

## นโยบายรถยนต์คันแรกขัดแย้งกับพันธกรณีตามความตกลงภายใต้ WTO หรือไม่

- สิทธิกร นิพภยะ -

[sittikorn@econ.tu.ac.th](mailto:sittikorn@econ.tu.ac.th)

คอลัมน์ เศรษฐศาสตร์ ตลาตวิชา

หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 3 ตุลาคม 2554

---

เมื่อวันอังคารที่ 13 กันยายน 2554 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการคืนเงินรถยนต์คันแรก สำคัญประการหนึ่งของโครงการนี้คือ การคืนเงินภาษีสรรพสามิตเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 100,000 บาท ให้แก่บุคคลที่ซื้อรถยนต์หนึ่งที่มีขนาดกระบอกสูบไม่เกิน 1,500 ลูกบาศก์เซนติเมตร มีราคาไม่เกินกว่า 1,000,000 บาท และ *‘เป็นรถยนต์ที่ผลิตภายในประเทศ’* ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554-31 ธันวาคม 2555

ภายหลังการประกาศโครงการดังกล่าว เสียงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับมาตรการตามนโยบายดังกล่าวก็เริ่มดังขึ้น โดยเฉพาะประเด็นว่า การจำกัดการคืนเงินให้เฉพาะรถยนต์หนึ่งที่ผลิตภายในประเทศนั้นละเมิดพันธกรณีตามความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) หรือไม่ ในด้านหนึ่ง ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ ทั้งจากมาเลเซีย อินเดีย จีน และเกาหลีใต้ เห็นว่า มาตรการดังกล่าวละเมิดพันธกรณีการไม่เลือกปฏิบัติตามความตกลงภายใต้ WTO ส่วนอีกด้านหนึ่งนั้น ทั้งผู้เกี่ยวข้องระดับนโยบายและข้าราชการระดับสูงต่าง *‘ยืนกราน’* ทำนองเดียวกันว่า มาตรการดังกล่าวนี้ *‘มิได้’* ละเมิดพันธกรณีตามความตกลงแต่ประการใด โดยให้เหตุผลประการหนึ่งว่า รัฐบาลเลือกใช้คำว่า *‘คืนเงิน’* มิใช่ *‘คืนภาษี’* แก่ผู้ซื้อ ไม่ว่าจะรถยนต์ที่ผลิตภายในประเทศหรือรถยนต์ที่นำเข้าจากต่างประเทศนั้นยังคงต้องเสียภาษีสรรพสามิตใน *‘อัตรา’* เดิม ดังนั้นมาตรการคืนเงินนี้จึงมิได้เลือกปฏิบัติกับรถยนต์หนึ่งที่นำเข้าจากต่างประเทศ ประเด็นคำถามจึงมีอยู่ว่า มาตรการการคืนเงินนี้ขัดแย้งกับพันธกรณีการไม่เลือกปฏิบัติตามความตกลงภายใต้ WTO หรือไม่

ความตกลงภายใต้ WTO ครอบคลุมทั้งเรื่องมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้า ทั้งสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตร การค้าบริการระหว่างประเทศ การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า การใช้มาตรการการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า อย่างไรก็ตาม ความตกลงเหล่านี้มีหลักการสำคัญที่เหมือนกันอันเป็นหลักการพื้นฐานของการค้าพหุภาคี คือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ

หลักการไม่เลือกปฏิบัติประกอบด้วย 2 หลักการย่อย คือ การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (หลักการ MFN) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

หลักการ MFN กำหนดให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติต่อสินค้าของประเทศสมาชิกหนึ่งสมาชิกใด ไม่ต้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าจากประเทศสมาชิกอื่น กล่าวคือ หากลดหย่อนการเก็บภาษีนำเข้า รถยนต์จากมาเลเซีย ก็ต้องลดหย่อนการเก็บภาษีนำเข้ารถยนต์จากอินเดียด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจาก ทั้งมาเลเซียและอินเดียต่างเป็นประเทศสมาชิก WTO ส่วนหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้น กำหนดไว้ เพื่อมิให้ใช้มาตรการภายในประเทศกีดกันสินค้านำเข้าจากต่างประเทศไว้อีกชั้นหนึ่ง หากมิได้กำหนด หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติไว้แล้ว สินค้าที่ได้รับประโยชน์จากการลดหย่อนภาษีนำเข้า เมื่อนำเข้ามา จำหน่ายภายในประเทศ อาจไม่สามารถได้รับประโยชน์จากการเข้าถึงตลาดได้อย่างแท้จริง ในกรณีที่ ประเทศสมาชิกเก็บภาษีภายในประเทศกับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ สูงกว่าสินค้าภายในประเทศ

ก่อนการพิจารณาว่า มาตรการค่านเงินรถยนต์นั่งคันแรกจะละเมิดพันธกรณีตามหลักการปฏิบัติ เยี่ยงคนชาติหรือไม่ อาจต้องขยายความเกี่ยวกับพันธกรณีตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเพิ่มเติม กล่าวคือ พันธกรณีตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ตามข้อ 3 ของความตกลงแกตต์ ค.ศ.1994 ซึ่งเป็น ความตกลงหนึ่งภายใต้ WTO นั้น ไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะการเลือกปฏิบัติในเรื่องการเก็บภาษีและ ค่าภาระภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงเรื่องกฎหมาย ข้อบังคับ และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับ การขาย การเสนอขาย การซื้อ การจัดจำหน่าย การขนส่ง และการใช้อีกด้วย (ดูตารางที่ 1)

การไม่เลือกปฏิบัติในส่วนของการใช้กฎหมาย ข้อบังคับ และข้อกำหนดดังกล่าวนี้ จะเป็นการ ละเมิดพันธกรณีการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติต่อเมื่อครบเงื่อนไขขององค์ประกอบ 3 ประการคือ (1) มาตรการ ข้อพิพาทเป็นกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการขาย การเสนอขาย การซื้อ การ จัดจำหน่าย การขนส่ง หรือการใช้ (2) ผลิตภัณฑ์นำเข้าและผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเป็นผลิตภัณฑ์ ที่เหมือนกัน (3) ปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าต้อยไปกว่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในส่วนของมาตรการค่านเงินรถยนต์นั่งคันแรกตามองค์ประกอบดังกล่าว พบว่า (1) มาตรการค่านเงินเป็นกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการซื้อ อย่างแน่นอน เนื่องจากมีผลต่อการตัดสินใจซื้อรถยนต์ของผู้บริโภคที่จะซื้อรถยนต์นั่งที่ผลิตภายในประเทศหรือนำเข้า จากต่างประเทศ (2) รถยนต์นั่งที่นำเข้าจากต่างประเทศ เช่น รถยนต์ยี่ห้อโปรตอน รุ่น saga หรือ รถยนต์ยี่ห้อเกีย รุ่น Picanto เป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันกับรถยนต์นั่งที่ผลิตภายในประเทศ เช่น รถยนต์ยี่ห้อโตโยต้า รุ่นวียอส หรือรถยนต์ยี่ห้อฮอนด้า รุ่นซิติ ไม่ว่าจะพิจารณาจากลักษณะทาง กายภาพของผลิตภัณฑ์ รสนิยมหรือความชอบของผู้บริโภค ประโยชน์ใช้สอย หรือพิภคัฒตราภาษี ศุลกากรตามระบบฮาร์โมนี และ (3) มีการปฏิบัติต่อรถยนต์นั่งที่นำเข้าจากต่างประเทศต้อยไปกว่า รถยนต์นั่งที่ผลิตภายในประเทศ เนื่องจากผู้ซื้อรถยนต์นั่งที่นำเข้าจากประเทศมิได้รับค่านเงิน (ประมาณ 63,000-100,000 บาท) อันทำให้สภาพการแข่งขันของรถยนต์นั่งนำเข้าจากต่างประเทศ

ตัวยกกว่ารถยนต์ที่ผลิตภายในประเทศ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ มาตรการคืนเงินรถยนต์คันแรกนั้น ละเมิดพันธกรณีตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

คำถามที่พึงพิจารณาต่อมาคือ หากมาตรการนี้ละเมิดพันธกรณีตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ แล้วจะเกิดผลอย่างไรต่อไทย ประเด็นหนึ่งที่มีการกล่าวถึงในช่วงที่ผ่านมาคือ หากไทยละเมิดพันธกรณีตามความตกลงภายใต้ WTO แล้ว ไทยอาจต้องโดนประเทศสมาชิกอื่น (ที่ได้รับความเสียหาย) ฟ้องร้องต่อ WTO ได้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการ 'หาความกัน' นี้ มิได้เป็นประเด็นหลัก เนื่องจากกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ WTO ใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน (ประมาณ 10-14 เดือน สำหรับการทำความวินิจฉัย ไม่รวมถึงระยะเวลาหาข้อยุติเกี่ยวกับระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย และการปฏิบัติตามข้อแนะนำ) นอกจากนี้ ข้อแนะนำของคณะพิจารณาก็เป็นไปในลักษณะที่ ให้ประเทศที่ละเมิดความตกลงยกเลิกมาตรการข้อพิพาทนั้นเสีย ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากกรอบระยะเวลาโครงการคืนเงินรถยนต์คันแรกแล้ว ค่อนข้างชัดเจนว่า โครงการ/มาตรการคืนเงินรถยนต์คันแรกนี้จะสิ้นสุดก่อนมีคำวินิจฉัยของคณะพิจารณา WTO นั่นคือ มาตรการข้อพิพาทได้ยุติก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยอยู่เอง แต่ประเด็นเกี่ยวกับมาตรการคืนเงินรถยนต์คันแรกที่สำคัญยิ่งกว่ามีอย่างน้อย 2 ประเด็น (1) ประโยชน์จากการเปิดเสรีการค้าและการเจรจาการค้าระดับพหุภาคี และ (2) ความคุ้มค่าของมาตรการ

ประโยชน์หนึ่งของการเปิดเสรีการค้าซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งขององค์การการค้าโลก คือ การจัดสรรทรัพยากรระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และผู้บริโภคซื้อสินค้าราคาถูกลงและเลือกสินค้าได้หลากหลายตรงหรือสอดคล้องกับรสนิยมการบริโภคยิ่งขึ้น การใช้มาตรการอันขัดต่อหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินี้ จึงเป็นการปฏิเสธประโยชน์ที่ควรพึงได้รับจากการเปิดเสรีการค้า นอกจากนี้ การมีพฤติกรรมไม่ 'ไม่ยี่หระ' ต่อการปฏิบัติตามความตกลง ย่อมสะท้อนได้ว่า ความตกลงการค้าระดับพหุภาคี ซึ่งมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือ การผูกพันนโยบายการเปิดเสรีการค้าหรือการลดโอกาสให้ประเทศต่างๆ ใช้มาตรการกีดกันการค้าโต้ตอบกัน ย่อมมีต้อง 'แยแส' อีกต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงรายได้จากภาษีสรรพสามิตที่หายไปจากโครงการ 'คืนเงิน' รถยนต์คันแรก มูลค่าประมาณ 30,000 ล้านบาทแล้ว หากใช้รายได้จากภาษีเหล่านี้เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการทุกภัยในปัจจุบัน หรือใช้ซ่อมแซมสะพาน ถนน และสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ที่เสียหายจากอุทกภัย จะเป็นประโยชน์กว่าหรือไม่ ในสภาพการณ์ที่งบประมาณแผ่นดินเข้าชั้น 'ชักหน้าไม่ถึงหลัง'

ตารางที่ 1

องค์ประกอบการละเมิดพันธกรณีตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ในข้อ 3 ความตกลงแกตต์ ค.ศ.1994

	ข้อ 3 วรรค 2 ประโยคแรก	ข้อ 3 วรรค 2 ประโยคที่สอง	ข้อ 3 วรรค 4
มาตรการ	ภาษีและค่าภาระภายใน	ภาษีและค่าภาระภายใน	กฎหมาย ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการขาย การเสนอขาย การซื้อ การขนส่ง หรือ การใช้
ผลิตภัณฑ์	ผลิตภัณฑ์นำเข้าและผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเป็น 'ผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกัน' (Like Product)	ผลิตภัณฑ์นำเข้าและผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเป็น 'ผลิตภัณฑ์ที่แข่งขันกันโดยตรงหรือทดแทนกัน'	ผลิตภัณฑ์นำเข้าและผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเป็น 'ผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกัน'
ลักษณะการเลือกปฏิบัติ	เก็บภาษีผลิตภัณฑ์นำเข้า 'เกินกว่า' ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ	เก็บภาษีผลิตภัณฑ์นำเข้า 'แตกต่างจาก' ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ	ปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์นำเข้า 'ด้อยไปกว่า' ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ
เงื่อนไขเพิ่มเติม		เพื่อเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ	