

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุนการส่งออกในการค้าระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สาวิตรี พิณะเวศน์*

รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

การอุดหนุนการส่งออกในการค้าระหว่างประเทศ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการได้ภายใต้กรอบของการอุดหนุนตามความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและการตอบโต้ขององค์การการค้าโลก และความตกลงอาเซียนว่าด้วยการค้าสินค้า ซึ่งได้กำหนดห้ามมิให้ประเทศสมาชิกกระทำการอุดหนุนที่ต้องห้าม และกำหนดรูปแบบการอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ไว้ เพื่อไม่ให้เกิดการอุดหนุนที่มีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศตามหลักการค้าเสรีผูกมัดเบือน ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกทั้งในกรอบขององค์การการค้าโลกและกรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจึงมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการที่ปรากฏข้างต้น การดำเนินการประการหนึ่งที่จะต้องแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้ไม่ขัดกับความตกลงดังกล่าว ในส่วนที่เป็นการอุดหนุนที่ต้องห้าม และมีพันธกรณีที่จะไม่กระทำการที่เป็นการอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ ซึ่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีบทบัญญัติขัดกับความตกลงนี้ จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบของความอุดหนุนข้างต้น ซึ่งต่อมาประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ให้ไม่ขัดต่อกรอบของการอุดหนุนตามความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและการตอบโต้ขององค์การการค้าโลก

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แล้ว แต่ก็ปรากฏว่ามาตรการที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าวยังขัดแย้งกับความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและการตอบโต้ขององค์การการค้าโลก เนื่องจากยังปรากฏว่ามีการอุดหนุนที่ต้องห้ามในบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะยังคงมีการแบ่งแยกประเภทเขตนิคมอุตสาหกรรมโดยนำเรื่องการส่งออกมาเป็นเงื่อนไขในการให้สิทธิประโยชน์ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการในเขตประกอบการเสรีได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีมากกว่าที่ผู้ประกอบการในเขตอุตสาหกรรมทั่วไปได้รับ และในทางปฏิบัติยังปรากฏว่ามีการจัดตั้งเขตนิคมเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภทในบางพื้นที่ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ตลอดจน

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

การส่งเสริมอุตสาหกรรมจากนโยบายของรัฐ เช่น นโยบายอีโคคาร์ รุ่น 1 และรุ่น 2 และนโยบายรถคันแรก ซึ่งนโยบายเหล่านี้ อาจเป็นการอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ หากปรากฏว่าเป็นการให้ประโยชน์โดยเฉพาะเจาะจงต่ออุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่ง ตามที่กำหนดไว้ในความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและการตอบโต้ขององค์การการค้าโลก นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุนก็เป็นปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากก่อความเสียหายให้แก่อุตสาหกรรมของไทยเป็นอย่างมาก แม้อุตสาหกรรมของไทยจะไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐที่ขัดกับพันธกรณี แต่เมื่อถูกกล่าวหาว่าได้รับการอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ ก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา และต้องถูกเรียกเก็บภาษีอากรตอบโต้การอุดหนุนเสมือนถูกตัดสินว่ามีความผิดแล้ว แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ไม่เคยใช้มาตรการตอบโต้ ทั้งที่มีพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับอยู่ กลไกการตอบโต้จึงมีผลกระทบต่อประเทศไทยเป็นอย่างมากในฐานะที่เป็นประเทศผู้ส่งออก จึงสมควรศึกษากลไกการอุดหนุนและตอบโต้เพื่อหาแนวทางในการอุดหนุนที่เหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาบทบัญญัติและแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการอุดหนุนการส่งออก
2. เพื่อวิเคราะห์กระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการอุดหนุนการส่งออก ว่าขัดกับความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้หรือไม่
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยให้ไม่ขัดกับความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยให้ไม่ขัดกับความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุนการส่งออกในการค้าระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

จากการที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีผูกพันกับความตกลงและตราสารต่าง ๆ ขององค์การการค้าโลก ทั้งในด้านการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปรับปรุงการดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความตกลงและตราสารต่าง ๆ ซึ่งแม้ประเทศไทยได้ดำเนินการมาเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง แต่ในปัจจุบันยังปรากฏประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการอุดหนุนการส่งออกในการค้าระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวเนื่องกับนิคมอุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการกำหนดประเภทของนิคมอุตสาหกรรม

ประเทศไทยได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เสียใหม่ โดยมีความประสงค์ให้สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ขององค์การการค้าโลก ดังต่อไปนี้

1.1 มีการแก้ไขบทนิยาม โดยปรับเขตอุตสาหกรรมส่งออกเป็น “เขตประกอบการเสรี” โดย ส่วนสิทธิประโยชน์ยังคงเหมือน “เขตอุตสาหกรรมส่งออก” ทุกประการ ซึ่งหากบัญญัติในกฎหมายว่าเพื่อการส่งออก จะส่งผลอย่างชัดเจนว่าเป็นการอุดหนุนที่ต้องห้าม จึงต้องเขียนเลี่ยงไปใช้คำอื่นแทน

1.2 มีการให้สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 51 ที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการในเขตประกอบการเสรีในการส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

จากข้อเท็จจริงข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการอุดหนุนตามความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้แล้ว จะเห็นว่า สิทธิประโยชน์ตามมาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 51 เป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Contribution) ทางอ้อม ในรูปแบบของการยกเว้นภาษีอากร เป็นการอุดหนุนที่ให้โดยหน่วยงานของรัฐ คือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ได้รับการอุดหนุน (Benefit) ในรูปของประโยชน์ด้านการเงินที่นอกเหนือไปจากประโยชน์ที่พึงได้ตามกลไกของตลาด หลักการอุดหนุนตาม Article 1 ถือเป็นการให้สิทธิประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจง (Specificity) เพื่อการส่งออก ตามหลักการให้โดยเฉพาะเจาะจงตาม Article 2 และเป็นการให้โดยรัฐบาลโดยตรงแก่สินค้าที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก โดยมีเงื่อนไขที่ดีกว่าการผลิตสินค้าเพื่อบริโภคภายในประเทศ และเป็นการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีทางตรงหรือทางอ้อมที่เกี่ยวกับสินค้าส่งออกซึ่งมากกว่าที่ให้กับสินค้าเพื่อการบริโภคภายในประเทศ โดยไม่ใช่ลักษณะของการคืนอากร (duty drawback) และการชดเชยภาษี (tax rebate) ที่ไม่เกินอากรที่เก็บจากวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าส่งออกนั้น นอกจากนี้ ยังคงเป็นการให้สิทธิประโยชน์โดยกฎหมายอยู่เช่นเดิม จึงเป็นการอุดหนุนที่ต้องห้ามตาม Article 3

2. ปัญหาการจัดตั้งและสิทธิประโยชน์ของเขตนิคมเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภท

ปัจจุบันการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจะเป็นการประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าเป็นการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือจัดตั้งเขตประกอบการเสรี นิคมอุตสาหกรรมบางแห่งก็มีการกำหนดให้มีเขตอุตสาหกรรมทั่วไปและเขตประกอบการเสรีอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมเดียวกัน และมีการประกอบกิจการที่หลากหลาย แต่นิคมอุตสาหกรรมบางแห่งก็มีเพียงการประกอบกิจการ

เฉพาะบางกลุ่มอุตสาหกรรมเท่านั้น (รวมถึงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง) เช่น นิคมอุตสาหกรรม อัญธานี ที่มีเพียงกลุ่มอุตสาหกรรมอัญมณี หรือนิคมอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล ที่มีเพียงกลุ่ม อุตสาหกรรมอาหารฮาลาล

ในนิคมเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภทนั้น จะมีกลุ่มอุตสาหกรรมที่เข้ามาประกอบ กิจการเพียงกลุ่มเดียว แตกต่างจากนิคมอุตสาหกรรมทั่วไปที่มีกลุ่มอุตสาหกรรมหลายกลุ่มเข้ามา ประกอบกิจการ อย่างไรก็ตาม ประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่เป็น การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแต่ละแห่งก็ไม่ได้กำหนดว่านิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นเป็นการจัดตั้ง ขึ้นเพื่ออุตสาหกรรมกลุ่มใด แต่จะเป็นหน้าที่ของผู้พัฒนานิคมที่จะจูงใจผู้ประกอบการในกลุ่ม อุตสาหกรรมนั้น ๆ เข้ามาประกอบกิจการในนิคมเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภทที่ได้จัดตั้งขึ้นใน ลักษณะของสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม

จากข้อเท็จจริงข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการอุดหนุนตามความตกลงว่าด้วยการ อุดหนุนและมาตรการตอบโต้แล้ว จะเห็นว่า ในการจัดตั้งนิคมเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภท จะ มีการให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือผู้พัฒนานิคมซึ่งอยู่ ในการกำกับดูแลของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ครบวงจร (One Stop Service) เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการอนุมัติ การอนุญาต และการ รับรองมาตรฐานต่าง ๆ ของสินค้า การพัฒนาระบบไฟฟ้า ประปา และสิ่งอำนวยความสะดวกด้าน สาธารณูปโภคอื่น ๆ ตลอดจนการจัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนา และสถาบันฝึกอบรม สิทธิประโยชน์ ดังกล่าวถือเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Contribution) โดยการให้สินค้า หรือบริการที่นอกเหนือไปจากสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ได้รับการอุดหนุน (Benefit) ในรูปของประโยชน์ด้านการเงินที่นอกเหนือไปจากประโยชน์ที่พึงได้ตามกลไกของตลาด จึงเป็นการอุดหนุนตาม Article 1 เป็นการให้เฉพาะเจาะจงต่อการประกอบอุตสาหกรรมกลุ่มใด กลุ่มหนึ่งตลอดจนกลุ่มอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นการให้เฉพาะเจาะจงต่ออุตสาหกรรม (Industry) ตาม Article 2 กรณีเช่นนี้หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศของรัฐ สมาชิกอื่น ก็จะเป็นการอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ตาม Article 5

3. ปัญหาการส่งเสริมอุตสาหกรรมจากนโยบายของรัฐ

ในปัจจุบัน รัฐบาลมีนโยบายทางเศรษฐกิจ เช่น นโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมยานยนต์ อันได้แก่ นโยบายอีโคคาร์ รุ่นที่ 1 และรุ่นที่ 2 และนโยบายรถคันแรก ซึ่งนโยบายเหล่านี้ มีผลต่อการส่งเสริมการส่งออก เนื่องจากนโยบายอีโคคาร์ รุ่นที่ 1 และรุ่นที่ 2 เป็นนโยบาย ที่สนับสนุนผู้ผลิตรถยนต์ให้ผลิตรถยนต์ตามมาตรฐานที่รัฐกำหนดเพื่อแลกกับการได้รับสิทธิ ประโยชน์ทางด้านภาษี ทำให้ต้นทุนทางภาษีของรถยนต์ที่ผลิตขึ้นลดลง เมื่อมีการนำรถยนต์ที่ ผลิตได้นั้นไปจำหน่ายก็จะตั้งราคาให้ถูกลงได้ โดยรัฐจะกำหนดอัตรากำไรผลิตไว้เป็นเงื่อนไขหนึ่ง ของการรับการสนับสนุนด้วย ส่วนนโยบายรถคันแรกก็เป็นการกระตุ้นให้มีการซื้อรถยนต์มากขึ้น

โดยการคืนภาษีสรรพสามิตให้แก่ผู้ซื้อ ทำให้ราคารถยนต์ถูกลง ประชาชนสนใจซื้อรถยนต์มากขึ้น อันเป็นการจูงใจให้ผู้ผลิตรถยนต์ทำการผลิตรถยนต์ที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดขึ้น

นโยบายข้างต้น เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อันเป็นการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป ซึ่งเป็นหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ ตลอดจนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในทางกฎหมายแล้ว นโยบายของรัฐบาลจึงไม่ใช่กฎหมาย แต่มีผลผูกพันรัฐบาลให้บริหารราชการแผ่นดินไปตามนโยบายที่วางไว้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนโยบายของรัฐเป็นเพียงแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องมีการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยอาศัยกลไกทางกฎหมายหรือทางบริหาร หากเป็นกรณีที่จะต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายและยังไม่มีกฎหมายก็จะต้องจัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย หรือหากเป็นกรณีที่ไม่ต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายก็จะต้องใช้ช่องทางด้านการบริหาร โดยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการ ฉะนั้น ตัวนโยบายของรัฐจึงยังไม่มีผลให้ผู้หนึ่งผู้ใดต้องปฏิบัติหรืออ้างอิงซึ่งสิทธิได้ เพราะไม่ใช่กฎหมาย และยังไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น นโยบายรถยนต์ประหยัดพลังงานมาตรฐานสากล (Eco-Car) รุ่นที่ 1 และรุ่นที่ 2 จะต้องให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขบัญชีประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุนท้ายประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เรื่อง ประเภท ขนาดและเงื่อนไขของกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน เสียก่อน โดยนโยบายรถยนต์ประหยัดพลังงานมาตรฐานสากล (Eco-Car) รุ่นที่ 1 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุนท้ายประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2543 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2543 เรื่อง ประเภท ขนาด และเงื่อนไขของกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน ส่วนนโยบายรถยนต์ประหยัดพลังงานมาตรฐานสากล (Eco-Car) รุ่นที่ 2 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุนท้ายประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 10/2552 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2552 เรื่อง ประเภท ขนาด เงื่อนไข และสิทธิประโยชน์ของแต่ละกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน สำหรับนโยบายคืนภาษีรถยนต์คันแรกนั้น สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยกลไกทางบริหาร ซึ่งกรมสรรพสามิตและกรมการขนส่งทางบกจะเป็นผู้ดำเนินการ เมื่อเกิดการดำเนินการอย่างไรแล้วจึงจะถือเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอันจะสามารถอ้างสิทธิหรือโต้แย้งได้

4. มาตรการสนับสนุนอื่น ๆ โดยภาครัฐ

ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการอุดหนุนการส่งออกในกรณีของการส่งออกกุ้ง ซึ่งเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2556 กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกาได้ประกาศอัตราภาษีอากรตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duties: CVD) ขั้นสุดท้าย ต่อสินค้ากุ้งที่นำเข้าจาก 7 ประเทศผู้ส่งออกหลักของตลาดสหรัฐอเมริกา ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศอินเดีย ประเทศเวียดนาม ประเทศมาเลเซีย ประเทศเอกวาดอร์ ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้

มีคำวินิจฉัยจากคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ในการเปิดโต้สวนชั้นสุดท้าย ช่วงกลางเดือนกันยายน 2556 ให้กระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกากำหนดอัตราภาษีลงโทษประเทศผู้ส่งออกทั้ง 5 ประเทศ เพื่อตอบโต้การอุดหนุนจากรัฐบาล ยกเว้นประเทศไทย และประเทศอินโดนีเซีย เพราะมีการอุดหนุนจากภาครัฐในการช่วยเหลือสนับสนุนการส่งออกในระดับที่ต่ำ มีการอุดหนุนน้อยกว่าที่จะเก็บภาษีลงโทษที่ร้อยละ 2

กรณีของการอุดหนุนการส่งออกทั้งของประเทศไทยในข้อนี้ เป็นกรณีของการอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ตาม Article 5 และเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า การอุดหนุนการส่งออกนั้นสามารถกระทำได้หากอยู่ในขอบเขตที่ไม่เป็นผลเสียหายต่อสินค้าของประเทศผู้นำเข้า ซึ่งสหรัฐอเมริกาเองก็ได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ในกรณีนี้ว่าการอุดหนุนจะต้องไม่เกินร้อยละ 2 ซึ่งจะได้รับยกเว้นไม่เก็บภาษีอากรตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duties: CVD) และเปิดโอกาสให้ประเทศไทยได้ให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาได้ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน

5. ปัญหาการใช้มาตรการตอบโต้ของประเทศผู้ลงทุน

การใช้มาตรการตอบโต้กรณีที่มีการอุดหนุน สามารถดำเนินการได้ 2 ทาง คือ การใช้แนวทางของการยุติข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก และการใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุน ซึ่งเป็นสิทธิของประเทศที่ได้รับความเสียหายที่จะพิจารณาถึงมาตรการที่คุ้มค่าและเป็นประโยชน์กับตนเอง ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในด้านของประเทศที่อาจถูกใช้มาตรการตอบโต้แล้ว ก็อาจจะประสบปัญหาความไม่แน่นอนในการเลือกใช้มาตรการดังกล่าวได้

ดังนั้น ประเทศผู้ลงทุนนับได้ว่ามีบทบาทอย่างยิ่งในกระบวนการตามพันธกรณีว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ เพราะเป็นผู้รับสิทธิประโยชน์จากประเทศผู้รับการลงทุน การที่ประเทศผู้ลงทุนได้รับผลกระทบจากการอุดหนุนของประเทศผู้รับการลงทุนในฐานะที่เป็นประเทศผู้นำเข้าด้วยนั้น ประเทศผู้ลงทุนก็ย่อมจะต้องนำมาซึ่งน้ำหนักกับประโยชน์ที่ตนได้รับมาเช่นกัน แม้บางกรณีจะเกิดการกระทำที่เข้าองค์ประกอบของการอุดหนุนที่ต้องห้าม หรือการอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ได้ แต่ประเทศผู้ลงทุนอาจไม่ใช้มาตรการตอบโต้หากไม่ปรากฏว่าตนเสียประโยชน์

6. ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลที่ควรได้รับการอุดหนุน

การอุดหนุนเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ในการส่งออกสินค้าของตน ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการอุดหนุนก็คือผู้ประกอบการภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้ประกอบการภายในประเทศนั้นอาจมีหลายราย แต่ละรายก็มีความพร้อมแตกต่างกัน ดังนั้น ในเรื่องของบุคคลที่ควรได้รับการอุดหนุน รัฐควรจะต้องมีแนวทางในการอุดหนุนให้เหมาะสม เนื่องจากการอุดหนุนเป็นเรื่องที่รัฐยอมสละประโยชน์บางส่วน ซึ่งอาจเป็นประโยชน์

ทางด้าน การจัดเก็บภาษีอากรที่รัฐควรจะมีเก็บ เพื่อส่งเสริมให้มีการลงทุนภายในประเทศให้มากขึ้น แต่หากการอุดหนุนนั้นเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีความสามารถในการลงทุนมากอยู่แล้ว การอุดหนุนก็ควรจะมีเหมาะสมกับสิ่งที่รัฐจะได้รับเป็นการตอบแทน นอกจากนี้ในการลงทุนระหว่างประเทศ ยังมีประเด็นปัญหาที่นักลงทุนต่างชาติพยายามจะหาประโยชน์จากการอุดหนุนของรัฐในการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ลงทุน โดยอาจเป็นผู้ลงทุนจากประเทศ ก. มาลงทุนในประเทศไทย เพื่อรับการอุดหนุนแล้วส่งสินค้าไปยังประเทศ ข. กรณีเช่นนี้รัฐควรพิจารณาว่าประโยชน์จากการประกอบกิจการกับความเสี่ยงที่ประเทศไทยอาจถูกตอบโต้ทางการค้าจะมีขึ้นได้หรือไม่ และประเทศไทยจะได้ผลประโยชน์ใดตอบแทนจากกิจกรรมทางธุรกิจเช่นนี้ ซึ่งปัญหาในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นแล้วในการลงทุนจากต่างประเทศโดยอาศัยสิทธิตามความตกลงเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (Agreement on Promotion and Protection of Investment หรือ Bilateral Investment Treaties: BITs) ซึ่งมีนักลงทุนต่างชาติพยายามที่จะหาประโยชน์จาก BITs ให้ได้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการศึกษาว่าประเทศผู้ให้ได้ให้สิทธิประโยชน์แก่ประเทศที่สามมากที่สุด ตามหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nations - MFN) นักลงทุนก็จะเข้าไปก่อตั้งบริษัทในรัฐนั้น เพื่อจะได้สัญชาติของรัฐนั้น (nationality planning) ซึ่งจะทำให้ได้รับประโยชน์จาก BITs ที่รัฐนั้นเป็นคู่ภาคีด้วย เพราะการลงทุนนั้นจะรวมอยู่ในนิยามของคำว่า “ผู้ถือสัญชาติ” (national) หรือ “ผู้ลงทุน” (investor)

7. ปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายสำหรับอุดหนุนการส่งออกอื่น ๆ

นอกจากมาตรการอุดหนุนการส่งออกตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แล้ว ยังมีกฎหมายที่กำหนดมาตรการสำหรับอุดหนุนการส่งออกอื่น ๆ อีกจำนวน 3 ฉบับ ซึ่งมีสภาพปัญหา ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มีการให้สิทธิประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน แต่มีองค์ที่รับผิดชอบต่างกัน ซึ่งแต่ละองค์กรมีกระบวนการให้สิทธิประโยชน์ตลอดจนมีความสำคัญที่แตกต่างกัน โดยการให้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นอำนาจของคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งมีประธานกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี ส่วนการให้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เป็นอำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แม้ในพื้นที่การนิคมอุตสาหกรรมจะต้องใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นหลัก เพราะเป็นกฎหมายเฉพาะและมีองค์เฉพาะที่มีอำนาจในเขตนิคมอุตสาหกรรม คือคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยก็ตาม แต่ในทางนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของประเทศก็ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด เพราะเป็น

คณะกรรมการที่มีองค์ประกอบและความสำคัญมากกว่า ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอาจวางนโยบายที่มีผลต่อการส่งเสริมการลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมได้

2. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 บัญญัติให้มี “เขตปลอดอากร” ซึ่งหมายถึงเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ โดยของที่นำเข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ ในทางปฏิบัติได้มีการจัดตั้งเขตปลอดอากรในเขตนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งกรมศุลกากร ในฐานะที่เป็นหน่วยงานผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานขึ้นในเขตนิคมอุตสาหกรรมบางแห่งด้วย เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกทางด้านศุลกากรให้แก่ผู้ลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรม ทั้งนี้ โดยที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการในเขตอุตสาหกรรมส่งออกในนิคมอุตสาหกรรมของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรมศุลกากรซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในเรื่องภาษีอากรของรัฐและเพื่อการส่งออกแก่ผู้ประกอบการทั้งในเขตอุตสาหกรรมทั่วไปและเขตอุตสาหกรรมส่งออกจึงได้มีการออกระเบียบปฏิบัติขึ้นในเรื่องดังกล่าวด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในเขตนิคมอุตสาหกรรมหนึ่ง อาจมีระเบียบปฏิบัติที่ออกโดยหน่วยงานอื่นนอกจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ ซึ่งในเรื่องนี้หากระเบียบปฏิบัติที่ออกมาไม่มีความสอดคล้องกันก็ย่อมที่จะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้

3. พระราชบัญญัติชดเชยภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายที่มีทำให้ประเทศไทยถูกกล่าวหาว่าดำเนินการขัดต่อความตกลงองค์การการค้าโลก ในหลายกรณี รัฐบาลในแต่ละสมัยจึงมีแนวนโยบายที่จะทยอยลดอัตราชดเชยภาษีให้เหลือน้อยลงจนถึงร้อยละ 0 โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2548 ประกอบกับในปัจจุบัน การอุดหนุนการส่งออกในเขตนิคมอุตสาหกรรมจะเน้นไปในเรื่องของสิ่งอำนวยความสะดวก การให้ความช่วยเหลือในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ธุรกิจ และให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีในเชิงการสนับสนุนการลงทุน ดังนั้น มาตรการการชดเชยภาษีอากรตามพระราชบัญญัติชดเชยภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 จึงได้ลดความสำคัญลงไปมากในปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงเห็นควรหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการดังกล่าวนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบกับการให้สิทธิประโยชน์ที่อาจดำเนินการได้ตามกฎหมายอื่นที่มีประสิทธิภาพในการอุดหนุนที่ดีกว่า

ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. แก้ไขพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 โดยกำหนดประเภทของนิคมอุตสาหกรรมตามประเภทของกิจการเป็นหลักในการแบ่ง โดยอาจกำหนดให้นิคมอุตสาหกรรมประกอบด้วยเขตอุตสาหกรรม (industrial zone) และเขตพาณิชยกรรม (commercial zone) แล้วยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีตามมาตรา 48 มาตรา 49

มาตรา 51 และมาตรา 52 เพื่อให้เขตนิคมอุตสาหกรรมเป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการประกอบกิจการ โดยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามประเภทของกิจการดังกล่าวนี้ จะจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็นในการประกอบกิจการนั้น ๆ โดยเน้นการจัดการทางกายภาพ เช่น โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่าง ๆ มาเป็นปัจจัยในการดึงดูดผู้ประกอบการให้เข้ามาประกอบกิจการในเขตนิคมอุตสาหกรรม ส่วนสิทธิประโยชน์ด้านภาษีควรให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นผู้พิจารณา โดยไม่จำเป็นต้องให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีเพื่อการส่งออกอีกต่อไป เพราะมีความเสี่ยงที่จะขัดต่อกฎเกณฑ์การอุดหนุนที่ปรากฏตามความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ขององค์การการค้าโลก และความตกลงอาเซียนว่าด้วยการค้าสินค้า นอกจากนี้ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่อุตสาหกรรมควรคำนึงถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมดังกล่าวในแง่ของความมั่นคงของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศแทน

2. ภาพรวมเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตนิคมเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภทนั้น ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอยู่มาก เพราะจะช่วยให้การสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะด้านมีความชัดเจน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นที่ยังจะต้องจัดให้มีอยู่ต่อไป แต่จะต้องปรับปรุงไม่ให้เกิดการดำเนินการใด ๆ ที่เข้าเกณฑ์เป็นการอุดหนุนที่อาจถูกตอบโต้ โดยควรให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 กำหนดพื้นที่ให้กิจการบางประเภทอยู่รวมกันเพื่อความสะดวกในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructures) ตลอดจนสาธารณูปโภคต่าง ๆ (Public Utilities) เท่านั้น และหลีกเลี่ยงข้อกำหนดให้ใช้วัตถุดิบจากในพื้นที่ (Local Content Requirement) เพื่อไม่ให้ขัดกับความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ แต่รัฐอาจจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติมได้ตามสมควร ทั้งนี้ การมีกิจการที่มีความคล้ายคลึงกันอยู่ในพื้นที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกันก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ในการกำกับดูแลลดจนวนบริหารจัดการโดยภาครัฐ หากการกำกับดูแลนั้นมีความชัดเจน มีประสิทธิภาพ และมาตรฐานก็ย่อมเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าไปลงทุนอยู่ในตัว ซึ่งประสิทธิผลของการจัดให้มีนิคมเฉพาะอุตสาหกรรมนี้อาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับมาตรการทางกฎหมายที่เคร่งครัด หากแต่ต้องบัญญัติกฎหมายให้เปิดกว้างเพื่ออาศัยกลไกทางเศรษฐกิจเป็นมาตรการในการผลักดันให้อุตสาหกรรมนั้น ๆ มีความแข็งแกร่งพอที่จะแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ โดยในเรื่องการอุดหนุนนั้น บทบาทของรัฐควรจำกัดไว้ที่การกำกับดูแลไม่ให้เกิดข้อเท็จจริง (fact) ที่ขัดต่อความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้เท่านั้น

3. มาตรการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยประกอบไปด้วยกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และพระราชบัญญัติชดเชยภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 กฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้เป็นกฎหมาย

เพื่อส่งเสริมการลงทุนที่มีวิธีการให้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การส่งเสริมการลงทุนใด ๆ ควรพิจารณาภาพรวมของระบบกฎหมายนั้น ๆ ว่าควรใช้มาตรการตามกฎหมายใดในการส่งเสริมการลงทุนในโครงการนั้น ๆ จึงจะได้ผลดีที่สุด แล้วมอบหมายให้หน่วยงานผู้รักษาการของกฎหมายฉบับนั้นเป็นเจ้าภาพ ตลอดจนเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับอื่นในการปฏิบัติให้สอดคล้องกัน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

ทัชชมัย (ฤกษ์สุด) ทองอุไร. (2556). *กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ: GATT และ WTO: บททั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน

ทัชชมัย ฤกษ์สุด. (2548). *ประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจของมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด มาตรการตอบโต้การอุดหนุน มาตรการ SPS และแรงงาน กับ WTO*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) ครั้งที่ 2 (23/2547) (1/2547) วันจันทร์ ที่ 5 มกราคม 2547*.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) ครั้งที่ 4 (29/2547) (7/2547) วันจันทร์ ที่ 19 มกราคม 2547*.

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2553). *บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อรมน ชูติเนตร. *การอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Subsidies and Countervailing Measures)*. สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์