

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและสภาพของปัญหา

ในการจัดเก็บภาษีอากร ภาษีศุลกากรถือเป็นรายได้ที่สำคัญของประเทศ รัฐจึงต้องมีวิธีการประเมินราคาศุลกากรที่มีประสิทธิภาพให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและสามารถป้องกันการสำแดงราคาที่เป็นเท็จหรือการฉ้อฉลระหว่างผู้นำเข้าและส่งออกได้ จากความต้องการดังกล่าว จึงนำไปสู่การพัฒนากระบวนการประเมินราคาศุลกากรของประเทศไทยในระบบปัจจุบัน คือ ระบบการประเมินราคาศุลกากรภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นข้อตกลงว่าด้วยการนำมาตรา 7 ของข้อตกลงว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้ามาถือปฏิบัติ (Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement of Tariffs and Trade 1994) อันเป็นกฎเกณฑ์ที่มีความซับซ้อน เนื่องจากต้องพิจารณารวมกับบันทึกการตีความ ความเห็นแนะนำ คำวินิจฉัย หรือกรณีศึกษาซึ่งรัฐต่างๆ ที่เข้าร่วมในองค์การการค้าโลกนั้น ต้องนำไปปฏิบัติและออกเป็นกฎหมายอนุวัติการภายในประเทศของรัฐสมาชิก ซึ่งในปัจจุบันไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกและมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามข้อตกลง แม้ว่าไทยจะมีการอนุวัติการกฎหมายภายในเพื่อรองรับการเข้าร่วมเป็นสมาชิกตามข้อตกลงแล้ว แต่การประเมินราคาศุลกากรของไทยยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ที่ควรแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลก

โดยในปัจจุบันนั้น ไทยมีการขยายตัวอย่างมากในภาคอุตสาหกรรมการผลิตและการค้าขายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ส่งผลให้เกิดการลงทุนเป็นจำนวนมากในภาคการผลิตในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งการขยายตัวดังกล่าวทำให้ภาคเอกชนของประเทศไทยมีการนำเข้าและส่งออก ทั้งวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูปที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีต่าง ๆ ที่เกิดจากการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าได้มากขึ้นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ในด้านศุลกากรซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเป็นรากฐานที่มาของต้นทุนของการนำเข้า ส่งออก วัตถุดิบและสินค้านำเข้า ซึ่งมาตรการสำคัญที่รัฐใช้เพื่อประกอบการเสียภาษีศุลกากร คือ มาตรการที่ใช้ในการประเมินราคาศุลกากรสำหรับการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้า โดยในหลักการทั่วไปนั้นในมาตรการนี้จะเป็นกรณีที่รัฐใช้เพื่อควบคุมการนำเข้า และรักษาระดับการแข่งขันของผู้ประกอบการผลิตสินค้าภายในประเทศเพื่อให้สามารถ

ค้าขายสินค้าโดยแข่งขันกับผู้ประกอบการที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าจากต่างประเทศได้ มาตรการนี้จึงสามารถส่งผลกระทบต่อทั้งในทางบวกและทางลบแก่ภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมยานยนต์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญและรัฐบาลให้การสนับสนุนเพื่อให้ไทยเป็นฐานการผลิตขนาดใหญ่ที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลกและมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทในการจ้างงาน ซึ่งเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมต่างๆ และสามารถทำรายได้เข้าสู่ประเทศในแต่ละปีเป็นจำนวนนับแสนล้านบาท ซึ่งในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมยานยนต์นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องนำเข้าชิ้นส่วนต่างๆ เพื่อเข้ามาประกอบเป็นรถยนต์สำเร็จรูป (CKD) เพื่อขายในประเทศและส่งออกเป็นจำนวนมาก หรือการนำเข้าชิ้นส่วนต่างๆ เพื่อใช้ในการซ่อมแซมรถยนต์ที่ผลิตและจำหน่าย (Spare Parts) หรือการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูป (CBU) จากต่างประเทศเพื่อนำมาขายภายในประเทศไทย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมยานยนต์สำหรับการนำเข้าและส่งออกกับการประเมินราคาศุลกากร คือ การประเมินราคาศุลกากรในวัตถุดิบและสินค้าที่นำเข้า เช่น ชิ้นส่วนที่นำเข้ามาเพื่อประกอบเป็นรถยนต์ ชิ้นส่วนอะไหล่ หรือรถยนต์สำเร็จรูป เป็นต้น ที่อาจถูกเปรียบเทียบเพื่อกำหนดราคาศุลกากร เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการประเมินราคาศุลกากรมีความยุ่งยากซับซ้อนและมีความแตกต่างกัน ทำให้ผู้นำเข้าในอุตสาหกรรมยานยนต์ไม่สามารถกำหนดต้นทุนราคาสินค้าที่แน่นอนได้ ต้องกังวลว่าในอนาคตสินค้าของตนนั้นจะถูกศุลกากรประเมินราคาสินค้าเพิ่มขึ้นตามฐานราคาใดหรือไม่ซึ่งมีความไม่แน่นอน ยักรวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลยพินิจในการประเมินราคาศุลกากรที่ไม่มีเหตุผลหรือตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้นำเข้าต้องการระบบการประเมินราคาศุลกากรที่มีความยุติธรรมและชัดเจน จากกรณีดังกล่าวอาจกลายเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้นำเข้าและส่งผลให้เป็นอุปสรรคทางการค้าแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยานยนต์ที่เป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ และอาจทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้เข้าประเทศ หากไม่มีการจัดระบบการประเมินราคาศุลกากรใหม่ โดยเฉพาะกฎหมายการประเมินราคาของไทยในปัจจุบันที่ยังมีความคลุมเคลือของกฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่มีดุลยพินิจในการประเมินราคาที่ไม่แน่นอน ตลอดจนกฎเกณฑ์ในพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ที่ล้าสมัยจนกลายเป็นอุปสรรคในทางการค้าระหว่างประเทศได้ ซึ่งแนวทางการแก้ไขแนวทางหนึ่งคือ ควรมีการทบทวนตรวจสอบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายไทยในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาศุลกากรและกฎหมายศุลกากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องว่ามีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการค้าระหว่างประเทศหรือไม่เพื่อที่จะได้ทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความสอดคล้องและป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต รวมตลอดถึงการพิจารณา

กำหนดกลไกต่างๆให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันปัญหาการสำแดงราคาต่ำหรือปัญหาการเกิดข้อพิพาทในเรื่องการประเมินราคาศุลกากรในอุตสาหกรรมยานยนต์ที่รัฐสมาชิกที่ถูกกระทบกระเทือนจากกฎเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรของไทยนั้นอาจยกเป็นข้อพิพาทเพื่อเสนอให้องค์การการค้าโลกพิจารณาได้ในอนาคตตลอดจนอุตสาหกรรมอื่นๆด้วย และเพื่อเป็นการส่งเสริมและชักจูงประเทศคู่ค้าต่างๆให้เกิดการค้าขายระหว่างประเทศกับไทยให้มากยิ่งขึ้น

1.2 ข้อสมมติฐาน

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งที่จะพิสูจน์ข้อสมมติฐานในประเด็นการประเมินราคาศุลกากรของไทย โดยเน้นในกรอบของอุตสาหกรรมยานยนต์ว่าประเทศไทยได้ดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้มาตรา 7 ของแกตต์และภายใต้ข้อตกลงการประเมินราคาศุลกากรของ WTO ครบถ้วนแล้วหรือไม่ รวมทั้งพิจารณาถึงแนวทางการแก้ไขกฎหมายศุลกากรของไทยในปัจจุบันว่าสอดคล้องกับพันธกรณีของไทยตามกฎหมายของ WTO แล้วหรือไม่อย่างไร และควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในลักษณะใด

1.3 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาและวิเคราะห์เฉพาะการประเมินราคาศุลกากร โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรกับพันธกรณีของไทยในฐานะรัฐสมาชิก โดยเน้นปัญหาการประเมินราคาศุลกากรในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์เท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการประเมินราคาศุลกากรในสินค้าชนิดอื่นๆ และไม่ขยายรวมไปถึงประเด็นการใช้สิทธิโต้แย้งและฟ้องคดีของภาคเอกชนในอุตสาหกรรมยานยนต์ตามกฎหมาย เพียงแต่จะยกมาประกอบเป็นเหตุผลว่าประเทศไทยปฏิบัติตามพันธกรณีของ WTO หรือไม่เท่านั้น

1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมา แนวคิดในกฎหมายศุลกากร และวิวัฒนาการของการประเมินราคาศุลกากรขององค์การการค้าโลก ตลอดจนความเป็นมาในการเจรจาเกี่ยวกับมาตรา 7 ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1994

และความตกลงว่าด้วยการนำมาตรา 7 ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1994 มาถือปฏิบัติ และศึกษาความเป็นมาแนวคิดในกฎหมายศุลกากรของประเทศไทย ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันและวิวัฒนาการของการประเมินราคาศุลกากรของประเทศไทย และความสัมพันธ์ของการบังคับใช้การประเมินราคาศุลกากรของประเทศไทยกับองค์การการค้าโลก

2) ศึกษาหลักการทั่วไปในการกำหนดราคาศุลกากรและหลักเกณฑ์เฉพาะที่มีอยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากรเพื่อให้สามารถใช้และตีความได้อย่างถูกต้อง

3) ศึกษาหลักเกณฑ์และกฎหมายของการประเมินราคาศุลกากรของไทย ความสอดคล้องของกฎหมายการประเมินราคาศุลกากรของไทย ต่อการนำหลักและกฎเกณฑ์ของการประเมินราคาศุลกากรขององค์การการค้าโลกมาปฏิบัติ และปัญหาข้อบกพร่องต่างๆของระบบการประเมินราคาศุลกากรและอุปสรรคทางการค้าต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือหลักเกณฑ์อื่นๆเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในทางระหว่างประเทศ

4) ศึกษาหลักการและการปฏิบัติในการประเมินราคาศุลกากร ที่ก่อให้เกิดปัญหาในการประเมินราคาสินค้าของไทยในอุตสาหกรรมยานยนต์ โดยวิเคราะห์จากข้อตกลงว่าด้วยการนำมาตรา 7 ตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1994 และกฎหมายการประเมินราคาศุลกากรของประเทศไทย ตลอดจนกรณีศึกษาในการประเมินราคาศุลกากรในอุตสาหกรรมยานยนต์ และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เพื่อวิเคราะห์แนวทางแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดจากการค้าระหว่างประเทศ

1.5 วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัยจะศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และค้นคว้าจากหนังสือ เอกสารการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้อง บทความ ข้อมูลจากสื่อสารสนเทศ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งภายในประเทศไทยและจากต่างประเทศ ข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง หลักกฎหมายพระราชบัญญัติ ประกาศ กฎกระทรวง ต่างๆของกรมศุลกากรและหน่วยงานทางราชการอื่นๆที่เกี่ยวข้องในกฎเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากร ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมยานยนต์ที่เป็นกรณีศึกษาในปัญหาเรื่องการประเมินราคา เพื่อเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ในการประเมินราคาศุลกากรในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์กับหลักเกณฑ์ตามข้อตกลงการประเมินราคาศุลกากรขององค์การการค้าโลก