้ามา เป็นการคำนวณที่ไม่มีหลักเกณฑ์ และปราศจากเหตุผล

2) ปัญหาการโต้แย้งราคา

ก. ปัญหาตามมาตรา 11

ในมาตรา 11 ของข้อตกลงราคาตุลาการแก้คดี ให้สิทธิแก่ผู้นำเข้า หรือบุคคลอื่นที่มีหน้าที่ต้องเสียอากร ที่จะอุทธรณ์ได้โดยไม่ถูกลงโทษ ในกรณีเช่นนี้จะ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำเข้า หรือบุคคลอื่นที่มีหน้าที่ต้องเสียอากรอุทธรณ์อย่าง เลื่อนลอยโดยไม่มี เหตุผลหรือขาดหลักฐานสนับสนุน ข้ออ้างของตนอย่าง เพียงพอ อันจะเป็นผลให้เกิดการอุทธรณ์คั่งค้าง เป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งใน ปัจจุบันก็มีอุทธรณ์คั่งพิจารณาอยู่มากอยู่แล้ว

ข. ปัญหาตามมาตรา 13

ในมาตรา 13 ของข้อตกลงราคาตุลาการแก้คดี บัญญัติว่าผู้นำเข้ามีสิทธิในการที่จะ รับของไปก่อนโดยการวางประกันด้วยเงินสด หรือหนังสือค้ำประกัน เงินค่าภาษีที่พึงต้องเสีย ถ้า ปรากฏว่าตุลาการจะต้องใช้เวลานานในการประเมินราคาสินค้านั้น

บทบัญญัตินี้ อาจจะทำให้เกิดปัญหาทำให้มีการอุทธรณ์มากเกินไป เพราะในบทบัญญัติใน มาตรา 13 นี้ มิได้ให้สิทธิแก่ตุลาการที่จะยับยั้งอุทธรณ์ได้ ในกรณีที่เห็นว่าผู้นำเข้า หรือผู้อื่นที่มีหน้าที่ ต้องเสียอากร ไม่มี เหตุอันสมควรที่จะอุทธรณ์

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการกำหนดวงเงินประกัน ให้ข้อตกลงราคาตุลาการแก้คดี กำหนดไว้เพียงให้คุ้มค่าอากรเท่านั้น ตุลาการไม่อาจจะกำหนด เบี้ยปรับได้

สำหรับกรณีตามกฎหมายไทย ตุลาการมีอำนาจกำหนด เบี้ยปรับในกรณีที่มีผู้อุทธรณ์ ไม่ได้วางเงินสดเป็นประกัน แต่ใช้วิธีให้ธนาคารค้ำประกันตามมาตรา 112 ตรี

ค. ปัญหาตามมาตรา 17

ในมาตรา 17 ของข้อตกลงราคาตุลาการแก้คดี ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ตุลาการที่จะ พิสูจน์ให้เป็นที่น่าพอใจว่า คำสำแดง หรือเอกสารใด ๆ ที่ผู้นำเข้า หรือผู้ที่เกี่ยวข้องยื่นต่อตุลาการ เพื่อใช้พิจารณาประกอบการประเมินราคานั้น ถูกต้องและเป็นจริง

แต่ในมาตรา 7 ของพิธีสาร ได้ขยายความในมาตรานี้ไปในลักษณะที่ทำให้หน้าหนัก ในการยอมรับสิทธิของศาลการเบางลง โดยเพียงแต่ยอมรับว่าศาลการอาจจะจำเป็นต้องดำเนินการสอบถามผู้นำเข้า เพียงเพื่อจุดประสงค์ในการยืนยันความครบถ้วนถูกต้องของข้อมูลราคาใด ๆ ที่สำแดงหรือที่ยื่นไว้ต่อศาลการ และรับทราบถึงสิทธิของศาลการที่หวังจะได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จากผู้นำเข้าในการตอบข้อความ เหล่านี้ด้วย

ในปัญหานี้ ถึงแม้ในข้อตกลงราคาศาลการแกตต์ จะยอมรับในสิทธิของศาลการในการพิจารณาถึงความถูกต้องของหลักฐาน เอกสาร แต่การจะใช้ซึ่งตักแก่ศาลการ เป็นสิ่งที่จะปฏิบัติให้สำเร็จบริบูรณ์ได้ยาก ต้องอาศัยทั้งกำลังคนและเครื่องมือสนับสนุน รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องช่วยตรวจสอบ และให้ข้อมูล ซึ่งในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่มิได้มีการให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง แม้จะมีอนุสัญญาออกมาสนับสนุนความร่วมมือนี้หลายฉบับก็ตาม

นอกจากนี้ในข้อตกลงราคาศาลการแกตต์ เองยังมีข้อห้ามมิให้ศาลการบังคับบุคคลใด บุคคลหนึ่ง ซึ่งมีได้มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศของตน ขึ้นต่อศาลการ หรืออนุญาตให้ศาลการ เข้าไปตรวจสอบซึ่งบัญชีหรือบันทึกอื่นใด เพื่อวัตถุประสงค์ในการกำหนดราคา โดยวิธีคำนวณจากราคาดันทุน ตามความในมาตรา 6.2 การตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นจริงของ เอกสารหรือคำสำแดงใด ๆ ซึ่งออกมาจากผู้ส่งซึ่งอยู่อีกประเทศหนึ่ง จึง เป็นไปได้ยาก และแม้พิธีสารจะยอมรับในสิทธิของศาลการที่หวังจะได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จากผู้นำเข้าในการตรวจสอบนี้ แต่มิได้มีบทบังคับอย่างชัดเจนให้ผู้นำเข้าร่วมมืออย่างจริงจัง โอกาสจึงมีน้อยมากในการที่จะได้พบหลักฐานมาปฏิเสธ ไม่ยอมรับราคาซื้อขาย

3) ปัญหาความคล่องตัวในการผ่านพิธีการศาลการ

ในหลักเกณฑ์การประเมินราคาศาลการแกตต์นั้น ในทางปฏิบัติจะมีการรับราคาซื้อขาย ตามที่ผู้นำเข้าสำแดงไว้ก่อน แล้วจึงจะตรวจสอบความถูกต้องภายหลังว่าราคานั้นถูกต้องหรือไม่ และดังได้กล่าวมาแล้วว่าการประเมินราคาตามหลักเกณฑ์การประเมินศาลการแกตต์นั้นมี 6 วิธี แต่ส่วนใหญ่ของสินค้าจะถูกประเมินราคาโดยวิธีที่ 1 ซึ่งเป็นวิธีพื้นฐานง่าย ๆ โดยอาศัยข้อเท็จจริงว่าสินค้านั้นได้ขายไปในราคาที่สำแดงจริง⁶⁴ และจากข้อมูลสถิติพบว่าในสหรัฐอเมริกาได้มีการใช้

⁶⁴ อังแล้วเชิงอรรถที่ 54 หน้า 4

วิธีที่ 1 ถึง 94.00% ดังนั้น จะเห็นว่าหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรเกณฑ์ทำให้มีความคล่องตัวในการผ่านพิธีการศุลกากรมาก

ในหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรของไทยนั้น มีวิธีการประเมินราคารวม 9 วิธี ซึ่งส่วนใหญ่ถือราคานำเข้าสูงสุด เป็นราคาประเมินโดยกำหนดราคาจากราคานำเข้าของรายที่นำเข้ามาในราคาสูงสุดในช่วง 3 เดือน 6 เดือน

แต่อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะถือราคานำเข้าสูงสุดเป็นราคาประเมินก็ตามแต่ จากข้อมูลสถิติที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 3 สิงหาคม ถึง 17 สิงหาคม 2530 ปรากฏว่าบุคลากรได้รับราคาซื้อขายที่ผู้นำเข้าสำแดง เป็นราคาบุคลากรตามแบบอย่างหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรเกณฑ์ถึง 55.99% ซึ่งนับว่าวิธีการประเมินราคาบุคลากรของไทยมีความคล่องตัวพอสมควร ถึงแม้ว่าจะมีความคล่องตัวไม่เท่ากับหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรเกณฑ์ แต่วิธีการประเมินราคาบุคลากรของไทยสามารถป้องกันการฉ้อฉลเรื่องราคาได้ วิธีการประเมินราคาบุคลากรเกณฑ์นั้นแม้จะมีความคล่องตัวมากกว่าของไทย แต่วิธีการประเมินราคาบุคลากรของเกณฑ์นั้นทำให้มีการฉ้อฉลราคาได้ง่าย จากการวิเคราะห์พบว่าการใช้วิธีการประเมินราคาบุคลากรของเกณฑ์นั้นทำให้รัฐขาดรายได้ไปประมาณ 7.86% หรือประมาณ 3,110 ล้านบาท เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าวิธีการประเมินราคาของไทยให้ประโยชน์มากกว่าวิธีการประเมินราคาบุคลากรเกณฑ์

4) บัณฑิตการฉ้อฉลราคา

ปัญหาที่หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วยหวั่นวิตกมากคือบัณฑิตการฉ้อฉลราคา ซึ่งตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรเกณฑ์นั้นสามารถทำได้ง่าย เป็นต้นว่า สำแดงค่าใช้จ่ายที่ถือว่า เป็นส่วนหนึ่งของราคาว่าเป็นค่าใช้จ่ายอย่างอื่นที่ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราคา หรือสำแดงค่าใช้จ่ายที่ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราคาสูง และสำแดงค่าใช้จ่ายที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราคาต่ำ เช่น สำแดงค่านายหน้าในการซื้อซึ่งตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรเกณฑ์ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราคาสูง

จากการศึกษาพบว่าประเทศใกล้เคียงกับไทย คือมาเลเซียเอง ก็ประสบปัญหาในการฉ้อฉลราคาเช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งทำได้โดยสำแดงราคาต่ำด้วยการใช้เอกสารเท็จ และชำระเงินไม่ตรงกับความเป็นจริง

สาเหตุที่มีการฉ้อฉลราคาในมาเลเซียเพราะ

- (1) อัตราภาษีศุลกากรในมาเลเซียสูง เนื่องจากประเทศมาเลเซียเป็นประเทศกำลังพัฒนา
- (2) ผู้นำเข้ามีแนวคิดผิด ๆ (Misconception) ว่าการประเมินราคาของศุลกากร เป็นการประเมินตามอำเภอใจ (Arbitrary)
- (3) ประเทศมาเลเซียใกล้เคียงอย่างมากกับประเทศคู่ค้า ซึ่งโดยประเพณีการค้า และโดยความสะดวกการซื้อขายจะกระทำกัน เป็นเงินสด⁶⁵

ในปัญหาการฉ้อฉลราคานี้มีผู้ให้ความเห็นว่าควรจะต้องแก้ด้วยระบบพิกัดอัตราศุลกากร คือ ให้เก็บอากรสูงเพื่อชดเชยรายได้ของรัฐที่ขาดหายไป เพราะการฉ้อฉลราคา

แต่ในสภาพความเป็นจริงสินค้าใดยังมีอัตราอากรสูงยิ่งจะมีการลักลอบหนีศุลกากร และการฉ้อฉลราคามากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลให้รัฐต้องขาดรายได้ไปจำนวนหนึ่ง ซึ่งการเก็บอากรสูงจะเป็นผลให้มีการลักลอบหนีศุลกากรนั้น นายวิโรจน์ เลาะห์พันธ์ อธิบดีกรมศุลกากรคนปัจจุบันได้กล่าวไว้ในความตอนหนึ่งของบทความ เรื่องนโยบายภาษีอากรขาเข้ากับสินค้าชายแดนว่า "หากอากรขาเข้านั้นสูงเกินไปปัญหาที่จะตามมาคือการลักลอบการนำเข้า ทำให้การบริหารการจัดเก็บอากร เป็นไปได้อย่างยาก"⁶⁶

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญหาค่าฉ้อฉลราคาด้วยมาตรการทางพิกัดอัตราศุลกากรนั้นไม่ได้ผล

แม้ในตัวบทของข้อตกลงราคาศุลกากรแกตต์เองจะได้กำหนดมาตรการในการป้องกันการฉ้อฉลราคาไว้แต่ก็ไม่ได้ผล เช่น

- ให้ศุลกากรมีอำนาจตรวจสอบราคางานเป็นที่พอใจว่าราคานั้นถูกต้องก็ถามแต่เอกสารต่าง ๆ นั้นอยู่ต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ศุลกากรไม่สามารถตรวจสอบได้เพราะอยู่นอกอริปไตยของประเทศไทย

⁶⁵Asean. Malaysia Information paper. : Report of the Asean seming on GATT customs valuation code Jakarta Indonesia : November 1989 p.3

⁶⁶วิโรจน์ เลาะห์พันธ์. "นโยบายภาษีอากรขาเข้ากับสินค้าชายแดน" วารสารศุลกากร ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (พ.ย.-ธ.ค. 30)

- การตรวจสอบภายหลัง การตรวจสอบภายหลังจากที่สินค้านั้นได้ตรวจปล่อยไปจากอารักขาของศุลกากรนั้น แม้จะตรวจพบว่ามีกรณีฉ้อฉลเรื่องราคาก็ยากที่จะดำเนินการ เรียกร้องภาษีที่รัฐต้องเสียไปคืนมา เพราะผู้นั้นอาจจะเลิกกิจการไปแล้ว

5) ปัญหาการปรับปรุงงานศุลกากร

5.1 ปัญหาการปรับปรุงองค์กร

ในการปรับปรุงองค์กรนั้นจำเป็นต้องใช้ระยะเวลา งบประมาณ และสิ่งที่เป็นปัญหาสำคัญคือขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้เป็นอย่างดี

เนื่องจากหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรแกดต์ เป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย ในการปรับปรุงองค์กรควรจะต้องแบ่งสายงานให้เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านได้ทำหน้าที่ตามที่ตนถนัด ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงราคาศุลกากรแกดต์

ในการพิจารณา รับ หรือ ปฏิเสธ ราคาที่ขายนี้อาจจะให้มีหน่วยงานที่เก็บข้อมูลเกี่ยวกับราคา เช่นบัญชีราคาสินค้า (invoice) ตารางสินค้า (Price List) ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อที่จะได้เรียกข้อมูลได้โดยรวดเร็วอันจะเป็นผลให้การประเมินราคาศุลกากร เป็นไปโดยรวดเร็ว และนอกจากนี้ควรจะต้องให้มีการติดต่อประสานงานเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศด้วย

สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นล้วนแล้วแต่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และปัญหาสำคัญคือการติดต่อขอความร่วมมือจากต่างประเทศในการ แลก เปลี่ยนข้อมูลนั้น เป็นสิ่งที่หวังได้ยาก โดยเฉพาะกลุ่ม Nairobi Convention นั้น เราไม่อาจจะหวังความร่วมมือจากกลุ่มนี้ได้ เพราะปัจจุบันมีสมาชิกเพียง 27 ประเทศ และประเทศอเมริกา และประเทศในกลุ่มตลาดร่วมซึ่งเป็นผู้ค้ากับประเทศไทยไม่ได้เป็นสมาชิกด้วย

ปัจจุบันมีสถานที่เพียงที่เดียวในต่างประเทศที่สามารถจะให้ความช่วยเหลือได้ คือ สำนักงานศุลกากรประจำต่างประเทศของไทยเท่านั้น แต่ในปัจจุบันไทยไม่ได้ส่งไปประจำทุกประเทศ

5.2. ปัญหาการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่

ในข้อตกลงราคาศุลกากรแกดต์ต่างไปจากหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรของไทย ทั้งแนวคิด หลักการ และรายละเอียดปลีกย่อย มีการให้สิทธิ ให้การคุ้มครองผู้นำเข้ามากกว่า

หลักเกณฑ์ของไทยมาก ทั้งมีช่องโหว่ของกฎหมายที่จะทำให้มีการฉ้อฉลราคาได้มากกว่าของไทย
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องได้รับการฝึกอบรมมาอย่างดีจึงจะมีความรู้ เท่าทัน เล่ห์เหลี่ยมของผู้ทุจริต
ได้ ในการที่จะฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของไทยให้มีความรู้ เช่นนี้จำเป็นต้องใช้วิทยากรที่มีความรู้ เช่นนี้จำเป็นต้อง
ใช้วิทยากรที่มีความรู้ความสามารถสูง มีความรู้ทั้งหลักเกณฑ์การประเมินราคาบุคลากรภาครัฐ และ
มีประสบการณ์จากการทำงานสูง แต่ในสภาพปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังขาดวิทยากรที่มีคุณสมบัติครบถ้วน
อย่างนี้ และการจะเชิญวิทยากรจากต่างประเทศมาก็ประสบปัญหาที่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานใน
หน้าที่ประเมินราคาไม่มีความรู้ความเข้าใจภาษาอังกฤษดีพอที่จะทำความเข้าใจคำบรรยายได้อย่าง
ถูกต้อง ยิ่งไปกว่านั้น เอกสารทางวิชาการ และกรณีศึกษาของไทยไม่มี การจะใช้ตำราเอกสาร
กรณีศึกษา ของต่างประเทศนั้นอาจจะไม่ตรงประเด็นกับเนื้อหาของประเทศไทย