

บทที่ 2

วิวัฒนาการของระบบการประเมินราคาศุลกากรภายใต้ ความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากร

ในบทนี้เราจะทำการศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการของระบบการประเมินราคาศุลกากร เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังหลักเกณฑ์ในการประเมินราคาศุลกากร ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ โดยเฉพาะประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาอันเกิดจากปัญหาการฉ้อฉลทางการค้าและการรักษาระดับรายได้ของรัฐซึ่งมีผลสำคัญต่อการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากร

1. ช่วงก่อนการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียว

(The Pre-Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiation)

1.1 ความเป็นมา

ระบบศุลกากรมีหลักฐานย้อนไปถึงตั้งแต่เริ่มต้นอาณาจักรเก่าสมัยอียิปต์โบราณ (ก่อนคริสตกาล ประมาณ 2500-2700 ปี) โดยเป็นที่คาดกันว่า คำว่า “Director of Caravans” ที่ปรากฏอยู่ในรายชื่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลของอาณาจักรเก่า ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบลงทะเบียนสินค้าเข้า-ออก มีภารกิจคล้ายคลึงกันกับผู้อำนวยความสะดวกศุลกากรในปัจจุบัน โดยในระยะแรก ๆ ของการเก็บภาษีศุลกากรจะมีการจัดเก็บในลักษณะอัตราที่ใช้เดียวกันต่อสินค้าทุกชนิด ต่อมาจึงได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นพิกัดอัตราศุลกากรซึ่งมีหลายอัตราตามความแตกต่างของสินค้า โดยในยุคแรก ๆ ของศุลกากรนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดเก็บเป็นรายได้ของรัฐเท่านั้น¹

¹ H. Asakura, “กำเนิดของศุลกากรโลก,” วารสารศุลกากร, ปีที่ 10 เล่มที่ 66 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2537): น. 12-14.

ต่อมาเมื่อการค้าระหว่างรัฐต่าง ๆ มีการพัฒนามากขึ้นวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีศุลกากรก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไปโดยนอกจากจะมีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บรายได้แล้วรัฐยังมีการนำมาตรการทางศุลกากรมาใช้เป็นมาตรการในการกีดกันและป้องกันสินค้าจากรัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ปัญหายิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยประเทศต่าง ๆ มีการใช้นโยบายกีดกันการค้าโดยทั่วไป เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมและรักษาระดับการจ้างงานภายในประเทศส่งผลให้วิธีการประเมินราคาศุลกากรที่มีอยู่ในขณะนั้นมีความแตกต่างกัน ไม่แน่นอนและมีความไม่เป็นธรรมในกระบวนการประเมินราคาทำให้การขยายตัวทางการค้าไม่สามารถดำเนินไปได้²

เนื่องจากสภาพปัญหาดังกล่าวประเทศต่าง ๆ จึงได้ร่วมกันศึกษาและพยายามหาวิธีการเพื่อทดแทนระบบการประเมินราคาศุลกากรที่มีอยู่แต่เดิม โดยได้มีความพยายามหลายครั้งภายใต้การอุปถัมภ์ของสันนิบาตชาติ โดยมีการจัดประชุมขึ้นในปี ค.ศ. 1927 และ ค.ศ. 1930 แต่การประชุมก็ไม่มีผลอะไรมากนักคงมีเพียงถ้อยแถลงว่าจะให้มีการศึกษาพิจารณากันต่อไป จนกระทั่งมาประสบความสำเร็จเป็นหลักการทั่วไปของการประเมินราคาศุลกากรเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1947 ภายใต้กรอบการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการจ้างงาน (United Nation Conference on Trade and Employment) คือ มาตรา 7 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1947 (General Agreement on Tariffs and Trade 1947 Article 7) แต่อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวก็ยังมิได้ก่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันของวิธีการประเมินราคาศุลกากรเนื่องจากยังคงยอมรับให้ใช้วิธีการประเมินราคาศุลกากรที่แตกต่างกันได้³

ต่อมาในปี ค.ศ. 1947 นั้นเอง คณะศึกษาของสหภาพศุลกากรยุโรปได้ร่วมกันศึกษาและยกร่างนิยามราคาขึ้นเพื่อใช้ภายในกรอบของสหภาพศุลกากรยุโรปโดยตั้งอยู่บนหลักการของ มาตรา 7 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1947 ดังกล่าว คณะศึกษาได้ยกร่างนิยามราคาแล้วเสร็จในกลางปี ค.ศ. 1949 และได้รำนานิยามราคานี้รวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินราคาสินค้าเพื่อวัตถุประสงค์ทางศุลกากร (The Convention on the Valuation of Goods for Customs Purposes) ซึ่งเรียกนิยามราคานี้ว่า นิยามราคาบรัสเซลส์

² สถิตย ลิมพวงศ์พันธุ์, "กฎหมายราคาแกดต์," วารสารศุลกากร, ปีที่ 6 เล่มที่ 62 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2537): น.14-15.

³ Committee on Customs Valuation, WTO Document, G/VAL/W95, p.1.

(Brussels Definition of Value: BDV) ซึ่งได้รับการลงนามที่กรุงบรัสเซลส์ในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1950 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1953 เป็นต้นมา

ในปี ค.ศ. 1952 มีมติจากหอการค้านานาชาติให้ศึกษาวิธีการประเมินราคาของแกตต์ จากการศึกษาครั้งนั้นได้มีรายงานฉบับหนึ่งออกมาเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1953 ว่า จากการศึกษาพบว่ากฎเกณฑ์การประเมินราคาในมาตรา 7 นั้นซับซ้อนมากจนไม่สามารถประเมินราคาศุลกากรได้ จำต้องมีการจัดให้มีบันทึกการตีความ (Interpretative note) ประกอบด้วย

ภายหลังจากมีนิยามราคาบรัสเซลส์แล้วประเทศส่วนใหญ่ก็หันมาใช้นิยามราคา ดังกล่าวทั้งที่ผูกพันโดยตรงหรือเพียงยอมรับนำมาปฏิบัติเท่านั้น แต่ก็ยังคงมีความขัดแย้งในเรื่อง ระบบการประเมินราคาศุลกากรอยู่ เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดาและออสเตรเลีย ก็ยังมีได้ยอมรับนำระบบนิยามราคาดังกล่าวไปใช้ ยังคงมีระบบ การประเมินราคาศุลกากรเป็นของตัวเองอยู่ ในส่วนนี้ได้มีความพยายามที่จะเจรจาเพื่อทำความ ตกลงกันโดยในการเจรจาการค้ารอบเคนเนดีของแกตต์ได้มีการหยิบยกปัญหาในเรื่อง ราคาศุลกากรที่ประเมินจากราคาขายในประเทศสหรัฐอเมริกา (American Selling Price) ขึ้นพิจารณาโดยการเจรจาได้ดำเนินไปถึงขั้นที่ศุลกากรสหรัฐอเมริการับที่จะยกเลิกวิธีการประเมิน ราคาศุลกากรดังกล่าว แต่สุดท้ายก็ต้องล้มเลิกไปเพราะสภาคองเกรสไม่ให้ความเห็นชอบ⁴ และ ถึงแม้ลักษณะของวิธีการประเมินราคาศุลกากรดังกล่าวจะขัดกับบทบัญญัติมาตรา 7 ของ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1947 แต่สหรัฐอเมริกาก็ยังใช้วิธีการประเมิน ราคาศุลกากรดังกล่าวต่อไปได้โดยอ้างบทบัญญัติในเรื่อง Grandfather Clause ของแกตต์ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวสหรัฐได้ออกมาตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 1947 แล้ว

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1969 แกตต์ได้มีการตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการค้าสินค้า อุตสาหกรรม (Committee on Trade in Industrial Products: CTIP) ขึ้นซึ่งมีหน้าที่ใน การตรวจสอบปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับกับประเมินราคาศุลกากร ทำหน้าที่ออกแบบระบบ การประเมินราคาศุลกากรที่จะนำมาใช้ให้เป็นแบบเดียวกัน และกำหนดกระบวนการใน การประเมินราคาศุลกากรซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่มีอยู่ในช่วงนั้น

⁴ Vinod Rege, "Developing Country Participation in Negotiations Leading to the Adoption of the WTO Agreements on Customs Valuation and Preshipment Inspection: A Public Choice Analysis," World Competition Law and Economics Review 22 (May 1999), p. 68.

เกี่ยวกับแนวคิดในการประเมินราคาศุลกากร และได้เตรียมร่างหลักการประเมินราคาศุลกากรและการตีความไว้ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำคัญที่นำไปใช้ในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียวต่อไป⁵

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากร

ในช่วงก่อนการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียวมีปัญหาสำคัญที่นำไปสู่ความยุ่งยากในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากร⁶ คือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับวิธีการประเมินราคาศุลกากรซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดที่แตกต่างกัน คือ

1. แนวคิดแบบราคาสมมุติ (Notional Concept)
2. แนวคิดแบบราคาที่แท้จริง (Positive Concept)

ดังนั้นก่อนที่จะศึกษาต่อไป เราจึงต้องมาทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดเหล่านี้เสียก่อนเพื่อที่จะได้เข้าใจถึงปัญหาที่จะทำการเจรจาในเรื่องนี้ต่อไป

(1) แนวคิดแบบราคาสมมุติ (Notional Concept)

แนวคิดแบบราคาสมมุติ เป็นแนวความคิดที่จะให้มีการกำหนดราคาสินค้าที่นำเข้าตามราคาที่เหมาะสมจะเป็นภายใต้พฤติการณ์ที่กำหนด โดยราคาศุลกากรไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของราคาสินค้าตามความเป็นจริง เช่น บัญชีราคาสินค้าแต่เป็นราคาศุลกากรที่เกิดจากการกำหนดวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งราคาที่สินค้านั้นควรจะได้รับการประเมิน⁷ ตัวอย่างของระบบการประเมินราคาศุลกากรแบบนี้ ได้แก่

- ราคาตามระบบค่านิยามบรัสเซลส์ (Brussels Definition of Value: BDV)

ตามมาตรา 1(1) ของอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินราคาเพื่อวัตถุประสงค์ทางศุลกากร ราคาคือพื้นฐานในการประเมินตามระบบค่านิยามบรัสเซลส์นั้นให้ใช้ราคาปกติ (Normal price)

⁵ Committee on Customs Valuation, *supra* note 3, p.3.

⁶ GATT secretariat, "Trade Barriers Arising in the Field of Customs Valuation" (2 August 1973), COM.TD/W/195, p.2.

⁷ Customs Co-operation Council, Explanatory Notes on Valuation of Goods for Customs (Brussels: 1960), p.43

ของสินค้าที่พึงขายได้ในตลาดเปิดเผยแพร่ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายที่เป็นอิสระจากกัน ณ เวลาเมื่อภาระภาษีเกิดขึ้น

โดยราคาปกติของสินค้านำเข้าอย่างใดจะถูกกำหนดโดยข้อสันนิษฐานดังต่อไปนี้
(มาตรา 1(2))

- (ก) สินค้าถูกส่งมอบแก่ผู้ซื้อ ณ ท่าหรือสถานที่ที่นำเข้าเข้ามาในประเทศที่นำเข้า
- (ข) ผู้ขายรับภาระต้นทุนทั้งหมด ค่าภาระติดพันและค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการขายและการส่งมอบสินค้า ณ ท่า หรือสถานที่นำเข้าซึ่งรวมอยู่ในราคาปกติ
- (ค) ผู้ซื้อรับภาระค่าอากรหรือภาษีใด ๆ ที่ใช้บังคับในประเทศที่นำเข้าซึ่งไม่รวมอยู่ในราคาปกติ

กล่าวคือ เป็นการซื้อขายในราคา C.I.F. นั่นเอง

โดยในระบบนิยามราคาบรรลุลการกำหนดพฤติกรรม คือ ต้องเป็นราคาของสินค้าที่พึงขายได้ในตลาดเปิดเผยแพร่ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายที่เป็นอิสระจากกันซึ่งมีข้อสันนิษฐานตามมาตรา 2 (1) คือ

- (ก) ราคาเป็นข้อพิจารณาเพียงสิ่งเดียวเท่านั้น
- (ข) ราคาไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของความสัมพันธ์ด้านการค้า การเงินและด้านอื่น ๆ ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม
- (ค) ไม่มีส่วนใด ๆ ของยอดเงินที่ได้จากการขายสินค้านั้นต่อไปในภายหลังการใช้หรือจำหน่ายสินค้านั้นที่จะย้อนกลับมาได้เป็นส่วนเพิ่มแก่ผู้ขายอีก⁸

จะเห็นได้ว่าแนวคิดแบบราคาสมมุติสุทธการจะมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจมาก เนื่องจากราคาสินค้ามิได้อยู่บนพื้นฐานของราคาซื้อขายที่แท้จริง แต่อยู่ภายใต้พฤติกรรมที่สุทธการกำหนด การใช้วิธีการนี้จึงสามารถป้องกันการฉ้อฉลราคาระหว่างผู้นำเข้าและผู้ส่งออก และรักษารายได้ของรัฐไว้ได้แต่ก็มีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ เป็นการเปิดช่องให้สุทธการมีการใช้ดุลพินิจ

⁸ รังสฤษฎี เหมบุญ, “ผลของความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาสุทธการต่อกฎหมายเศรษฐกิจของไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : 2539), น. 27-29.

ตามอำเภอใจหรือไม่มีเหตุผลในการกำหนดราคาศุลกากร หรืออาจนำมาใช้เพื่อปกป้องสินค้าบางอย่างภายในประเทศได้

(2) แนวคิดแบบราคาที่แท้จริง (Positive concept)

แนวคิดแบบราคาที่แท้จริงเป็นแนวความคิดที่จะให้มีการกำหนดราคาศุลกากรจากราคาสินค้าที่นำเข้าหรือสินค้าที่คล้ายกันภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ระบบนี้จะมีการอิงกับราคาซื้อขายที่แท้จริงของสินค้าดุลพินิจของศุลกากรจะมีน้อยกว่าแนวความคิดแบบราคาสมมุติ ตัวอย่างของระบบการประเมินราคาศุลกากรแบบนี้ ได้แก่

- ระบบการประเมินราคาศุลกากรของประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบการประเมินราคาศุลกากรของประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบการประเมินราคาที่มีความซับซ้อนโดยประกอบด้วยวิธีการประเมินราคาพื้นฐาน 5 ประการ คือ

ก. ราคาต่างประเทศ (Foreign Value) คือ ราคาของสินค้าที่มีการขายอย่างอิสระที่นำเข้ามายังประเทศสหรัฐอเมริกาในตลาดของประเทศที่ส่งออก

ข. ราคาส่งออก (Export Value) คือ ราคาส่งออกที่มีการขายอย่างอิสระในประเทศผู้ส่งออกของสินค้าที่นำเข้ามายังประเทศสหรัฐอเมริกา

ค. ราคาประเทศสหรัฐอเมริกา (United States Value) คือ ราคาสินค้าที่นำเข้าที่มีการเสนอขายอย่างอิสระเพื่อการบริโภคภายในประเทศสหรัฐอเมริกา

ง. ต้นทุนของการผลิต (Cost of Production) คือ ราคาของสินค้าที่นำเข้าที่คิดจากต้นทุนการผลิต ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ บวกกับกำไรในประเทศที่ส่งออก

จ. ราคาขายในประเทศสหรัฐอเมริกา (American Selling Price) คือ ราคาของการขายในประเทศสหรัฐอเมริกาของสินค้าที่ผลิตในประเทศสหรัฐอเมริกาที่คล้ายกับสินค้าที่นำเข้า โดยราคานี้จะใช้กับสินค้าที่กำหนดบางประเภทเท่านั้น เช่น สารเคมีเบนซีนอย สารเคมีอินทรีย์ทางด้านอุตสาหกรรม หอยกระป๋องและผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ยาง และถุงมือที่ทำจากขนสัตว์

โดยมีการกำหนดลำดับขั้นตอนในการใช้ราคาต่าง ๆ คือ

(1) ราคาต่างประเทศและราคาส่งออกแล้วแต่ว่าราคาใดจะสูงกว่า

(2) ถ้าผู้ประเมินราคาศุลกากรกำหนดว่า ไม่มีทั้งราคาต่างประเทศหรือราคาส่งออกที่เป็นที่พอใจ ให้ใช้ราคาประเทศสหรัฐอเมริกา

(3) ถ้าไม่มีทั้งราคาต่างประเทศ หรือราคาส่งออก หรือราคาประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นที่น่าพอใจ ให้ใช้ต้นทุนของการผลิต ถ้าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่มีอัตรา ภาษีศุลกากรขึ้นอยู่กับการขายในประเทศสหรัฐอเมริกาของสินค้า ภายในประเทศที่คล้ายกัน ดังนั้นให้ใช้ราคาขายในประเทศสหรัฐอเมริกา⁹

- ระบบการประเมินราคาศุลกากรของประเทศแคนาดา

ระบบการประเมินราคาศุลกากรของประเทศแคนาดาอยู่บนพื้นฐานของราคาใน ห้องตลาดที่เป็นธรรม (Fair Market Value) ณ เวลาและสถานที่ของการส่งของที่น่าเข้าหรือ ของที่เหมือนกันเมื่อขายในปริมาณเดียวกันต่อผู้ซื้อที่อยู่ในประเทศส่งออกในระดับทางการค้า เดียวกันหรือใกล้เคียงกันอย่างแท้จริงเพื่อการบริโภคภายในประเทศที่ส่งออกในทางการค้าปกติ ภายใต้เงื่อนไขการแข่งขัน¹⁰

ในกรณีที่ไม่มีราคาในห้องตลาดที่เป็นธรรมศุลกากรต้องประเมินราคาศุลกากรจาก ต้นทุนรวมของสินค้าบวกด้วยกำไรขั้นต้นในประเทศที่ส่งออกซึ่งเป็นกำไรบนเปอร์เซ็นต์เดียวกันกับ ต้นทุนของการผลิตของที่เหมือนกันในตลาดของประเทศที่ส่งออก¹¹

ในกรณีที่เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรืออาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ อุตสาหกรรมในแคนาดา หรือความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการนำสินค้าเข้าที่มีราคาต่ำกว่า ต้นทุนของการผลิตบวกด้วยกำไรขั้นต้น ราคาเพื่อวัตถุประสงค์ของการเสียภาษีอาจเพิ่มขึ้นโดยใช้

⁹ เพิ่งอ้าง, น. 10-21.

¹⁰ Canadian Customs Act Section 36(1) "... The value for duty is the "Fair Market Value", at the time and place of shipment of imported goods, of like goods when sold at arm's length in the same or substantially the same quantities to purchasers located at that place at the same or substantially the same trade level as the importer for consumption in the exporting country in the ordinary course of trade under competitive condition"

¹¹ Canadian Customs Act Section 37 "The Value for duty is the aggregate of the cost of production of imported goods and gross profit thereon at the same percentage as that of gross profit on cost of production of similar goods in the home market"

ต้นทุนของการผลิตบวกกำไรขั้นต้นซึ่งกระทำโดยใช้คำสั่งของรัฐบาลที่ออกมาเพื่อจัดการกับความเสียหายที่ร้ายแรงได้¹²

นอกจากนี้ในระบบการประเมินราคาศุลกากรของประเทศแคนาดายังยอมให้มีการใช้ราคาขั้นต่ำได้เมื่อราคาของสินค้าที่ขายในประเทศที่ส่งออกซึ่งจะต้องนำมาคำนวณภาษีต่ำกว่าราคาของสินค้าที่ขายให้กับผู้ซื้อในประเทศแคนาดาซึ่งยังไม่รวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการส่งออกจากประเทศที่ส่งออก¹³

ในส่วนของแนวคิดราคาที่แท้จริงจะเห็นได้ชัดว่ามีความชัดเจนในหลักเกณฑ์การประเมินราคาศุลกากรมากกว่าลักษณะของแนวคิดแบบราคาที่สมมุติ ศุลกากรจะถูกจำกัดการใช้ดุลพินิจให้น้อยลงแต่ระบบการประเมินราคาศุลกากรจะมีความซับซ้อนมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามโดยลักษณะของตัวระบบเองที่บางครั้งมิได้ขึ้นอยู่กับราคาซื้อขายสินค้านั้น ๆ ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการค้าระหว่างประเทศได้ เช่น

- ในกรณีของราคาขายในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ใช้ราคาสินค้าที่นำเข้าขึ้นอยู่กับราคาขายของสินค้าที่ผลิตในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการแข่งขันกันทำให้ผู้ผลิตภายในประเทศสามารถควบคุมราคาที่ใช้ในการประเมินของผู้นำเข้าได้

¹² Canadian Customs Act Section 39 "Where material injury has or may be caused to any industry in Canada or any portion thereof by reason of importation of goods at value for duty less than the cost of production thereof plus reasonable amount for gross profit, the value of this goods for duty purposes may be increased to its cost of production plus reasonable amount for gross profit. This is done by an order of the governor in Council issued in response to report by the Minister of National Revenue about the material injury."

¹³ Canadian Customs Act Section 40 A "The minimum Value criterion should be applied in all those cases where the value for duty determined under any of the section 36 to 40 is less than the amount for which the goods were sold to the purchaser in Canada exclusive of all charges incurred thereon after their shipment from the country of export."

- การประเมินราคาศุลกากรของประเทศแคนาดา มีลักษณะเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่ใช้ราคาที่ขายให้กับผู้บริโภคในประเทศที่ส่งออก มาใช้เป็นราคาประเมินสินค้าที่นำเข้า ลักษณะของการประเมินราคาศุลกากรจึงมีลักษณะเป็นการต่อต้านการทุ่มตลาด นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ใช้ราคาศุลกากรขั้นต่ำอันเป็นการบิดเบือนราคาซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในทางการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

2. การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียว

(The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiation)

การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียวเกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1973 -1979 ในการประชุมรอบนี้แกตต์เริ่มมีการให้ความสนใจในอุปสรรคทางการค้าอย่างอื่นเพิ่มมากขึ้น นอกจากมาตรการทางภาษีศุลกากร ซึ่งหนึ่งในเรื่องเหล่านั้นก็คือเรื่องการประเมินราคาศุลกากรซึ่งได้มีการให้ความสนใจมาบ้างแล้วตั้งแต่การเจรจาในรอบเคนเน็ต (ค.ศ. 1962 – 1967) แต่ยังไม่กว้างขวางนักคงเจรจาแต่ในเรื่องราคาขายในประเทศสหรัฐอเมริกา (American selling price) แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งมาถึงการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียวปัญหาในเรื่องการประเมินราคาศุลกากรก็ได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกแต่มีการพิจารณาลึกลงไปในรายละเอียดมากยิ่งขึ้นโดยในปี ค.ศ. 1973 สำนักงานเลขาธิการแกตต์ในขณะนั้นได้มีการศึกษาปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นจากระบบการประเมินราคาศุลกากรที่เกิดขึ้นซึ่งพบว่ามีปัญหาที่สำคัญอยู่ 5 ประการ¹⁴ คือ

1. ปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างกันในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรในกรณีที่บัญชีราคาสินค้า (Invoice) ไม่สามารถยอมรับได้
2. การพิจารณาราคาบนพื้นฐานของราคาสินค้าภายในของประเทศที่ส่งออก
3. การพิจารณาราคาบนพื้นฐานของราคาสินค้าภายในของประเทศที่นำเข้า
4. ระบบที่มีการกำหนดราคาสินค้าขั้นต่ำ
5. ปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาที่เกิดจากการขาดแคลนข้อมูลหรือกระบวนการที่ดีเพียงพอในการอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานศุลกากร และการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 7 ของแกตต์

¹⁴ GATT Secretariat, *supra* note 6, p. 15.

ในช่วงปี ค.ศ. 1974 ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีการนำเข้าสู่การเจรจาระหว่างช่วงเตรียมการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียว (Preparatory state of the Tokyo round) ในกลุ่มพิจารณาย่อยที่ 3(b) โดยรัฐต่าง ๆ ได้ทำการพิจารณาและศึกษาบนพื้นฐานของร่างที่คณะกรรมการเกี่ยวกับการค้าสินค้าอุตสาหกรรม (Committee on Trade in Industrial Products) เป็นผู้เสนอเข้ามาจนกระทั่งการประชุมในวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 1974 จึงเริ่มมีการเจรจาในกลุ่มของมาตรการที่มีใช้มาตรการทางภาษีศุลกากรในเรื่องของวิธีการประเมินราคาศุลกากร

ในการเจรจาแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ¹⁵

1. การเจรจาครั้งแรก

ในปี ค.ศ. 1975 และ ค.ศ. 1976 ได้มีการเจรจาเกี่ยวกับวิธีการประเมินราคาศุลกากรโดยกลุ่มย่อยในเรื่องต่าง ๆ ทั้งด้านระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ ความเป็นกลางของระบบการประเมินราคาศุลกากร เช่น ความถูกต้องและความยุติธรรมของการซื้อขาย การพิมพ์เผยแพร่กฎหมาย มติเกี่ยวกับระเบียบและการบริหารและวิธีการอุทธรณ์ ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1977 ได้มีการศึกษาพัฒนาระบบการประเมินราคาศุลกากรให้มีความชัดเจนแน่นอน เพื่อให้มีระบบของการประเมินราคาศุลกากรที่เหมือนกัน ผลของการเจรจาจึงได้มีร่างของวิธีการประเมินราคาศุลกากรในช่วงสิ้นปี ค.ศ. 1977 ซึ่งร่างดังกล่าวได้ผสมผสานระหว่างวิธีการประเมินราคาตามระบบบริติชและระบบของประเทศสหรัฐอเมริกา และทั้งที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้สองระบบดังกล่าว โดยร่างนี้ถูกยอมรับเป็นพื้นฐานในการเจรจาต่อมา ในช่วงปีสุดท้ายของการเจรจาครั้งแรกก็มีการเจรจาต่อมาทั้งในระดับทวิภาคีและหลายฝ่ายในเรื่องเกี่ยวกับลักษณะสำคัญของการประเมินราคาศุลกากรโดยเฉพาะในเรื่องวิธีการประเมินราคาศุลกากรจนกระทั่งเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1978 โดยไม่มีร่างใหม่ออกมาแต่อย่างใด

2. การเจรจาครั้งรอบหลัง

การเจรจาครั้งรอบหลังเริ่มต้นในครั้งหลังของปี ค.ศ. 1978 เป็นการเจรจาในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติที่พิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (Special and Differential Treatment) วิธีการระงับข้อพิพาท และบทบาทของคณะมนตรีร่วมทางศุลกากร (Customs Co-operation Council) ซึ่งได้รวมอยู่ในบทบัญญัติของความตกลง ในกลางเดือนธันวาคม

¹⁵ Olivier Long, The Tokyo Round of Multilateral trade Negotiation, (Geneva: April, 1979), p.70.

ค.ศ. 1978 ร่างใหม่ซึ่งมีความสมบูรณ์ก็เสร็จซึ่งในร่างใหม่นี้มีการประกอบด้วยบันทึกการตีความ (Interpretative notes) มาตรการต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงรวมอยู่ด้วย

2.1 ประเด็นสำคัญของการเจรจา

- ประเด็นในเรื่องระบบวิธีการประเมินราคาศุลกากร

ในเรื่องระบบวิธีการประเมินราคาศุลกากรเป็นเรื่องที่สำคัญในการเจรจารอบนี้โดยในขณะนั้นประเทศส่วนใหญ่กว่า 100 ประเทศใช้ระบบนิยามราคาบรัสเซลส์เป็นพื้นฐานในการประเมินราคาศุลกากรกลุ่มประเทศเหล่านี้จึงสนับสนุนให้มีการใช้ระบบนิยามราคาบรัสเซลส์เป็นพื้นฐานในการประเมินราคาศุลกากรระหว่างประเทศโดยมีสหภาพยุโรปเป็นผู้นำ แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากกลุ่มประเทศที่มีได้ใช้ระบบนิยามราคาบรัสเซลส์โดยมีเหตุผลในการสนับสนุนและคัดค้านดังนี้¹⁶

ก. สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปพยายามผลักดันให้สหรัฐอเมริกาหันมาใช้นิยามราคาบรัสเซลส์เนื่องจากต้องการให้สหรัฐอเมริกายกเลิกราคาขายในประเทศสหรัฐอเมริกา (American Selling Price) ซึ่งมีลักษณะเป็นการกีดกันทางการค้าให้ผู้ผลิตในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถควบคุมราคาสินค้าที่นำเข้าได้ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา 7 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1947 (General Agreement on Tariffs and Trade 1947 Article 7) และต้องการให้ประเทศพัฒนาอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศแคนาดายกเลิกระบบวิธีการประเมินราคาศุลกากรที่พิจารณาราคาสินค้าบนพื้นฐานของราคาในท้องตลาดของประเทศของประเทศที่ส่งออกถ้ามีราคาสูงกว่าบัญชีราคาสินค้าโดยเห็นว่าในเรื่องนี้ควรเป็นเรื่องที่แยกต่างหากจากเรื่องวิธีการในการประเมินราคาศุลกากรแต่ควรจะไปใช้บทบัญญัติในเรื่องการต่อต้านการทุ่มตลาด

ข. ประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศนอร์ดิก

ประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศนอร์ดิกให้การสนับสนุนสหภาพยุโรปในการใช้ระบบนิยามราคาบรัสเซลส์ และเสนอเพิ่มเติมให้มีการใช้แนวทางตามร่างหลักการและร่างการตีความ

¹⁶ Vinod Rege, *supra* note 5, pp.71-77.

หลักการที่คณะกรรมการว่าด้วยสินค้าอุตสาหกรรมเสนอ (Committee on Trade in Industrial Products) เป็นแนวทาง

ค. ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดาไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการใช้ระบบนิยามราคาบรัสเซลส์เนื่องจากเห็นว่าระบบดังกล่าวไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาที่มีอยู่ และต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังโดยเห็นว่าวิธีการตามนิยามราคาบรัสเซลส์เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถใช้ดุลพินิจในการปรับราคาศุลกากรให้ไม่เป็นไปตามราคาผู้นำเข้าสำแดงได้โดยไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเพียงพอในการจำกัดการใช้ดุลพินิจดังกล่าวซึ่งทำให้ไม่สามารถทำให้การประเมินราคาศุลกากรมีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวและก่อให้เกิดความเป็นธรรมได้

ง. ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียไม่เห็นด้วยที่จะให้ระบบนิยามราคาบรัสเซลส์ แต่เสนอใช้วิธีการประเมินราคาศุลกากรบนพื้นฐานของบัญชีราคาสินค้าของประเทศส่งออกของสินค้าที่เหมือนกันไปยังตลาดส่งออกที่สำคัญของประเทศส่งออก หรือบัญชีราคาสินค้าโดยทั่วไปของประเทศส่งออกสำหรับสินค้าที่เหมือนกันที่ส่งออกไปยังประเทศที่สามแทน

ในช่วงครึ่งแรกของทศวรรษของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียวการเจรจาในเรื่องนี้ไม่ค่อยมีความคืบหน้ามากนักจนกระทั่งมาถึงการประชุมในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1977 สหภาพยุโรปได้มีการเปลี่ยนท่าทีอย่างสิ้นเชิงภายหลังที่ได้ไปศึกษาดูระบบงานศุลกากรในสหรัฐอเมริกาจากการสนับสนุนระบบนิยามราคาบรัสเซลส์ตามแนวคิดแบบราคาสมมุติ (Notional concept) มาเป็นแนวคิดแบบราคาที่แท้จริง (Positive concept) โดยยืนอยู่บนพื้นฐานของราคาสินค้าที่ขายหรือจะขาย กล่าวคือ ศุลกากรจะต้องยึดถือราคาตามบัญชีราคาสินค้าเป็นพื้นฐานในการประเมินราคาศุลกากร ผลของการเปลี่ยนท่าทีดังกล่าวของสหภาพยุโรปทำให้การเจรจาเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรสามารถดำเนินต่อไปได้จนกระทั่งสำเร็จออกมาเป็นความตกลงว่าด้วยการนำมาตรา 7 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1947 มาถือปฏิบัติ (Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement of Tariffs and Trade 1947)

- ประเด็นในเรื่องสิทธิพิเศษของประเทศกำลังพัฒนา

ประเด็นในเรื่องสิทธิพิเศษของประเทศกำลังพัฒนาเกิดขึ้นจากความวิตกกังวลในเรื่องรายได้ของรัฐที่อาจจะต้องลดลงเนื่องจากการปฏิบัติตามความตกลงฉบับนี้ โดยเฉพาะการที่

ประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่ามาตรการในความตกลงดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะรับมือต่อปัญหาการสำแดงราคาสินค้าที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ปัญหาการสมรู้กันฉ้อฉลระหว่างผู้นำเข้าและผู้ส่งออก นอกจากนี้หลักเกณฑ์ในการประเมินราคาศุลกากรดังกล่าวก็มีความยุ่งยากซับซ้อนในการกำหนดราคาศุลกากรซึ่งเป็นระบบที่ไม่คุ้นเคยสำหรับประเทศกำลังพัฒนาทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีความลังเลใจในการที่จะเข้าร่วมในความตกลงดังกล่าว

ในช่วงท้ายของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียวระหว่างปี ค.ศ. 1978 – 1979 มีความพยายามของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหลายครั้งที่พยายามให้มีการแก้ไขผอนคลายหลักเกณฑ์ในการประเมินราคาศุลกากรที่ยึดถือตามบัญชีราคาสินค้าให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรมีดุลพินิจมากขึ้นในการปฏิเสธราคาที่สำแดง แต่ก็ได้รับการปฏิเสธจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วเพราะความไม่เข้าใจในปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาได้รับ เนื่องจากภาษีศุลกากรในประเทศกำลังพัฒนามีระดับที่สูงอยู่เมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วทำให้แนวโน้มของการเกิดปัญหาการสำแดงราคาต่ำหรือการฉ้อฉลจึงมีสูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วจึงทำให้ความตกลงฉบับนี้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศกำลังพัฒนา

จนกระทั่งในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1979 ประเทศกำลังพัฒนาจึงได้เสนอร่างเกี่ยวกับเรื่องสิทธิพิเศษของประเทศกำลังพัฒนาที่จะได้รับการผ่อนปรนบางประการเกี่ยวกับวิธีการประเมินราคาศุลกากรเพื่อเป็นการประนีประนอมกันเพื่อให้ความตกลงสำเร็จออกมาได้ โดยมีข้อเสนอที่สำคัญ เช่น¹⁷

- ให้รวมส่วนลดพิเศษที่ให้แก่ตัวแทนแต่ผู้เดียวทั้งหมดหรือแต่บางส่วนที่มีได้ให้แก่ผู้ซื้ออื่นในการซื้อสินค้าชนิดเดียวกันเป็นส่วนหนึ่งของราคาศุลกากร
- ให้เลื่อนระยะเวลาใช้บังคับหลักเกณฑ์ในความตกลงออกไปสิบปีนับแต่ได้เข้าร่วมในความตกลง
- ให้สามารถทำข้อสงวนในการกำหนดระยะเวลาในการใช้วิธีการกำหนดราคาต่ำสุดได้ต่อไปภายหลังจากเข้าร่วมในความตกลง

ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการพิจารณาอย่างเสียมิได้โดยประเทศที่พัฒนาแล้วไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการรวมส่วนลดตามข้อเสนอเข้าเป็นส่วนหนึ่งของราคาศุลกากรเพราะขัดกับหลักเกณฑ์พื้นฐานของความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากร ส่วนข้อเสนออื่นๆ ประเทศที่พัฒนาแล้วรับที่จะพิจารณาอย่างเห็นอกเห็นใจแก่ประเทศกำลังพัฒนาจนนำไปสู่ความตกลงให้มี

¹⁷ Vinod Rege, *Ibid*, pp. 78-79.

การผ่อนปรนระยะเวลาในการใช้บังคับแก่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นระยะเวลา 5 ปี นับแต่เข้าร่วมในความตกลงดังกล่าวและสามารถทำข้อสงวนได้ในบางกรณี

2.2 ผลการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียว

ผลการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียวเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรนี้ถือว่ามีผลออกมาในทางรูปธรรมที่เห็นได้ชัด คือ ทำให้มีความตกลงว่าด้วยการนำมาตรา 7 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า 1947 มาถือปฏิบัติ (Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement of Tariffs and Trade 1947) ออกมา ซึ่งความตกลงฉบับนี้ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญ 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ I กฎว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากร (Rules on Customs Valuation)

ส่วนที่ II การบริหาร การปรึกษาหารือและการระงับข้อพิพาท

(Administration, Consultations and Dispute Settlement)

ส่วนที่ III การปฏิบัติเป็นพิเศษ และการปฏิบัติที่แตกต่าง

(Special and Differential Treatment)

ส่วนที่ IV บทบัญญัติสุดท้าย (Final Provision)

และมีภาคผนวกประกอบอีก 3 ส่วน ดังนี้

ภาคผนวก I บันทึกการตีความ (Interpretative notes)

ภาคผนวก II คณะกรรมการด้านเทคนิคว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากร

(Technical Committee on Customs Valuation)

ภาคผนวก III กำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาการชะลอการใช้บังคับความตกลง การตั้งข้อสงวนภายใต้ความตกลง การร้องขอปรึกษาหารือในกรณีที่มีปัญหาในการนำความตกลงไปถือปฏิบัติ และความหมายของราคาที่ได้ชำระจริง และที่พึงต้องชำระ

โดยความตกลงฉบับนี้ได้ให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาไว้บางประการ คือ

1. ให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถชะลอการนำบทบัญญัติของความตกลงมาใช้ได้เป็นระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของความตกลง โดยจะต้องแจ้งให้อำนาวยการใหญ่ของแกตต์ทราบ¹⁸

2. ให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถชะลอการใช้บังคับบทบัญญัติในเรื่องราคาคำนวณ (Computed value) และการใช้ราคาคำนวณเพื่อการเปรียบเทียบออกไปได้เป็นระยะเวลาไม่เกินสามปีภายหลังจากได้นำบทบัญญัติอื่น ๆ ทั้งหมดของความตกลงนี้ไปใช้แล้ว โดยจะต้องแจ้งให้อำนาวยการใหญ่ของแกตต์ทราบ¹⁹

3. ให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถตั้งข้อสงวนให้คงสามารถใช้ราคาศุลกากรขั้นต่ำได้บนพื้นฐานที่จำกัดและเป็นการชั่วคราว ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่ประเทศสมาชิกทั้งหลายจะได้ตกลงกัน²⁰

4. ให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถสลับลำดับการใช้บทบัญญัติในเรื่องราคาคำนวณ (Computed value) และราคาหักทอน (Deductive value) ตามคำร้องขอหรือตามที่ประเทศกำลังพัฒนาเห็นเองก็ได้โดยได้รับความยินยอมต่อข้อสงวนดังกล่าวจากประเทศสมาชิกทั้งหลาย²¹

ความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1981 และมีผลผูกพันเฉพาะประเทศที่เข้าร่วมในความตกลงดังกล่าวเท่านั้น แต่ผลโดยรวมถือว่าประสบความสำเร็จพอสมควร เนื่องจากเมื่อสิ้นสุดการเจรจาในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1979 ความตกลงนี้ยังไม่สามารถหาฉันทามติร่วมกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้ ประเทศที่เข้าร่วมในความตกลงดังกล่าวก็มีไม่มากนักเพียง 18 ประเทศ โดยประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะไม่เข้าร่วมในความตกลงฉบับนี้ แม้ในช่วงสุดท้ายของการเจรจาจะมีการประนีประนอมโดยให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาแล้วก็ตาม

¹⁸ Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Article 20 paragraph 1 and Annex III paragraph 1

¹⁹ *Ibid*, Article 20 paragraph 2

²⁰ *Ibid*, Annex III paragraph 2

²¹ *Ibid*, Article 4, Annex III paragraph 3 and 4

3. การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย

(The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation)

ภายหลังการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบโตเกียวได้ผ่านไปแล้วก็ยังมีภาระระหว่างรัฐต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาในเรื่องการประเมินราคาเรื่อยมา โดยพยายามปรับปรุงตัวบทต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดยผ่านทางทั้งองค์การของแกตต์เองและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (Custom Co-operation Council) มีการศึกษาดูงานร่วมกันระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาเกี่ยวกับปัญหาการสำแดงราคาต่ำ ปัญหาการสมรู้กันฉ้อฉลระหว่างผู้นำเข้าและผู้ส่งออกที่ประเทศกำลังพัฒนาประสบจนกระทั่งมีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1986 – 1992 โดยการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกเวีย้นั้นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎเกณฑ์ในความตกลงและพยายามให้ประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วมในความตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรเพิ่มขึ้น

ในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกเวียมีการแบ่งการเจรจาออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ โดยในเรื่องของการประเมินราคาศุลกากรในช่วงสองปีแรกนั้นไม่ได้รับความสนใจมากนัก จนกระทั่งในเดือนกันยายน ค.ศ. 1987 จึงเริ่มได้รับความสนใจและเริ่มต้นการเจรจาขึ้น

3.1 ประเด็นสำคัญของการเจรจา

(1) ประเด็นในเรื่องการสำแดงราคา

ประเด็นในเรื่องการสำแดงราคาเกิดขึ้นเกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาในทางปฏิบัติของความตกลงที่ประเทศกำลังพัฒนาประสบเนื่องการหลักเกณฑ์ในความตกลงที่ให้ยึดถือบัญชีราคาสินค้าเป็นหลักในการกำหนดราคาศุลกากรทำให้นำไปสู่แนวโน้มที่ผู้นำเข้าจะมีการสำแดงราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงหรือการฉ้อฉลร่วมมือกันระหว่างผู้นำเข้าและผู้ส่งออกโดยประเทศกำลังพัฒนามีความเห็นว่าการหลักเกณฑ์ในความตกลงไม่เพียงพอที่จะรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมีการเสนอขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เพื่อรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยมีความเห็นของรัฐต่าง ๆ ที่สำคัญดังนี้

ก. ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียเป็นผู้เริ่มต้นเสนอประเด็นในเรื่องนี้โดยให้ความเห็นว่ามาตรการภายใต้ความตกลงที่ให้สิทธิศุลกากรเพียงแค่สามารถหาข้อเท็จจริงหรือความถูกต้องของถ้อยคำ เอกสาร หรือการสำแดงใด ๆ ที่ยื่นเพื่อการประเมินราคาศุลกากรไม่เพียงพอที่จะรับมือกับปัญหาได้ โดยเสนอให้ภาระการพิสูจน์ควรจะต้องตกไปอยู่แก่ผู้นำเข้าในกรณีที่เป็นที่สงสัยใน 2 กรณี คือ

- ราคาที่สำแดงต่ำกว่าราคาที่สังเกตได้จากการซื้อขายที่เกิดขึ้นทั่วไปก่อนครั้งที่สำแดงราคานี้
- ราคาที่สำแดงต่ำกว่าราคาที่สังเกตได้จากการซื้อขายสิ่งของที่เหมือนกันที่นำเข้าโดยตรงจากประเทศผู้ผลิต²²

ข. ประเทศเคนยาในนามของเขตการค้าของกลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาใต้ (Preferential Trade Area of Eastern and Southern African States)

กลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาใต้ได้เสนอความเห็นสนับสนุนแนวคิดของประเทศอินเดียให้มีการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่แก่ผู้นำเข้าในกรณีที่ศุลกากรเห็นว่าราคาที่สำแดงต่ำกว่าราคาของการซื้อขายสินค้าที่เหมือนกันนั้นภายใต้เงื่อนไขที่มีการแข่งขันอย่างเต็มที่

ค. กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว

กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในความตกลงโดยเห็นว่ามาตรการที่มีอยู่เพียงพอแล้ว ถ้ายอมให้มีการปฏิเสธการสำแดงราคา ดังกล่าวได้ก็จะเป็นการทำลายแนวคิดพื้นฐานของความตกลง

ภายหลังจากที่ได้มีการเจรจา มีการศึกษาดูงานร่วมกันในกลุ่มประเทศสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations) กลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาใต้ ประเทศที่พัฒนาแล้วก็เริ่มเข้าใจปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาได้รับและได้มีนำไปสู่การเจรจาต่อมาทั้งในระดับเทคนิคและระดับผู้เชี่ยวชาญจนได้คำวินิจฉัยออกมารวมกัน คือ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานทางศุลกากรมีเหตุที่จะสงสัยข้อเท็จจริงหรือความถูกต้องของมูลค่าที่สำแดงไว้ (Decision Regarding Cases Where Customs Administration Have Reasons to Doubt the Truth or Accuracy of the Declared Value)²³

²² GATT Document: MTN.GNG/NG8/7, 7 July 1988.

²³ Stewart, Terrence P, The GATT Uruguay Round : A Negotiating History (1986 – 1992), 3, (Boston : Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993), pp.1118-1121.

(2) ประเด็นในเรื่องส่วนลดที่ให้แก่ตัวแทนแต่ผู้เดียวหรือผู้จำหน่ายแต่ผู้เดียว

ประเด็นในเรื่องส่วนลดที่ให้แก่ตัวแทนแต่ผู้เดียวหรือผู้จำหน่ายแต่ผู้เดียวเกิดขึ้นจากข้อเสนอของประเทศเคนยาในนามของเขตการค้าของกลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาใต้ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากความวิตกกังวลในเรื่องการสูญเสียรายได้ของรัฐ โดยให้ความเห็นว่าการที่ความตกลงเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรนี้มีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การค้า แต่การที่ความตกลงมิให้รวมส่วนลดที่ให้แก่ตัวแทนแต่ผู้เดียวหรือผู้จำหน่ายแต่ผู้เดียวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของราคาศุลกากร แต่ให้ยึดถือตามบัญชีราคาสินค้าโดยไม่ให้มีการปรับราคาในส่วนนี้จะทำให้สำเร็จได้เฉพาะรัฐที่มีอัตราภาษีศุลกากรในระดับที่ต่ำและความสัมพันธ์รายได้ของรัฐกับภาษีศุลกากรจะต้องมีอยู่น้อยซึ่งทำไม่ได้ในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรายได้ส่วนใหญ่ของรัฐขึ้นอยู่กับภาษีศุลกากร²⁴

ข้อเสนอในเรื่องส่วนลดที่ให้แก่ตัวแทนแต่ผู้เดียวหรือผู้จำหน่ายแต่ผู้เดียวนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วข้อเสนอในส่วนนี้จึงไม่ก่อให้เกิดการแก้ไขบทบัญญัติแต่อย่างใดเพียงแต่มีลักษณะที่ออกมาในทางประนีประนอมให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบปัญหาในเรื่องนี้ใช้ระยะเวลาผ่อนผัน 5 ปี ภายใต้ความตกลงในการศึกษาและใช้บทบัญญัตินี้ ภายใต้ความช่วยเหลือของคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (Customs Co-operation Council) ซึ่งปัจจุบันนี้ คือ องค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization)

(3) ประเด็นในเรื่องการกำหนดราคาศุลกากรขั้นต่ำ

ประเด็นในเรื่องการกำหนดราคาศุลกากรขั้นต่ำเกิดขึ้นจากข้อเสนอของประเทศเคนยาในนามของเขตการค้าของกลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาใต้ โดยเสนอให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถใช้การกำหนดราคาศุลกากรขั้นต่ำได้บางประเภทโดยไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไข ภายใต้ความตกลงแต่ให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อบังคับที่คณะกรรมการว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากรกำหนด โดยได้ยกตัวอย่างในกลุ่มสินค้า Commodity ซึ่งมีการนำเข้าบ่อย ๆ ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกในการผ่านการตรวจผ่านทางศุลกากรและนำไปสู่เสถียรภาพในการจัดเก็บรายได้

ข้อเสนอในเรื่องการกำหนดราคาศุลกากรขั้นต่ำประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นว่าการที่จะให้ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการใช้การกำหนดราคาศุลกากรขั้นต่ำเป็นการฝ่าฝืนหลักการพื้นฐาน

²⁴ Stewart Terrance, *supra* note 22, p. 1120.

ภายใต้ความตกลงอย่างร้ายแรง แต่ในบางสถานการณ์การกำหนดราคาศุลกากรขั้นต่ำก็อาจมีความจำเป็น

ในเรื่องการกำหนดราคาศุลกากรขั้นต่ำนี้คำวินิจฉัยออกมาให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถตั้งข้อสงวนได้โดยคำนึงถึงระดับการพัฒนา การเงินและการค้าของประเทศนั้น ๆ โดยจะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากรภายใต้เงื่อนไขข้อบังคับและระยะเวลาที่จำกัด²⁵

3.2 ผลการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย

ในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยได้มีการนำความตกลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาก่อนการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยและความตกลงที่เกิดขึ้นมาใหม่ในรอบนี้มาบรรจุอยู่ในกรรมสารสุดท้าย (Final Act) ซึ่งรวมถึงความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากร หลังจากได้ประชุมกันเพื่อสรุปการเจรจารอบอุรุกวัย ผู้แทนของรัฐบาลซึ่งเป็นสมาชิกของคณะกรรมการเจรจาการค้าได้ตกลงจัดทำความตกลงมาราเกษตรจัดตั้งองค์การการค้าโลก ปฏิญญาและมติของรัฐมนตรีประกอบเป็นส่วนหนึ่งของกรรมสารสุดท้าย เมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1994 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 ซึ่งความตกลงมาราเกษตรจัดตั้งองค์การการค้าโลกได้กำหนดให้ความตกลงต่าง ๆ รวมทั้ง ความตกลงว่าด้วยการนำมาตรา 7 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994 มาถือปฏิบัติ (Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement of Tariffs and Trade 1994) เป็นส่วนหนึ่งของความตกลง โดยบรรจุอยู่ในส่วนของความตกลงการค้าหลายฝ่ายในเรื่องสินค้า (Multilateral Agreements on Trades in Goods) ในส่วนของภาคผนวก 1A ทำให้สมาชิกขององค์การการค้าโลกจะต้องนำระบบการประเมินราคาศุลกากรของเกตต์มาปฏิบัติโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ดังเช่นที่ผ่านมา ดังนั้นระบบการประเมินราคาต่าง ๆ ที่แต่ละประเทศมีอยู่จะต้องยกเลิกไป โดยภาคีสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องอนุรักษ์การกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับระบบราคาเกตต์ และนอกจากนี้ในการประชุมรอบอุรุกวัยยังได้มีคำวินิจฉัยที่สำคัญเกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรออกมา 2 คำวินิจฉัย คือ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานบริหารทางศุลกากรมีเหตุผลสงสัยเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือ

²⁵ Ibid, p. 1121.

ความถูกต้องและมูลค่าที่สำแดงไว้²⁶ และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดราคาขั้นต่ำและการนำเข้าโดยตัวแทนแต่ผู้เดียว (Sole agent) ผู้แทนจำหน่ายแต่ผู้เดียว (Sole distributor) และผู้รับสัมปทานแต่ผู้เดียว (Sole concessionaires)²⁷

4. การประชุมระดับรัฐมนตรีรอบโดฮา (The Doha Ministerial Conference)

การประชุมระดับรัฐมนตรีรอบโดฮาเกิดขึ้นภายหลังการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 4 ที่เมืองโดฮา ประเทศกาตาร์ในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งในครั้งนั้นประเทศสมาชิกได้ทำข้อตกลงกันในการเจรจาการค้ารอบใหม่ เรียกว่า การเจรจาการพัฒนา หรือ ระเบียบวาระการพัฒนาโดฮา (Doha Development Agenda: DDA) โดยในเรื่องที่เกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรนี้มีการหยิบยกขึ้นมาเจรจาในประเด็นเรื่องการปฏิบัติตามพันธกรณีรอบอุรุกวัย (Implementation-related Issues and Concerns) ซึ่งเรื่องนี้มีที่มาจากการริเริ่มของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดตั้งแต่ในการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1998 เนื่องจากประเทศของตนเห็นว่าไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีของความตกลงที่เป็นผลมาจากการเจรจาอุรุกวัยที่มีความยุ่งยากซับซ้อนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดแคลนทั้งด้านการเงิน ทรัพยากรบุคคล และหน่วยงานรองรับ นอกจากนี้ บางประเทศยังเห็นว่าความความตกลงหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยดังกล่าวไม่ได้ให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามที่คาดหวังไว้²⁸ จึงจำเป็นต้องมีการเจรจากันเพื่อปรับปรุงความตกลงต่าง ๆ โดยในส่วนของประเมินราคาศุลกากรนั้นในรอบนี้เรื่องที่ทำการเจรจาที่สำคัญอยู่ 2 เรื่อง²⁹ คือ

²⁶ Decision Regarding Cases Where Customs Administration Have Reasons to Doubt the Truth or Accuracy of the Declared Value

²⁷ Decision on Texts Relating to Minimum Values and Imports by Sole Agents, Sole Distributors and Sole Concessionaires

²⁸ กรมเจรจาการค้าต่างประเทศ สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี, "การปฏิบัติตามพันธกรณีรอบอุรุกวัย," (พฤษภาคม 2548)ที่มา:http://www.dtn.moc.go.th/web/8/126/127/239/web-implementation.asp?G_id=239&f_id=4422

²⁹ Ministerial conference, WTO Document WT/MIN(01)/DEC/1 and WT/MIN(01)

1. เรื่องการแก้ไขข้อขัดกัฏวลงด้านกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารด้านศุลกากรเกี่ยวกับความถูกต้องของราคาสำแดงของสินค้าที่นำเข้าอันเกิดจากการฉ้อฉลทางการค้า

2. เรื่องการสร้างเสริมความเข้มแข็งและความร่วมมือระหว่างกันเพื่อหาราคาที่แท้จริงในกรณีที่มีการฉ้อฉลทางการค้าเกิดขึ้น

ในปัจจุบันการเจรจาในเรื่องแรกนั้นยังไม่ได้ข้อสรุปแต่อย่างใด ส่วนในเรื่องที่สองนั้นได้มีความคืบหน้าออกมาเป็นร่างแนวทางอยู่ 2 ฉบับซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากรอยู่คือ

- แนวแนะนำสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลสำหรับการประเมินราคาศุลกากร (Guide to the exchange of customs valuation information)

- แนวแนะนำสำหรับการพัฒนาและใช้ฐานข้อมูลแห่งชาติในการประเมินในฐานะเป็นเครื่องมือในการประเมินความเสี่ยง (Guidelines on the development and use of a national valuation database as a risk assessment tool)

เมื่อได้ทราบถึงแนวคิด ความเป็นมาและสถานะในปัจจุบันของความตกลงว่าด้วยการประเมินราคาศุลกากรแล้วในบทถัดไปเราจะได้ศึกษาถึงรายละเอียดของหลักเกณฑ์และการตีความต่าง ๆ เกี่ยวกับการประเมินราคาศุลกากรต่อไป