

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญและสภาพของปัญหา

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่าการค้าระหว่างประเทศก่อให้เกิดประโยชน์มากมายทั้งในแง่ของการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐบาลของหลาย ๆ ประเทศก็ยังคงใช้นโยบายหลายรูปแบบเพื่อควบคุมระดับการค้าระหว่างประเทศและปกป้องอุตสาหกรรมภายในของตนโดยมาตรการอย่างหนึ่งที่น่ามาใช้ก็คือมาตรการเกี่ยวกับภาษีศุลกากร ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของของประเทศต่าง ๆ โดยอ้างว่าจะเป็นการช่วยการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ การควบคุมบัญชีเดินสะพัด การเพิ่มการจ้างงาน และการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น

การประเมินราคาศุลกากรเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐได้นำมาใช้ในการปกป้องดังกล่าว โดยหากมีการประเมินออกมาในราคาสูงย่อมส่งผลต่อต้นทุนของสินค้าที่นำเข้ามาทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตในประเทศผู้นำเข้าได้ แต่เดิมจึงปรากฏว่ามีบางประเทศใช้วิธีการประเมินราคาศุลกากรเป็นเครื่องมือกีดกันสินค้าจากต่างประเทศหรือใช้เป็นเครื่องมือตอบโต้ทางการค้า นอกจากนี้หลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรที่มีความยุ่งยากซับซ้อนแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศก็ส่งผลกระทบอย่างมากต่อผู้นำเข้าทำให้ไม่สามารถกำหนดต้นทุนราคาสินค้าได้อย่างแน่นอน ต้องกังวลว่าสินค้าของตนจะถูกศุลกากรของต่างประเทศประเมินราคาสินค้าเพิ่มขึ้นตามฐานราคาใดอีกหรือไม่ทั้งอาจมีการประเมินราคาของศุลกากรอย่างไม่มีเหตุผลหรือตามอำเภอใจ ผู้นำเข้าจึงมีความต้องการที่จะได้ระบบการประเมินราคาศุลกากรที่มีความเรียบง่าย มีความยุติธรรม และมีความชัดเจนแน่นอน

ส่วนในด้านของรัฐบาลนั้นภาษีศุลกากรถือเป็นรายได้ที่สำคัญ รัฐบาลจึงต้องการวิธีการประเมินราคาศุลกากรที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และสามารถป้องกันการสำแดงราคาที่เป็นเท็จ หรือการฉ้อฉลระหว่างผู้นำเข้าและส่งออกได้ จากความต้องการเหล่านี้เองจึงนำไปสู่การพัฒนาการระบบการประเมินราคาศุลกากรขึ้นโดยระบบที่เป็นที่ยอมรับในทางระหว่างประเทศในปัจจุบัน คือ ระบบการประเมินราคาศุลกากรภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก ดังนั้นจึงมีความสำคัญที่เราจะต้องเรียนรู้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ทั้ง

ในเรื่องของกฎเกณฑ์การกำหนดราคาศุลกากรและเรื่องเกี่ยวกับการจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีความซับซ้อนเป็นอันมาก โดยนอกจากจะมีการบัญญัติไว้ในส่วนของมาตรา 7 ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994 Article 7) และความตกลงว่าด้วยการนำมาตรา 7 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้ามาถือปฏิบัติ (Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement of Tariffs and Trade 1994) หรือที่เราเรียกกันว่าความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากรแล้วยังมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในส่วนของบันทึกการตีความ¹ (Interpretative notes) ความเห็นแนะนำ (Advisory opinion) คำวินิจฉัย (Decision) และกรณีศึกษา (Case Study) ของคณะกรรมการด้านเทคนิคว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากร (Technical Committee on Customs Valuation) ซึ่งรัฐต่าง ๆ จะต้องศึกษาและนำไปปฏิบัติ ซึ่งเรื่องนี้ก็ยังคงมีปัญหากันอยู่ถึงสภาพบังคับของสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ว่ามีผลผูกมัดรัฐต่าง ๆ มากน้อยเพียงใดโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะมีการตีความแตกต่างไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐตน เช่น ในเรื่องของการซื้อขายมากกว่าหนึ่งครั้งก่อนการนำเข้า ปัญหาการประเมินราคาของสื่อบันทึกข้อมูลโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

นอกจากปัญหาความยุ่งยากของการตีความแล้ว ตัวความตกลงเองก็ยังมีปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ จากสภาพของความตกลงที่มีการจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นอันมากทำให้การปฏิเสธราคาที่สำแดงเป็นไปได้ยาก ทำให้ผู้นำเข้าที่ไม่สุจริตทำการสำแดงราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงหรือมีการร่วมมือกันระหว่างผู้นำเข้าและผู้ส่งออกเพื่อหลอกลวงศุลกากรทำให้ในปัจจุบันเกิดปัญหาเป็นอันมากแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการประเมินราคาศุลกากรที่จะทำการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวจนนำไปสู่การมีความพยายามที่จะมีการแก้ไขตัวบทบัญญัติ และหาแนวทางต่าง ๆ ขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบซึ่งเป็นเรื่องที่ประเทศไทยควรจะให้ความสนใจศึกษาเพื่อเป็นตัวอย่างในการพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาก็อาจจะเกิดขึ้นจากประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ ที่ได้มีการนำระบบการประเมินราคาศุลกากรตามความตกลงฉบับนี้ไปใช้

ในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามความตกลงซึ่งประเทศไทยได้ใช้สิทธิผ่อนผันหลายประการในฐานะที่เป็น

¹ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 4, เล่ม 1, 2 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544), น. 209-212.

ประเทศกำลังพัฒนาโดยในปัจจุบันระยะเวลาดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้ว ดังนั้นเราจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการตรวจสอบทบทวนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายไทยว่ามีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศหรือไม่เพื่อที่จะได้ทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความสอดคล้องและป้องกันปัญหาความขัดแย้งอันอาจเกิดขึ้น รวมตลอดถึงการพิจารณา กำหนดใช้กลไกต่าง ๆ ภายใต้อาณัติของกรมศุลกากรเพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันปัญหาการลัดเลาะราคาซึ่งอาจเกิดขึ้นได้

2. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากฎเกณฑ์และหลักการที่สำคัญของบทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก การวินิจฉัยตีความ คำวินิจฉัยและความเห็นแนะนำต่าง ๆ ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายไทยและการดำเนินการในทางปฏิบัติในปัจจุบันว่ามีความสอดคล้อง อุปสรรค และปัญหาในการปฏิบัติอย่างไร

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงแนวคิดในการประเมินราคาศุลกากร ความเป็นมาและการเจรจาในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรา 7 ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994 Article 7) และความตกลงว่าด้วยการนำมาตรา 7 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1994 มาถือปฏิบัติ (Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement of Tariffs and Trade 1994)

2. ศึกษาหลักการทั่วไปในการกำหนดราคาศุลกากรและหลักเกณฑ์เฉพาะต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากรเพื่อให้สามารถใช้และตีความได้อย่างถูกต้อง

3. ศึกษาหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการประเมินราคาศุลกากรและแนวทางการใช้ดุลพินิจต่าง ๆ ที่มีกำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยการประเมินราคา

ศุลกากรเพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าใจถึงขอบเขตการใช้ดุลพินิจของตนในการประเมินราคาศุลกากร

4. ศึกษาถึงแนวคิดปัจจุบันในองค์การการค้าโลกเกี่ยวกับความต้องการในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของความตกลงเพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดขึ้นเนื่องจากการสำแดงราคาของผู้นำเข้าที่ไม่สุจริต หรือการฉ้อฉลทางการค้าภายใต้ความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากร

5. ศึกษากฎหมายและการดำเนินการของประเทศไทยเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรเพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขหรือกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ เพิ่มเติมให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในทางระหว่างประเทศในปัจจุบัน

4. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษานั้นได้ศึกษาจากหนังสือ เอกสารการฝึกอบรม บทความต่าง ๆ และข้อมูลสารสนเทศ สื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งพระราชบัญญัติกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงต่าง ๆ ของกรมศุลกากรในเรื่องเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรโดยจะทำการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การประเมินราคาตามความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากรเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรของประเทศไทย