

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้อตกลงของแกตต์ได้สนับสนุนให้มีการเปิดเสรีทางการค้า (trade liberalization) เป็นหลักและถือว่ามาตรการคุ้มครองเป็นข้อยกเว้น ในขณะที่ประเทศต่างๆ ต่างก็ถือว่ามาตรการคุ้มครองเป็นหลักแต่การเปิดเสรีเป็นข้อยกเว้น อย่างไรก็ตามเมื่อไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก ไทยได้ถือปฏิบัติตามกฎระเบียบของแกตต์โดยดำเนินการผ่อนคลายมาตรการต่างๆ ที่ให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมลงเพื่อก่อให้เกิดการค้าที่เสรีมากขึ้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 87 บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม.....”

อุตสาหกรรมรถยนต์ของไทยนั้นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีและเงินทุนจากต่างประเทศ เมื่อนักลงทุนต่างประเทศเข้ามาลงทุนย่อมปรารถนาที่จะได้รับการคุ้มครองจากการแข่งขันทั้งภายนอกและภายในประเทศ ในอดีตรัฐบาลได้ใช้มาตรการเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์ดังต่อไปนี้

1. อัตราภาษีนำเข้าที่แตกต่างกันระหว่างรถยนต์นำเข้าสำเร็จรูป (CBU : Completely Built Up) และชิ้นส่วนถอดแยกส่วนครบชุดเพื่อนำมาประกอบรถยนต์ภายในประเทศ (CKD : Completely Knocked-Down) โดยที่อัตราภาษีนำเข้าของ CBU สูงกว่าของ CKD
2. การจำกัดจำนวนรถยนต์นำเข้า
3. การจำกัดจำนวนนักลงทุนรายใหม่ที่เข้ามาในอุตสาหกรรมรถยนต์โดยกำหนดเงื่อนไขในการประกอบกิจการให้มีความยากยิ่งขึ้น
4. ห้ามตั้งโรงงานประกอบรถยนต์ขึ้นใหม่แต่อนุญาตให้ขยายโรงงานได้
5. การควบคุมราคารถยนต์
6. การกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการรถยนต์บางประเภท
7. ห้ามเปลี่ยนแปลงแบบรถยนต์เพื่อลดการแข่งขันในประเทศ เป็นต้น

ต่อมาเมื่อ พ.ศ.2535 รัฐบาลได้เริ่มใช้นโยบายเปิดเสรีอุตสาหกรรมรถยนต์เนื่องจากได้รับแรงกดดันจากแกตต์ให้รัฐบาลปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ดังนั้นรัฐบาลจึงดำเนินการมาตรการ

ต่างๆ เพื่อเปิดเสรีทางการค้า ได้แก่ การยกเลิกการห้ามนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปบางขนาดเพื่อแลกกับการยกเลิกการควบคุมจำนวนรุ่นและแบบของรถยนต์ที่ประกอบในประเทศ¹ การลดภาษีรถสำเร็จรูปนำเข้า การลดช่องว่างของราคารถปิกอัพและรถยนต์นั่ง เป็นต้น อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมรถยนต์ที่เป็นบริษัทข้ามชาติย่อมสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปิดเสรีทางการค้าได้ แต่อุตสาหกรรมรถยนต์ของคนไทยแท้ๆ ที่ผลิตรถยนต์ดัดแปลงย่อมไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการทั้งภายในและภายนอกประเทศได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีมาตรการคุ้มครองเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดที่มีอยู่ ดังเช่นประกาศของกรมสรรพสามิต ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543 เกี่ยวกับ คุณสมบัติผู้ประกอบการอุตสาหกรรมซึ่งกระทำการดัดแปลงที่ประกอบกิจการเป็นธุรกิจ ต้องไม่เป็นผู้ผลิตรถยนต์และไม่มีความสัมพันธ์ในด้านการจัดการ การควบคุม หรือร่วมทุนกับผู้ผลิตรถยนต์ และกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิตแตกต่างจากผู้ผลิตรถยนต์เพื่อให้รถยนต์กระบะดัดแปลงสามารถแข่งขันได้ในด้านราคา

เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการพัฒนาให้ไทยเป็นฐานการผลิตรถยนต์ในภูมิภาคเอเชีย (Detroit of Asia) จึงได้ดำเนินมาตรการเพื่อจูงใจนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนและการดำเนินการของภาครัฐได้ประสบผลสำเร็จมีนักลงทุนต่างชาติรายใหม่ๆ เข้ามา ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมหลายราย ไม่ว่าจะเป็น GM FORD BMW เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลต้องมีการกำกับดูแลเพื่อให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไม่ว่าทั้งรายเก่าหรือรายใหม่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมภายในประเทศ (มาตรา 87 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) และสามารถแข่งขันได้ในระดับโลกภายใต้ข้อตกลงของแอกตต์ เมื่อความสามารถในการแข่งขันไม่เท่าเทียมกันย่อมต้องมีการปรับเพื่อให้สามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ริเริ่มให้มีองค์การทางเศรษฐกิจเพื่อเข้ามาดูแลการค้าระหว่างประเทศปัจจุบันคือองค์การการค้าโลก แต่การกระทำของสหรัฐอเมริกากลับมีลักษณะเข้าข่ายการกีดกันทางการค้าเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยนำมาตรการต่างๆ มาใช้ ได้แก่ มาตรฐานอุตสาหกรรมของรถยนต์นำเข้าที่สูงกว่าระดับทั่วไป การปิดฉลากสินค้ารถยนต์ การเรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมนอกจากภาษีขาเข้ารถยนต์ (Luxury Tax, Corporate Average Fuel

¹ พัชรี สีโรส, รัฐไทยกับธุรกิจใอุตสาหกรรมรถยนต์. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน 2540), หน้า 41.

Economy Payment, Gas Guzzler Tax)² เป็นต้น แต่ไม่ใช่มีเพียงสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่มีการกีดกันทางการค้า ประเทศอื่นๆ ก็มี เช่น ไต้หวันมีการกำหนดโควตาการนำเข้ารถยนต์และต้องมีหนังสือรับรองการส่งออก มาเลเซียมีนโยบายรถยนต์แห่งชาติ “Proton Saga” ประกอบกับมีการกีดกันการนำเข้ารถยนต์โดยกำหนดอัตราภาษีศุลกากรไว้สูง และไม่ยอมโอนย้ายสินค้ารถยนต์ประเภท CKD/CBU ในบัญชียกเว้นลดภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List : TEL) กลุ่มสุดท้าย เข้ามาลดตามกำหนดเวลาในรอบของอาฟต้า ฯลฯ

เมื่อพิจารณาตามข้อตกลงการค้าของแกตต์ ได้มีการกำหนดกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้ให้ถือปฏิบัติ ขณะเดียวกันได้ระบุถึงข้อยกเว้นไว้ด้วย ดังนั้นประเทศต่างๆ ย่อมสามารถใช้ประโยชน์จากกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ และข้อยกเว้นที่มีอยู่เพื่อเป็นประโยชน์แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่การใช้อำนาจที่ผิดโดยบิดเบือนวัตถุประสงค์ของแกตต์ ในการสนับสนุนให้เปิดเสรีทางการค้าก็เท่ากับเป็นการสร้างอำนาจต่อรอง (bargaining power) ให้กับประเทศนั้นและก่อให้เกิดภาวะกับผู้ส่งออกของประเทศอื่นโดยที่ทำให้ต้นทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งประเทศใดๆ ก็ตามที่มีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า ประเทศที่ได้รับผลกระทบอาจใช้มาตรการตอบโต้หรือมีการร้องเรียนต่อแกตต์

ภายใต้ระบบการเปิดเสรีทางการค้าเช่นนี้ ส่งผลให้แต่ละอุตสาหกรรมมีการแข่งขันอย่างรุนแรงเพื่อให้สามารถอยู่รอดในตลาดโลก ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายควรมีส่วนผลักดันให้ธุรกิจสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกและมาตรการต่างๆที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขันของธุรกิจควรจะได้รับการปรับปรุง อย่างไรก็ตามการกำหนดมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ย่อมอยู่ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ไปผูกพันไว้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “มาตรการการค้าเสรีและการคุ้มครองทางการค้า : กรณีศึกษา กฎระเบียบนโยบาย เกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อครอบคลุมถึงประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

² สำนักพัฒนานโยบาย มาตรการและระบบสารสนเทศ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, “มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี ประเทศสหรัฐอเมริกา 1999”, มกราคม 2543. (เอกสารเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต)

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการค้าเสรีและการคุ้มครองทางการค้า และ ที่มาของอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย
2. หลักเกณฑ์และนโยบายเกี่ยวกับการค้าเสรีและการคุ้มครองทางการค้า
3. นโยบายและกฎระเบียบที่มีผลต่อความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย
4. วิเคราะห์นโยบายและกฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขันของอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย
5. แนวทางการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครอบคลุมเฉพาะรถยนต์นั่ง รถบรรทุกเล็ก (ปิกอัพ) และรถยนต์กระบะดัดแปลง ซึ่งมีบทบาทอย่างมากต่ออุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย และสอดคล้องกับนโยบายสนับสนุนของรัฐบาล นอกจากนี้รถยนต์เหล่านี้สามารถใช้ทดแทนกันได้ สำหรับการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของรัฐจะพิจารณาเฉพาะมาตรการที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันของอุตสาหกรรมรถยนต์

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

นโยบายและกฎระเบียบของรัฐเกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทยที่เพียงพอ เช่น เรื่องภาษีแรงงาน การวิจัย จึงสมควรทำการศึกษาเพื่อระบุข้อบกพร่องและจุดอ่อนของนโยบายและกฎหมายของรัฐดังกล่าวเพื่อหาข้อเสนอแนะต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

เพื่อที่ทำให้บรรลุรอบที่กำหนดไว้ การศึกษาเรื่องนี้จึงได้ทำการค้นคว้าจากข้อมูลด้านเอกสารทั้งหนังสือและสิ่งพิมพ์ต่างๆ การสัมภาษณ์ รวมตลอดถึงข้อมูลในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการศึกษาเรื่องนี้คาดว่าจะได้ประโยชน์ในแง่ต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นเอกสารทางวิชาการเพื่อประโยชน์ในการค้นคว้าและศึกษาเกี่ยวกับมาตรการการค้าเสรีและการคุ้มครองทางการค้าสำหรับอุตสาหกรรมรถยนต์
2. ผลจากการวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับภาครัฐในการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายให้เหมาะสมต่อไป และสำหรับภาคเอกชนสามารถนำผลจากการวิจัยไปปรับปรุงการดำเนินธุรกิจของตน
3. สามารถนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาเรื่องนี้ไปเป็นแนวทางศึกษา วิเคราะห์ กับ อุตสาหกรรมอื่นว่าควรมีการปรับปรุงเช่นไรเพื่อให้สามารถแข่งขันได้