

แนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะเพื่อสร้างความ
เป็นธรรมทางการค้า

โดย

นายวันชัย วราวิทย์
รองอธิบดี
กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

บทคัดย่อ

เรื่อง **แนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้า**

ลักษณะวิชา **การเศรษฐกิจ**

ผู้วิจัย **นายวันชัย วราวิทย์** **หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙**

มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-dumping Measure) เป็นมาตรการทางการค้าที่ประเทศสมาชิก WTO สามารถใช้มาตรการเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าแก่อุตสาหกรรมภายในที่ได้รับคามเสียหาย หรือมีแนวโน้มที่จะได้รับความเสียหายจากการทุ่มตลาดอันเกิดจากการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งหากพบว่ามี การทุ่มตลาด พบว่าอุตสาหกรรมภายในของตนเองมีความเสียหาย และความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในนั้นเป็นผลมาจากการทุ่มตลาด ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้นำเข้าสามารถประกาศให้เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดจากการนำเข้าสินค้าทุ่มตลาดดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าแก่อุตสาหกรรมภายใน อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องหรือผู้บริโภคและประชาชนของชาติในภาพรวม

การคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) อย่างเป็นระบบ ซึ่งหมายถึงการพิจารณาประโยชน์ของประเทศในภาพรวมและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกำหนดนโยบายหรือมาตรการทางการค้าอย่างรอบคอบรอบด้าน จะทำให้การตัดสินใจใช้มาตรการทางการค้าเป็นที่ยอมรับแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย สามารถสร้างความเป็นธรรมแก่อุตสาหกรรมภายใน และไม่ทำให้ผู้ใช้ในอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงหรือผู้บริโภคต้องแบกรับภาระมากเกินไป การใช้มาตรการทางการค้าอย่างสมเหตุสมผลจะส่งผลให้ประเทศไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระยะยาว

ผลจากการวิจัยพบว่าประเทศไทยจะต้องมีคณะกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะลักษณะที่เป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อดำเนินการไต่สวนและวิเคราะห์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test) อย่างเป็นเอกเทศ โดยการไต่สวนจะต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรมและกระบวนการที่ชอบธรรม (Principles of fairness and due process) โดยให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะอย่างโปร่งใส และดำเนินการไต่สวนเฉพาะจากข้อมูลและประเด็นที่ผู้ยื่นคำขอได้แสดงรายละเอียดและหลักฐานว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยจะต้องมีข้อเท็จจริงสนับสนุนอันมิใช่เป็นเพียงการกล่าวอ้าง หรือการคาดการณ์ หรือความเป็นไปได้ที่ไกลเกินเหตุ โดยคณะกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจะต้องประกาศผลการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบอย่างโปร่งใส และพร้อมที่จะตอบคำถามต่อสาธารณะในประเด็นประโยชน์สาธารณะอย่างละเอียดและชัดเจน

คำนำ

ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้กำหนดมาตรการทางการค้าจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ซึ่งหมายถึงประโยชน์ของประเทศในภาพรวมที่เกิดขึ้นจากใช้มาตรการ เพื่อให้มั่นใจว่าเป็นการใช้มาตรการทางการค้านั้นๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยอย่างแท้จริง ไม่ลำเอียงหรือแนวโน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่ง และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการค้า เป็นที่ยอมรับแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย สามารถสร้างความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-dumping Measure) เป็นมาตรการทางการค้าที่ประเทศไทยใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าแก่อุตสาหกรรมภายในที่ได้รับความเสียหาย หรือมีแนวโน้มที่จะได้รับความเสียหายจากการทุ่มตลาดอันเกิดจากการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่ไม่เป็นธรรม การปกป้องอุตสาหกรรมชั้นกลางได้ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องจากอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก ดังนั้น การศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดประโยชน์สาธารณะในอุตสาหกรรมเหล็ก เพื่อนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดกระบวนการและรูปแบบการเปลี่ยนแปลง ได้สวนประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะสามารถวิเคราะห์เป็นแนวทางที่เหมาะสมและหน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปใช้ เพื่อให้การพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ชัดเจน

ผู้วิจัยขอขอบคุณวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรและคณาจารย์ทุกท่าน ที่ได้ให้การสนับสนุนด้านวิชาการและความรู้ ความเข้าใจในการจัดทำเอกสารวิจัย และหวังว่าผลจากการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจ เพื่อการนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าในมิติต่าง ๆ ต่อไป

(นายวันชัย วราวิทย์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒ ทฤษฎีและแนวคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ	๖
ทฤษฎีและแนวคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของไทย	๖
ทฤษฎีและแนวคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของต่างประเทศ	๗
แนวคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบมาตรการตอบโต้	
การทุ่มตลาดของไทยและต่างประเทศ	๙
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๒
สัมภาษณ์ประสบการณ์และมุมมองของหน่วยงานไตสวนต่อการพิจารณาประโยชน์	
สาธารณะในงานเสวนาวิชาการ Bangkok International Symposium on Trade	
Remedy ๒๐๑๗ ระหว่างวันที่ ๒๓-๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐	๓๓
สรุป	๓๖
บทที่ ๓ วิเคราะห์การไตสวนประโยชน์สาธารณะในอุตสาหกรรมเหล็กไทย	๓๗
ภาพรวมของอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าไทย	๓๗
สถานะการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กที่นำเข้าจากต่างประเทศ	๔๔
ตัวอย่างข้อร้องเรียนประโยชน์สาธารณะในการไตสวนมาตรการตอบโต้	
การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กของไทย	๔๕
สรุปประเด็นการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็ก	๕๐
กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา	
อุตสาหกรรมเหล็กไทย	๕๐
อุตสาหกรรมเหล็กไทยกับห่วงโซ่มูลค่าโลก (Global Value Chain)	๕๑

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
กรอบแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจากการใช้มาตรการตอบโต้ การทุ่มตลาดสำหรับอุตสาหกรรมเหล็กไทย	๕๓
สรุป	๕๔
บทที่ ๔ แนวทางและกระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ	๕๖
ผลการสัมภาษณ์	๕๖
แนวทางและกระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะภายใต้ พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้า จากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒	๖๕
ทดสอบวิเคราะห์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test) ในอุตสาหกรรมเหล็กไทยจากกรณีตัวอย่างการใช้มาตรการตอบโต้ การทุ่มตลาดกับสินค้าเหล็ก	๗๑
สรุป	๗๓
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๗๔
สรุป	๗๔
ข้อเสนอแนะ	๗๖
บรรณานุกรม	๗๙
ภาคผนวก ๘๑	
สถานะการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กที่นำเข้าจากต่างประเทศ (ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๙)	๘๑
ประวัติย่อผู้วิจัย	๘๖

สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

๓-๑	โครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็ก	๓๘
๓-๒	ผู้ผลิตและเหล็กกล้าในประเทศไทย (ปี ๒๕๕๖)	๓๙
๓-๓	แสดงการใช้ผลิตภัณฑ์เหล็กต่างๆ ในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง	๔๑

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
๑-๑ ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ของอุตสาหกรรมเหล็กไทย	๒
๒-๑ ขั้นตอนการไตสวนประโยชน์สาธารณะของแคนาดา	๑๑
๒-๒ แผนภูมิองค์กรของ CAMEX	๒๑
๒-๓ แผนภูมิขั้นตอนการทำงานระหว่าง CAMEX กับ DECOM	๒๑
๓-๑ ห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมเหล็ก	๓๘
๓-๒ ห่วงโซ่อุปทานของผลิตภัณฑ์เหล็ก	๔๑
๓-๓ มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดที่ใช้กับเหล็กทรงแบน	๔๔
๓-๔ มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดที่ใช้กับเหล็กทรงยางและเหล็กรูปพรรณ	๔๕
๓-๕ กรอบแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของอุตสาหกรรมเหล็กไทย	๕๔
๔-๑ แนวทางการไตสวนประโยชน์สาธารณะของไทย	๖๘
๔-๒ แนวทางการเสนอข้อพิจารณาต่อคณะกรรมการ ทตอ. เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้า	๗๑
๔-๓ ราคาสินค้าของอุตสาหกรรมต่อเนื่องในประเทศ	๗๒
๔-๔ คาดการณ์ราคาสินค้าภายหลังการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด	๗๒

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-dumping Measure) เป็นมาตรการทางการค้าที่ประเทศไทยใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าแก่อุตสาหกรรมภายในที่ได้รับความเสียหาย หรือมีแนวโน้มที่จะได้รับความเสียหายจากการทุ่มตลาดอันเกิดจากการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งหากพบว่ามี การทุ่มตลาดและความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในของไทย โดยพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในนั้นเป็นผลมาจากการทุ่มตลาด ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้นำเข้าสามารถประกาศให้เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดต่อสินค้าทุ่มตลาดดังกล่าวได้ ซึ่งจะปรากฏเป็นมาตรการเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดที่เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากภาษีนำเข้าปกติ ส่งผลให้สินค้าทุ่มตลาดที่นำเข้ามีราคาขายในประเทศไทยสูงขึ้น อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมทางการค้าธรรมแก่ อุตสาหกรรมภายในของไทย โดยในปี ๒๕๕๙ ประเทศไทยใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับสินค้า เหล็กจากต่างประเทศเป็นจำนวนถึง ๑๗ กรณี เช่น สินค้าเหล็กรีดร้อนชนิดเป็นม้วนและไม่เป็นม้วน เหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็นชนิดม้วน แผ่นและแผ่นแถบเหล็กโครงสร้างรูปพรรณหน้าตัดรูปตัว H เป็นต้น^๑

ทั้งนี้ อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าในประเทศไทยถือเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญ ต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในการ พัฒนาประเทศ และเป็นอุตสาหกรรมต้นน้ำสำหรับอุตสาหกรรมต่อเนื่องมากมาย โดยทั่วไปสามารถ แบ่งได้เป็น ๓ ขั้นตอน ได้แก่ อุตสาหกรรมเหล็กขั้นต้น อุตสาหกรรมเหล็กขั้นกลาง และอุตสาหกรรม เหล็กขั้นปลาย สำหรับอุตสาหกรรมเหล็กในประเทศไทยเป็นอุตสาหกรรมเหล็กขั้นกลาง และขั้นปลาย โดยปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีอุตสาหกรรมเหล็กขั้นต้น ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีนำเอาวัตถุดิบคือ สินแร่เหล็ก มาถลุงเป็นวัตถุดิบพื้นฐานเพื่อนำไปใช้ในอุตสาหกรรมขั้นกลาง และขั้นปลาย

อุตสาหกรรมเหล็กขั้นกลางเป็นการผลิตเหล็กที่เรียกว่า ผลิตภัณฑ์เหล็กสำเร็จรูปและ ผลิตภัณฑ์เหล็กสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์เหล็กกึ่งสำเร็จรูปในประเทศไทยที่ผลิตได้ ได้แก่ บิลเล็ต (Billet) และ สแลบ (Slab) ซึ่งผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูปเหล่านี้จะถูกส่งต่อไปยังการผลิตเหล็กสำเร็จรูป ได้แก่ เหล็กทรงยาว และเหล็กทรงแบน เพื่อส่งต่อไปยังอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ โดยในปี ๒๐๑๓ ผู้ใช้ เหล็กในประเทศไทยร้อยละ ๕๐.๙ ใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง (เหล็กเส้น, ตะปู, สลิง, เหล็กโครงสร้าง อาคาร, เหล็กกันสนิม, โครงสร้าง, ท่อ, เหล็กมุงหลังคา) และร้อยละ ๒๒.๔ ใช้ในอุตสาหกรรมยานยนต์ และชิ้นส่วน (เพลลา, เฟือง, สลักภัณฑ์, ลวดเสริมยางรถ, กะทะล้อ, กันชน, โครงหรือตัวถังรถ, ท่อ) ร้อยละ ๑๐.๘ อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า (แกนหมุนในอุปกรณ์ไฟฟ้า, สปริง, สลักภัณฑ์, ถังเครื่อง ชักผ้า, ชิ้นส่วนไมโครเวฟ, โครงสร้างภายนอกภายใน, เปลือกคอมพิวเตอร์) ร้อย

^๑ กองปกป้องและตอบโต้ทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ. “สถานะการใช้มาตรการทางการค้า AD/CVD/SG ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๙”. (เอกสารราชการ. ๒๕๕๙).

ละ ๑๑.๗ ในอุตสาหกรรมเครื่องจักรกล (ตู้คอนเทนเนอร์, แทนเครื่องจักร, ตัวถังเรือ, แท็งก์, แผ่นระบายความร้อน) และร้อยละ ๔.๓ ในอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ (ถังแก๊ส, กระจ่าง)^๒

แผนภาพที่ ๑-๑ ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ของอุตสาหกรรมเหล็กไทย



อย่างไรก็ดี การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมเหล็กขั้นกลางจากปัญหาการทุ่มตลาดจากประเทศอื่นๆ ได้ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องจากอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้ยุติการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับสินค้าที่มาจากต่างประเทศ เนื่องจากอุตสาหกรรมต่อเนื่องประสบกับปัญหาต่างๆ เช่น

๑. ต้นทุนการผลิตสินค้าต่อเนื่องสูงขึ้น เพราะสินค้าเหล็กที่เป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตถูกใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ทำให้ราคาขายสินค้าผลิตภัณฑ์เหล็กทั้งในประเทศและต่างประเทศสูงกว่าประเทศคู่แข่ง ทำให้เสียโอกาสในการทำธุรกิจหรือการประมูลงานกับคู่แข่งจากต่างประเทศ
๒. ประสบกับปัญหาขาดแคลนวัตถุดิบ เพราะเหล็กบางประเภทผู้ผลิตเหล็กในไทยไม่สามารถผลิตได้ เนื่องจากปริมาณการสั่งซื้อที่น้อยจนไม่มีความคุ้มต้นทุนการผลิต
๓. ประสบกับภาวะขาดทุนต่อเนื่องจนอาจต้องปิดกิจการหรือย้ายฐานการผลิตไปประเทศเพื่อนบ้าน

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยมีการบริโภคเหล็กจำนวน ๑๖.๗๓ ล้านตัน หดตัว ๓.๕% เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า จำแนกเป็นการบริโภคเหล็กทรงยาว ๖.๑ ล้านตัน เหล็กทรงแบน ๑๐.๖ ล้านตัน ผลิตภัณฑ์เหล็กที่มีการใช้งานมากที่สุดคือ เหล็กแผ่นรีดร้อน ๖.๗๒ ล้านตัน รองลงมาคือ เหล็กเส้น ๓.๘๕ ล้านตัน และเหล็กแผ่นเคลือบ ๓.๘๑ ล้านตัน ตามลำดับ^๓ จึงเห็นได้ว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่อุปทานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือสินค้าวัตถุดิบ

^๒ วรวิทย์ หล้าเต็น. สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย. “สรุปภาพรวมสถานการณ์อุตสาหกรรมเหล็ก”. ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗.

^๓ สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย. “ข้อมูลสรุปอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าของประเทศไทย (Summary of Steel Industry Profile)”. กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙.

ภายในประเทศและที่นำเข้ามาจากต่างประเทศมีราคาสูงขึ้น ทำให้ต้นทุนของผู้ผลิตอุตสาหกรรมต่อเนื่องมีราคาสูงตามไปด้วย ส่งผลให้มีผู้นำเข้าสินค้าสำเร็จรูปจากต่างประเทศเห็นโอกาสและสั่งสินค้าเข้ามาแข่งขันกับอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น สินค้าเครื่องจักร สินค้าท่อ สินค้าชิ้นส่วนยานยนต์ สินค้าก่อสร้าง ทำให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องได้รับความเสียหายและอาจเกิดผลกระทบต่อเนื่อง (Domino Effect) ย้อนกลับไปทำลายอุตสาหกรรมต้นน้ำและกลางน้ำของตนเองได้

จึงเห็นได้ว่า แม้การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าแก่อุตสาหกรรมภายใน แต่ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องหรือผู้บริโภคและประโยชน์ของชาติในภาพรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และถึงแม้ว่ากฎหมายพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้กำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ซึ่งหมายถึงประโยชน์ของประเทศในภาพรวมที่เกิดขึ้นจากใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด แต่กฎหมายก็ได้กำหนดแนวทางหรือวิธีการพิจารณาในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ส่งผลให้การไต่สวนยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจน อาจทำให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจได้รับข้อมูลหรือหลักฐานประกอบการตัดสินใจที่จำกัดหรือขาดการพิจารณาประโยชน์ของประเทศในภาพกว้าง ซึ่งหากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจได้รับข้อมูลจากผู้ทำการไต่สวนอย่างรอบคอบรอบด้านแล้ว ก็จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าการตัดสินใจใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลผ่านการประมวลอย่างมีหลักเกณฑ์และผ่านแนวทางมาตรฐานการทำงานที่กำหนด ส่งผลให้ผู้ตัดสินใจมีความมั่นใจในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการตัดสินใจเพื่อกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ว่าเป็นการใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยอย่างแท้จริง ไม่ลำเอียงหรือแนวโน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่ง และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการค้า ทำให้การตัดสินใจใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเป็นที่ยอมรับแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย สามารถสร้างความเป็นธรรมแก่อุตสาหกรรมภายใน และไม่ทำให้ผู้ใช้ในขั้นสุดท้ายได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงหรือผู้ผลิตรายย่อยไม่ได้รับความเป็นธรรมทางการค้า ไม่ทำให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องบางส่วนขาดทุนจนไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ส่งผลให้ประเทศไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระยะยาว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดประโยชน์สาธารณะของไทยและของต่างประเทศ ในประเด็นการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้า รวมทั้งศึกษาขั้นตอนการไต่สวนเพื่อรวบรวมหลักฐานข้อมูลต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจ เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดกระบวนการและรูปแบบการเปลี่ยนแปลงไต่สวนประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน

๒. เพื่อเสนอแนะกระบวนการและรูปแบบไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดให้หน่วยงานต่างๆ นำไปใช้ เพื่อให้การพิจารณาและตัดสินใจมีหลักเกณฑ์และมาตรฐาน

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เน้นการวิจัยเฉพาะกระบวนการและรูปแบบการพิจารณาประโยชน์สาธารณะเพื่อประโยชน์ตามกฎหมายพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ในส่วนของแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะเพื่อความเป็นธรรมทางการค้าจะเป็นหลักการและแนวความคิดเฉพาะเจาะจงกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการพิจารณาตอบโต้การทุ่มตลาดกับอุตสาหกรรมเหล็กในประเทศไทยเท่านั้น

๓. การวิจัยจะศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดประโยชน์สาธารณะของประเทศต่างๆ เช่น สหภาพยุโรป แคนาดาและบราซิล เป็นต้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและวิถีคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ และมุ่งเน้นศึกษาประเด็นทางการโต้สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะเพื่อความเป็นธรรมทางการค้าในการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน รวมทั้งสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนอุตสาหกรรมภายในประเทศ ผู้แทนอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า ผู้แทนรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อให้ได้แนวทางการโต้สวนที่เหมาะสม ชัดเจน ทำไปใช้ได้จริง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. จะทำให้ได้กระบวนการและรูปแบบการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการพิจารณามาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าที่หน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการตัดสินใจใช้มาตรการทางการค้าอื่นๆ เพื่อลดผลกระทบและสร้างความเป็นธรรมทางการค้าในภาพรวมของประเทศ

๒. ได้แนวคิดในการโต้สวนมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน ในประเด็นประโยชน์สาธารณะ ที่ครบถ้วน รอบคอบ รอบด้าน

คำจำกัดความ

มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping Measure)	หมายถึง	มาตรการทางการค้าที่ประเทศผู้นำเข้าใช้เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในที่ได้รับ ความเสียหาย หรือมีแนวโน้มที่จะได้รับความเสียหายจากการทุ่มตลาดอันเกิดจากการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่ไม่เป็นธรรม
---	---------	--

การทุ่มตลาด (Dumping)	หมายถึง	การส่งออกสินค้าจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเพื่อประโยชน์ในทางพาณิชย์ โดยที่ราคาส่งออกนั้นต่ำกว่ามูลค่าปกติของสินค้าชนิดเดียวกันที่จำหน่ายเพื่อการบริโภคภายในประเทศผู้ส่งออก/ผู้ผลิตเอง
ความเสียหาย (Injury)	หมายถึง	ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้าที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันกับสินค้าทุ่มตลาดหรือสินค้าที่ได้รับการอุดหนุน
ประโยชน์สาธารณะ (Public Interests)	หมายถึง	ประโยชน์ส่วนใหญ่ของคนในสังคม

บทที่ ๒

ทฤษฎีและแนวคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

ทฤษฎีและแนวคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของไทย

ในประเทศไทยมีการศึกษาและค้นคว้าเกี่ยวกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะไว้ค่อนข้างน้อย จึงไม่มีทฤษฎีและแนวคิดในเรื่องดังกล่าวที่ชัดเจน จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า ส่วนใหญ่มีการกล่าวถึงประโยชน์สาธารณะไว้ในกฎหมายปกครอง ซึ่งโดยหลักการแล้ว ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองโดยมีความมุ่งหมายอะไรก็ได้มิได้ แต่จะต้องออกนิติกรรมปกครองโดยมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

๑. คำจำกัดความและนิยามของประโยชน์สาธารณะ

จากการศึกษาศัพท์กฎหมายและศัพท์บัญญัติทางวิชาการพบว่า คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “Public interest” มีการใช้คำศัพท์ที่แตกต่างกันไปในภาษาไทย เช่น ประโยชน์ต่อสาธารณะ ประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ ประโยชน์แก่ส่วนรวม ผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม เป็นต้น ตัวอย่างเช่น

๑.๑ คณิน บุญสุวรรณ ให้นิยาม “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” ไว้ในพจนานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทยว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ หมายถึง ประโยชน์อันเกิดแก่ประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น”

๑.๒ ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระบุว่า ในหนังสือ พจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ว่า ประโยชน์สาธารณะ หรือ intérêt général ได้แก่ "ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง" โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง คือ การจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ "ประโยชน์สาธารณะ" มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า “บริการสาธารณะ” ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น "บริการสาธารณะ" หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป งานก่อสร้างต่างๆ ไม่จัดว่าเป็นงานโยธาสาธารณะหากมิได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคือ อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว หรือการเวนคืน เป็นต้น”

๑.๓ อาจารย์ธีระ สุธีรวงศ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้คำจำกัดความของประโยชน์สาธารณะไว้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคม”

๑.๔ รศ.ดร.ภริษา วัฒนรุ่ง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ได้อธิบายเกี่ยวกับหลักประโยชน์สาธารณะไว้ว่า “หลักประโยชน์สาธารณะ คือ การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ มิใช่การตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่ง และไม่ใช่อำนาจตอบสนองความต้องการของผู้ที่

ดำเนินการนั่นเอง ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะก็คือ ความต้องการของแต่ละคนที่ตรงกัน และมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มาก หรือเป็นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคม ความต้องการของคนส่วนใหญ่ นั้น เป็นประโยชน์สาธารณะ และมีความแตกต่างกับประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนแต่ละคน”

๒. ประเภทของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๒.๑ ประโยชน์สาธารณะทั่วไป คือ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับแทบทุกคนในสังคม เช่น การรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ หรือการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น

๒.๒ ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่อง คือ ประโยชน์ที่เกิดกับบุคคลบางประเภท เช่น การประกันราคาสินค้าเกษตร หรือการลดค่าใช้จ่ายของผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

๓. การพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

โดยหลักการแล้ว บุคคลผู้จะทำหน้าที่พิจารณาและชี้ว่า สิ่งใดเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองอาจพิจารณาว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะ แต่การพิจารณาของฝ่ายปกครองยังคงตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล โดยศาลจะตรวจสอบว่า สิ่งที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าเป็นประโยชน์สาธารณะนั้น แท้จริงแล้วเป็นประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายมีความมุ่งหมายจะคุ้มครองป้องกันหรือไม่ หากนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น เช่น ประโยชน์ส่วนตัว จะถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทฤษฎีและแนวคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของต่างประเทศ

ในต่างประเทศ ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวคิดของประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไตสวนการทุ่มตลาดและความเสียหายไว้ค่อนข้างมาก โดยมีแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่สำคัญ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

๑. การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เป็นเครื่องมือในการปกป้องประโยชน์สาธารณะของรัฐบาลประเทศผู้นำเข้า

แนวคิดดังกล่าวเห็นว่า เนื่องจากวัตถุประสงค์ของมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด คือ การปกป้องอุตสาหกรรมภายในที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในด้านต่างๆ เช่น ปริมาณการผลิต ปริมาณการขาย ส่วนแบ่งตลาด ผลกำไร การจ้างงาน ค่าจ้างแรงงาน ความสามารถในการเติบโตของกิจการ เป็นต้น มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จึงถูกใช้เพื่อตอบโต้การทุ่มตลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายเพื่อช่วยให้อุตสาหกรรมภายในสามารถฟื้นตัวจากความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือช่วยป้องกันมิให้อุตสาหกรรมภายในได้รับความเสียหายจากการทุ่มตลาด และเพื่อฟื้นฟูให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในตลาดของสินค้าภายใต้การไตสวน จากข้อเท็จจริงนี้ จึงกล่าวได้ว่า การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด คือ การพิจารณาประโยชน์สาธารณะรูปแบบหนึ่ง เพราะหากอุตสาหกรรมภายในได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการค้าและเศรษฐกิจของประเทศผู้นำเข้าในภาพรวมได้

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในอาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่อง ผู้บริโภค ผู้ค้าปลีก ผู้ค้าส่ง และการค้าระหว่างประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออกได้ ในการไต่สวนการทุ่มตลาดและความเสียหายจึงควรคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลต่างๆ ข้างต้นและการค้าระหว่างประเทศที่ดำเนินการไต่สวนและประเทศที่ถูกไต่สวนด้วย บางประเทศ เช่น สหภาพยุโรป แคนาดา บราซิล และไทย จึงได้ตรากฎหมายภายในโดยกำหนดให้มีการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดด้วย แม้ว่า Anti-dumping Agreement ของ WTO ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดผลกระทบของการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ที่อาจมีต่อผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นที่มีใช้อุตสาหกรรมภายใน

๒. ประโยชน์สาธารณะและหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

แนวคิดในข้อนี้เห็นว่า มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เป็นมาตรการฝ่ายเดียวของประเทศผู้นำเข้าที่ใช้เพื่อ “ลงโทษ” หรือ “ตอบโต้” การกระทำของผู้ส่งออกจากต่างประเทศที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมผู้ผลิตภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายใต้หลักแห่งความได้สัดส่วน การตอบโต้ดังกล่าวจะต้องสมน้ำสมเนื้อหรือได้สัดส่วนกับความผิดที่กระทำขึ้น กล่าวคือ อัตราอากรตอบโต้ จะต้องไม่เกินส่วนเหลือของการทุ่มตลาด และไม่ควรถูกเกินส่วนเหลือของความเสียหาย หรือการกำหนดอัตราอากรตอบโต้ตามหลัก Lesser Duty ที่กำหนดให้การเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด จะกำหนดได้เพียงเพื่อชดเชยความเสียหายและจะเกินกว่าส่วนเหลือของการทุ่มตลาดมิได้นั่นเอง

นอกจากนี้ หน่วยงานไต่สวนควรคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่นๆ ที่มีใช้อุตสาหกรรมภายในประกอบการพิจารณาว่าจะบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หรือไม่ด้วย ทั้งนี้ การพิจารณาประโยชน์สาธารณะเป็นการปฏิบัติตามหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ในการไต่สวนการทุ่มตลาดและความเสียหาย หากมองในมุมของประโยชน์สาธารณะ ไม่ควรมีการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด หรือหากพิจารณาแล้วเห็นว่า การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะมีผลกระทบด้านลบมากกว่าด้านบวก ควรกำหนดให้เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด ในอัตราที่ไม่สูงนัก

อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดของ WTO ในปัจจุบันยังเปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถกำหนดอัตราอากรตอบโต้การทุ่มตลาดที่สูงกว่าส่วนเหลือของความเสียหายได้ หรือการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด อาจส่งผลกระทบเชิงลบที่ไม่ได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นๆ ที่มีใช้อุตสาหกรรมภายในได้ แต่สมาชิกของ WTO บางราย ได้ปฏิบัติตามหลักแห่งความได้สัดส่วนโดยการตราบทบัญญัติว่าด้วยหลัก Lesser Duty และการพิจารณาประโยชน์สาธารณะไว้ในกฎหมายภายในของตนเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

๓. ประโยชน์สาธารณะและหลักแห่งความยุติธรรมและกระบวนการที่ชอบธรรม (Principles of fairness and due process)

เนื่องจากกระบวนการไต่สวนการทุ่มตลาดและความเสียหายเป็นกระบวนการกึ่งศาล ดังนั้นหน่วยงานไต่สวนจึงต้องปฏิบัติตามหลักแห่งกระบวนการที่ชอบธรรม (Due process) เพื่อให้

เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย แนวคิดที่ว่าด้วยประโยชน์สาธารณะและหลักแห่งความยุติธรรมและกระบวนการที่ชอบธรรมจึงมุ่งเน้นการให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมกระบวนการไต่สวน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน เช่น สิทธิในการเสนอหลักฐานข้อเท็จจริง สิทธิในการขอให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็น สิทธิในการเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็น สิทธิการเข้าถึงข้อมูลที่เปิดเผยได้ และการมีระยะเวลาที่เพียงพอในการตอบแบบสอบถาม เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ WTO กำหนดให้สมาชิกต้องระบุไว้ในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายของ WTO จะพบว่า เฉพาะ “ผู้มีส่วนได้เสีย” เท่านั้น ที่สามารถใช้สิทธิต่างๆ ข้างต้นได้ นอกจากนี้ Anti-dumping Agreement ของ WTO ยังไม่รวมอุตสาหกรรมต่อเนื่องและผู้บริโภคในรายการของ “ผู้มีส่วนได้เสีย” จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสมาชิกแต่ละประเทศว่าจะถือว่าอุตสาหกรรมต่อเนื่องและผู้บริโภคเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติ กฎหมายภายในของสมาชิกส่วนใหญ่จะไม่ระบุว่าอุตสาหกรรมผู้ใช้ต่อเนื่องและผู้บริโภคสามารถเข้าร่วมเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการไต่สวนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งขัดกับหลักแห่งกระบวนการที่ชอบธรรมที่จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากคำตัดสินหรือคำวินิจฉัยสามารถนำเสนอข้อมูลเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมต่อเนื่องและผู้บริโภคจึงอาจได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดได้

แนวคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของไทยและต่างประเทศ

๑. แนวคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการไต่สวนการทุ่มตลาดของไทย

มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ การตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนต้องคำนึงถึงประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายใน ผู้บริโภค และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะไว้ว่าต้องดำเนินการอย่างไร ที่ผ่านมาในการไต่สวนทุกกรณี กรมการค้าต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการไต่สวนการทุ่มตลาดและความเสียหายจะเสนอผลการไต่สวนพร้อมทั้งประเด็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสินค้าภายใต้การไต่สวนต่อคณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน (คณะกรรมการ ทตอ.) เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่าจะบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดหรือไม่ โดยประเด็นประโยชน์สาธารณะส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับผลกระทบที่อุตสาหกรรมต่อเนื่องหรือผู้บริโภคสินค้าที่ถูกไต่สวนจะได้รับหากมีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หรือดุลยภาพของอุปสงค์และอุปทานของสินค้านั้นในประเทศ เป็นต้น

๒. แนวคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการไต่สวนการทุ่มตลาดของต่างประเทศ

เนื่องจาก Agreement on the Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade ๑๙๙๔ หรือ WTO Anti-Dumping Agreement (ADA) ไม่มี

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการไต่สวนการทุ่มตลาด โดยระบุไว้แต่เพียงหลักการว่า ก่อนที่จะกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับสินค้าจากต่างประเทศ ประเทศที่จะใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะต้องมีการประเมินการไต่สวนที่มีความชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม หากการไต่สวนพบว่าการทุ่มตลาดและมีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ความตกลง ADA เปิดโอกาสให้ประเทศผู้ไต่สวนสามารถเลือกที่จะใช้หรือไม่ใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ก็ได้ ประเทศสมาชิก WTO แต่ละประเทศจึงมีแนวทางเกี่ยวกับการตัดสินใจบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ที่แตกต่างกันแล้วแต่จะเห็นว่าเหมาะสม บางประเทศ เช่น แคนาดาและสหภาพยุโรปมีการนำประเด็นประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจว่าจะบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดหรือไม่

๒.๑ ประเทศแคนาดา

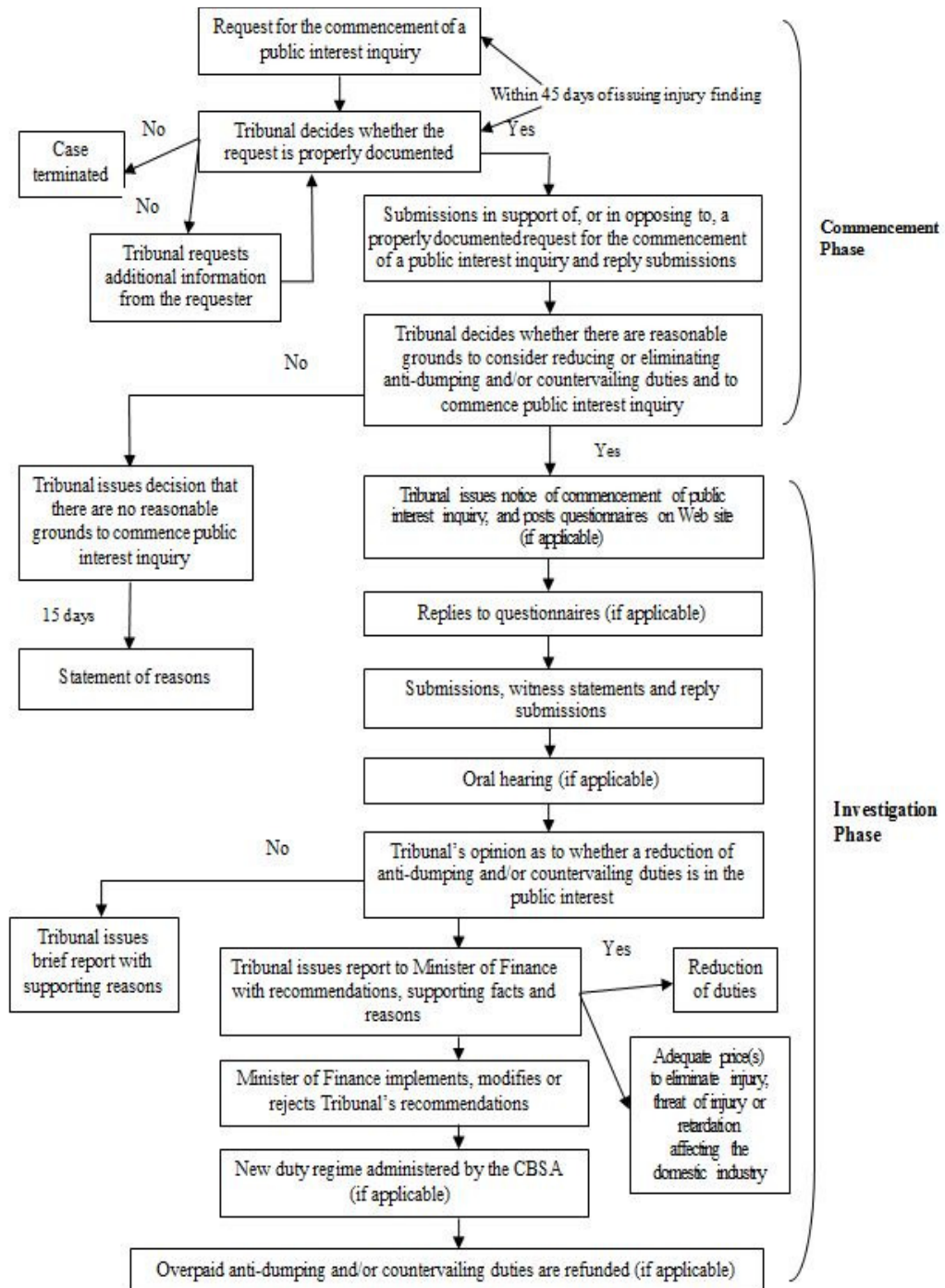
กระบวนการไต่สวนการทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนของประเทศแคนาดากำหนดไว้ใน The Special Import Measures Act (SIMA) โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ๒ หน่วยงานคือ (๑) Canada Border Services Agency (CBSA) ทำหน้าที่ไต่สวนการทุ่มตลาดหรือการอุดหนุน และ (๒) The Canadian International Trade Tribunal (CITT) ทำหน้าที่ไต่สวนความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานจะดำเนินการไต่สวนในส่วนที่รับผิดชอบไปพร้อมกัน และเป็นอิสระจากกัน

สำหรับหลักเกณฑ์การไต่สวนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะปรากฏอยู่ในข้อ ๔๕ ของ The Special Import Measures Act ซึ่งกำหนดให้ CITT ต้องเปิดการไต่สวนประโยชน์สาธารณะหากเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะพิจารณาได้ว่าการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนหรือการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนเต็มจำนวนตามที่กำหนดจะหรืออาจจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อมีการร้องขอจากผู้มีส่วนได้เสีย หรือ CITT ริเริ่มการไต่สวนประโยชน์สาธารณะขึ้นเอง

๒.๑.๑ รายละเอียดการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ

ในกรณีที่มีคำขอของผู้มีส่วนได้เสียสามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

แผนภาพที่ ๒-๑ ขั้นตอนการไต่สวนประโยชน์สาธารณะของแคนาดา



ที่มา: APPENDIX ๑ – PUBLIC INTEREST INQUIRY FLOWCHART, Public Interest Inquiry Guidelines, Canadian International Trade Tribunal.

กล่าวโดยสรุป ผู้มีส่วนได้เสียต้องยื่นคำขอภายใน ๔๕ วัน นับจากวันประกาศผลการพิจารณาความเสียหาย โดยจะต้องแสดงข้อมูลต่างๆ ตามที่กำหนด ได้แก่

๒.๑.๑.๑ ข้อมูลส่วนตัวของผู้ยื่นคำขอ เช่น ชื่อ ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ หมายเลขโทรสาร อีเมล เป็นต้น

๒.๑.๑.๒ ข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าหากมีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเพียงใด

๒.๑.๑.๓ ข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนจะหรืออาจจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

๒.๑.๑.๔ ข้อมูลประกอบที่รวมถึง

- ประเทศแหล่งผลิต/ผู้ส่งออกสินค้าชนิดเดียวกันรายอื่นๆ ที่ไม่ถูกเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุน

- ผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนที่มีต่อหรือที่อาจจะมีต่อการแข่งขันภายในประเทศ ผู้ผลิตต่อเนื่อง และการเข้าถึงวัตถุดิบหรือเทคโนโลยี รวมถึงผลกระทบที่จะมีต่อผู้บริโภค

- ผลกระทบของการลดอัตราอากรหรือยกเลิกอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนที่จะมีต่อผู้ผลิตวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าชนิดเดียวกันภายในประเทศ

๒.๑.๑.๕ ข้อมูลอื่นๆ ที่ผู้ยื่นคำขอเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ

๒.๑.๒ ปัจจัยประกอบการพิจารณาของ CITT

ในการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ CITT อาจพิจารณาจากหลายปัจจัย โดยให้รวมถึง

๒.๑.๒.๑ การพิจารณาว่ามีสินค้าที่มีลักษณะเดียวกับสินค้าภายใต้การไต่สวนจากประเทศอื่นหรือผู้ส่งออกรายอื่นหรือไม่

๒.๑.๒.๒ หากมีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด/ตอบโต้การอุดหนุน ตามอัตราส่วนเหลือของการทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนที่พบจะส่งผลกระทบต่อไปนี้หรือไม่

- ทำให้การแข่งขันในตลาดภายในประเทศของสินค้าภายใต้การไต่สวนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

- ทำให้เกิดความเสียหายอย่างสำคัญแก่ผู้ผลิตสินค้าต่อเนื่องของสินค้าภายใต้การไต่สวนในแคนาดา

- ทำให้สูญเสียศักยภาพในการแข่งขันของตลาดภายในเนื่องจากถูกจำกัดการเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบหรือเทคโนโลยี

- จำกัดทางเลือกของผู้บริโภคในการซื้อหาสินค้าในราคาที่มีการแข่งขันหรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างสำคัญแก่ผู้บริโภค

๒.๑.๒.๓ หากมีการลดหรือยกเว้นการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างสำคัญต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศที่เป็นผู้ผลิตวัตถุดิบของสินค้าภายใต้การไต่สวนหรือไม่

๒.๑.๒.๔ ปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา

๒.๑.๓ ผลการไต่สวน

ในการพิจารณาไต่สวนประโยชน์สาธารณะ CITT จะพิจารณาว่าควรมีการปรับลดอัตราอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนหรือไม่ โดยจะออกประกาศใน Canada Gazette และเสนอรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยจะส่งสำเนาของรายงานดังกล่าวให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในกระบวนการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ และเผยแพร่รายงานดังกล่าวทาง www.citt-tcce.gc.ca ด้วย

๒.๑.๓.๑ หากไม่มีความจำเป็นต้องลดอัตราอากรตอบโต้: CITT จะประกาศชี้แจงเหตุผลของการไม่ลดอัตราอากรตอบโต้

๒.๑.๓.๒ หากเห็นว่าควรมีการปรับลดอัตราอากรตอบโต้: CITT จะทำรายงานความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบ โดยมีรายละเอียดของข้อเสนอแนะที่ระบุระดับอัตราอากรตอบโต้ที่ปรับลด หรือระดับราคาขายที่เพียงพอต่อการขจัดความเสียหายของอุตสาหกรรมภายใน พร้อมข้อเท็จจริงและเหตุผลสนับสนุนการปรับลดอัตราอากรตอบโต้ ดังกล่าว

ภายหลังการพิจารณารายงานของ CITT รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถ

๑) บังคับให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของ CITT: คือ ให้ปรับลดอัตราอากรตอบโต้ ลงเหลือในระดับที่ CITT กำหนด ในกรณีนี้ หน่วยงานด้านศุลกากรจะต้องเรียกเก็บอากรตอบโต้ในอัตราที่กำหนดขึ้นใหม่ หากมีการชำระอากรตอบโต้ไว้เกิน ให้มีการคืนส่วนต่างดังกล่าวด้วย

๒) ปฏิเสธข้อเสนอแนะของ CITT: คือ ไม่มีการปรับลดอัตราอากรตอบโต้ การเรียกเก็บอากรตอบโต้ ดำเนินต่อไปตามเดิม

๒.๑.๔ ตัวอย่างการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของแคนาดา : สินค้าแผ่นฉนวนกันความร้อน (Polyiso Insulation Board)

ในการไต่สวนการทุ่มตลาดสินค้าแผ่นฉนวนกันความร้อน (Polyiso Insulation Board) CITT ได้ออกประกาศกำหนดการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายก่อนจะมีคำวินิจฉัยว่า สมควรเปิดการไต่สวนประโยชน์สาธารณะในกรณีดังกล่าวหรือไม่ รายละเอียดของการพิจารณาของ CITT โดยสรุปมีดังนี้

๒.๑.๔.๑ ความเป็นมา

ในเดือนเมษายน ๒๕๔๐ Canadian International Trade Tribunal ได้วินิจฉัยว่า มีการทุ่มตลาดสินค้า Faced rigid cellular polyurethane-modified polyisocyanurate thermal insulation board (Polyiso Insulation Board) หรือแผ่นฉนวนกันความร้อนสำหรับบุใต้หลังคาหรือฝ้าผนังในโรงงานอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัยทั่วไปจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายใน

ในระหว่างการไต่สวนความเสียหาย กลุ่มผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมรับเหมาทำหลังคาในแคนาดาจำนวน ๕ ราย ซึ่งเป็นผู้ใช้สินค้าดังกล่าวได้ยื่นคำขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นประโยชน์สาธารณะ CITT จึงได้ออกประกาศกำหนดการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำข้อมูลที่รับมาประมวลว่าสมควรเปิดการไต่สวนเรื่องประโยชน์สาธารณะหรือไม่

๒.๑.๔.๒ ข้อมูลและความคิดเห็นที่ได้รับจากผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

๒.๑) กลุ่มผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมรับเหมาทำหลังคาคัดค้านการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เนื่องจากเห็นว่า

- ขัดต่อความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีและจะทำให้

อุตสาหกรรมภายในสามารถผูกขาดและปรับราคาขายให้สูงขึ้นตามอำเภอใจ และเอื้อประโยชน์ให้ผู้ผลิตต่อเนื่องในเครือเดียวกับผู้ยื่นคำขอมีความได้เปรียบด้านต้นทุนการผลิตเหนือกว่าผู้ผลิตหลังคารายอื่นๆ จนอาจทำให้ผู้ผลิตเหล่านั้นต้องลดขนาดหรือปิดกิจการและเลิกจ้างงาน

- กลุ่มผู้ใช้สินค้าต่อเนื่องมีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น จนอาจต้องลดการจ้างงาน ไม่สามารถขยายกิจการหรือลงทุนเพิ่ม ส่งผลให้อุตสาหกรรมการผลิตหลังคาไม่มีการเติบโต

- ผู้บริโภคต้องติดตั้งหลังคาในราคาที่สูงขึ้นโดยไม่จำเป็น

นอกจากนี้ จะส่งผลกระทบต่อผู้รับเหมาที่ทำสัญญาไปแล้วด้วย เนื่องจากไม่สามารถผลักภาระต้นทุนวัตถุดิบที่สูงขึ้นไปยังผู้ว่าจ้างได้ อาจก่อให้เกิดปัญหาการทิ้งงานเนื่องจากไม่ต้องการแบกรับภาระการขาดทุน ดังนั้น จึงขอให้กำหนดอากรตอบโต้การทุ่มตลาด ในอัตราต่ำสุดที่คำนวณได้หรือยกเว้นการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด

๒.๒) อุตสาหกรรมภายในเห็นว่าความเห็นของกลุ่ม

ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมรับเหมาทำหลังคาไม่มีหลักฐานที่มีน้ำหนักและความน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนในประเด็นประโยชน์สาธารณะ และได้โต้แย้งดังนี้

- อุตสาหกรรมภายในผู้ยื่นคำขอไม่สามารถขึ้นราคาสินค้าได้

ตามอำเภอใจเนื่องจากยังมีผู้ผลิตสินค้าแผ่นฉนวนกันความร้อนในประเทศอีก ๓ ราย ซึ่งมีการกำหนดราคาตามกลไกตลาด และหากมีการขึ้นราคาเกินควร ผู้บริโภคสามารถเปลี่ยนไปใช้สินค้าทดแทนที่มีราคาถูกกว่าได้ นอกจากนี้ ผู้ผลิต/ผู้ส่งออกจากสหรัฐอเมริกาอาจตัดสินใจมาลงทุนผลิตสินค้าดังกล่าวในแคนาดาเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกเรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด

- การกล่าวอ้างว่าเป็นการสร้างรายได้เปรียบด้านต้นทุนการผลิตให้กับผู้ผลิตต่อเนื่องในเครือเดียวกับผู้ยื่นคำขอฟังไม่ขึ้น เนื่องจากผู้ผลิตที่มีได้อยู่ในเครือเดียวกับผู้ยื่นคำขอสามารถสั่งซื้อสินค้าจากผู้ผลิตในแคนาดารายอื่นๆ ได้

- การจ้างงานที่ลดลงของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม

รับเหมาทำหลังคาจะถูกทดแทนด้วยการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มอุตสาหกรรมภายใน

- ผู้มีส่วนได้เสียสำคัญอีกสองกลุ่ม คือ กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้าง

และกลุ่มพิทักษ์ประโยชน์ของผู้บริโภคไม่ได้ร่วมแสดงความเห็นในครั้งนั้น ดังนั้น จำนวนผู้ยื่นคำขอให้ได้สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะขออาจไม่ได้สะท้อนประโยชน์สาธารณะของประเทศโดยรวมอย่างแท้จริง

๒.๑.๔.๓ หลักเกณฑ์และประเด็นการพิจารณาของ CITT

CITT มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ การคำนึงถึง

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายว่าด้วยการทุ่มตลาดที่ต้องการปกป้องอุตสาหกรรมภายในจากความเสียหายที่เกิดจากการทุ่มตลาด ดังนั้น หากจะมีการพิจารณาผลกระทบที่จะมีต่อประโยชน์สาธารณะ ต้องมีเหตุผลและข้อเท็จจริงสนับสนุนอย่างเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะไม่เป็นผลดีต่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร

ในกรณีนี้ CITT เห็นว่าประเด็นที่ควรพิจารณา ได้แก่ หากมีการกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด แล้ว จะทำให้ Supplier น้อยลงจนลดทอนการแข่งขันในตลาดหรือไม่ และการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะทำให้ราคาแผ่นฉนวนกันความร้อนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่

- หากมีการกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด แล้ว จะทำให้ Supplier น้อยลงจนลดทอนการแข่งขันในตลาดหรือไม่

CITT เห็นว่า นอกจากอุตสาหกรรมภายในผู้ยื่นคำขอซึ่งเป็นผู้ผลิตแผ่นฉนวนกันความร้อนรายใหญ่แล้ว ยังมีผู้ผลิตขนาดรองลงมาอีก ๓ ราย ซึ่งมีกำลังการผลิตอีกพอสมควร ดังนั้น หากมีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ผู้ผลิตทั้ง ๔ ราย น่าจะสามารถเพิ่มปริมาณการผลิตและส่งออกมาแข่งขันกันในตลาดได้ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากการผลิตแผ่นฉนวนกันความร้อนมีต้นทุนคงที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้ง่ายต่อการเพิ่มการผลิต นอกจากนี้ CITT คาดว่า สินค้าจากสหรัฐอเมริกายังคงนำเข้ามาขายได้อีก เพราะส่วนเหลือของการทุ่มตลาดในการไต่สวนครั้งนี้ค่อนข้างต่ำ คือ มีผู้ผลิต/ผู้ส่งออกจากสหรัฐอเมริกาถึง ๓ ราย ที่ถูกเรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด ในอัตราต่ำกว่าร้อยละ ๗ นอกจากนี้ ยังมีการตั้งโรงงานผลิตสินค้าใกล้กับชายแดนแคนาดา ทำให้ต้นทุนด้านค่าขนส่งไม่สูงมาก สามารถนำสินค้าเข้ามาแข่งขันในตลาดแคนาดาได้

- การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะทำให้ราคาแผ่นฉนวนกันความร้อนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่

CITT เห็นว่า การเพิ่มสูงขึ้นของราคาแผ่นฉนวนกันความร้อนภายหลังการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เป็นเหตุการณ์ปกติที่เกิดขึ้นในทุกกรณีที่มีการกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับทุกสินค้า อย่างไรก็ตาม CITT ได้ยอมรับข้อชี้แจงของอุตสาหกรรมภายในที่ระบุว่า อุตสาหกรรมภายในมีข้อจำกัดในการขึ้นราคาสินค้า เช่น ยังมีผู้ผลิตรายอื่นอีก ๓ รายที่สามารถผลิตสินค้าออกขายในราคาที่เป็ไปตาลกลไกตลาด และจะมีผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมดังกล่าวมากขึ้นเพราะสินค้ามีราคาขายที่จูงใจ รวมถึงจะมีสินค้าทดแทนที่มีราคาถูกกว่าเข้ามาในตลาดด้วย เป็นต้น

นอกจากนี้ CITT ได้พิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างการขจัดความเสียหายที่อุตสาหกรรมภายในได้รับจากการทุ่มตลาดกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมต่อเนื่องและเห็นว่า หากไม่มีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด อุตสาหกรรมภายในจะได้รับผลกระทบจนถึง

ขึ้นต้องลดกำลังการผลิตและลดการจ้างงานอย่างแน่นอน การกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะช่วยให้อุตสาหกรรมภายในสามารถฟื้นตัวจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ในส่วนของผู้ใช้ต่อเนื่อง แม้ว่าในระยะแรก อาจจะได้รับผลกระทบจากราคาวัตถุดิบที่แพงขึ้นบ้างแต่ยังมีโอกาสปรับตัวให้พร้อมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ไม่ยาก สังเกตได้จากการที่ผู้ใช้ต่อเนื่องรายใหญ่ๆ ไม่ได้ร่วมแสดงความเห็นคัดค้านการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เลยแม้แต่รายเดียว

๒.๑.๔.๔ ผลการพิจารณาของ CITT

CITT ได้สรุปและแสดงความเชื่อมั่นว่า การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะไม่ลดทอนการแข่งขันในอุตสาหกรรมแผ่นฉนวนกันความร้อนอย่างแน่นอน เนื่องจากอุตสาหกรรมภายในไม่สามารถผูกขาดและขึ้นราคาสินค้าได้ตามอำเภอใจ เพราะมีผู้ผลิตในประเทศถึง ๔ รายที่สามารถเพิ่มปริมาณการผลิตสินค้าออกขายในตลาดได้ในระยะเวลาอันสั้นหลังมีการบังคับใช้มาตรการ นอกจากนี้ ผู้ใช้สินค้ายังสามารถนำเข้าแผ่นฉนวนกันความร้อนจากผู้ผลิตในสหรัฐอเมริกาที่ถูกเรียกเก็บอากรตอบโต้ฯ ในอัตราต่ำได้ รวมถึงผู้ผลิตรายที่มีอัตราสูงสามารถขอทบทวนอัตราอากรของตนเองให้ต่ำลงได้ในภายหลัง หรือในกรณีที่แผ่นฉนวนกันความร้อนมีราคาสูง จะมีผู้ผลิตรายใหม่เข้าสู่ตลาดทำให้การแข่งขันมีมากขึ้น หรือหากผู้บริโภคเห็นว่าราคาสูงเกินไป ก็สามารถเปลี่ยนไปใช้สินค้าทดแทนได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น CITT จึงสรุปว่า การกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด กับสินค้าแผ่นฉนวนกันความร้อนจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของประเทศตามที่มีผู้คัดค้าน จึงตัดสินใจดำเนินการสอบสวนเพื่อกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับสินค้าแผ่นฉนวนกันความร้อนจากสหรัฐอเมริกาต่อไป

๒.๒ สหภาพยุโรป

๒.๒.๑ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

Council Regulation (EC) No.๓๘๔/๙๖ of ๒๒ December ๑๙๙๕ on protection against dumped imports from countries not members of the European Community (Regulation No.๓๘๔/๙๖) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนและการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของสหภาพยุโรปได้ระบุถึง Community Interest หรือ Union Interest หรือประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรปไว้ในหลายข้อบท เช่น Article ๗.๑ กำหนดว่า หากอยู่ในประโยชน์สาธารณะที่จะป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายใน อาจมีการเรียกเก็บอากรชั่วคราวได้ หรือ Article ๙.๑ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอถอนคำขอ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การไต่สวนเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป มาตรา ๙.๔ ที่กำหนดว่า ให้เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด หากผลการไต่สวนพบว่ามีการทุ่มตลาดและมีความเสียหายและอยู่ในประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรปที่จะบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด และมาตรา ๒๑.๑ ที่กำหนดว่า แม้ผลการไต่สวนจะพบว่ามีการทุ่มตลาดและความเสียหาย หน่วยงานไต่สวนอาจจะไม่มีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หากเห็นว่าไม่อยู่ในประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรปที่จะเรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด เป็นต้น

๒.๒.๒ หลักการและแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรป

Article ๒๑.๑ – ๒๑.๗ แห่ง Regulation No.๓๘๔/๙๖ ได้กำหนดหลักการและแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรปไว้ โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

๒.๒.๒.๑ ในการไต่สวนที่พบว่ามีการทุ่มตลาดและความเสียหายเกิดขึ้นจริง อาจจะไม่มีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หากเป็นที่ปรากฏชัดว่า การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะไม่เป็นผลดีต่อประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรป โดยข้อมูลที่จะถูกนำมาพิจารณา คือ ข้อมูลที่มีหลักฐานสนับสนุนเท่านั้น

๒.๒.๒.๒ การพิจารณาว่าการกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรปหรือไม่ ให้พิจารณาประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างรอบด้าน โดยให้รวมถึงประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายใน ผู้ใช้ และผู้บริโภคด้วย ทั้งนี้การพิจารณาดังกล่าวจะกระทำได้ต่อเมื่อ ได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นแล้วเท่านั้น และจะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับ (๑) ความจำเป็นในการขจัดผลกระทบของการบิดเบือนทางการค้าที่เกิดจากการทุ่มตลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และ (๒) การฟื้นฟูให้การแข่งขันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒.๒.๓ ผู้ยื่นคำขอ ผู้นำเข้า สมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้นำเข้า ผู้ใช้ และผู้บริโภคอาจแสดงตนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียเพื่อขอร่วมให้ข้อมูลภายในระยะเวลาที่กำหนดในประกาศเปิดไต่สวน และจะต้องเตรียมข้อมูลหรือเนื้อหาโดยสรุปของข้อมูลนั้นให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้ ผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นมีสิทธิโต้แย้งข้อมูลดังกล่าวได้

๒.๒.๒.๔ ผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นได้ โดยจะต้องระบุเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะประกอบด้วย ว่าเหตุใดหน่วยงานไต่สวนจึงควรเปิดการรับฟังความคิดเห็น

๒.๒.๒.๕ ผู้มีส่วนได้เสียที่อาจเสนอความเห็นต่อการใช้มาตรการชั่วคราวภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่มีการบังคับใช้มาตรการชั่วคราว โดยจะต้องเตรียมข้อมูลหรือเนื้อหาโดยสรุปของข้อมูลนั้นเพื่อมอบให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นๆ ด้วย โดยผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นมีสิทธิโต้แย้งข้อมูลดังกล่าวได้

๒.๒.๒.๖ คณะกรรมาธิการยุโรป (EU Commission) ต้องตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับและเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลพร้อมความเห็นต่อ Advisory Committee ก่อนจะนำเข้าสู่การพิจารณาผลการไต่สวนขั้นที่สุด โดยคณะกรรมาธิการยุโรปจะต้องคำนึงถึงความเห็นของ Advisory Committee ที่มีต่อการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ประกอบการจัดทำผลการไต่สวนขั้นที่สุดด้วย

๒.๒.๒.๗ ผู้มีส่วนได้เสียอาจขอข้อมูลข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นฐานในการวินิจฉัยผลการไต่สวนขั้นที่สุดได้ แต่การเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวจะต้องไม่ส่งผลเสียต่อคำตัดสินของคณะกรรมาธิการยุโรป (EU Commission) หรือ คณะมนตรียุโรป (The Council) ที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง

๒.๒.๓ สิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย

กระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรปมุ่งเน้นการให้สิทธิผู้มีส่วนได้เสียที่ได้แสดงตนขอเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนได้ให้ข้อมูลและความคิดเห็นประกอบการพิจารณาบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด สิทธิดังกล่าว ได้แก่

- ๒.๒.๓.๑ สิทธิในการเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็น
- ๒.๒.๓.๒ สิทธิในการได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ในภาพรวม (Article ๒๑.๒) และการบังคับใช้มาตรการชั่วคราว (Article ๒๑.๔) รวมถึงสิทธิในการโต้แย้งข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นดังกล่าวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน
- ๒.๒.๓.๓ สิทธิในการร้องขอให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็น
- ๒.๒.๓.๔ สิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่อการบังคับใช้มาตรการชั่วคราว
- ๒.๒.๓.๕ สิทธิในการขอทราบข้อมูลข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นฐานในการวินิจฉัยผลการไต่สวนขั้นที่สุด
- ๒.๒.๓.๖ สิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยขั้นที่สุดต่อศาลแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of the European Union)

๒.๒.๔ ตัวอย่างการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรป : สินค้าแผ่นซีดีบันทึกข้อมูล (CD-R)

ในการไต่สวนการทุ่มตลาดสินค้าแผ่นซีดีบันทึกข้อมูล (CD-R) สหภาพยุโรปได้รวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายก่อนจะมีคำวินิจฉัยว่า การกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรป จึงมีมติให้ยกเลิกการไต่สวนการทุ่มตลาดในกรณีดังกล่าว รายละเอียดของการไต่สวน มีดังนี้

- ๒.๒.๔.๑ ความเป็นมา
- ในปี ๒๕๔๕ และ ๒๕๔๖ สหภาพยุโรปได้ไต่สวนการทุ่มตลาดและบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด กับสินค้า CD-R มาแล้ว ๒ ครั้ง คือ บังคับใช้กับสินค้าจากไต้หวันในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๕ ในอัตราระหว่างร้อยละ ๑๗.๗ ถึงร้อยละ ๓๘.๕ และกับสินค้าจากอินเดียในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ ในอัตราร้อยละ ๗.๓

ในปี ๒๕๔๘ อุตสาหกรรมภายในได้ยื่นคำขอให้ไต่สวนการทุ่มตลาดสินค้า CD-R จากจีน ฮองกง และมาเลเซีย แม้ว่ามาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ที่ใช้กับไต้หวันและอินเดียยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ก็ตาม

- ๒.๒.๔.๒ ข้อมูลและความคิดเห็นที่ได้รับจากผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

๒.๑) กลุ่มตัวแทนจำหน่ายสินค้า CD-R ในชื่อการค้าที่เป็นที่รู้จักในตลาด เช่น Verbatim, Maxell, Philips, TDK และ Sony รวมทั้งผู้ค้าปลีกและผู้ค้าส่งรายใหญ่ เช่น Carrefour, Tesco และ Metro Group ทุกฝ่ายแสดงความเห็นคัดค้านการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด กับสินค้านี้

๒.๒) อุตสาหกรรมภายในไม่มีแนวโน้มว่าจะสามารถปรับราคาขายขึ้นสู่ระดับที่มีกำไรในอัตราที่เหมาะสมได้ เนื่องจากมีส่วนแบ่งการตลาดเพียงร้อยละ ๒ แม้ว่า จะได้มีการกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด กับสินค้าจากไต้หวันและอินเดียแล้วก็ตาม ข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า อุตสาหกรรมภายในมีศักยภาพในการแข่งขันต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ผลิตในต่างประเทศ นอกจากนี้ หน่วยงานไต้หวันเห็นว่า แม้จะมีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด กับสินค้าจากไต้หวันและอินเดีย แต่ยังคงมีการนำเข้าสินค้า CD-R จากประเทศอื่นในราคาที่ไม่ทุ่มตลาดเข้ามาแทนที่ ทำให้อุตสาหกรรมภายในไม่ได้รับประโยชน์จากการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ตามที่ต้องการ

๒.๓) วัฏจักรของสินค้า CD-R เริ่มอึมครว มีความต้องการใช้ลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีอุปกรณ์บันทึกข้อมูลใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการบันทึกข้อมูลที่ ดีกว่าและขนาดที่กะทัดรัดกว่าเข้ามาแทนที่ เช่น USB Flash drive External hard disk แบบพกพา หรือเครื่องเล่น MP-๓ เป็นต้น

๒.๔) หากมีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะส่งผลทำให้ต้นทุนการจัดจำหน่าย CD-R เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ผู้ค้าในช่องทางการจัดจำหน่ายต่างๆ ต้องผลักระต้นทุนที่สูงขึ้นให้แก่ผู้ประกอบการในลำดับต่อไป ไปจนถึงผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงขึ้นมาก และอาจเป็นเหตุให้ผู้บริโภคเปลี่ยนไปใช้อุปกรณ์บันทึกข้อมูลประเภทอื่นแทนโดยสมบูรณ์ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม CD-R ทั้งระบบ

๒.๕) ผู้มีส่วนได้เสียที่สนับสนุนการกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เห็นว่า หากไม่มีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับสินค้า CD-R จากจีน ฮองกง และมาเลเซียในครั้งนี้ จะเป็นการพิจารณาที่ไม่สอดคล้องกับผลการไต่สวนที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ ของสินค้า CD-R ที่นำเข้าจากไต้หวันและอินเดีย ส่งผลให้ความน่าเชื่อถือของกระบวนการไต่สวนการทุ่มตลาดของสหภาพยุโรปถูกลดทอนลง อย่างไรก็ตามหน่วยงานไต้หวันได้ชี้แจงว่า บริบทในช่วงของการไต่สวนครั้งแรกและครั้งที่สองแตกต่างจากการไต่สวนครั้งนี้เป็นอย่างมาก เนื่องจากในการไต่สวนสองครั้งแรกมีผู้ผลิตจำนวน ๙ รายและมีส่วนแบ่งการตลาดรวมกันร้อยละ ๑๒.๖ แต่ในการไต่สวนปัจจุบัน เหลือผู้ผลิตเพียง ๑ รายและมีส่วนแบ่งการตลาดเพียงร้อยละ ๒ เพราะผู้ผลิตส่วนใหญ่ไม่ผ่านเกณฑ์สถานะความเป็นอุตสาหกรรมภายใน เนื่องจากการนำเข้าหรือยุติการผลิตสินค้าที่ถูกไต่สวนไปแล้ว นอกจากนี้ สินค้า CD-R เป็นสินค้าที่อยู่ในช่วงสุดท้ายของวัฏจักรเพราะกำลังจะถูกแทนที่ด้วยอุปกรณ์บันทึกข้อมูลประเภทอื่นๆ ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

๒.๒.๔.๓ ผลการไต่สวนขั้นที่สุด

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย คณะกรรมาธิการยุโรปเห็นว่า หากมีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด กับสินค้า CD-R จะส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่ในอุตสาหกรรม CD-R ไม่ว่าจะเป็นผู้นำเข้า ผู้จัดจำหน่าย ผู้ค้าปลีก ผู้ค้าส่ง และผู้บริโภค ในขณะที่อุตสาหกรรมภายในผู้ยื่นคำขอจะไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด อย่างแท้จริง จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การบังคับใช้

มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับสินค้า CD-R จากจีน ฮองกง และมาเลเซียจะขัดต่อประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรป จึงมีมติให้ยกเลิกการไต่สวนในกรณีดังกล่าว

๒.๓ สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล

Brazilian Foreign Trade Chambers หรือ CAMEX เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อกำหนดและประสานงาน นโยบายและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศทั้งสินค้า บริการ และการท่องเที่ยว เช่น การกำหนดนโยบายการค้าระหว่างประเทศเพื่อเพิ่มการแข่งขันของบราซิลในตลาดต่างประเทศ การเจรจาข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศในเวทีการค้าโลก การกำหนดนโยบายภาษีส่งออกและนำเข้า เป็นต้น โดยมาตรการเยียวยาทางการค้า (Trade Remedies) เป็นหนึ่งในหน้าที่ของ CAMEX ที่มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดมาตรการ (Decision Authority) โครงสร้างของ CAMEX ประกอบด้วย Ministers Council โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนา อุตสาหกรรม และการค้าระหว่างประเทศ เป็นประธานกรรมการ และมีคณะกรรมการที่มาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นๆ อีก ๖ กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงวางแผน กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตร และกระทรวงการพัฒนาเกษตรกรรม

CAMEX มีคณะกรรมการที่อยู่ภายใต้การดูแลอีก ๔ หน่วยงาน คือ Executive Committee of Management: GECEX, Committee on Finance and Export Guarantee: COFIG, Advisory Council of Private Sector: CONEX และ Executive Secretariat of CAMEX

๑) Executive Committee of Management: GECEX ประกอบด้วยสมาชิกจาก ๒๖ หน่วยงาน โดยมีหน้าที่ประเมินและติดตามอย่างต่อเนื่องถึงผลกระทบจากสภาพการณ์อุปสรรค และข้อเรียกร้องต่างๆ ที่จะนำไปปรับใช้กับนโยบายด้านการค้าระหว่างประเทศและการท่องเที่ยวของบราซิล

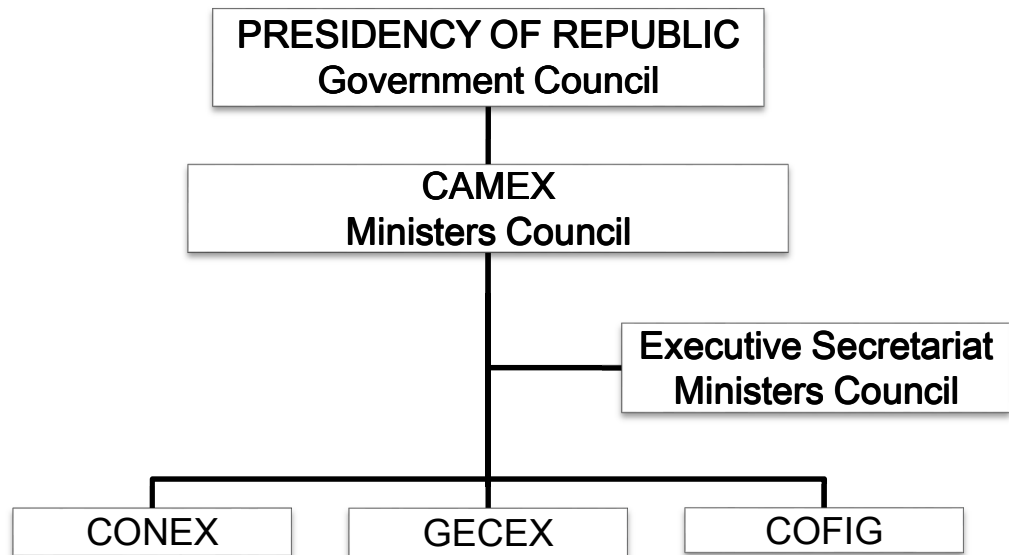
๒) Committee on Finance and Export Guarantee: COFIG ประกอบด้วยสมาชิกจาก ๑๒ หน่วยงาน และตัวแทนที่ได้รับเชิญจากประธานของ COFIG โดยมีหน้าที่กำหนดตัวแปรและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับเงินทุนด้านการส่งออก และหลักประกัน

๓) Advisory Council of Private Sector: CONEX ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคเอกชนจำนวน ๒๐ คน ที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การส่งออก นำเข้า และส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะให้คำแนะนำ GECEX ผ่านทางงานวิจัยในหัวข้อที่เกี่ยวกับการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายการค้าระหว่างประเทศของบราซิล

๔) Executive Secretariat of CAMEX เป็นสำนักงานเลขานุการของ CAMEX ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของประธาน Ministers Council จัดการประชุมของ Minister Council, GECEX และ CONEX ติดตามการใช้นโยบายที่ประกาศโดย Ministers Council และ GECEX ประสานงานที่เกี่ยวข้องกับทางเทคนิค และศึกษาวิจัยในส่วนงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอต่อ Ministers Council และ GECEX โดยบุคลากรในสำนักงานเลขานุการ จะเป็นบุคลากรที่มีประสบการณ์ และความรู้ใน

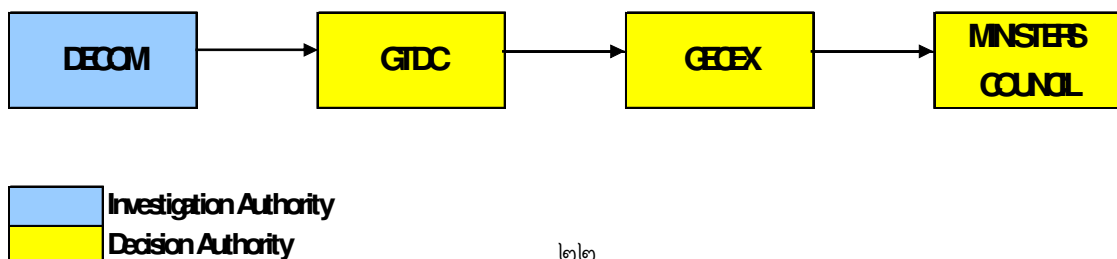
หลากหลายสาขาวิชา เช่น กฎหมาย เคมี วิศวกรรม เป็นต้น แต่ทุกคนจะต้องมีพื้นฐานความรู้ด้าน เศรษฐกิจและการค้าประกอบด้วย

แผนภาพที่ ๒-๒ แผนภูมิองค์กรของ CAMEX



บทบาทหน้าที่ของ CAMEX และคณะกรรมการ/สภาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาทางการค้า (Trade Remedies) CAMEX มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดมาตรการชั่วคราว และการกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-dumping: AD) มาตรการตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing: CVD) และมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น (Safeguard: SG) รวมไปถึงกระบวนการทำความตกลงทางด้านราคา (Price Undertakings) โดย CAMEX มีอำนาจในการตัดสินใจทบทวนการใช้มาตรการเยียวยาทางการค้าทั้งหมด และมีคณะอนุกรรมการทางด้านเทคนิค (Technical Group on Trade Remedies: GTDC) คอยให้คำปรึกษาทางด้านเทคนิคแก่ CAMEX โดยจะศึกษาและให้คำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจใช้มาตรการเยียวยาทางการค้าผ่านทาง GECEX ไปสู่ Minister Council

แผนภาพที่ ๒-๓ แผนภูมิขั้นตอนการทำงานระหว่าง CAMEX กับ DECOM



CAMEX เป็นหน่วยงานที่ดูแลเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ในสถานการณ์พิเศษแม้จะมีส่วนเหลือมการทุ่มตลาด การอุดหนุน มีการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น มีความเสียหาย

และมีความเกี่ยวเนื่องกัน แต่ Ministers Council สามารถตัดสินใจผลให้เป็นอย่างอื่นได้ เช่น การระงับการใช้มาตรการ (Suspension) หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราอากรให้แตกต่างจากอัตราที่หน่วยงานได้สวนเสนอมาได้ แต่จะต้องไม่สูงเกินส่วนเหลือการทุ่มตลาด ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจเป็นการร้องขอจากภาคเอกชน หรือเป็นการตัดสินใจจากภาครัฐเองก็ได้ อย่างไรก็ตามการร้องขอดังกล่าวจะต้องมีเหตุผลเพื่อรองรับการตัดสินใจดังกล่าวด้วย

CAMEX มีคณะอนุกรรมการด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (Technical Group of Public Interest: GTIP) ซึ่งมีคณะกรรมการเป็นเจ้าหน้าที่จากกระทรวงต่างๆ ที่อยู่ในคณะกรรมการ CAMEX โดยจะมีหน้าที่ศึกษาเรื่องการระงับการใช้มาตรการ (Suspension) และการเปลี่ยนแปลงอัตราอากรจากอัตราที่หน่วยงานได้สวนเสนอมา และให้ข้อเสนอแนะไปยัง Ministers Council ซึ่ง หลังจากรับคำร้องมาแล้ว GTIP มีระยะเวลา 6 เดือนสำหรับการจัดทำข้อเสนอต่อ Ministers Council โดยสามารถต่อเวลาพิจารณาได้อีก 6 เดือน โดย Ministers Council จะตัดสินใจโดยอิงจากข้อเสนอที่ได้รับจาก GTIP ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๘ บราซิลประกาศใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดทั้งหมด ๑๐๕ รายการ โดยมีการเปลี่ยนแปลงคำแนะนำภายใต้เหตุผลของผลประโยชน์สาธารณะจำนวน ๑๓ รายการ

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการไต่สวนการทุ่มตลาดและความเสียหายและการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนของไทยมีอยู่น้อยมาก ในขณะที่งานวิจัยและบทความในเรื่องดังกล่าวของต่างประเทศมีจำนวนมากพอควร โดยงานวิจัยและบทความที่สมควรนำมากล่าวไว้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ในบทต่อไป มีดังนี้

๑. การศึกษาแนวทางพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการพิจารณาตอบโต้การทุ่มตลาด โดย นายพีรพัฒน์ อุทัยศรี ผู้อำนวยการกองบริหารการนำเข้าและรับรองถิ่นกำเนิด กรมการค้าต่างประเทศ

เนื่องจากพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดฯ ได้กำหนดเพียงหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดว่าต้องมีการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ โดยมีได้ออกกฎเกณฑ์หรือขั้นตอนการพิจารณาเรื่องประโยชน์สาธารณะสำหรับเจ้าหน้าที่ไต่สวนหรือคณะกรรมการ ทดอ. ไว้ ทำให้การพิจารณาที่ผ่านมาขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาณของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการ ทดอ. เป็นสำคัญ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของประเทศแคนาดาและสหภาพยุโรป ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าด้วยการพิจารณาประโยชน์สาธารณะก่อนการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดไว้ เพื่อนำมาปรับใช้และพัฒนากฎการทุ่มตลาดของไทย โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

๑.๑ แนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของแคนาดาและสหภาพยุโรป

แนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของแคนาดาและสหภาพยุโรปสามารถสรุปได้ดังนี้

๑.๑.๑ การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ อาจริเริ่มโดยหน่วยงานใดส่วนเอง หรือเกิดจากการร้องขอของผู้มีส่วนได้เสีย โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่

๑.๑.๒ ในกระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิหลายประการ อาทิ สิทธิในการขอให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่นๆ และสิทธิในการโต้แย้งข้อมูลข้อเท็จจริงและความเห็นดังกล่าวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน เป็นต้น

๑.๑.๓ ประเด็นหลักๆ ที่หน่วยงานใดส่วนใช้ในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ ได้แก่

๑.๑.๓.๑ ผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดของสินค้าที่ถูกใดส่วน
๑.๑.๓.๒ ผลกระทบที่เกิดกับอุตสาหกรรมภายใน
๑.๑.๓.๓ ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต้นน้ำและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง
ของสินค้าที่ถูกใดส่วน

๑.๑.๓.๔ ผลกระทบต่อผู้บริโภค
๑.๑.๔ ผลของการพิจารณาประโยชน์สาธารณะอาจเป็นไปได้ในหลาย
แนวทาง ได้แก่

๑.๑.๔.๑ ไม่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ: ให้ดำเนินการใดส่วน
และกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ต่อไป

๑.๑.๔.๒ มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแต่เมื่อชั่งน้ำหนักแล้วเห็น
ว่าจำเป็นต้องปกป้องอุตสาหกรรมภายในที่ได้รับความเสียหายจากการทุ่มตลาด: ให้ดำเนินการใดส่วน
และกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ต่อไป

๑.๑.๔.๓ มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ: ให้ปรับลดอัตรา
อากรตอบโต้การทุ่มตลาด

๑.๑.๔.๔ มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ: ให้ยุติการใดส่วน
หรือยกเว้นไม่ใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด กับสินค้านั้น

๑.๒ ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการแนวทางการพิจารณาประโยชน์ สาธารณะในการใดส่วนการทุ่มตลาดของไทย

ผู้เขียนได้เสนอให้ประเทศไทยประยุกต์ใช้แนวทางการพิจารณาประโยชน์
สาธารณะของประเทศแคนาดาซึ่งมีกระบวนการใดส่วนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยไทยจะต้อง
พัฒนากระบวนการใดส่วนตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ หลังจากมีผลการใดส่วนการทุ่มตลาดและความเสียหายขั้นต้นแล้ว
ต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำขอให้ใดส่วนประเด็นประโยชน์สาธารณะตามแบบฟอร์มที่กำหนด

๑.๒.๒ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้แต่ละฝ่ายสามารถแสดงความคิดเห็นและโต้แย้งหรือสนับสนุนความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่นๆ ได้

๑.๒.๓ กำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในขั้นตอนต่างๆ ให้เหมาะสม โดยไม่กระทบต่อระยะเวลาการไต่สวนการทุ่มตลาดโดยรวม

๑.๒.๔ กำหนดรูปแบบของประกาศเผยแพร่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการทศอ. สำหรับการวินิจฉัยในประเด็นประโยชน์สาธารณะทั้งในกรณีเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับคำขอขอให้ไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างการบริหารการไต่สวนของไทยแตกต่างจากหน่วยงานไต่สวนแคนาดาที่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการไต่สวน ๒ หน่วยงาน คือ Canada Border Services Agency (CBSA) ทำหน้าที่ไต่สวนการทุ่มตลาด และ The Canadian International Trade Tribunal (Tribunal) ทำหน้าที่ไต่สวนความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งจะดำเนินการไต่สวนในส่วนที่รับผิดชอบไปพร้อมกันและเป็นอิสระจากกัน แต่กรมการค้าต่างประเทศต้องรับผิดชอบการไต่สวนทั้งการทุ่มตลาดและความเสียหาย จึงมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคล ผู้เขียนจึงได้เสนอให้ตั้งฝ่ายไต่สวนในประเด็นประโยชน์สาธารณะเพิ่มขึ้น เพื่อทำการไต่สวนคู่ขนานไปกับการไต่สวนการทุ่มตลาดและความเสียหาย เพื่อที่จะได้ไม่กระทบกรอบระยะเวลาการไต่สวน ๑ ปี (ขยายได้ไม่เกิน ๖ เดือน) ตามที่กฎหมายกำหนด

หากประเทศไทยไม่สามารถตั้งฝ่ายไต่สวนในประเด็นประโยชน์ที่จะดำเนินการคู่ขนานไปกับการไต่สวนการทุ่มตลาดและความเสียหายได้ อาจย่นระยะเวลาในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะลงโดยตัดขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียซึ่งใช้เวลาออกไปเปลี่ยนเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายสามารถเสนอข้อมูล/ความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดแทน โดยยังคงเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายสามารถทราบข้อมูลของผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นๆ เพื่อจัดทำข้อโต้แย้งความเห็นดังกล่าวได้ การลดขั้นตอนดังกล่าวจะทำให้สามารถสรุปผลการไต่สวนการทุ่มตลาด ความเสียหาย และประโยชน์สาธารณะได้ภายในกรอบระยะเวลาการไต่สวนปกติ (๑ ปี ขยายได้ไม่เกิน ๖ เดือน) ตามที่มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการตอบโต้ฯ กำหนดซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับข้อกำหนดของ Article ๕.๑๐ แห่ง Agreement on Anti dumping ขององค์การการค้าโลก

๒. Public Interest Consideration in Domestic and International Anti-dumping Disciplines โดย Viktoriia Kotsiubska กันยายน ๒๕๕๔

ผู้เขียนงานวิจัยฉบับนี้ได้ทำการศึกษาแนวคิดและแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาดของสมาชิก WTO บางประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายของสหภาพยุโรปและแคนาดาที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาประโยชน์สาธารณะไว้อย่างชัดเจนและมีการบังคับใช้จนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล สาระสำคัญของงานวิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

๒.๑ แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในกฎหมายตอบโต้

การทุ่มตลาด

ผู้เขียนได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในกฎหมายตอบโต้การทุ่มตลาดไว้ ๓ ประการ ตามที่ได้กล่าวไว้โดยละเอียดในข้อ ๑.๒ ว่าด้วยทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของต่างประเทศ แนวคิดดังกล่าว ได้แก่

๒.๑.๑ การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เป็นเครื่องมือในการปกป้องประโยชน์สาธารณะของรัฐบาลประเทศผู้นำเข้า

ผู้เขียนเห็นว่า การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ถือเป็น การปกป้องประโยชน์สาธารณะของรัฐบาลประเทศผู้นำเข้าที่ต้องการช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในที่ได้รับ ความเสียหายจากการทุ่มตลาด อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด อาจส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นๆ ที่มีใช้อุตสาหกรรมภายในด้วย ดังนั้น หน่วยงานไต่สวนจึงควร คำนึงถึงผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ผู้บริโภค ผู้ค้าปลีก ผู้ค้าส่ง ด้วย เพื่อ ช่วยลดผลกระทบของมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ที่อาจมีต่อผู้มีส่วนได้เสียรายดังกล่าว

๒.๑.๒ ประโยชน์สาธารณะและหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

ผู้เขียนเห็นว่า หลักแห่งความได้สัดส่วน หรือ Principle of Proportionality เป็นหลักกฎหมายทั่วไป และหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รวมถึง เป็นหลักกฎหมายของ WTO ดังนั้น สมาชิก WTO จึงควรปฏิบัติตามหลักแห่งความได้สัดส่วนในการ พิจารณากำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด โดยการกำหนดอัตราอากรตอบโต้ฯ ในอัตราที่เพียงพอ ต่อการขจัดความเสียหายและไม่เกินกว่าส่วนเหลือของการทุ่มตลาด (Lesser Duty) นอกจากนี้ หน่วยงานไต่สวนยังควรพิจารณาว่าจะบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หรือไม่ โดยคำนึงถึง ประโยชน์สาธารณะประกอบอย่างรอบด้าน

๒.๑.๓ ประโยชน์สาธารณะและหลักแห่งความยุติธรรมและกระบวนการที่ชอบธรรม (Principles of fairness and due process)

ผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการไต่สวนการทุ่มตลาดและความเสียหายเป็น กระบวนการกึ่งศาล หน่วยงานไต่สวนจึงต้องปฏิบัติตามหลักแห่งกระบวนการที่ชอบธรรม (Due process) เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วม กระบวนการไต่สวนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน Anti-dumping Agreement ของ WTO และกฎหมายภายในของสมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่ถือว่าอุตสาหกรรมผู้ใช้ต่อเนื่อง และผู้บริโภคเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้อุตสาหกรรมผู้ใช้ต่อเนื่องและ ผู้บริโภคสามารถเข้าร่วมเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในกระบวนการไต่สวนด้วยและมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นๆ เนื่องจากทั้งสองกลุ่มเป็นผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการกำหนดมาตรการตอบโต้ การทุ่มตลาด เช่นกัน

๒.๒ การศึกษากฎหมายภายในว่าด้วยประโยชน์สาธารณะของประเทศ

ต่างๆ

ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรป แคนาดา ออสเตรเลีย จีน และ ยูเครน และได้รวบรวมหลักการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของประเทศต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

๒.๒.๑ ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจและผลกระทบด้านอื่นๆ

สหภาพยุโรปจะพิจารณาประโยชน์สาธารณะในเชิงเศรษฐกิจเท่านั้น เช่น ในการไต่สวนสินค้า Fluorescent Lamps ผู้มีส่วนได้เสียบางรายให้ความเห็นว่า การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะส่งผลให้ราคาของหลอดประหยัดไฟเพิ่มสูงขึ้นซึ่งขัดกับนโยบายด้านพลังงานของสหภาพยุโรป แต่ EU Commission เห็นว่า อุตสาหกรรมภายในไม่ควรได้รับความเสียหายจากการทุ่มตลาดเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายด้านพลังงานและอากรตอบโต้การทุ่มตลาด ไม่มีผลทำให้ราคาของหลอดประหยัดไฟเพิ่มสูงขึ้นจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภค เป็นต้น

ในทางกลับกัน แคนาดาจะพิจารณาผลกระทบด้านอื่นๆ นอกเหนือจากผลกระทบเชิงเศรษฐกิจประกอบการไต่สวนประโยชน์สาธารณะด้วย เช่น ในการไต่สวนสินค้า Baby food CITT ได้แนะนำให้ลดอัตราอากรตอบโต้การทุ่มตลาด ลงเกือบร้อยละ ๖๐ ด้วยเหตุผลด้านสุขภาพและความกินดีอยู่ดีของประชาชนผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

๒.๒.๒ ผลกระทบต่อการแข่งขัน

แคนาดามีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในการไต่สวนประโยชน์สาธารณะให้พิจารณาผลกระทบที่มีต่อการแข่งขันในตลาดของสินค้าที่ถูกไต่สวนด้วย ตัวอย่างของการลดอัตราอากรตอบโต้การทุ่มตลาด ในกรณีดังกล่าว คือ การไต่สวนการทุ่มตลาดสินค้า Stainless Steel Wire จากสหรัฐอเมริกา ที่ CITT แนะนำให้ลดอัตราอากรตอบโต้การทุ่มตลาด จากร้อยละ ๑๘๕ เหลือร้อยละ ๓๕ เนื่องจากเห็นว่า มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะส่งผลให้การแข่งขันในตลาดของสินค้า Stainless Steel Wire ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

สำหรับสหภาพยุโรป แม้จะไม่มีกำหนดให้พิจารณาผลกระทบต่อการแข่งขันไว้อย่างชัดเจนเหมือนแคนาดา แต่ผู้มีส่วนได้เสียมักโต้แย้งว่า มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะส่งผลให้การแข่งขันในตลาดลดน้อยลงและก่อให้เกิดการผูกขาดของอุตสาหกรรมภายใน ซึ่งในการไต่สวนส่วนใหญ่ EU Commission เห็นว่า การแข่งขันไม่น่าจะลดลงเพราะมีแหล่ง supply หลายรายเป็นทางเลือก นอกจากนี้ EU Commission ยังเห็นว่า วัตถุประสงค์ของมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด มิใช่การจำกัดการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตจากต่างประเทศแต่คือการเยียวยาการบิดเบือนตลาดที่เกิดจากการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม

๒.๒.๓ ผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายในและอุตสาหกรรมต้นน้ำ

โดยหลักการแล้ว การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เป็นไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายในที่ได้รับคามเสียหายจากการทุ่มตลาด บริษัทจะได้ประโยชน์จากมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จากการขึ้นราคาสินค้าและมีปริมาณการขายที่เพิ่มขึ้น ในเชิงประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานไต่สวนจึงควรพิจารณาด้วยว่า อุตสาหกรรมภายในอยู่ในสภาพหรือในสถานะที่สามารถได้รับประโยชน์จากมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หรือไม่ เช่น

ในการไต่สวนสินค้า Iodinated Contrast Media ของแคนาดา CITT พิจารณาแล้วเห็นว่า เงื่อนไขของตลาด ณ ขณะนั้น ทำให้อุตสาหกรรมภายในไม่สามารถขึ้นราคาสินค้า

ได้มากตามอัตราอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด ที่กำหนด จึงแนะนำให้เรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด ในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราที่คำนวณไว้ก่อนหน้านี้

สำหรับสหภาพยุโรป ในการไต่สวนส่วนใหญ่ EU Commission ตัดสินว่า อุตสาหกรรมภายในสามารถดำเนินธุรกิจและมีความสามารถในการแข่งขันเพียงพอที่จะได้รับประโยชน์จากมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หรือเห็นว่า การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด มีความสำคัญต่อการคงอยู่ของอุตสาหกรรมภายในและจะช่วยฟื้นฟูการแข่งขันในตลาดของสินค้าภายใต้การไต่สวน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีหาก EU Commission เห็นว่า อุตสาหกรรมภายในอุตสาหกรรมภายในไม่อยู่ในสภาพที่จะใช้ประโยชน์จากมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ก็จะตัดสินให้ยุติการไต่สวน เช่น ในการไต่สวนสินค้า Ferro-Silicon EU Commission พิจารณาแล้วพบว่า อุตสาหกรรมภายในไม่สามารถรักษาส่วนแบ่งตลาดและระดับรายได้ นอกจากนี้ ยังมีการลดการจ้างงาน แม้ว่าการนำเข้าของสินค้า Ferro-Silicon พบจะหมดไปแล้วก็ตาม จากปัจจัยดังกล่าว จึงได้ตัดสินให้ยุติการไต่สวน

นอกจากการพิจารณาผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายในแล้ว ยังมีการพิจารณาผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมต้นน้ำประกอบด้วย เช่น ในการไต่สวนสินค้า PTFE ของสหภาพยุโรป EU Commission เห็นว่า การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะก่อให้เกิดผลดีต่ออุตสาหกรรมต้นน้ำเนื่องจากผลประโยชน์ร้อยละ ๗๕ มาจากการขายสินค้าให้อุตสาหกรรมภายในที่ผลิตสินค้าที่ถูกไต่สวน

๒.๒.๔. ผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง (ผู้ใช้)

โดยทั่วไป มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะบังคับใช้กับสินค้าที่เป็นวัตถุดิบที่จะถูกนำไปในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ดังนั้น การเรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด มีผลทำให้ต้นทุนวัตถุดิบของอุตสาหกรรมต่อเนื่องเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมดังกล่าวทั้งในตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ การพิจารณาประโยชน์สาธารณะจึงสัมพันธ์กับผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของอุตสาหกรรมภายในและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว หน่วยงานไต่สวนจึงพยายามคาดการณ์ผลกระทบที่จะมีต่อต้นทุนของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โดยการหาว่าสินค้าที่ถูกไต่สวนคิดเป็นสัดส่วนเท่าใดของต้นทุนการผลิต นอกจากนี้ หน่วยงานไต่สวนจะพิจารณาว่า อุตสาหกรรมต่อเนื่องสามารถซื้อวัตถุดิบซึ่งเป็นสินค้าภายใต้การไต่สวนจากแหล่งอื่นได้หรือไม่ เช่น ผู้ผลิตรายที่ไม่ทุ่มตลาดจากประเทศที่ถูกไต่สวน ผู้ผลิตในประเทศรายอื่น หรือผู้ผลิตจากประเทศที่ไม่ถูกไต่สวน เป็นต้น ทั้งนี้ ในกรณีที่มีอุตสาหกรรมต่อเนื่องหลายรายและหลายประเภท หน่วยงานไต่สวนจะพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่รายบริษัท

แม้ว่าจะมีการโต้แย้งประเด็นผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องในแทบทุกการไต่สวนการทุ่มตลาด แต่สหภาพยุโรปและแคนาดา กลับนำเหตุผลดังกล่าวมาประกอบในการไม่บังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด น้อยมาก เนื่องจากได้ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายในผู้ยื่นคำขอมากกว่าผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง และเห็นว่าต้นทุนสินค้าที่ถูกไต่สวนของอุตสาหกรรมต่อเนื่องไม่ใช่ต้นทุนส่วนสำคัญของบริษัท และแม้จะมีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด อุตสาหกรรมต่อเนื่องยังคงสามารถซื้อวัตถุดิบจากแหล่งอื่นๆ ได้ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ตัวอย่างของการโต้สวนที่ไม่มีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หรือลดอัตราอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด ด้วยเหตุผลด้านผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง มีดังนี้

๒.๒.๔.๑ การโต้สวนสินค้า Stainless Stee Wire ของแคนาดา ซึ่ง CITT แนะนำให้ลดอัตราอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด เนื่องจากเห็นว่า belting wire เป็นสัดส่วนสำคัญของต้นทุนการผลิตสินค้าต่อเนื่อง การเรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด จะทำให้ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมต่อเนื่องลดลง

๒.๒.๔.๒ การโต้สวน Gum Rosin ของสหภาพยุโรป ซึ่ง EU Commission ได้ตัดสินไม่บังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เนื่องจากจะทำให้ต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมต่อเนื่องรายหลายที่มีการจ้างงานจำนวนมากเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการโต้สวนดังกล่าว EU Commission มิได้ตัดสินไม่เรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด ด้วยเหตุผลด้านผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมต่อเนื่องเพียงอย่างเดียว แต่มีเหตุผลอื่นประกอบนั้นคือ EU Commission เห็นว่า การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ในกรณีนี้ ไม่สามารถเยียวยาความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒.๕. ผลประโยชน์ของผู้บริโภค

เนื่องจากสินค้าที่ถูกเรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด ส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภทวัตถุดิบหรือสินค้ากลางน้ำที่จะถูกนำไปผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูป ดังนั้น การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จึงไม่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคกลับเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบทางอ้อมอย่างมากจากมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เพราะต้องซื้อสินค้าสำเร็จรูปในราคาที่แพงขึ้น และแม้ว่าแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะทั้งของสหภาพยุโรปและแคนาดาต่างกำหนดให้มีการคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้บริโภค แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานโต้สวนของทั้งสองประเทศกลับให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของผู้บริโภคน้อยกว่าผลประโยชน์ของฝ่ายอื่นๆ โดยผู้เขียนงานวิจัยได้ให้เหตุผลว่าเหตุที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากรัฐบาลมักให้ความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถสนับสนุนฝ่ายตนเองได้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มของอุตสาหกรรมต่างๆ มากกว่ากลุ่มของผู้บริโภค นอกจากนี้ ผู้บริโภคมักไม่สามารถรวมตัวและร่วมมือกันเพื่อเข้าร่วมกระบวนการโต้สวนการทุ่มตลาดซึ่งมีลักษณะซับซ้อนและค่อนข้างเทคนิคได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ และในบางกรณี สินค้าภายใต้การโต้สวนอาจมีผู้บริโภคหลายกลุ่ม ทำให้ยากต่อการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

อย่างไรก็ตาม หากมีการพิจารณาผลประโยชน์ของผู้บริโภค หน่วยงานโต้สวนจะให้ความสำคัญกับสองประเด็นหลัก ได้แก่ ราคาสินค้าและทางเลือกของผู้บริโภค

- ราคาสินค้า

โดยปกติ สหภาพยุโรปเห็นว่า ราคาสินค้าที่สูงขึ้นเพียงเล็กน้อย ภายหลังจากการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ไม่เป็นภาระหนักสำหรับผู้บริโภค ถือเป็นผลกระทบที่ไม่สำคัญเมื่อเทียบกับการคงอยู่ของอุตสาหกรรมภายใน เพราะหากอุตสาหกรรมภายในยังคงดำเนินธุรกิจต่อไปได้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคมากกว่า เนื่องจากผู้บริโภคจะมีทางเลือกซื้อสินค้าจากผู้ผลิตที่หลากหลายเพราะตลาดมีการแข่งขัน ดังนั้น ราคาสินค้าที่เพิ่มสูงขึ้นในระยะแรกจะถูก

ชดเชยด้วยจำนวนผู้ผลิตที่เพิ่มขึ้นซึ่งจะเป็นผลดีต่อผู้บริโภคในระยะยาว ตัวอย่างคำตัดสินในแนวทางดังกล่าว คือ การไต่สวนสินค้า Ironing Boards ซึ่ง EU Commission เห็นว่า การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเงินเพียงเล็กน้อยต่อผู้บริโภคสินค้า แต่หากไม่มีการเรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด จะทำให้ผู้ผลิตบางรายต้องปิดกิจการ ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคได้รับผลกระทบเพราะมีทางเลือกในการซื้อสินค้าลดลง

สำหรับแคนาดา ในการไต่สวนสินค้าน้ำตาล สมาคมผู้บริโภคได้โต้แย้งว่าการกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะทำให้ราคาน้ำตาลและสินค้าอื่นที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบมีราคาแพงขึ้น แต่ CITT เห็นว่า การเรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด จะไม่ส่งผลให้ราคาน้ำตาลเพิ่มสูงขึ้นมากเพราะมีผู้ผลิตและตัวแทนจำหน่ายจำนวนมาก และยังสามารถนำเข้าน้ำตาลจากประเทศที่ไม่ถูกใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ทดแทนได้ด้วย

- ทางเลือกของผู้บริโภค

การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด อาจส่งผลให้สภาพการแข่งขันในตลาดของสินค้าที่ถูกใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ลดลง ภาวะดังกล่าว นอกจากจะทำให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นแล้ว ยังทำให้ทางเลือกของผู้บริโภคถูกจำกัดอีกด้วย เพราะผู้ส่งออกบางรายอาจตัดสินใจไม่ส่งออกมายังประเทศที่ใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดอีกต่อไป แต่เหตุการณ์ในลักษณะดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้บริโภคสามารถหาซื้อสินค้าได้จากแหล่งอุปทานที่หลากหลาย หรือผู้ส่งออกมีการมาตั้งโรงงานในประเทศที่บังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด

ในการไต่สวนสินค้า Certain Laser Optical Reading System ของสหภาพยุโรป EU Commission ได้ตัดสินที่จะไม่เรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด ด้วยเหตุผลด้านประโยชน์สาธารณะของผู้บริโภค เนื่องจากเห็นว่า การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดทำให้ความหลากหลายของสินค้าลดลงและอุตสาหกรรมภายในไม่สามารถผลิตสินค้ามาทดแทนได้ในระยะเวลาอันสั้น

ในการไต่สวนสินค้าเปียร์ของแคนาดา CITT ได้แนะนำให้ลดอัตราอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด ให้เหลือเพียงอัตราที่เพียงพอต่อการชดเชยความเสียหาย โดยหนึ่งในเหตุผลของคำตัดสินดังกล่าว คือ CITT เห็นว่า การเรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด เต็มอัตราจะทำให้ทางเลือกของผู้บริโภคลดลง

๒.๒.๖ ผลประโยชน์ของผู้นำเข้าและผู้ค้า

ที่ผ่านมา สหภาพยุโรปและแคนาดายังไม่มีการยุติการไต่สวนหรือไม่บังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ด้วยเหตุผลด้านผลประโยชน์ของผู้นำเข้าและผู้ค้า แม้ว่าการเรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด จะทำให้ต้นทุนของผู้นำเข้าและผู้ค้าเพิ่มมากขึ้นก็ตาม อย่างไรก็ตาม หน่วยงานไต่สวนจะมีการพิจารณาสัดส่วนของสินค้าที่ถูกใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เปรียบเทียบกับผลประกอบการของบริษัท อัตรากำไรของบริษัท รวมถึงพิจารณาว่าบริษัทสามารถผลัดภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นให้กับผู้บริโภคได้หรือไม่ โดยส่วนใหญ่หน่วยงานไต่สวนจะสรุปว่าผู้นำเข้าสามารถแก้ปัญหาผลกระทบจากมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ได้ เนื่องจากมีการนำเข้าสินค้าหลายประเภทจากหลายประเทศ จึงสามารถเปลี่ยนไปนำเข้าสินค้าประเภทอื่นหรือนำเข้าสินค้าที่ถูกเรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด จากประเทศอื่นที่ไม่ถูกใช้มาตรการตอบโต้ฯ ได้

สหภาพยุโรปได้ตัดสินในการไต่สวนสินค้า Certain Ring Binder Mechanisms (RBM) ว่า แม้ว่าสินค้า RBM จะเป็นสินค้าหลักของบริษัทผู้นำเข้าโดยมีปริมาณการขายคิดเป็นร้อยละ ๑๕ ของผลประกอบการของบริษัท แต่ EU Commission ยังคงเรียกเก็บอากร ตอบโต้ การทุ่มตลาด เนื่องจากเห็นว่า ผู้นำเข้าดังกล่าวได้รับประโยชน์จากสินค้าทุ่มตลาดก่อนการบังคับใช้ มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ไปมากพอแล้ว

สำหรับแคนาดา CITT ได้ตัดสินในการไต่สวนสินค้า Certain Refrigerators, Dishwashers and Dryers ว่า ผู้นำเข้าจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับเงื่อนไขตลาดที่ เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด

๒.๓ ประโยชน์สาธารณะภายใต้องค์การการค้าโลก

เนื่องจาก ADA ไม่ได้บังคับหรือห้ามให้สมาชิกต้องพิจารณาประโยชน์ สาธารณะในการกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด และ Article ๖.๑๒ กำหนดไว้แต่เพียงว่า หน่วยงานไต่สวนจะต้องให้โอกาสอุตสาหกรรมต่อเนื่องและสมาคมผู้บริโภคร่วมให้ข้อมูลใน กระบวนการไต่สวนได้ โดยไม่ได้บังคับว่าหน่วยงานไต่สวนจะต้องใช้ข้อมูลดังกล่าวในการพิจารณา ดังนั้น จึงอยู่ดุลยพินิจของแต่ละประเทศว่าจะให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องและผู้บริโภคมีสิทธิต่างๆ ใน กระบวนการไต่สวนเทียบเท่ากับผู้มีส่วนได้เสียประเภทอื่นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การไม่ใช้หรือการ ไม่ให้ความสำคัญต่อข้อมูลของอุตสาหกรรมต่อเนื่องและผู้บริโภคในการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การ ทุ่มตลาด อาจเป็นการพิจารณาที่ไม่เป็นกลาง (biased and non-objective) ตามที่ Article ๑๗.๖ (i) กำหนด

ในการเจรจารอบ Doha สมาชิก WTO ได้เจรจาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม Anti-dumping Agreement: ADA ให้มีข้อกำหนดว่าด้วยการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการไต่สวน การทุ่มตลาด แต่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนงานวิจัยฉบับนี้เห็นว่า การเจรจาใน เรื่องดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความต้องการของสมาชิกหลายประเทศที่ต้องการให้มีการพิจารณา ผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะที่กว้างกว่าผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียที่ความตกลง ADA กำหนด ไว้แต่เพียงว่าให้รวมถึงผู้ผลิต/ผู้ส่งออกจากต่างประเทศ ผู้นำเข้า หรือสมาคมในทางการค้าที่มีสมาชิก ส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้าสินค้าที่ถูกพิจารณาไต่สวน ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ อุตสาหกรรมต่อเนื่องมีสิทธิในกระบวนการไต่สวนเช่นเดียวกับผู้มีส่วนได้เสียรายอื่นๆ ข้างต้นถือเป็น จุดเริ่มต้นของการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการไต่สวนการทุ่มตลาด นอกจากนี้ ผู้เขียนได้ เสนอแนะให้ทำการยกร่างแก้ไขความตกลง ADA โดยศึกษาจากกฎหมายและแนวปฏิบัติของสหภาพ ยุโรปและแคนาดาประกอบ เนื่องจากเห็นว่าประสบการณ์ในการไต่สวนประโยชน์สาธารณะของทั้ง สองแห่งจะช่วยให้เข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้นซึ่งอาจนำไปสู่การเพิ่มข้อ กำหนดให้สมาชิก WTO ต้องพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการกำหนดมาตรการตอบโต้การ ทุ่มตลาด ได้ต่อไปในอนาคต

๓. การศึกษาเรื่อง The WTO Anti-Dumping Agreement: Possible Reform Through The Inclusion of A Public Interest Clause โดย Aradhna

Aggarwal Working Paper No.๑๔๒, Indian Council For Research on International Economic Relations กันยายน ๒๕๔๗

ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่าความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT จะประสบความสำเร็จในการช่วยลดอุปสรรคทางการค้าได้เป็นอย่างมาก แต่ความตกลงว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาดขององค์การการค้าโลก (Anti-Dumping Agreement: ADA) ที่เปิดโอกาสให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกลับเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีทางการค้า เนื่องจากประเทศผู้นำเข้ามักใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การไต่สวนการทุ่มตลาดและความเสียหายยังมีได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภค การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่ผู้บริโภคได้

แนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว คือ การเพิ่มเติมข้อกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะใน Anti-Dumping Agreement หรือความตกลงว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาดขององค์การการค้าโลก เพื่อบังคับให้หน่วยงานไต่สวนของแต่ละประเทศต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่อุตสาหกรรมผู้ผลิตภายในประเทศจะได้รับกับประโยชน์/ผลกระทบที่ผู้บริโภคจะได้รับอย่างถ่วงก่อนการใช้บังคับมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด โดยได้เสนอแนะแนวทางในแก้ไขเพิ่มเติม Anti-Dumping Agreement ดังนี้

๓.๑ แก้ไขให้การพิจารณาประโยชน์สาธารณะเป็นข้อบังคับ

เนื่องจากมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าคำขอให้พิจารณาบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ส่งผลกระทบต่อ การนำเข้าสินค้าและในระหว่างการไต่สวนการทุ่มตลาด ปริมาณการนำเข้าสินค้าที่ถูกพิจารณาจะลดลงอย่างมาก ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไข Article ๕ และ Article ๙ แห่งความตกลง ADA เพื่อกำหนดให้หน่วยงานไต่สวนต้องพิจารณาประโยชน์สาธารณะทั้งก่อนการเปิดไต่สวนการทุ่มตลาดและก่อนการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด โดยยกตัวอย่างกฎหมายของสิงคโปร์ประกอบ เนื่องจากสิงคโปร์กำหนดให้หน่วยงานไต่สวนต้องพิจารณาด้วยว่าการเปิดการไต่สวนการทุ่มตลาดจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่

๓.๒ ขยายคำจำกัดความของผู้มีส่วนได้เสีย

เนื่องจากความตกลง ADA ฉบับปัจจุบันให้คำจำกัดความของผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิในการปกป้องผลประโยชน์ของตนในกระบวนการไต่สวนการทุ่มตลาดไว้จำกัด และให้สิทธิสมาคมหรือผู้แทนผู้บริโภคร่วมให้ข้อมูลต่อการไต่สวนได้เฉพาะในกรณีที่สินค้าที่ถูกพิจารณาเป็นสินค้าที่ขายกันทั่วไปในระดับการค้าปลีกเท่านั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรขยายขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียให้ครอบคลุมรวมถึงอุตสาหกรรมผู้ใช้ต่อเนื่องและผู้บริโภคด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของผู้บริโภค เพราะจะทำให้หน่วยงานภาครัฐหันมาให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประชาชนมากขึ้น และยังเป็น การช่วยกระตุ้นให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องและผู้บริโภคที่จะได้รับผลกระทบจากมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เข้าร่วมกระบวนการไต่สวนการทุ่มตลาดเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนมากยิ่งขึ้น

๓.๓ ระบุปัจจัยประกอบการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

ผู้เขียนเสนอให้ใช้ปัจจัยประกอบการพิจารณาของ CITT ของประเทศแคนาดา เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมความตกลง ADA เนื่องจากแคนาดาเป็นประเทศเดียวที่มี

การร่างเกณฑ์การพิจารณาประโยชน์สาธารณะไว้อย่างชัดเจน โดยเสนอให้ทำการไต่สวนประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปการไต่สวนความเสียหาย และได้เสนอให้ยกเว้นข้อกำหนดเกี่ยวกับปัจจัยในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

“ในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานไต่สวนต้องพิจารณาจากปัจจัยทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง โดยให้รวมถึงผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่อง ปัญหาการเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบ การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้า ผลกระทบต่อทางเลือกของผู้บริโภค ผลกระทบต่อการแข่งขันทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผลกระทบต่อการจ้างงาน และผลกระทบด้านการสาธารณสุขและสุขภาพอนามัยของประชาชน”

๓.๔ กำหนดขั้นตอนการพิจารณาผลประโยชน์ของผู้บริโภคและผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายใน

๓.๔.๑ ก่อนการเปิดไต่สวนการทุ่มตลาด

หน่วยงานไต่สวนควรพิจารณาพฤติการณ์ด้านการแข่งขันของอุตสาหกรรมภายในผู้ยื่นคำขอ โดยผู้เขียนเห็นว่า หากบริษัทผู้ยื่นคำขอมีอำนาจเหนือตลาด หน่วยงานไต่สวนควรปฏิเสธการรับคำขอของบริษัทดังกล่าว เพราะการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะทำให้บริษัทผู้ยื่นคำขอมีอำนาจเหนือตลาดมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการพิจารณาข้างต้น หน่วยงานไต่สวนอาจเชิญผู้มีผลประโยชน์ในทางตรงข้ามกับผู้ยื่นคำขอมาร่วมให้ข้อมูลว่าการเปิดการไต่สวนจะมีผลกระทบต่ออุปทาน การจ้างงาน ราคาสินค้าหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานไต่สวนสามารถตัดสินได้ว่าการเปิดการไต่สวนการทุ่มตลาดและความเสียหายจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่

๓.๔.๒ ก่อนการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด

หน่วยงานไต่สวนควรพิจารณาว่าการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะมีผลดีหรือผลเสียที่ได้สัดส่วนกันหรือไม่ เช่น เปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่อุตสาหกรรมภายในผู้ยื่นคำขอจะได้รับกับผลกระทบที่อุตสาหกรรมต่อเนื่องหรือผู้บริโภคต้องแบกรับ ถ้ามีผลเสียมากกว่าผลดี ก็ไม่ควรมีการกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หรือพิจารณาว่าการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะทำให้ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศเสียหายหรือไม่

๓.๕ กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามหลัก Lesser Duty

ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางหนึ่งในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ คือ การแก้ไขให้สมาชิก WTO ต้องปฏิบัติตามหลัก Lesser Duty ในการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด โดยกำหนดอัตราอากรตอบโต้การทุ่มตลาดได้เพียงเพื่อขจัดความเสียหายเท่านั้นและจะเกินกว่าส่วนเหลือของการทุ่มตลาดไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังคงเห็นว่า การคุ้มครองผลประโยชน์ของทุกฝ่ายโดยการกำหนดให้มีการไต่สวนประโยชน์สาธารณะดีกว่าการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด ตามหลัก Lesser Duty

๔. แนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการไต่สวนมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ โดยนายวันชัย วราวิทย์

รองอธิบดี กรมการค้าต่างประเทศ และนางสาวจันทร์นิภา บุญญเศรษฐ์ นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ กรมการค้าต่างประเทศ

ผู้เขียนบทความฉบับนี้ได้ ศึกษาแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการไต่สวนมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของกรมการค้าต่างประเทศเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

๔.๑ แนวทางการพิจารณาประเด็นเชิงเทคนิค

ประเด็นเชิงเทคนิคเป็นการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการกำหนดขอบเขตสินค้าที่ถูกพิจารณาที่อุตสาหกรรมภายในขอให้ไต่สวนมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย เช่น กลุ่มผู้ใช้ กลุ่มผู้ผลิตต่อเนื่อง ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก สามารถให้ข้อมูลปัญหาในประเด็นสินค้าที่อุตสาหกรรมภายในผลิต เช่น ปัญหาคุณภาพสินค้า ปัญหาอุตสาหกรรมภายในมีเทคโนโลยีการผลิตหรือกระบวนการผลิตของผู้ผลิตในประเทศที่ไม่เหมาะสมทำให้สินค้าไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดหรือคุณภาพของสินค้าที่ผลิตได้ไม่สม่ำเสมอหรือผู้ผลิตภายในประเทศยังขาดความพร้อมในการจัดหาวัตถุดิบ ขาดอุปกรณ์สำคัญในการควบคุมคุณภาพ ขาดความชำนาญซึ่งเมื่อนำมาผลิตสินค้าสำเร็จรูปอื่นๆ มีปัญหาด้านคุณภาพหรือทำให้สินค้าที่ผลิตออกมาไม่เหมาะสมสำหรับการนำไปใช้ในสายงานการผลิต (Production Supply Chain) ที่ต้องการ เป็นต้น

ทั้งนี้ ประเด็นเชิงเทคนิคอาจครอบคลุมถึงกรณีที่มีการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดไปแล้ว แต่อุตสาหกรรมภายในประสบปัญหาการผลิต เช่น เกิดอุบัติเหตุภายในโรงงานทำให้ไม่สามารถผลิตสินค้าป้อนตลาดภายในประเทศได้เป็นระยะเวลาอันยาวนาน ส่งผลให้เกิดภาวะขาดแคลนภายในประเทศอย่างรุนแรง เป็นต้น

๔.๒ แนวทางการพิจารณาประเด็นเชิงพาณิชย์

ประเด็นเชิงพาณิชย์เป็นการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางการค้าของสินค้าที่ถูกพิจารณา โดยพิจารณาผลกระทบในภาพรวมในเชิงเศรษฐกิจ ผลกระทบด้านราคา การลงทุนภายในประเทศ ผลกระทบต่อโครงการต่อเนื่องของรัฐบาล การผูกขาดตลาด ผลกระทบต่อโครงสร้างการผลิตและอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศและศักยภาพการแข่งขันเพื่อการส่งออก เป็นต้น

สัมภาษณ์ประสบการณ์และมุมมองของหน่วยงานไต่สวนต่อการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในงานเสวนาวิชาการ Bangkok International Symposium on Trade Remedy ๒๐๑๗ ระหว่างวันที่ ๒๓-๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

๑. Mr. Dale Seymour, Commissioner of Anti-dumping Commission

จากออสเตรเลีย

ในการไต่สวนการทุ่มตลาดของออสเตรเลียไม่มีการกำหนดให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะ โดยหลักการ หากผลการไต่สวนพบว่ามี การทุ่มตลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายใน หน่วยงานไต่สวนจะเสนอให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด โดยจะไม่มี การพิจารณาว่าการบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่นๆ ที่

มิใช่อุตสาหกรรมภายในที่ร้องเรียนว่าได้รับความเสียหายอย่างสำคัญจากการทุ่มตลาด ทั้งนี้ รัฐมนตรีมีดุลยพินิจว่าจะบังคับใช้หรือไม่บังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ก็ได้ แต่โดยทั่วไป รัฐมนตรีจะกำหนดให้เรียกเก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด เมื่อพบว่า การทุ่มตลาดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างสำคัญแก่อุตสาหกรรมภายในโดยจะเรียกเก็บอากรตอบโต้ตามหลัก Lesser Duty เพื่อจำกัดผลกระทบของมาตรการตอบโต้ฯ ที่จะมีต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่อง นอกจากนี้ The Commission ได้มีการวิเคราะห์ตลาดสินค้าเหล็กเพื่อศึกษาการพัฒนาของตลาดสินค้าเหล็กต้นน้ำที่ถูกใช้มาตรการตอบโต้ว่าจะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างไรบ้าง และเริ่มมีการอภิปรายเกี่ยวกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในกระบวนการไต่สวน ตอบโต้การทุ่มตลาด โดยฝ่ายที่เห็นด้วยเห็นว่า ควรมีการพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจของการใช้มาตรการตอบโต้ฯ ในบริบทที่กว้างขึ้น มิใช่คำนึงถึงแต่ประโยชน์ของอุตสาหกรรมผู้ผลิตที่ได้รับผลกระทบจากการทุ่มตลาดเพียงฝ่ายเดียว สำหรับฝ่ายที่เห็นแย้งเห็นว่า การเพิ่มขึ้นตอนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะในกระบวนการไต่สวนจะทำให้กระบวนการไต่สวนมีต้นทุนเพิ่มขึ้นและมีความซับซ้อนมากขึ้น และทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการตัดสินใจลงทุนของภาคเอกชน

๒. Mr. Marco Cesar Sasraiva da Fonseca, Director of Department of Trade Remedies จากบราซิล

ในระบบการไต่สวนของบราซิล กฎหมายกำหนดว่า คณะรัฐมนตรีสามารถตัดสินใจระงับการเรียกเก็บอากรตอบโต้ฯ ได้เป็นระยะเวลา ๑ ปี ขยายได้อีกไม่เกิน ๑ ปี หรือไม่ให้บังคับใช้มาตรการชั่วคราว หรือยอมรับข้อตกลงระงับการทุ่มตลาดหรือการเรียกเก็บอากรตอบโต้ฯ ในอัตราอื่นนอกเหนือจากที่หน่วยงานไต่สวนเสนอมา หากเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยจะมีหน่วยงานที่พิจารณาประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นอิสระจากหน่วยงานไต่สวนการทุ่มตลาด เรียกว่า Technical Group on Public Interest ทำหน้าที่พิจารณาคำขอให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะของภาคเอกชน และสามารถเปิดไต่สวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะได้เองด้วย โดยจะต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายใน ๖ เดือน ทั้งนี้ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนได้อย่างเต็มที่ เมื่อ Technical Group on Public Interest พิจารณาแล้วเสร็จ จะจัดทำรายงานทั้งด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป แต่คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องตัดสินใจตามข้อเสนอของ Technical Group on Public Interest

๓. Mr. Gerhard Hannes Welge, Hearing Officer of the EU Commission จากสหภาพยุโรป

แม้ว่า Agreement on Anti-Dumping (ADA) ขององค์การการค้าโลกจะมีได้ กำหนดให้หน่วยงานไต่สวนของแต่ละประเทศต้องพิจารณาประโยชน์สาธารณะ แต่นโยบายของสหภาพยุโรปต้องการให้มีการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ในกฎหมาย ตอบโต้การทุ่มตลาด ของสหภาพยุโรปจึงมีบทบัญญัติกำหนดให้ต้องมีการพิจารณาประโยชน์สาธารณะด้วย โดยจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายรวมถึงผู้ผลิตสินค้าต้นน้ำสามารถเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวได้ การพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้การเรียกเก็บอากรตอบโต้ฯ ไม่ได้สัดส่วนกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมภายใน โดยสหภาพยุโรปจะมุ่งเน้นการพิจารณาผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจเพียง

อย่างเดียว แม้ว่าสินค้าที่ถูกใช้มาตรการตอบโต้ฯ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อด้านอื่น เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านความมั่นคง ได้ด้วยก็ตาม

๔. Mr. Sanjay Bhawan, Acting Manager of Trade and International Environment Branch จากนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์เล็งเห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการ ตอบโต้การทุ่มตลาด ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันและสวัสดิภาพของผู้บริโภค จึงมีนโยบายที่จะเพิ่มการแข่งขันในตลาดและให้ความสำคัญแก่ประโยชน์ของผู้บริโภคมากขึ้น แต่ยังคงรักษาความถูกต้องครบถ้วนในการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดไว้ ปัจจุบัน จึงอยู่ในระหว่างการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มเติม บทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ โดยได้มีการศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรปและแคนาดาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการยกร่าง สำหรับปัจจัยในการพิจารณาประกอบไปด้วย การพิจารณาผลกระทบต่อราคาสินค้าทุ่มตลาด ราคาสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตในนิวซีแลนด์ ทางเลือกของผู้บริโภค คุณภาพของสินค้า สถานะทางการเงินและระดับการจ้างงานของอุตสาหกรรมภายในประเทศ รวมถึงจะมีการพิจารณาว่าสามารถหาสินค้าชนิดเดียวกันทดแทนจากอุตสาหกรรมภายในประเทศหรือสินค้าจากประเทศที่ไม่ถูกใช้มาตรการ ตอบโต้การทุ่มตลาด ได้หรือไม่ประกอบด้วย

๕. Ms. Chau Giang Pham จาก Vietnam Competition Authority จากเวียดนาม

เวียดนามมีข้อกำหนดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะไว้ใน Article ๕ ของหลักการในการพิจารณาใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ซึ่งระบุว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดต้องไม่ส่งผลเสียต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ และใน Article ๑๙ ของหลักการในการพิจารณาใช้มาตรการปกป้องการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น ซึ่งระบุว่าการใช้มาตรการปกป้องฯ ต้องไม่ส่งผลเสียต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ และไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้บริโภคส่วนใหญ่ หรือก่อให้เกิดผลกระทบจากปัจจัยอื่นตามที่รัฐบาลกำหนด โดยเวียดนามมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการเยียวยาทางการค้า (Trade Remedies Council) เพื่อพิจารณาประเด็นประโยชน์สาธารณะโดยจะพิจารณาจากรายงานและผลการวิเคราะห์ของหน่วยงานไต่สวน และจัดทำคำแนะนำเสนอต่อรัฐมนตรี และได้มีการยกตัวอย่างการพิจารณาประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจของการไต่สวนการทุ่มตลาดสินค้าเหล็กกล้าไร้สนิมที่ได้มีการพิจารณาผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของผู้ส่งออกเวียดนามและผลกระทบต่อผู้นำเข้าที่อาจพบปัญหาในการหาแหล่งนำเข้าอื่นที่ไม่ถูกใช้มาตรการ เนื่องจากอุตสาหกรรมภายในสามารถผลิตสินค้าได้ไม่ครบทุกประเภทตามความต้องการของผู้ใช้ และการไต่สวนมาตรการปกป้องฯ สินค้าเหล็กกล้าที่ได้มีการพิจารณาประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายในและอุตสาหกรรมต่อเนื่องรวมถึงประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายในและผู้บริโภคด้วย

๖. นายวันชัย วราวิทย์ รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ จากประเทศไทย

กฎหมายไทยได้มีการกำหนดให้มีการพิจารณาประโยชน์สาธารณะไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการปกป้องจากการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการไต่สวนและปัจจัยในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะกำหนดไว้ ใน

ปัจจุบันจึงเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลประกอบการพิจารณา ซึ่งประเด็นที่ได้รับสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเด็นทางเทคนิค และประเด็นในเชิงพาณิชย์ สำหรับประเด็นทางเทคนิค จะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดทางเทคนิคของสินค้าหลักเป็นผู้พิจารณาก่อนนำเสนอคณะกรรมการ ทตอ. ต่อไป ซึ่งที่ผ่านมา ภายหลังจากการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ ได้มีการยกเว้นการใช้มาตรการ ตบโต้ การทุ่มตลาด/SG ในหลายกรณี เช่น ให้เรียกเก็บอากรร้อยละ ๐ ในกรณีการนำเข้าเพื่อส่งออกภายใต้ กฎหมายศุลกากร การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และการส่งเสริมการลงทุน หรือยกเว้นให้กับ การนำเข้าเหล็กเกรดพิเศษ หรือยกเว้นให้กับการนำเข้ามาใช้ในอุตสาหกรรมยานยนต์หรือ เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น ทั้งนี้ ในอนาคต อาจมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานใต้สวนการ ทุ่มตลาดที่มาทำหน้าที่ใต้สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะและนำเสนอผลการพิจารณาต่อ คณะกรรมการ ทตอ. เพื่อประกอบการวินิจฉัยต่อไป

สรุป

การทบทวนวรรณกรรมในบทนี้ ทำให้ทราบถึงทฤษฎีและแนวทางในการพิจารณา ประโยชน์สาธารณะประกอบการบังคับใช้มาตรการตบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนของไทยและ ต่างประเทศ จากการศึกษาพบว่า แนวทางในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของประเทศที่ ทำการศึกษา ได้แก่ แคนาดาและสหภาพยุโรป ไม่แตกต่างกันนัก โดยจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ มีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการใต้สวนและแสดงความคิดเห็นเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปใช้ประกอบการ พิจารณابังคับใช้มาตรการตบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุน ซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญสำหรับการ วิเคราะห์ในบทที่ ๓ และบทที่ ๔ ในรายละเอียดตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย สำหรับผลงานวิจัย ของต่างประเทศและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒินั้น ได้นำมารวบรวมไว้เป็นข้อมูลประกอบการ วิเคราะห์แนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้า ซึ่งเป็นที่น่า สังเกตว่า งานวิจัยของไทยในเรื่องดังกล่าวยังมีอยู่น้อยมาก ส่วนการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ ทำให้ได้รับความรู้และความเห็นของท่านเหล่านั้นที่มีประสบการณ์ทางวิชาการและการปฏิบัติที่ เกี่ยวข้องกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ และเห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการใช้ มาตรการเยียวยาทางการค้า ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการวิเคราะห์ข้อมูล

กล่าวโดยสรุป การทบทวนวรรณกรรมทำให้ได้รับข้อมูลที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อ การวิเคราะห์แนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าในการ บังคับใช้มาตรการตบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนของไทยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ต่อไป

บทที่ ๓

วิเคราะห์การไต่สวนประโยชน์สาธารณะในอุตสาหกรรมเหล็กไทย

ภาพรวมของอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าไทย

อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าถือได้ว่าเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมพื้นฐานที่มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่นๆ เป็นจำนวนมาก เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เพอร์นิเจอร์ อาหารกระป๋อง (บรรจุภัณฑ์) เครื่องจักรกล และอุตสาหกรรมก่อสร้าง เป็นต้น และจากภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศที่มีการฟื้นตัวขึ้นทั้งธุรกิจภาคก่อสร้างและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ บรรจุภัณฑ์ เป็นต้น ทำให้ความต้องการใช้เหล็กในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นโดยผลิตภัณฑ์เหล็กสำเร็จรูปซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตเหล็กมีการขยายตัวมากที่สุด รองลงมาคือเหล็กแผ่นเคลือบชนิดอื่นๆ เหล็กแผ่นรีดร้อน รวมทั้งความต้องการใช้ของอุตสาหกรรมต่อเนื่องในประเทศและการส่งออกที่เพิ่มมากขึ้นจึงทำให้อุตสาหกรรมเหล็กมีการใช้พลังงานที่เพิ่มสูงขึ้น

โดยทั่วไปโครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็กแบ่งได้เป็น ๓ ชั้น คือ ชั้นต้น ชั้นกลาง และชั้นปลาย สำหรับประเทศไทย โครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็กแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ถึงแม้ว่าจะมีผู้ผลิตเป็นจำนวนมาก แต่กลับมีกระบวนการผลิตไม่ต่อเนื่องและไม่ครบวงจร จึงต้องพึ่งพิงการนำเข้าวัตถุดิบในอุตสาหกรรมเหล็กขั้นต้นจากต่างประเทศ ปัจจัยที่ทำให้ไทยไม่มีผู้ผลิตเหล็กขั้นต้น คือ ไม่มีแหล่งสินแร่เหล็ก มีข้อจำกัดในด้านเงินทุน ไม่มีแหล่งพลังงานราคาถูก และระบบสาธารณูปโภค/โครงสร้างพื้นฐานของประเทศยังไม่เอื้อต่อการผลิต

๑. สภาพแวดล้อมทางธุรกิจของอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า

อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าแบ่งออกเป็น อุตสาหกรรมต้นน้ำ อุตสาหกรรมกลางน้ำและ อุตสาหกรรมปลายน้ำ ได้ดังนี้

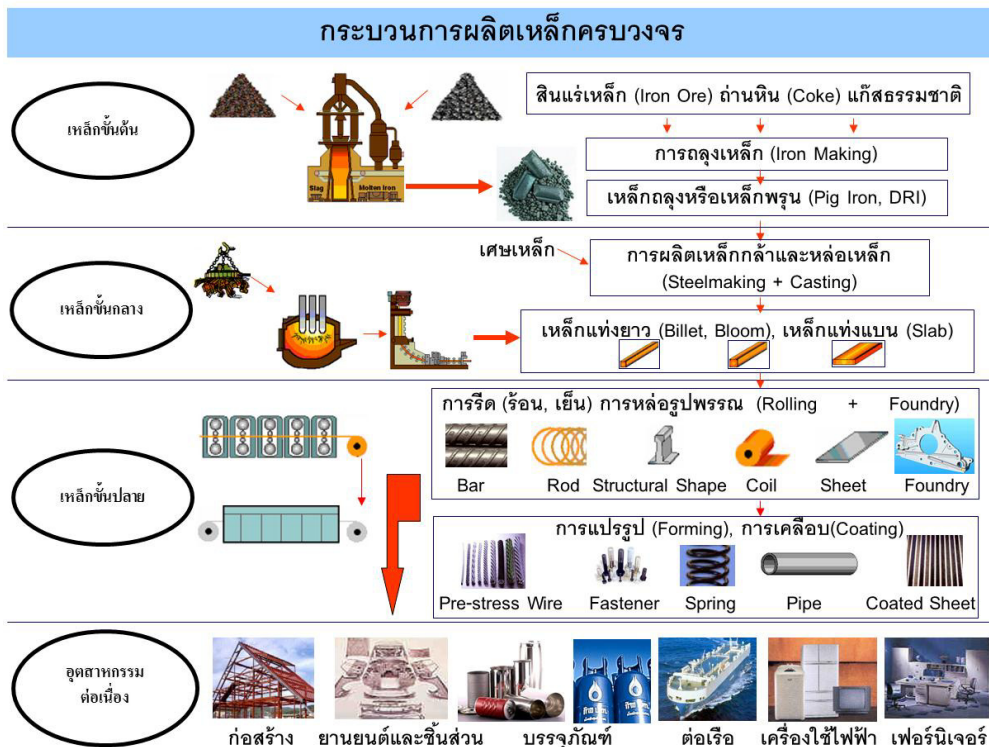
๑.๑ อุตสาหกรรมต้นน้ำ คือ อุตสาหกรรมเหล็กถลุง (Pig Iron) และเหล็กพูน (Sponge Iron) ซึ่งจัดได้ว่าเป็นกระบวนการเริ่มต้นของอุตสาหกรรมเหล็กที่มีความสำคัญอย่างมากต่อศักยภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มี การจัดตั้งโรงงานผลิตเหล็กต้นน้ำ ซึ่งแต่เดิมนั้นแนวทางการพัฒนาถูกกำหนดโดยความต้องการของตลาดในประเทศมากกว่าจากนโยบายของภาครัฐ จึงทำให้อุตสาหกรรมเหล็กเริ่มต้นพัฒนาจากปลายน้ำเพื่อทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศมากกว่าการเริ่มต้นพัฒนาจากอุตสาหกรรมต้นน้ำ

๑.๒ อุตสาหกรรมกลางน้ำ เป็นขั้นที่นำผลิตภัณฑ์จากการผลิตเหล็กขั้นต้นทั้งที่เป็นของเหลวและของแข็งรวมถึงเศษเหล็ก (Scrap) มาหลอมปรับปรุงคุณสมบัติและส่วนผสมทางเคมีให้เป็นเหล็กกล้า (Steelmaking) สำหรับประเทศไทยผู้ผลิตชั้นกลางทุกรายจะผลิตด้วยเตาอาร์ตไฟฟ้าโดยใช้เศษเหล็กเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิต นอกจากการผลิตเหล็กกล้าแล้วอุตสาหกรรมชั้นกลางยังรวมถึงการหล่อเหล็กกล้าให้เป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่มีอยู่ ๓ ประเภท ได้แก่ เหล็กแท่งยาว (Billet) เหล็กแท่งแบน (Slab) และเหล็กแท่งใหญ่ (Bloom)

๑.๓ อุตสาหกรรมปลายน้ำ เป็นขั้นของการแปรรูปผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปด้วย

กระบวนการต่าง ๆ ได้แก่ การรีดร้อน การรีดเย็น การเคลือบผิว การผลิตท่อเหล็ก การตีเหล็กขึ้นรูป รวมไปถึงการหล่อเหล็ก เช่น เหล็กเส้น เหล็กหลอด เหล็กแผ่นรีดร้อน เหล็กแผ่นรีดเย็น เหล็กแผ่นเคลือบ เหล็กโครงสร้างรูปพรรณรีดร้อน เป็นต้น ซึ่งจะนำไปใช้เป็นวัตถุดิบทางการผลิตในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ต่อเนื่อง เช่น อุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์และอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น

แผนภาพที่ ๓-๑ ห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมเหล็ก



แหล่งที่มา: สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย

โครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็ก สามารถแบ่งตามขั้นตอนการผลิตได้เป็น ๓ ชั้น ได้แก่ เหล็กขั้นต้น เหล็กขั้นกลาง และเหล็กขั้นปลาย รายละเอียดเพิ่มเติมตามตารางที่ ๓-๑

ตารางที่ ๓-๑ โครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็ก

โครงสร้าง	วัตถุดิบ	กระบวนการผลิต	ผลผลิต
เหล็กขั้นต้น	สินแร่เหล็ก (Iron Ore), ถ่านหิน, ถ่านโค้ก, ก๊าซธรรมชาติ และ หินปูน (Limestone)	การถลุง (Iron Making)	น้ำเหล็กหลอมเหลว (Hot Metal), เหล็กถลุง (Pig Iron), เหล็กพูน (Sponge Iron)
เหล็กขั้นกลาง	ผลผลิตจากเหล็ก	การหลอม และปรับ	ผลิตภัณฑ์เหล็กสำเร็จรูปใน ๓

ตารางที่ ๓-๑ โครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็ก (ต่อ)

โครงสร้าง	วัตถุดิบ	กระบวนการผลิต	ผลผลิต
	ขั้นต้น และเศษเหล็ก (Steel Scrap)	ส่วนผสมทางเคมีด้วย (๑) เต้าออกซิเจน หรือ (๒) เต้าอาร์คไฟฟ้า	รูปทรง คือ เหล็กแท่งเล็ก (Billet), เหล็กแท่งแบน (Slab) และเหล็กแท่งใหญ่ (Bloom)
เหล็กชั้นปลาย	แท่งเล็ก (Billet) และเหล็กแท่งใหญ่ (Bloom)	การรีดร้อน (Hot Forming), รีดเย็น (Cold Forming), เคลือบผิว (Coating), การอบชุบความร้อน (Hot Treatment), การทุบขึ้นรูป (Hot Forging), การทุบขึ้นรูปเย็น (Cold Forging), การกลึง/ไส/ตัด/เจาะ (Matching), การเชื่อม (Welding), การผลิตท่อ, การตีขึ้นรูป และการหล่อเหล็ก (Casting)	- เหล็กทรงยาว (Long Steel Products) ได้แก่ เหล็กเส้น (Rebar), เหล็กเหลาดำ (Bar), เหล็กลวด (Wire Rod) และเหล็กโครงสร้างรูปพรรณรีดร้อนขนาดเล็ก (Hot-Rolled Small Section)
	เหล็กแท่งแบน (Slab)		- เหล็กทรงแบน (Flat Steel Products) ได้แก่ เหล็กแผ่นรีดร้อนชนิดม้วน (Hot-Rolled Sheet/ Coil), เหล็กแผ่นรีดร้อนชนิดหนา (Hot-Rolled Plate), เหล็กแผ่นรีดเย็น (Cold-Rolled Sheet/ Coil), เหล็กเคลือบผิว

ที่มา : สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย

ผู้ผลิตเหล็กและเหล็กกล้าในไทย ลักษณะโครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็กของไทยแตกต่างจากประเทศอื่นๆ และมีจำนวนผู้ผลิตจำนวนมาก แต่กลับมีกระบวนการผลิตไม่ต่อเนื่องและไม่ครบวงจร โดยมีเพียงผู้ผลิตเหล็กชั้นกลางและชั้นปลายเท่านั้น แต่ไม่มีผู้ผลิตเหล็กขั้นต้น จึงทำให้ต้องพึ่งพิงการนำเข้าวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปจากต่างประเทศ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไทยไม่มีผู้ผลิตเหล็กขั้นต้น คือ (๑) ไทยไม่มีแหล่งสินแร่เหล็ก (๒) มีข้อจำกัดในด้านเงินลงทุนที่สูงมาก (๓) ไม่มีแหล่งพลังงานราคาถูก และ (๔) ระบบสาธารณูปโภค/ระบบโครงสร้างพื้นฐานไม่เอื้อต่อการผลิต (ท่าเรือน้ำลึกและระบบถนน)

ตารางที่ ๓-๒ ผู้ผลิตเหล็กและเหล็กกล้าในประเทศไทย (ปี ๒๕๕๖)

กลุ่ม	ผลิตภัณฑ์	จำนวนผู้ประกอบการ (โดยประมาณ)	กำลังการผลิต (โดยประมาณ)
๑) ผลิตภัณฑ์เหล็กสำเร็จรูป	เหล็กแท่งเล็ก	๑๖ ราย	๕.๐๒๘ ล้านตัน
	เหล็กแท่งใหญ่	๑ ราย	๑ ล้านตัน
	เหล็กแท่งแบน	๒ ราย	๓ ล้านตัน
๒) ผลิตภัณฑ์เหล็กทรงยาว	เหล็กเส้น	มากกว่า ๓๐ ราย	๗.๗ ล้านตัน
	เหล็กลวด	๘ ราย	๒.๔๘๓ ล้านตัน
	เหล็กโครงสร้างรูปพรรณขนาดเล็ก	๗ ราย	๑.๒๒๙ ล้านตัน
	เหล็กโครงสร้าง	๑ ราย	๑ ล้านตัน

ตารางที่ ๓-๒ ผู้ผลิตเหล็กและเหล็กกล้าในประเทศไทย (ปี ๒๕๕๖) (ต่อ)

กลุ่ม	ผลิตภัณฑ์	จำนวนผู้ประกอบการ (โดยประมาณ)	กำลังการผลิต (โดยประมาณ)
	รูปพรรณขนาดใหญ่		
๓) ผลิตภัณฑ์เหล็ก สำเร็จรูป ทรงแบน	เหล็กรีดร้อนชนิดแผ่น หนา	๒ ราย	๑.๓ ล้านตัน
	เหล็กรีดร้อนชนิดม้วน/ แผ่นบาง	๔ ราย	๗.๑ ล้านตัน
	เหล็กรีดเย็นชนิดม้วน/ แผ่นบาง	๓ ราย	๒.๗ ล้านตัน
	เหล็กแผ่นเคลือบ สังกะสี	๖ ราย	๐.๖๗๖ ล้านตัน
	เหล็กแผ่นเคลือบดีบุก/ โครเมียม	๒ ราย	๐.๖๖๖ ล้านตัน
	เหล็กเคลือบสี	๑ ราย	๐.๔๖๕ ล้านตัน

ที่มา : สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย

ปัจจุบันไทยมีโรงงานที่ผลิตเหล็กชั้นกลาง คือ โรงงานที่ผลิตเหล็กกึ่งสำเร็จรูปจำนวน ๑๙ ราย อาทิ บมจ. ทาทา สตีล (ประเทศไทย), บมจ. จี สตีล, บมจ. จี เจ สตีล และ บจก. เหล็กสยามยามาโตะ โดยส่วนใหญ่ผลิตเพื่อใช้ต่อเนื่องในโรงงาน สำหรับแหล่งนำเข้าสำคัญสินค้าเหล็กกึ่งสำเร็จรูป ได้แก่ รัสเซีย ยูเครน ตุรกี และบราซิล

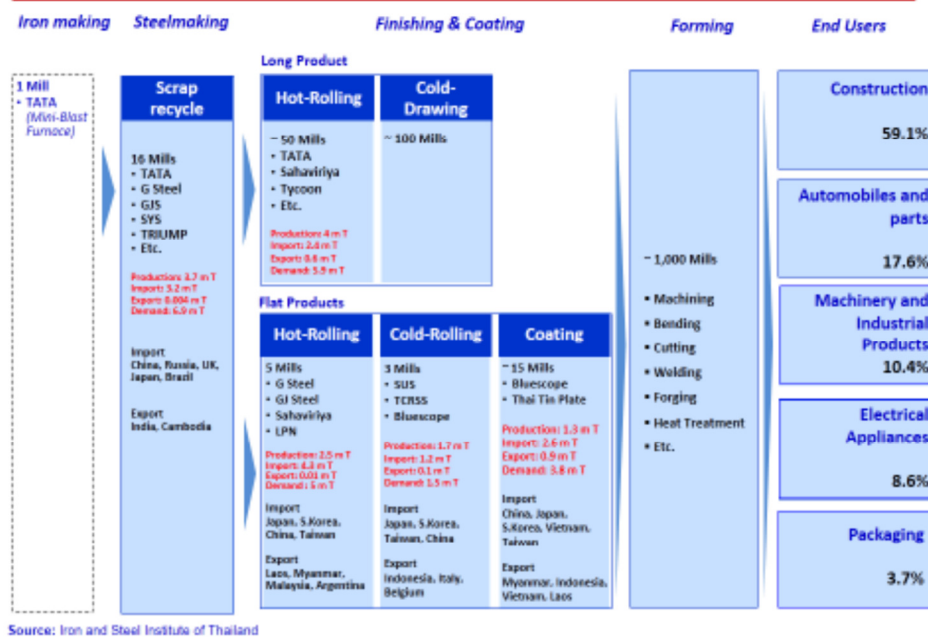
นอกจากนี้ ไทยมีโรงงานผลิตเหล็กชั้นปลาย ในส่วนของผู้ผลิตเหล็กทรงยาวมีจำนวนมากกว่า ๓๐ ราย และมีผู้ผลิตรายสำคัญเป็นบริษัทในเครือของ บมจ. ทาทา สตีล (ประเทศไทย) ขณะเดียวกัน มีผู้ผลิตเหล็กทรงแบนประเภทรีดร้อนทั้งชนิดม้วนและแผ่นหนา ในไทยมีเพียง ๖ ราย โดยมี บมจ. จี สตีล และ บมจ. สหวิริยา สตีลอินดัสตรี เป็นผู้ผลิตรายสำคัญ ส่วนผู้ผลิตเหล็กแผ่นรีดเย็นมีจำนวน ๓ ราย คือ บจก. สยาม ยูไนเต็ดสตีล (๑๙๙๕), บมจ. เหล็กแผ่นรีดเย็นไทย และ บจก. บลูสโคป สตีล (ประเทศไทย)

๒. ท่วงโซ่อุปทานของผลิตภัณฑ์เหล็ก

อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าของประเทศไทยไม่มีอุตสาหกรรมการผลิตขั้นต้นที่เริ่มจากการถลุงจากแร่เหล็ก ดังนั้นโครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าของไทยจึงเริ่มต้นจากการผลิตในอุตสาหกรรมชั้นกลางด้วยการหลอมเศษเหล็ก โดยมีโรงงานที่มีเตาหลอมเศษเหล็กด้วยเตา EAF ในประเทศไทย จำนวน ๑๖ โรงงาน จากนั้นจึงส่งต่อไปยังการผลิตในชั้นปลาย โดยแบ่งเป็นอุตสาหกรรมเหล็กทรงยาว และทรงแบน จากนั้นจึงส่งต่อไปยังอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้เหล็กต่อไป

แผนภาพที่ ๓-๒ ห่วงโซ่อุปทานของผลิตภัณฑ์เหล็ก

Thailand steel industry structure



การนำผลิตภัณฑ์เหล็กไปใช้ในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง พบว่า มีสัดส่วนปริมาณการใช้สินค้าเหล็กในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง^๑ ได้แก่ อุตสาหกรรมก่อสร้าง (ร้อยละ ๕๐), ยานยนต์ (ร้อยละ ๒๓), เครื่องจักรกล (ร้อยละ ๑๒), เครื่องใช้ไฟฟ้า (ร้อยละ ๑๑) และอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ (ร้อยละ ๔) โดยจำแนกประเภทการนำไปใช้ตามชนิดของผลิตภัณฑ์เหล็กได้ ดังนี้

ตารางที่ ๓-๓ แสดงการใช้ผลิตภัณฑ์เหล็กต่างๆ ในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

ผลิตภัณฑ์เหล็ก	อุตสาหกรรม	การนำไปใช้
๑) เหล็กเส้น	ก่อสร้าง	ก่อสร้างบ้าน/อาคาร/ตึกสูง
๒) เหล็กเพลาดำและเหล็กเพลาชาว	ยานยนต์	เพลาช้อเหวี่ยงและเฟืองรถยนต์ รถจักรยานยนต์
	เครื่องใช้ไฟฟ้า	แกนหมุนและอุปกรณ์ไฟฟ้า
	เครื่องจักรกล	เพลาลูกและชิ้นส่วนของเครื่องจักร
๓) เหล็กหลอดและลวด	ก่อสร้าง	ตะปู, สลักภัณฑ์, ลวดตีเกลียวทนแรงดึงสูง และสลิง

^๑ สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย. “ข้อมูลสรุปอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าของประเทศไทย (Summary of Steel Industry Profile)”. กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙.

ตารางที่ ๓-๓ แสดงการใช้ผลิตภัณฑ์เหล็กต่างๆ ในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง (ต่อ)

ผลิตภัณฑ์เหล็ก	อุตสาหกรรม	การนำไปใช้
เหล็ก	ยานยนต์	สลักภัณฑ์และลวดเสริมยางรถยนต์
	เครื่องใช้ไฟฟ้า	สลักภัณฑ์, สปริง และแกนมอเตอร์
	เครื่องจักรกล	ลวดเชื่อมและสลักภัณฑ์
	เฟอร์นิเจอร์	สปริงเตียงนอน
๔) เหล็กโครงสร้าง รูปพรรณรีดร้อน	ก่อสร้าง	ก่อสร้างบ้าน/อาคาร/ตึกสูง
๕) เหล็กแผ่นรีดร้อน ชนิดม้วนและเหล็กแผ่น รีดร้อนชนิดหนา	ก่อสร้าง	เหล็กกันลื่นและโครงสร้าง)
	ยานยนต์	ชิ้นส่วน/อุปกรณ์ของรถขนน้ำ/ขนส่งสารเคมี, รถขยะ และรถพ่วง
	เครื่องจักรกล	ตู้คอนเทนเนอร์, แทนเครื่องจักร, ตัวถังเรือ, แท็งค์ น้ำมัน และชิ้นส่วนเครื่องจักรกล
	บรรจุภัณฑ์	ถังแก๊ส
๖) เหล็กแผ่นรีดร้อนชนิด ม้วนแบบกีดกรดและ เคลือบน้ำมัน	ยานยนต์	กะทะล้อรถยนต์และแชสซีส์
	เครื่องใช้ไฟฟ้า	เปลือกคอมเพรสเซอร์
๗) เหล็กกล้าคาร์บอน แผ่นรีดเย็น	ก่อสร้าง	ท่อ
	ยานยนต์	กันชนรับแรงกระแทกและโครงที่นั่งในรถยนต์
	เครื่องใช้ไฟฟ้า	โครงภายในเครื่องใช้ไฟฟ้า แกนมอเตอร์สำหรับ เหนี่ยวนำไฟฟ้าในมอเตอร์
๘) เหล็กกล้าไร้สนิมแผ่น รีดเย็น	ก่อสร้าง	งานตกแต่ง, ภาชนะเครื่องครัว, แท็งค์น้ำ และอ่างล้าง จาน
	ยานยนต์	ท่อไอเสียรถและงานตกแต่ง
	เครื่องใช้ไฟฟ้า	ถังเครื่องซักผ้า, ชิ้นส่วนไมโครเวฟ, หม้อต้มน้ำร้อน และหัวอ่านฮาร์ดดิสก์
	เครื่องจักรกล	แผ่นระบายความร้อนในโรงไฟฟ้าและชิ้นส่วน เครื่องจักร
๙) เหล็กแผ่นเคลือบ สังกะสีและเหล็กแผ่น เคลือบสี	ก่อสร้าง	แผ่นเหล็กมุงหลังคา
	ยานยนต์	ตัวถังภายนอกรถยนต์
	เครื่องใช้ไฟฟ้า	โครงภายในและภายนอกเครื่องใช้ไฟฟ้า
๑๐) เหล็กแผ่นเคลือบ สังกะสี - อะลูมิเนียม และเหล็กแผ่นเคลือบสี	ก่อสร้าง	โครงหลังคาและโครงบ้าน
๑๑) เหล็กแผ่นเคลือบ ดีบุกและเคลือบ	บรรจุภัณฑ์	กระป๋อง

ตารางที่ ๓-๓ แสดงการใช้ผลิตภัณฑ์เหล็กต่างๆ ในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง (ต่อ)

ผลิตภัณฑ์เหล็ก	อุตสาหกรรม	การนำไปใช้
โครเมียม		
๑๒) เหล็กโครงสร้าง รูปพรรณขึ้นรูปเย็นและ ท่อเหล็กกล้าคาร์บอน ชนิดเชื่อมตะเข็บ	ก่อสร้าง ยานยนต์	โครงหลังคาและท่อโครงสร้างงานก่อสร้าง ท่อสำหรับชิ้นส่วนใช้ค้อพ
๑๓) ท่อเหล็กกล้าไร้สนิม	ก่อสร้าง เครื่องจักรกล	ท่องานตกแต่ง ท่อขนส่งสารเคมี

ที่มา : สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย

๓. ความต้องการบริโภคเหล็กของไทย

ในช่วง ๒ - ๓ ปีที่ผ่านมา ภาพรวมอุตสาหกรรมเหล็กไทยเติบโตสวนทางกับตลาดโลก โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากปัจจัยหนุนภายในประเทศ ที่มีการขยายตัวในภาคการก่อสร้างทั้งโครงการภาครัฐ เช่น โครงการรถไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมถึงการเติบโตในภาคอสังหาริมทรัพย์ของในส่วนของที่อยู่อาศัยและอาคารสูง และอุตสาหกรรมยานยนต์จากนโยบายรถยนต์คันแรกของรัฐบาล โดยในปี ๒๕๕๖ ปริมาณความต้องการบริโภคเหล็กของไทยอยู่ที่ประมาณ ๑๗ ล้านตัน ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าร้อยละ ๓.๕ สำหรับในช่วง ๑๐ เดือนแรกของปี ๒๕๕๗ (มกราคม - ตุลาคม) ปริมาณความต้องการบริโภคเหล็กของไทยลดลงร้อยละ ๔.๕ เทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า โดยปริมาณการใช้เหล็กภายในประเทศอยู่ ๑๖.๙๐ ล้านตัน ในขณะที่มีปริมาณการผลิตเพียง ๖.๑๙ ล้านตัน ลดลงร้อยละ ๑๐.๐๐ เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศที่ชะลอตัวจากปัญหาทางการเมืองในช่วงต้นปี

๔. สถานการณ์การนำเข้าสินค้าเหล็กและผลิตภัณฑ์

ที่ผ่านมา เหล็กและเหล็กกล้า (พิกัดฯ ๗๒) เป็นสินค้านำเข้าสำคัญอันดับ ๔ รองจากน้ำมันดิบ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องจักรกล สำหรับการนำเข้าในช่วง ๑๐ เดือนแรกของปี ๒๕๕๗ (มกราคม - ตุลาคม) พบว่า มีการนำเข้าปริมาณ ๑๓.๖๒ ล้านตัน ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้าร้อยละ ๓.๒๙ หรือคิดเป็นมูลค่า ๑๐,๐๕๙.๖๙ ล้านเหรียญสหรัฐฯ ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้าร้อยละ ๘.๗๒ สำหรับเหล็กและเหล็กกล้าที่ไทยนำเข้าส่วนใหญ่มักเป็นเหล็กชั้นกลาง (ผลิตภัณฑ์กึ่งสำเร็จรูป) เกือบทั้งหมด ยกเว้นเศษเหล็ก (ผลิตได้ ๒ ใน ๓^๒) สินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ เหล็กแผ่นชุบ/เคลือบด้วย (พิกัดฯ ๗๒๑๐) เหล็กรีดร้อนชนิดแผ่น/ม้วน (พิกัดฯ ๗๒๐๘) เหล็กแท่งแบน (พิกัดฯ ๗๒๐๗) เหล็กแผ่น/ม้วนรีดเย็น (พิกัดฯ ๗๒๐๙) เป็นต้น

^๒ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://strategy.dip.go.th/>, ๒๕๖๐.

^๓ สำนักการค้าสินค้า. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. “ไทยกับการมีส่วนร่วมในห่วงโซ่มูลค่าโลก (Global Value Chain: GVC)”. กรกฎาคม ๒๕๕๗.

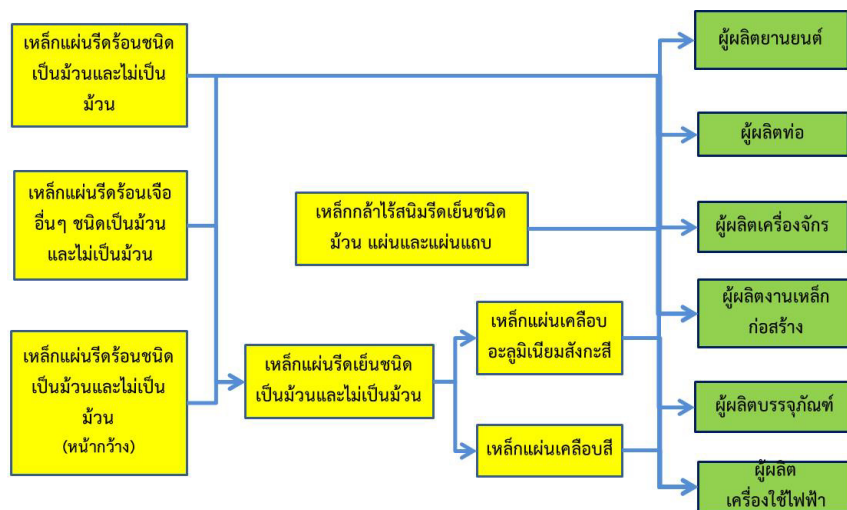
สถานะการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

จากข้อมูลเดือนธันวาคม ๒๕๕๙ ประเทศไทยได้ใช้/พิจารณาใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping Measure: AD) สินค้าในกลุ่มเหล็กและผลิตภัณฑ์จำนวน ๑๑ กรณี โดยมีรายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก ก

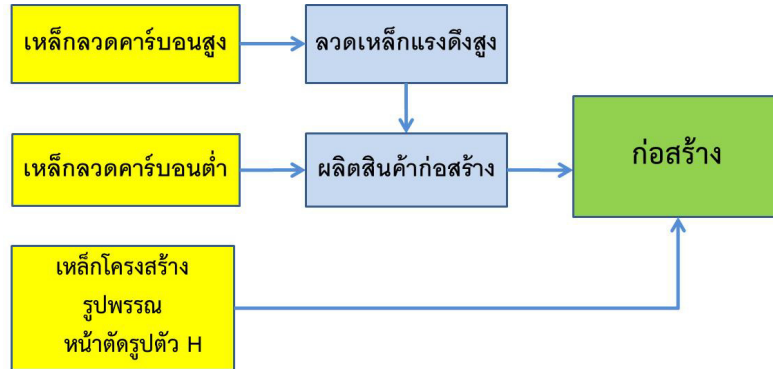
เหล็กทรงยาว ไม่ว่าจะเป็นเหล็กเส้น เหล็กหลอด และเหล็กรูปพรรณ ส่วนใหญ่จะใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่งใช้ในการรับแรงของโครงสร้างต่างๆ นอกจากนี้ เหล็กหลอดยังนำไปแปรรูปเพิ่มเติมเป็นชิ้นส่วนยานยนต์จำพวกซี่ล้อรถจักรยานยนต์ สลักภัณฑ์ ลวดเชื่อม ลวดเหล็กตีเกลียว สำหรับงานคอนกรีตอัดแรง ตะแกรงเหล็ก ลวดหนาม และโซ่เหล็ก เป็นต้น ดังนั้นการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด กับสินค้าเหล็กทรงยาวจะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน และอุตสาหกรรมเครื่องจักรกล

เหล็กทรงแบน เช่น เหล็กรีดร้อน เหล็กรีดเย็น สามารถนำไปใช้ในอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้อย่างหลากหลาย ทั้งในอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ (กระป๋อง ถังแก๊ส และแท็งก์น้ำมันขนาดใหญ่) อุตสาหกรรมก่อสร้าง (แผ่นสังกะสีมุงหลังคา) อุตสาหกรรมเครื่องจักรกล (แทนเครื่องจักร) อุตสาหกรรมผลิตท่อ อุตสาหกรรมต่อเรือ อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน (ตัวถังภายนอกรถยนต์, กะทะล้อ และแชสซี) อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า และอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ ดังนั้นการใช้มาตรการ AD/SG กับสินค้าเหล็กทรงแบนประเภทต่างๆ จะมีผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมการผลิตในวงกว้างกว่าที่ใช้มาตรการฯ ในเหล็กทรงยาว

แผนภาพที่ ๓-๓ มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดที่ใช้กับเหล็กทรงแบน



แผนภาพ ๓-๔ มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดที่ใช้กับเหล็กทรงยางและเหล็กรูปพรรณ



ตัวอย่างข้อร้องเรียนประโยชน์สาธารณะในการไต่สวนมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กของไทย

๑. การทบทวนความจำเป็นในการต่ออายุการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็นชนิดม้วน แผ่น และแผ่นแถบ ที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศญี่ปุ่น ไต้หวันและสาธารณรัฐเกาหลี

ผู้นำเข้า/ผู้ใช้ ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาเพื่อผลิตและส่งออกได้ร้องขอให้มีการยกเว้นการเก็บอากรตอบโต้ฯ ในกรณีการนำเข้าเพื่อส่งออกภายใต้กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

๒. การทบทวนความจำเป็นในการต่ออายุการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็นชนิดม้วน แผ่น และแผ่นแถบ ที่มีแหล่งกำเนิดจากสาธารณรัฐประชาชนจีน

ผู้นำเข้า/ผู้ใช้ที่เป็นผู้ประกอบการขนาดเหล็กหรือ SMEs ได้แย้งว่า การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับสินค้าเหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็นชนิดม้วน แผ่น และแผ่นแถบ ก่อให้เกิดการผูกขาดของผู้ผลิตสินค้าภายในประเทศ เนื่องจากมีผู้ผลิตสินค้าเหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็นชนิดม้วน แผ่น และแผ่นแถบ เพียงรายเดียวในประเทศ ทำให้ราคาสินค้าไม่เป็นไปตามกลไกตลาดและมีราคาสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อผู้นำเข้า/ผู้ใช้สินค้า และผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้นำเข้า/ผู้ใช้สินค้าและผู้บริโภค ในประเทศที่ต้องซื้อวัตถุดิบในการผลิตสินค้าจากอุตสาหกรรมภายในในราคาที่สูงกว่าผู้ผลิตในประเทศอื่น ดังนั้น หากมีการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับสินค้านี้ต่อไป อาจทำให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เป็น SMEs ล้มหายตายจากไปได้ และทำให้ผู้บริโภคในประเทศต้องมีการจ่ายค่าใช้จ่ายสูงขึ้น

**๓. การทบทวนความจำเป็นในการต่ออายุการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด
สินค้าเหล็กแผ่นรีดร้อนชนิดเป็นม้วนและไม่เป็นม้วน ที่มีแหล่งกำเนิดจาก ๑๔ ประเทศ ตาม
มาตรา ๕๗**

ผู้นำเข้า/ผู้ใช้ มีข้อคิดเห็น/ข้อโต้แย้ง สรุปได้ดังนี้

๓.๑ การใช้มาตรการ ตอบโต้การทุ่มตลาด ส่งผลให้ต้นทุนวัตถุดิบสูงขึ้น เป็นการลดขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมต่อเนื่องและต้องเปลี่ยนเป็นผู้นำเข้า เสียโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น อุตสาหกรรมท่อเรือและข้อมเรือ นอกจากนี้ หากไม่มีการผลิตในประเทศแล้วจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของทักษะฝีมือแรงงานด้านวิศวกรรมที่ไม่ได้รับการพัฒนาอีกด้วย

๓.๒ ผู้นำเข้า/ผู้ใช้จำเป็นต้องนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังนี้

๓.๒.๑ เป็นสินค้าที่ผู้ผลิตภายในประเทศไม่สามารถผลิตได้เพราะมีข้อกำหนดทางเทคนิคต่างๆ หรือผลิตได้แต่จัดส่งให้ไม่ทันเพราะไม่มีสินค้าสำรองในคลังสินค้า

๓.๒.๒ คุณภาพและคุณสมบัติของสินค้านำเข้าดีกว่าสินค้าของอุตสาหกรรมภายใน

๓.๒.๓ ลูกค้านำเข้าได้กำหนดคุณสมบัติของสินค้าที่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศเท่านั้น หรือระบุชื่อผู้ผลิตจากต่างประเทศ

๓.๒.๔ สินค้านำเข้ามีการผลิตได้ปริมาณตามที่ต้องการและจัดส่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีการบริการด้านเทคนิคและมีราคาขาย รวมทั้งเงื่อนไขการขายที่ดีกว่าสินค้าของอุตสาหกรรมภายใน

๓.๓ ขอให้ยกเว้นการเรียกเก็บอากรตอบโต้ฯ กับสินค้าเหล็กแผ่นรีดร้อนเพื่อรีดเย็นต่อไปใช้ในกลุ่มเหล็กเคลือบสังกะสีด้วยไฟฟ้า (Electro Galvanize: EG) กลุ่มเครื่องใช้ไฟฟ้า (Home Appliance/Electrical Appliance: HA/EA) และกลุ่มยานยนต์ (Automotive: AUTO) และสินค้านำเข้ามาผลิตเพื่อการส่งออก และยกเว้นมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด กับกิจการสร้างแท่นขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติรวมทั้งส่วนประกอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ รวมถึงขอให้เก็บอากร ตอบโต้การทุ่มตลาด ในอัตราร้อยละ ๐ กรณีนำเข้าเหล็กแผ่นรีดร้อนมาเพื่อใช้ซ่อมหรือสร้างเรือหรือส่วนของเรือที่ได้รับการยกเว้นตามภาค ๔ ประเภท ๗ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐

ผู้ผลิต/ผู้ส่งออกจากต่างประเทศ มีข้อคิดเห็น/ข้อโต้แย้ง สรุปได้ดังนี้

๓.๓.๑ ขอให้ยกเว้นสินค้าเกรดพิเศษที่อุตสาหกรรมภายในไม่สามารถผลิตได้ และสินค้าที่มีความกว้างมากกว่า ๑,๑๕๐ มิลลิเมตร สินค้าเหล็กแผ่นแรงดึงสูง (High Tensile Steel Plate) เพื่อใช้สำหรับผลิตหม้อต้มแรงดัน ถึงแรงดัน และท่อเรือ

๓.๓.๒ ขอให้ยกเว้นการใช้มาตรการ ตอบโต้การทุ่มตลาด กับสินค้าเหล็กแผ่นรีดร้อน ตามที่ได้รับยกเว้นในการใช้มาตรการ Safeguard รวม ๔ กลุ่ม คือ ๑. สินค้าที่นำเข้าเพื่อใช้สำหรับรีดเย็นในทุกอุตสาหกรรม ๒. สินค้านำเข้าเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมยานยนต์ ๓. สินค้าที่นำเข้าเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมหม้อกำเนิดไอน้ำและถังรับแรงดัน และ ๔. สินค้าที่นำเข้าเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างนอกชายฝั่ง

๔. การไต่สวนการทุ่มตลาดสินค้าเหล็กถลุงคาร์บอนต่ำ เหล็กถลุงคาร์บอนต่ำ ที่เจือธาตุอื่น เหล็กถลุงคาร์บอนสำหรับงานย้ำหัวและงานทุบขึ้นรูปเย็นและเหล็กถลุงคาร์บอนสำหรับงานย้ำหัวและงานทุบขึ้นรูปเย็นที่เจือธาตุอื่นที่มีแหล่งกำเนิดจากสาธารณรัฐประชาชนจีน

ผู้นำเข้าและผู้ใช้ โต้แย้งดังนี้

๔.๑ เหล็กถลุงคาร์บอนต่ำ ที่ผลิตโดยอุตสาหกรรมภายในประเทศผลิตจากการนำเศษเหล็กมาหลอมใหม่ ส่งผลให้คุณภาพของสินค้าที่ผลิตได้ ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน เหล็กถลุงที่ผลิตได้มีสิ่งเจือปน ทำให้คุณภาพของเหล็กถลุงคาร์บอนต่ำ ไม่สม่ำเสมอ การใช้เพื่อผลิตสกรูมีปัญหาค่าทำให้สินค้าที่ผลิตออกมาชำรุด สกรูหัวแตก ร้าว สกรูหัวบิ่น สกรูขอบแตก และไม่เหมาะสำหรับการนำไปใช้งานการผลิตที่ต้องการขึ้นรูปเย็น ย้ำหัว

๔.๒ หากมีการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดฯ จะส่งผลให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าของผู้ผลิตสินค้าหลักภักดิ์ในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้น ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าสำเร็จรูปที่นำเข้าจากประเทศอื่นที่มีค่าแรงต่ำกว่าและใช้วัตถุดิบจากจีน

๔.๓ ผู้ผลิตภายในประเทศกำหนดปริมาณการสั่งซื้อขั้นต่ำอยู่ที่ ๑๒๐ - ๒๐๐ ตัน ในขณะที่ปริมาณการสั่งซื้อขั้นต่ำจากจีนกำหนดไว้ที่เพียง ๒๐ ตัน

๔.๔ การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะส่งผลเสียในระยะยาวแก่อุตสาหกรรมภายในทั้งระบบ เช่น ปัญหาการเลิกจ้างแรงงาน ผู้บริโภคซื้อสินค้าในราคาที่สูงขึ้น และอาจเกิดการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปที่ผลิตจากเหล็กถลุงคาร์บอนต่ำ จากประเทศอื่นๆ หรือประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มขึ้น ทำให้เสียดุลทางการค้า เป็นต้น

๕. การไต่สวนการทุ่มตลาดสินค้าหลอดและท่อทำด้วยเหล็กกล้าไม่เป็นสนิม ที่มีแหล่งกำเนิดจากสาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐประชาชนจีน ไต้หวัน และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ผู้นำเข้า/ผู้ใช้ โต้แย้งดังนี้

๕.๑ การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จะส่งผลต่อหลายอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น ผู้ผลิตเครื่องจักรอุตสาหกรรม เครื่องทำความเย็น เครื่องจักรบรรจุ และระบบอัตโนมัติต่างๆ ที่ใช้ในอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม ทำให้มีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ไม่สามารถแข่งขันกันเครื่องจักรนำเข้าได้ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อธุรกิจ การจ้างงานและอุตสาหกรรมปลายน้ำต่างๆ ที่ใช้สินค้านี้ดังกล่าวด้วย

๕.๒ จำเป็นต้องนำเข้าสินค้าจากผู้ผลิตในต่างประเทศซึ่งสามารถผลิตสินค้าได้ตามมาตรฐานที่ใช้ในการผลิตสินค้าต่อเนื่องเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของลูกค้า ในขณะที่ผู้ผลิตในประเทศอ้างว่า ไม่สามารถที่จะรับรองคุณภาพสินค้าตามมาตรฐาน JIS ให้ได้ รวมทั้งไม่สามารถผลิตสินค้าให้ได้ หากปริมาณสั่งซื้อไม่มากพอ นอกจากนี้ ผู้ผลิตในประเทศสามารถผลิตสินค้าหลอดและท่อตามมาตรฐานย่อยได้เพียงส่วนน้อยเท่านั้น หากมีการใช้มาตรการ ตอบโต้การทุ่มตลาด จะส่งผลต่อการนำเข้าสินค้าหลอดและท่อฯ ตามมาตรฐานย่อยอื่นๆ

๖. การทบทวนอัตราอากรตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กลวดคาร์บอนสูง รวมถึงเหล็กลวดคาร์บอนสูงที่เจือธาตุอื่น ที่มีแหล่งกำเนิดจากสาธารณรัฐประชาชนจีน

ผู้นำเข้า/ผู้ใช้ โต้แย้งว่า สินค้าที่อุตสาหกรรมภายในผลิตมีคุณภาพไม่เหมาะสม ไม่สามารถนำไปใช้กับเครื่องจักรใหม่ที่มีความเร็วสูงในการรีด และสินค้าเหล็กลวดคาร์บอนสูงฯ ขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง ๑๑ และ ๑๓ มิลลิเมตร ของอุตสาหกรรมภายในประเทศมีคุณภาพไม่เหมาะสมสำหรับนำไปผลิตสินค้าต่อเนื่อง นอกจากนี้ สินค้าขนาด ๙ มิลลิเมตร ยังไม่สามารถนำมาผลิตสินค้า PC Strand ขนาด ๔ มิลลิเมตรได้ รวมถึงอุตสาหกรรมภายในไม่สามารถผลิตสินค้าได้เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศ

๗. การยกเว้นการเรียกเก็บอัตราอากรตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กแผ่นรีดเย็นชุบหรือเคลือบด้วยโลหะเจือของอะลูมิเนียมและสังกะสีแบบจุ่มร้อน และสินค้าเหล็กแผ่นรีดเย็นเคลือบด้วยสังกะสีแบบจุ่มร้อนแล้วทาสีและเหล็กแผ่นรีดเย็นชุบหรือเคลือบด้วยโลหะเจือของอะลูมิเนียมและสังกะสีแบบจุ่มร้อนแล้วทาสี ที่มีแหล่งกำเนิดจากสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐเกาหลีและไต้หวัน

ผู้นำเข้า ผู้ใช้ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่อง นำโดยกลุ่มอุตสาหกรรมไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์และโทรคมนาคม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมอุตสาหกรรมไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ และโทรคมนาคมไทย เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดกับการนำเข้าสินค้าดังกล่าวในอัตราร้อยละ ๐ ของราคา ซี ไอ เอฟ ในกรณีที่นำเข้าเข้ามาเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าต่อไปอีก ๒ ปี เนื่องจาก ประสบปัญหาการสั่งซื้อเหล็กจากผู้ผลิตภายในประเทศยังประสบปัญหาอย่างมาก เช่น

๗.๑ ราคาเหล็กของอุตสาหกรรมภายในแพงกว่าราคานำเข้า

๗.๒ อุตสาหกรรมภายในจำหน่ายเหล็กโดยจำกัดเพียงขนาดหน้ากว้างเดียว แต่ อุตสาหกรรมผู้ผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าจำเป็นต้องใช้เหล็กที่มีขนาดแตกต่างกัน ทำให้เกิดภาระด้านต้นทุน เนื่องจากผู้ผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าจะต้องซื้อเหล็กเพื่อนำมาดัดแปลงให้ได้ขนาดตามที่ต้องการ

๗.๓ อุตสาหกรรมภายในยังไม่มีแผนการผลิตสินค้าตามสเปคที่อุตสาหกรรมต่อเนื่องต้องการใช้งาน

๗.๔ อุตสาหกรรมต่อเนื่องต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาตรวจสอบและทดสอบสินค้าที่ผลิตโดยอุตสาหกรรมภายในให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

๘. การไต่สวนกรณีการทุ่มตลาดสินค้าเหล็กลวดคาร์บอนต่ำที่มีแหล่งกำเนิดจากประเทศยูเครนและสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน ได้มีคำวินิจฉัยขั้นที่สุดว่า มี การทุ่มตลาดและมีความเสียหายอย่างสำคัญที่เกิดแก่อุตสาหกรรมภายในตามมาตรา ๑๙(๑) แห่ง พรบ. ตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนฯ จริง แต่เมื่อได้พิจารณาถึงสถานการณ์การค้าในตลาดโลก และภายในประเทศ ซึ่งมีความผันผวนมากทั้งในปริมาณและราคา กล่าวคือ ราคาสินค้าเหล็กประเภทต่างๆ ในทุกภูมิภาคของโลกได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปลายปี ๒๕๕๖ เพราะการขยายตัว ความต้องการใช้สินค้าเหล็กจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ทำให้ผู้ผลิตเหล็กทั่วโลกขยายการผลิตจนเกิด

การขาดแคลนวัตถุดิบในการผลิต ส่งผลให้ราคาเหล็กปรับตัวสูงขึ้นมาก และปริมาณการค้าสินค้าเหล็กประเภทต่างๆ มีความผันผวนตามความต้องการของผู้ใช้ที่เกิดความวิตกกังวลกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก คณะกรรมการคำนึงถึงประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายใน ผู้บริโภค และประโยชน์สาธารณะประกอบกันแล้ว เห็นว่าการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม จึงมีมติไม่กำหนดมาตรการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กลวดคาร์บอนต่ำ และยุติการไต่สวน

๙. ข้อร้องเรียนของผู้ประกอบการแปรรูปเหล็กต่อมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด

๙.๑ ผู้ผลิตเหล็กแผ่นรีดร้อนเป็นเพียงผู้ผลิตชั้นกลาง ที่นำเข้าวัตถุดิบที่เป็นเหล็กหนา (Slab) มารีดให้บางลงเท่านั้น อีกทั้งยังไม่ได้รับการรับรองตามมาตรฐานระดับโลก เช่น JIS Mark

๙.๒ ข้อจำกัดของชนิดวัสดุของ Slab ที่ต้องสั่งมาครั้งละมากๆ ทำให้ผู้ผลิตเหล็กแผ่นไม่สามารถผลิตเหล็กแผ่นได้หลากหลายเกรดอย่างที่ตลาดต้องการ

๙.๓ การทำตลาดทั่วไปที่เน้นเรื่องราคา ทำให้ต้องซื้อ Slab คุณภาพไม่สูงนักมาใช้ ทำให้มีโอกาสเกิดปัญหาคุณภาพได้บ่อยครั้ง

๙.๔ การผลิตต้องรอนำเข้า Slab ที่จะต้องสั่งมาเป็นงวดๆ และใช้เวลารอนาน ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเป็นช่วงๆ ในบางขนาดหรือบางเกรดของวัสดุ

๙.๕ โดยพื้นฐานแล้ว ผู้ผลิตไม่สามารถทำให้ต้นทุนถูกได้เหมือนกับผู้ผลิตที่ผลิตมาตั้งแต่เหล็กต้นน้ำ ดังนั้น ถ้าไม่มีการพัฒนาให้เกิดการผลิตเหล็กต้นน้ำในประเทศ ผู้ผลิตจะต้องได้รับการปกป้องจากภาครัฐตลอดเวลา

๙.๖ การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เป็นการสร้างอำนาจการผูกขาดให้กับผู้ผลิตที่มีอยู่น้อยราย โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับผู้ประกอบการรายย่อยที่เป็นผู้ใช้ และผู้บริโภคในประเทศ

๙.๗ การกำหนดตัวเลขของการเก็บค่าธรรมเนียมนำเข้า ขาดเหตุผลอันชอบธรรม และปิดกั้นทางเลือกในการเลือกซื้อของผู้ประกอบการรายย่อย

๙.๘ การกำหนดชนิดของวัสดุที่อยู่ในข่ายที่ต้องถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนำเข้า ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการผลิตที่เกิดขึ้นจริง แต่มุ่งที่จะขยายการครอบงำตลาดให้มากที่สุด ทำให้ชนิดของวัสดุที่ปกติต้องมีการนำเข้าเพราะผู้ผลิตในประเทศไม่สนใจที่จะทำการผลิต ต้องถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนำเข้าการตอบโต้การทุ่มตลาดไปด้วย

๙.๙ การตัดข้อยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมนำเข้าการทุ่มตลาดให้กับผู้ประกอบการที่นำเข้า เพื่อการส่งออกออกไป นอกจากจะไม่มีส่วนที่เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อการปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศแล้ว ยังเป็นการบ่อนทำลายความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการเพื่อการส่งออกอย่างร้ายแรง

๙.๑๐ ผู้ผลิตที่มีอยู่น้อยรายมีอำนาจเหนือตลาด เพราะผู้ใช้หรือผู้ขายไม่สามารถนำเข้าได้เลย หรือ มีอุปสรรคอย่างมากในการนำเข้า

๙.๑๑ ผู้ขายเหล็กหรือผู้ใช้ที่จำเป็นต้องนำเข้าเพราะไม่มีการผลิตในประเทศต้องใช้เวลาานมากก่อนจะได้รับการอนุญาตนำไปใช้ได้

๙.๑๒ อุตสาหกรรมต่อเนื่องหมดทางเลือกในการนำเข้าวัสดุที่ต้องการในราคาที่เหมาะสม

๙.๑๓ อุตสาหกรรมต่อเนื่องต้องยอมรับเงื่อนไขการชำระเงิน และราคาที่สามารถปรับตัวสูงขึ้น ของผู้ผลิตที่มีอำนาจเหนือตลาด

๙.๑๔ อุตสาหกรรมต่อเนื่องต้องรับสภาพกับการขาดแคลนวัตถุดิบที่จะเกิดขึ้นเป็นช่วงๆ หรือถูกบังคับให้ต้องนำเข้าสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีการผลิตในประเทศและรับความเสี่ยงในการรอการได้รับการอนุญาตให้นำเข้าจากท่านรัฐมนตรี

๙.๑๕ ผู้ประกอบการเพื่อการส่งออก สูญเสียความสามารถในการแข่งขัน

สรุปประเด็นการใช้นโยบายการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็ก

ด้านบวก	ด้านลบ
๑. สร้างความเป็นธรรมทางการค้า (Fair Trade)	๑. กระทบอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ต้องการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศเพื่อการผลิตหรือบริโภค
๒. ให้โอกาสอุตสาหกรรมภายในปรับตัวเพื่อพัฒนาศักยภาพการแข่งขันในอนาคต	๒. ผู้บริโภคต้องรับภาระสินค้าราคาสูงขึ้น
๓. อุตสาหกรรมภายในสามารถขยายส่วนแบ่งตลาดภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น	๓. อาจนำไปสู่การผูกขาด
๔. รักษาการจ้างงานภายในประเทศ	๔. อาจนำไปสู่การใช้นโยบายการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าปลายน้ำ หรือสินค้าสำเร็จรูป (Finished Products)

กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็กไทย

กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนา ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” นำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุข และตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และสร้างความสุขของคนไทย สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ

ด้านการสร้างความสามารถทางการแข่งขัน

๑. การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการค้า การลงทุน พัฒนาสู่ชาติการค้า

๒. การพัฒนาภาคการผลิตและบริการ เสริมสร้างฐานการผลิตเข้มแข็งยั่งยืน และส่งเสริมเกษตรกรรายย่อยสู่เกษตรยั่งยืนเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

๓. การพัฒนาผู้ประกอบการและเศรษฐกิจชุมชน พัฒนาทักษะผู้ประกอบการ ยกกระดับผลิตภาพแรงงานและพัฒนา SMEs สู่อุตสาหกรรม
๔. การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและเมือง พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญ
๕. การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการขนส่ง ความมั่นคงและพลังงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการวิจัยและพัฒนา
๖. การเชื่อมโยงกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก สร้างความเป็นหุ้นส่วน การพัฒนากับนานาชาติ ส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจ ฯลฯ

อุตสาหกรรมเหล็กไทยกับห่วงโซ่มูลค่าโลก (Global Value Chain)

อุตสาหกรรมเหล็กไทยเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่มูลค่าโลก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้อธิบายถึงห่วงโซ่มูลค่าว่าหมายถึง กิจกรรมที่สร้างมูลค่าเพิ่มทั้งหมดที่เกิดขึ้นกับผลิตภัณฑ์ นับแต่ขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์ จนกระทั่งสินค้านั้นถึงมือผู้บริโภคขั้นสุดท้าย รวมทั้งบริการหลังจากนั้น (after-sales services) อาทิ เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการวิจัย (R&D) การออกแบบ การผลิต การขนส่ง การโฆษณา การขาย และการบริการหลังการขาย โดยแต่ละกิจกรรมจะสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้า ถ้ากิจกรรมเหล่านี้กระจายอยู่ในหลายประเทศ/ภูมิภาค ก็จะเรียกว่า ห่วงโซ่มูลค่าโลก (Global Value Chain: GVC)

วิวัฒนาการของการค้า (Evolution of Trade) ทำให้การค้าสินค้าและบริการระหว่างประเทศในปัจจุบันอยู่ในรูปแบบของห่วงโซ่มูลค่าโลกมากขึ้นกว่าในอดีต จากสถิติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) การค้าสินค้าขั้นกลาง (trade in intermediate goods) คิดเป็น ๒ ใน ๓ ของมูลค่าการค้าทั้งหมด จากการศึกษารายงานขององค์การ (United Nations Conference on Trade and Development- UNCTAD) พบว่า ประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่มูลค่าโลกมากขึ้นเรื่อยๆ โดยปรากฏการณ์ห่วงโซ่มูลค่าโลกได้เอื้อให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ยังไม่สามารถพัฒนาอุตสาหกรรมหรือผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกได้เองตลอดทั้งสายพานการผลิต สามารถเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลกได้ง่ายขึ้น โดยมุ่งไปที่การผลิตสินค้าใน(บาง)ช่วงของห่วงโซ่ที่ประเทศนั้นๆ มีศักยภาพ ซึ่งจะส่งผลดีต่อประเทศในด้านการจ้างงาน กระตุ้นเศรษฐกิจ ฯลฯ

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศเห็นว่าไทยเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียที่มีส่วนร่วมอย่างสำคัญในห่วงโซ่มูลค่าโลกเนื่องจากไทยเป็นศูนย์กลาง (hub) ของเอเชียในสาขายานยนต์ และชิ้นส่วนยานยนต์ ในปี ๒๐๑๒ ไทยผลิต commercial vehicle ได้ ๑.๕ ล้านคัน (ส่วนใหญ่เป็นรถปิคอัพ) และส่งออก ๑ ล้านคัน มูลค่าการส่งออกในสาขานี้มากถึง ๑๒,๗๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ไทย ประเทศอื่นที่มีส่วนร่วมอย่างสำคัญในห่วงโซ่มูลค่าโลก ได้แก่ จีน เนื่องจากจีนเป็นผู้ประกอบอุปกรณ์สารสนเทศรายใหญ่ของโลก โดยที่ผลิตภัณฑ์ทั้งหมดของบริษัท Apple และ ๔๕% ของโทรศัพท์ Smart Phone ยี่ห้อ Samsung ผลิต/ประกอบในจีน และเวียดนามก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีส่วนร่วมใน GVC สูง ในปี ๒๐๑๒ ๓๓% ของโทรศัพท์ Smart Phone ยี่ห้อ Samsung ผลิต/

ประกอบในเวียดนาม โดยที่ศักยภาพในการผลิตโทรศัพท์ Samsung ของเวียดนามสูงถึง ๑๕๐ ล้านเครื่อง/ปี สัดส่วนการเข้าร่วมในห่วงโซ่มูลค่าโลก (GVC participation rate) ของไทยอยู่ที่ ๕๒% ซึ่งอยู่ระดับสูงเช่นเดียวกับประเทศจีน (๕๙%) ญี่ปุ่น (๕๑%) จีนไทเป (๕๐%) แต่ต่ำกว่าสิงคโปร์ (๘๒%) ฮองกง (๗๒%) มาเลเซีย (๖๘%) และเกาหลีใต้ (๖๓%) ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วน GVC participation ในระดับที่สูง เนื่องจากโครงสร้างการผลิตของทั้งสองภูมิภาคดังกล่าวอยู่ในส่วนกลางของห่วงโซ่มูลค่าโลก (“in the middle” of GVCs”) กล่าวคือ นำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต และส่งออกสินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) ในระดับที่สูง จึงมีส่วนร่วมใน GVC ทั้งในระดับ upstream และ downstream

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศเสนอว่า นอกจากการมีส่วนร่วมในห่วงโซ่มูลค่าโลกในระดับที่สูง ไทยถือเป็นประเทศที่มีศักยภาพที่จะรับประโยชน์จากการเข้าร่วมในห่วงโซ่มูลค่าโลก เนื่องจากมีระดับของเทคโนโลยีสูงพอที่จะสร้างมูลค่าเพิ่มในประเทศได้ อาทิ สาขายานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ของไทย เป็นตัวอย่างของสาขาที่มีการมีส่วนร่วมในห่วงโซ่มูลค่าโลกก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ (domestic value creation) ในระดับที่สูง ซึ่งรายงานของ UNCTAD ได้แบ่งระยะการเข้าร่วมใน GVC ของประเทศต่างๆ ออกเป็นระยะต้น และระยะกลาง ประเทศที่อยู่ในระยะต้นคือประเทศที่มีสัดส่วนของการลงทุนจากต่างชาติ (FDI) ในระดับที่สูง แต่การผลิตไม่ได้ใช้เทคโนโลยีในระดับที่สูง และไม่ได้มีการสะสมมูลค่าภายในประเทศมากนัก ประเทศที่อยู่ในระยะนี้ได้แก่ ประเทศบังกลาเทศ คอสตาริกา เม็กซิโก และเวียดนาม ส่วนไทยจัดเป็นประเทศที่พ้นจากระยะต้น และมีระดับเทคโนโลยีสูงกว่าประเทศดังกล่าวข้างต้น จึงสามารถสร้างการสะสมมูลค่าภายในประเทศได้มากขึ้น นอกจากไทยประเทศที่อยู่ในระยะนี้ได้แก่ จีน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์

นัยต่อการพัฒนา กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้ชี้ให้เห็นว่า การเลื่อนขึ้นจากการผลิตที่สร้างมูลค่าเพิ่มได้น้อยไปสู่การผลิตที่สร้างมูลค่าเพิ่มได้มากของประเทศกำลังพัฒนานั้น เป็นกระบวนการที่ไม่ได้เกิดขึ้นได้เองโดยอัตโนมัติ และฐานการผลิตหนึ่งๆ ในห่วงโซ่นั้นอาจเคลื่อนย้ายจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่งได้ ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือก/การเคลื่อนย้ายฐานการผลิต ได้แก่ คุณภาพของแรงงานและค่าใช้จ่ายในการผลิต นอกจากนี้ ในแง่ผลกระทบต่อด้านสังคม ห่วงโซ่การผลิตสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอาจมีแรงจูงใจที่จะเคลื่อนย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีกฎระเบียบควบคุมน้อยกว่า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประเทศนั้นๆ ได้ อีกทั้งห่วงโซ่การผลิตอาจส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานและสังคมของประเทศที่เป็นฐานการผลิตด้วย การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาห่วงโซ่มูลค่าโลก จึงต้องคำนึงถึงจุดสมดุระหว่างโอกาสทางการค้าและความเสี่ยงข้างต้น และภาครัฐควรต้องมีการวางกฎระเบียบที่เข้มแข็ง และสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดความรู้ (technology transfer) จากประเทศที่เข้ามาลงทุน ดังนั้น ประเด็นที่ภาครัฐควรพิจารณา อาทิ ทำอย่างไรให้ไทยสามารถยกระดับของอุตสาหกรรมในห่วงโซ่มูลค่าโลก (Value Chain Upgrading) จากการเป็น labour-intensive ไปสู่การเป็นประเทศที่มีเทคโนโลยี/นวัตกรรมในระดับสูง (ดังเช่น ญี่ปุ่น เกาหลี ซึ่งใช้แรงงานน้อย แต่นวัตกรรมสูง) ซึ่งจะเป็นแรงขับให้ไทยสามารถพ้นจากกับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (Middle-Income Trap) ได้

ผศ.ดร.ปิติ ศรีแสงนาม ผู้อำนวยการศูนย์อาเซียนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวกล่าวในงานสัมมนา Bangkok International Symposium on Trade Remedy ๒๐๑๗ ว่า

กระบวนการผลิตที่แบ่งเป็นหลายขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนอาจเกิดขึ้นในประเทศที่แตกต่างกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดต้นทุนการผลิต หรือ Global Value Chain (GVCs) มักจะถูกมองว่าช่วยให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดย GVCs ทำให้เกิดรายได้ให้กับประเทศคิดเป็นร้อยละ ๑๘ ของ GDP ของประเทศพัฒนาแล้ว และร้อยละ ๓๐ ของประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่ง GVCs มีบทบาทที่สำคัญต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะมีส่วนช่วยในการผลักดันทำให้ประเทศหลุดพ้นกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ตามนโยบาย "ประเทศไทย ๔.๐" และทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรม และการให้สิทธิประโยชน์ในการลงทุนมากขึ้น ในขณะเดียวกัน การให้สิทธิประโยชน์ที่มากเกินไปอาจกลายเป็นการอุดหนุน และมีผลต่อการ "ไหลออก" ของกำไรจากการลงทุนกลับไปสู่บริษัทแม่ในต่างประเทศ จนทำให้ประเทศที่รับการลงทุนอย่างไทยไม่ได้ประโยชน์มากเท่าที่ควรและยังมีความเสี่ยงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมตามมาด้วย ดังนั้น ในการใช้มาตรการเยียวยาทางการค้าควรคำนึงถึงเรื่อง GVCs ประกอบการพิจารณาเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจในองค์รวม

Dr. Edwin Vermulst ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและมาตรการเยียวยาทางการค้า บริษัทที่ปรึกษากฎหมาย WVGB Advocates กล่าวในงานสัมมนา Bangkok International Symposium on Trade Remedy ๒๐๑๗ ว่าสถานการณ์ทางการค้าไร้พรมแดนในปัจจุบันที่อุตสาหกรรมส่วนใหญ่มีการลงทุนในหลายประเทศและใช้สิทธิประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีในการนำเข้าและส่งออกสินค้า หรือรับช่วงการผลิตต่อ ส่งผลต่อการใช้มาตรการเยียวยาทางการค้าที่อาจไม่ได้ประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถปิดกั้นการนำเข้าสินค้าทุ้มตลาดหรือสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนได้ หรือในบางกรณีอุตสาหกรรมภายในผู้ผลิตสินค้าเป็นผู้นำเข้าสินค้าเช่นเดียวกัน จึงไม่สามารถยื่นคำขอเพื่อใช้มาตรการเยียวยาทางการค้าได้ ในทางกลับกัน การใช้มาตรการดังกล่าวจะกระทบกับการนำเข้าสินค้ามาเพื่อผลิตต่อซึ่งอาจมีผลกระทบวงกว้างต่อการค้าในภาพรวม

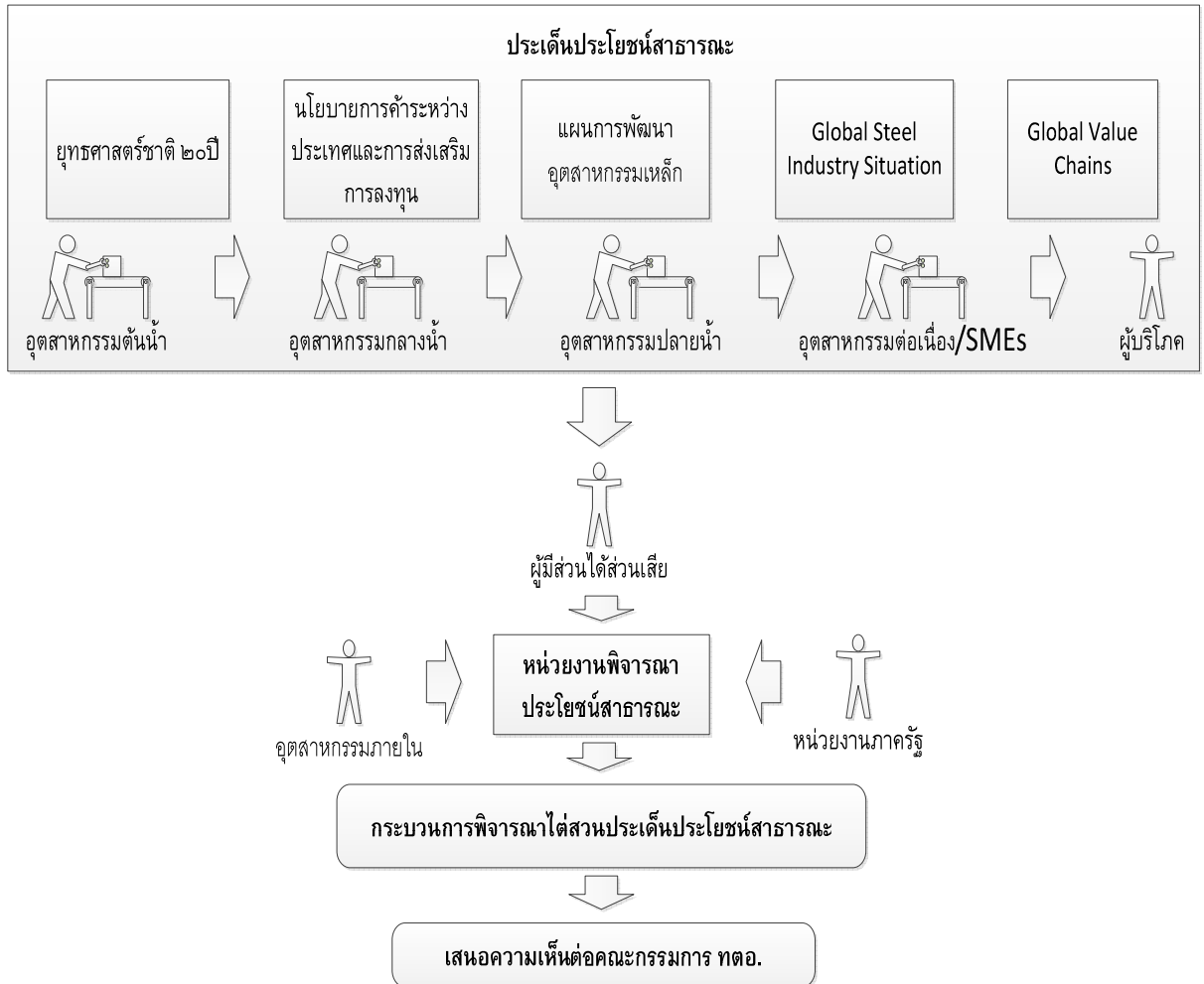
กรอบแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจากการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสำหรับอุตสาหกรรมเหล็กไทย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลตามบทที่ ๒ และบทที่ ๓ ผู้วิจัยเสนอกรอบแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจากการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสำหรับอุตสาหกรรมเหล็กไทย ดังแผนภูมิ ๕

๑. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี
๒. นโยบายการค้าระหว่างประเทศและการส่งเสริมการลงทุน
๓. แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็ก
๔. Global Steel Industry Situation
๕. Global Value Chains
๖. อุตสาหกรรมต้นน้ำ / อุตสาหกรรมกลางน้ำ / อุตสาหกรรมปลายน้ำ
๗. อุตสาหกรรมต่อเนื่อง/SMEs/ผู้บริโภค
๘. หน่วยงานพิจารณาประโยชน์สาธารณะ
๙. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย / หน่วยงานราชการ

- ๑๐. กระบวนการพิจารณาโต้สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ
- ๑๑. แนวทางการเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ทตอ.

แผนภาพที่ ๓-๕ กรอบแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของอุตสาหกรรมเหล็กไทย



สรุป

การวิเคราะห์การโต้สวนประเด็นสาธารณะในอุตสาหกรรมเหล็กไทยในขณะนี้ ทำให้ทราบถึงภาพรวมของอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าไทย ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของสภาพแวดล้อมทางธุรกิจของอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าที่ประกอบด้วย อุตสาหกรรมต้นน้ำ อุตสาหกรรมกลางน้ำและ อุตสาหกรรมปลายน้ำ ส่งผลให้ห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมเหล็กมีความเชื่อมโยงระหว่างกันอย่างมาก แต่กลับมีกระบวนการผลิตไม่ต่อเนื่องและไม่ครบวงจร โดยมีเพียงผู้ผลิตเหล็กชั้นกลางและชั้นปลายเท่านั้น แต่ไม่มีผู้ผลิตเหล็กขั้นต้น อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า

ไทยอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันสูง ทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาผู้ผลิตสินค้าในต่างประเทศได้ส่งสินค้าเหล็กทุ่มตลาดไทยเป็นจำนวนมาก และประเทศไทยได้ใช้และพิจารณาโต้สวนเพื่อใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping Measure: AD) สินค้าในกลุ่มเหล็กและผลิตภัณฑ์จำนวนถึง ๑๑ กรณี จึงมีผู้ร้องเรียนประโยชน์สาธารณะในการโต้สวนมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กของไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถสรุปประเด็นประโยชน์สาธารณะได้แก่กระทบอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ต้องการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศเพื่อการผลิตหรือบริโภค ผู้บริโภคต้องรับภาระสินค้าราคาสูงขึ้น อาจนำไปสู่การผูกขาด และอาจนำไปสู่การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าปลายน้ำ หรือสินค้าสำเร็จรูป (Finished Products) ซึ่งวิจัยเสนอกรอบแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจากการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสำหรับอุตสาหกรรมเหล็กไทย ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี นโยบายการค้าระหว่างประเทศและการส่งเสริมการลงทุน แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็ก Global Steel Industry Situation Global Value Chains อุตสาหกรรมต้นน้ำ / อุตสาหกรรมกลางน้ำ / อุตสาหกรรมปลายน้ำ อุตสาหกรรมต่อเนื่อง/SMEs/ผู้บริโภค หน่วยงานพิจารณาประโยชน์สาธารณะ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย / หน่วยงานราชการ กระบวนการพิจารณาโต้สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ และแนวทางการเสนอแนะต่อคณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน

บทที่ ๔

แนวทางและกระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

ผลการสัมภาษณ์

๑. ผลการสัมภาษณ์นางเกื้อกุล ไชยวัฒนาสรานุสุข นักวิชาการพาณิชย์ เชี่ยวชาญ ด้านมาตรการปกป้องและตอบโต้ทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

พ.ร.บ. การตอบโต้การทุ่มตลาดฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗ กำหนดให้การตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนให้คำนึงถึงประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายใน ผู้บริโภค และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน พ.ร.บ. ฉบับนี้กล่าวถึงประโยชน์สาธารณะไว้เท่าที่ปรากฏในมาตรา ๗ โดยมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือปัจจัยในการพิจารณาว่า การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด/การอุดหนุน ซึ่งเป็นการเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ต้องคำนึงถึงความอยู่ดีกินดีโดยรวม (Welfare) ของสาธารณะอย่างไร และกลุ่มผลประโยชน์ใดถือว่าเป็นกลุ่มตัวแทนที่สะท้อนประโยชน์สาธารณะที่ต้องคำนึงถึง ในการพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการทางการค้าของรัฐที่ผ่านมาจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาและข้อมูลเท่าที่มีอยู่ ยังไม่สามารถสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของสาธารณะว่าการแทรกแซงของรัฐก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะอย่างไร หรือการไม่กำหนดมาตรการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า เป็นต้น

กลไกที่มีอยู่ในขณะนี้คือการเปิดรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ซึ่งก็เป็นช่องทางการแสดงความคิดเห็นตามขั้นตอนของผู้ประกอบการสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่ขอให้รัฐเข้าแทรกแซงด้วยการใช้มาตรการ และกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการ ซึ่งยังไม่มีช่องทางที่กลุ่มผลประโยชน์ที่แท้จริงในกรณีดังกล่าว ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ใหญ่มาก มีความอ่อนแอ ไม่สามารถรวมกันได้ ทำให้รัฐไม่เคยได้รับข้อมูลและการสะท้อนกลับดังกล่าวจากกลุ่มนี้อย่างแท้จริง การพิจารณาจึงจำกัดอยู่เฉพาะข้อมูล ข้อโต้แย้งของผู้ประกอบการสองฝ่ายเท่านั้นยังไม่ได้ครอบคลุมถึงหน้าที่หลักของรัฐที่จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดว่าได้ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) ด้วยมาตรการดังกล่าวแล้วก่อให้เกิดการอยู่ดีกินดีโดยรวมของประเทศ ทำให้ประเทศมีการจ้างงานสูงขึ้น ใช้ทรัพยากรในประเทศได้อย่างเหมาะสม คุ่มค่า เกิดมูลค่าเพิ่มในประเทศ สร้างนวัตกรรมใหม่ สร้างห่วงโซ่อุปทาน เพิ่มรายได้ประชาชาติโดยรวม และไม่เป็นโทษต่อสังคมโดยรวม อย่างไรก็ตาม หากการใช้มาตรการแล้วโดยธรรมชาติจะนำไปสู่การผูกขาด หรือลดการแข่งขันลง เนื่องจากมีผู้ผลิตรายเดียวหรือน้อยราย สามารถกำหนดราคาร่วมกันได้ภายใต้การใช้มาตรการของรัฐ

รัฐมีกลไกที่จะทำให้เกิดความสมดุลในกรณีดังกล่าวอย่างไร และจำเป็นต้องมีการติดตามพฤติกรรมของผู้ผลิต รวมทั้งการควบคุมราคาจากหน่วยงานรัฐหรือไม่

ความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ

การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานที่มีอยู่ในขณะนี้อาจไม่สามารถช่วยรัฐในการหาข้อมูล ข้อเท็จจริงที่สะท้อนประโยชน์สาธารณะที่แท้จริง ซึ่งต้องมีเครือข่ายข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ครอบคลุมและมีช่องทางให้กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวเข้าสู่การให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงได้ง่าย มีการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่จัดตั้งเฉพาะเพื่อศึกษาสรุปผลประโยชน์สาธารณะที่ได้รับผลกระทบประกอบการตัดสินใจที่ถูกต้องในการกำหนดมาตรการของรัฐ หน่วยงานดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระ เข้าใจภาพรวมเศรษฐกิจของประเทศ ยุทธศาสตร์ของชาติ และทิศทางการพัฒนาของประเทศ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์แล้วสะท้อนภาพที่แท้จริงของประโยชน์สาธารณะกับการกำหนดมาตรการของรัฐ

๒. ผลการสัมภาษณ์นายวรวุฒิ หล้าเต็น, สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย กระทรวงอุตสาหกรรม

ความเห็นต่อนิยามของประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่าประโยชน์สาธารณะ ก็คือ ผลประโยชน์ (หรือมองในแง่กลับกันก็สามารถพิจารณาไปถึงความเสียหาย) ของบุคคล หน่วยงาน หรือสาธารณชนอื่นๆ ที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมภายใน (ผู้ผลิตสินค้าที่ทำการพิจารณาในประเทศไทย) และผู้บริโภค (ผู้ซื้อ/ผู้ใช้งานสินค้าที่ทำการพิจารณาในประเทศไทย)

ตัวอย่างของบุคคล หน่วยงาน หรือสาธารณชนอื่นๆ ที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมภายใน และผู้บริโภค ได้แก่ บุคคลที่สามที่ไม่ได้เป็นผู้ใช้งานสินค้านั้นโดยตรง หน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมศุลกากร (ภาษี และอากรอันเป็นรายได้ของแผ่นดิน ซึ่งอาจเกิดจากอากรนำเข้า ภาษีรายได้จากอุตสาหกรรมภายใน ภาษีรายได้จากผู้บริโภค ภาษีเงินได้จากลูกจ้างของอุตสาหกรรมภายใน ภาษีเงินได้จากลูกจ้างของผู้บริโภค) หรือแม้แต่ลูกจ้างของอุตสาหกรรมภายใน (การจ้างงาน)

ประโยชน์สาธารณะครอบคลุมถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ/การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โอกาสในการลงทุน โอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ โอกาสในการจ้างงาน โอกาสในการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน มูลค่าเพิ่มของการผลิตภายในประเทศไทย ความปลอดภัยของผู้บริโภค ความมั่นคงของอุตสาหกรรมภายในประเทศ ความเชื่อมั่นในการลงทุน ฯลฯ

หมายเหตุ:

๑. พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๗ กำหนดว่าการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนให้คำนึงถึงประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายใน ผู้บริโภค และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน แต่ไม่ได้ระบุเกี่ยวกับการให้นำหนักว่าควรพิจารณาให้นำหนักกับประเด็นใดเป็นลำดับแรก หรือพิจารณาให้ความสำคัญกับประเด็นใดเป็นพิเศษ

๒. ในความเป็นจริงแล้วในการพิจารณาไต่สวนการทุ่มตลาดก็จะพิจารณาว่ามีการทุ่ม

ตลาดจริงหรือไม่ เป็นหลัก โดยพิจารณาถึงประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นประเด็นรองๆลงไป ดังนั้นจึงอาจพิจารณาเรื่องประโยชน์ของผู้บริโภคเข้าในเรื่องของการพิจารณาประโยชน์สาธารณะก็ได้ (การขาดแคลนสินค้า มูลค่าเพิ่มในประเทศตลอดจนโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศ รายได้/ภาษี/การจ้างงานของอุตสาหกรรมต่อเนื่องผู้ใช้งานสินค้าที่พิจารณา)

ความเห็นต่อหลักการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test)

เป็นการขยายขอบเขตการพิจารณาให้ครอบคลุมผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ครบถ้วน (ทั้งอุตสาหกรรมภายใน ผู้บริโภค และบุคคล หน่วยงาน หรือสาธารณชนอื่นที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมภายใน และผู้บริโภค) เพิ่มเติมจากการพิจารณาไต่สวนการทุ่มตลาดที่จะมุ่งเน้นการพิจารณาว่ามีการทุ่มตลาดจริงหรือไม่ เป็นหลัก

(ความเห็นส่วนตัว เชื่อว่า ผู้ร่างกฎหมายอาจจะมีจุดประสงค์ในการนำปัจจัยอื่นเข้ามาประกอบการพิจารณา นอกเหนือจากการพิจารณาความจริงที่ว่ามีการทุ่มตลาดหรือไม่ คล้ายๆกับการนำหลักรัฐศาสตร์ และ/หรือ มนุษยธรรม เข้ามาใช้ประกอบการพิจารณาคดี (นิติศาสตร์) จึงต้องการพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นให้ครอบคลุมครบถ้วน)

ความเห็นเกี่ยวกับหน่วยงานพิจารณาประโยชน์สาธารณะ และลักษณะการทำงาน

จากนิยามและหลักการพิจารณาประโยชน์สาธารณะข้างต้น จะพบว่าขอบเขตการพิจารณามีขอบเขตที่กว้างมาก ดังนั้นผู้พิจารณาจึงควรที่จะมีความเข้าใจภาพรวมของเศรษฐกิจภาพรวมของอุตสาหกรรม (ทั้งอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าที่พิจารณา อุตสาหกรรมต้นน้ำของสินค้าที่พิจารณา ตลอดจนอุตสาหกรรมปลายทาง ผู้ใช้) ของสินค้าที่พิจารณา) รวมทั้งควรที่จะมีความเข้าใจรายละเอียดของสินค้าที่พิจารณาเป็นอย่างดี (คุณสมบัติ การนำไปใช้งาน ขั้นตอนการผลิต มูลค่าเพิ่ม แนวโน้มของอุตสาหกรรม) จึงเชื่อว่าไม่น่าจะมีหน่วยงานใดที่จะสามารถพิจารณาประเด็นดังกล่าวได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ทางออกที่น่าจะดีที่สุดและมีความเป็นไปได้ที่สุด คือ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณารายละเอียดในประเด็นดังกล่าว (คณะกรรมการที่สามารถที่จะประกอบไปด้วยตัวแทนจากหลายหน่วยงาน รวมไปถึงผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาดังกล่าวไปแล้วข้างต้น)

ลักษณะการทำงาน (การพิจารณาไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ) ก็น่าจะคล้ายๆ กับการทำงานของคณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดทางเทคนิคของสินค้าเหล็ก (ขั้นตอนการไต่สวน เป็นไปตามรูปด้านล่าง) แตกต่างตรงที่การไต่สวนประโยชน์สาธารณะอาจจะไม่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ชัดเจน (ในความเป็นจริง น่าจะใช้คำว่า “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” น่าจะใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากกว่า)

ความเห็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะ

จากนิยามและหลักการพิจารณาประโยชน์สาธารณะข้างต้น จะพบว่าขอบเขตของ “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” กับประเด็นดังกล่าว มีขอบเขตที่กว้างขวางมาก (แทบจะครอบคลุมถึงประชาชนไทยทุกคน) ดังนั้นตามหลักการและหลักความเท่าเทียม ความเสมอภาคแล้ว ควรที่จะให้ “ประชาชนไทย ใครก็ได้” มีสิทธิยื่นคำขอ แต่ก็อาจจะไม่สามารถปฏิบัติได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้นแนวทางที่น่าจะ

มีความเหมาะสมสำหรับการกำหนดผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะ น่าจะมี ๒ แนวทาง

๑. “ประชาชนไทย ใครก็ได้” (ใครก็ได้ที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมภายใน หรือผู้บริโภคร) แต่ควรจะต้องมีการกำหนดข้อกำหนดเบื้องต้น เช่น “ประชาชนไทย ใครก็ได้” เป็นผู้ยื่นคำขอ แต่จะต้องมีผู้ลงชื่อสนับสนุน (ประชาชนไทย) จำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐ คน **หรือ**
๒. “ประชาชนไทย ใครก็ได้” (ใครก็ได้ อุตสาหกรรมภายใน หรือผู้บริโภครก็สามารถยื่นได้) แต่ควรจะต้องมีการกำหนดข้อกำหนดเบื้องต้น เช่น “ประชาชนไทย ใครก็ได้” เป็นผู้ยื่นคำขอ แต่จะต้องมีผู้ลงชื่อสนับสนุน (ประชาชนไทย) จำนวนไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ คน

หมายเหตุ:

โดยปกติ อุตสาหกรรมภายใน และผู้บริโภคร มักจะยื่นรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นประโยชน์สาธารณะในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาได้ส่วนการทุ่มตลาดอยู่แล้ว

ความเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการได้ส่วนประโยชน์สาธารณะ

เป็นการขยายขอบเขตการพิจารณาให้ครอบคลุมผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ครบถ้วน (ทั้งอุตสาหกรรมภายใน ผู้บริโภคร และบุคคล หน่วยงาน หรือสาธารณชนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ อุตสาหกรรมภายใน และผู้บริโภคร) เพิ่มเติมจากการพิจารณาได้ส่วนการทุ่มตลาดที่จะมุ่งเน้นการพิจารณาว่ามีการทุ่มตลาดจริงหรือไม่ เป็นหลัก (ความเห็นส่วนตัว เชื่อว่า ผู้ร่างกฎหมายอาจจะมีจุดประสงค์ในการนำปัจจัยอื่นเข้ามาประกอบการพิจารณา นอกเหนือจากการพิจารณาความจริงที่ว่ามีการทุ่มตลาดหรือไม่ คล้ายๆกับการนำหลักรัฐศาสตร์ และ/หรือ มนุษยธรรม เข้ามาใช้ประกอบการพิจารณาคดี (นิติศาสตร์) จึงต้องการพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นให้ครอบคลุมครบถ้วน)

ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาได้ส่วนประเด็นประโยชน์สาธารณะ

กระบวนการพิจารณาได้ส่วนประเด็นประโยชน์สาธารณะ น่าจะดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับกระบวนการพิจารณาได้ส่วนการทุ่มตลาด (การทำงานของคณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดทางเทคนิคของสินค้าเหล็ก) มีน่าจะมีความแตกต่างกันตรงที่การได้ส่วนประโยชน์สาธารณะอาจจะมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ชัดเจน (ในความเป็นจริง น่าจะใช้คำว่า “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” น่าจะใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากกว่า)

อีกทั้งประเด็นสาธารณะเป็นประเด็นที่มีขอบเขตกว้างมาก ดังนั้นควรที่จะกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะให้รายละเอียดให้ชัดเจน (ระบุประเด็นสาธารณะที่จะขอให้พิจารณาให้ชัดเจน รวมถึงการอธิบาย/ให้ข้อมูลของรายละเอียดประเด็นสาธารณะดังกล่าวมาพอสังเขป ให้เพียงพอต่อการพิจารณาได้ส่วนฯ ของคณะอนุกรรมการฯ ต่อไป)

โดยสรุปแล้วขั้นตอนการพิจารณาได้ส่วนประเด็นสาธารณะน่าจะมีขั้นตอน/กระบวนการ ดังนี้

๑. การพิจารณาคำขอได้ส่วน (ซึ่งควรจะต้องกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอ ระบุประเด็น

สาธารณะให้ชัดเจน และให้ข้อมูลรายละเอียดประกอบที่เพียงพอ) เพื่อพิจารณาว่าคำขอดังกล่าวมีน้ำหนักเพียงพอที่จะเปิดการไต่สวนหรือไม่ (หน่วยงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรอง และพิจารณาคำขอไต่สวนฯ น่าจะเป็นกรรมการค้าต่างประเทศ)

๒. เริ่มกระบวนการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ

๓. การพิจารณาไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ

๔. การพิจารณารายละเอียด ข้อมูล และหลักฐานที่เกี่ยวข้อง (อาจจะไม่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงที่จะให้ทำการสอบถาม หรือขอข้อมูล ข้อมูลที่จะใช้พิจารณาน่าจะมาจากเอกสารของผู้ยื่นคำขอ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นหลัก) (อาจพิจารณามอบหมายให้คณะอนุกรรมการพิจารณาไต่สวนประเด็นสาธารณะเป็นผู้ค้นคว้า ศึกษา รวบรวมหาข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมก็ได้ แต่ควรจะต้องระมัดระวังในเรื่องของความเป็นกลาง และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่คณะอนุกรรมการฯ ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่นี้เต็มเวลา อาจจะไม่มีเวลาเพียงพอสำหรับการดำเนินการ ซึ่งอาจทำให้ระยะเวลาการพิจารณายาวนานมาก)

๕. การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ความเห็นเกี่ยวกับขอบเขตการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test)

เพื่อให้การพิจารณาประเด็นดังกล่าวมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ คณะอนุกรรมการฯ ควรจะรับผิดชอบพิจารณาไต่สวนการทุ่มตลาด ตามรายละเอียดประเด็นคำร้อง/ประเด็นสาธารณะที่ระบุในเอกสารคำร้องยื่นขอให้มีการไต่สวนเท่านั้น ไม่ควรพิจารณาหรือคำนึงถึงประเด็นที่ผู้ยื่นคำขอไม่ได้ร้องขอ หรือไม่ได้ให้รายละเอียดมา

ในกรณีที่มีหน่วยราชการ และ/หรือ หน่วยงานอื่นเป็นผู้กำกับดูแลประเด็นดังกล่าว อยู่แล้ว ก็อาจพิจารณาไม่รับพิจารณาในประเด็นดังกล่าว (เช่น ประเด็นเรื่องคุณภาพและความปลอดภัยของสินค้าที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นผู้รับผิดชอบ หรือประเด็นเรื่องสินค้าและบริการที่สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น)

แนวทางการเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ทตอ.

คณะอนุกรรมการที่ทำหน้าที่ไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะอาจจะทำการแต่งตั้งขึ้นใหม่ หรืออาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการฯ ที่มีอยู่เป็นผู้พิจารณาก็ได้ (เช่น คณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดทางเทคนิคของสินค้าเหล็ก) (เป็นการมอบหมายงานให้เพิ่มหรือขยายอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ)

๓. ผลการสัมภาษณ์ ดร. เกา บุญเยี่ยม ผู้แทนอุตสาหกรรมภายใน

นิยามของประโยชน์ของสาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ หมายถึง สิ่งที่เป็นผลดีมีคุณค่าต่อสังคมส่วนรวมหรือประชาชน

หลักในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

๑. เพื่อปกป้อง คุ้มครองและรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

ส่วนรวม

๒. เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและความปลอดภัยของประชาชน

๓. เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน ซึ่งเป็นผู้ทำคุณประโยชน์ต่อประเทศในด้าน

การลงทุนที่ได้รับความเสียหายจากการทุ่มตลาดและการอุดหนุนจากการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ

๔. เพื่อสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมทางการค้า

หน่วยงานพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

ปัจจุบันคือ สำนักปกป้องและตอบโต้ทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์แต่อยากเสนอให้ยกเป็นระดับกรมและควรเป็นองค์กรอิสระ สังกัดกระทรวงพาณิชย์ หรือสำนักนายกรัฐมนตรี มีการทำงานที่เป็นอิสระ

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะ

อุตสาหกรรมภายในหรือผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันที่ได้รับความเสียหาย หรือมีแนวโน้มที่จะได้รับความเสียหายจากการทุ่มตลาด อันเกิดจากการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่ไม่เป็นธรรม

วัตถุประสงค์การไต่สวนประโยชน์สาธารณะ

เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามที่มีผู้ยื่นคำขอใช้สิทธิ

กระบวนการพิจารณาไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ

- ๑.๑ เปิดกระบวนการไต่สวนและพิจารณาประเด็นที่ไต่สวน
- ๑.๒ การสืบค้นข้อมูลและหลักฐานต่างๆ
- ๑.๓ การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ๑.๔ การวิเคราะห์ สังเคราะห์และการสรุปผลการไต่สวน

ขอบเขตการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

ควรพิจารณาภายใต้กรอบกฎหมาย พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ทตอ.

ควรพิจารณาดำเนินการด้วยความรอบคอบและรวดเร็ว ภายใต้กรอบอำนาจที่ กม. ให้อำนาจ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ รวมทั้งผู้ผลิตในประเทศที่ได้รับความเสียหายจากการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศและการค้าที่ไม่เป็นธรรม

๔. ผลการสัมภาษณ์ ดร. ฐิติพงษ์ นวลเลิศพร ผู้แทนอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

นิยามของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะคือ ประโยชน์ของชาติและคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่ประโยชน์ของกลุ่มใดหรือคนใดโดยเฉพาะ

หลักในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

๑. ให้นำประโยชน์ที่ผู้ร้อง (ผู้ผลิต/อุตสาหกรรมภายใน) อาจได้รับจากการบังคับใช้มาตรการของรัฐ (ตอบโต้การทุ่มตลาด) มาเปรียบเทียบกับ ผลกระทบ/ความเสียหาย ที่ชาติและคนส่วนใหญ่ได้รับ

๒. หากประโยชน์ที่ผู้ร้องได้รับจากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวมีสัดส่วนน้อยกว่า ผลกระทบ/ความเสียหาย ที่ชาติและคนส่วนใหญ่ได้รับ ให้ถือว่ามาตรการดังกล่าวนั้นมิได้เป็นไปเพื่อสาธารณะประโยชน์

หน่วยงานพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

หน่วยงานซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการทางสถิติ, บัญชี, เศรษฐศาสตร์ และอื่นๆ ภายใต้การกำกับดูแลโดยกระทรวงพาณิชย์ หรือ สถาบันการศึกษาที่มีความเป็นกลางและน่าเชื่อถือ

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมจากมาตรการดังกล่าวรวมถึงบรรดาองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง/ดูแล ผู้บริโภค

วัตถุประสงค์การได้ส่วนประโยชน์สาธารณะ

เพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการของรัฐและเพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการดังกล่าวนั้นเมื่อบังคับใช้แล้วจะเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่ประโยชน์ของกลุ่มใดหรือคนใดโดยเฉพาะ

กระบวนการพิจารณาได้ส่วนประเด็นประโยชน์สาธารณะ

ไม่ออกความเห็น

ขอบเขตการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test)

1. ผลกระทบต่อประเทศ (GDP, ความน่าดึงดูดการลงทุน, แรงงาน และอื่นๆ)
2. ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต้นน้ำและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง (ต้นทุนการผลิต,
3. ความสามารถในการแข่งขัน, มูลค่าการส่งออก และอื่นๆ)
4. ผลกระทบต่อผู้บริโภค (ราคาสินค้าอุปโภค/บริโภค)

ซึ่งเชื่อว่าปัจจัยเหล่านี้จะสามารถประเมิน (estimate) ได้โดยการใช้ข้อมูลทางสถิติและการสำรวจ (Survey) มาสร้างแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium: CGE) ซึ่งเป็นหนึ่งในเครื่องมือ/ขั้นตอน ทางวิชาการสากลในการวัดผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการใช้มาตรการทางอุตสาหกรรม

แนวทางการเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ทตอ.

ทุกการบังคับใช้มาตรการของรัฐย่อมมีประชาชนส่วนหนึ่งที่ได้รับผลกระทบหรือความเดือดร้อน ในขณะที่ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งได้รับผลประโยชน์หรือความพึงพอใจ ดังนั้น การพิจารณาได้ส่วนประเด็นประโยชน์สาธารณะจึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นเป็นอย่างมากเพื่อให้แน่ใจว่าผลประโยชน์จากการบังคับใช้ตอบได้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนอื่นๆ จะตกอยู่กับประเทศชาติและประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ในขณะที่กลุ่มที่เสียประโยชน์ก็ต้องยอมรับและยินยอมเสียสละเพื่อส่วนรวมไม่ว่าจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม

๕. ผลการสัมภาษณ์นายกรกฎ ผดุงจิตต์ ผู้แทนอุตสาหกรรมภายในและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

นิยามของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ คือ การคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศในอนาคตร่วมด้วย การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดของไทยนั้น โดยกรมการค้าต่างประเทศได้มีกระบวนการพิจารณาเรื่องนี้ตลอดเวลาอยู่แล้ว โดยมีทั้งการเปิดฟังความคิดเห็น (Public Hearing) และตลอดเวลาช่วงการไต่สวนกรมการค้าต่างประเทศ ยังได้รับฟังความคิดเห็นของผู้ได้รับผลกระทบเป็นระยะ และมีอนุกรรมการฯ เทคนิคในการยกเว้นสำหรับสินค้าที่ได้รับผลกระทบ และยังมีกรยกเว้นสำหรับสินค้านำเข้าที่ผลิตเพื่อส่งออก ขณะที่ในประเทศอื่นๆ ที่ใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด นั้นไม่มีการยกเว้นการใช้มาตรการกับสินค้าใดๆ และกรมการค้าภายในก็ยังเป็นผู้ดูแลในเรื่องราคาอีกด้วย

หลักในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

หลักในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะต้องมองถึงผลกระทบรอบด้านเพราะมีผลกระทบทั้งสองฝั่ง เนื่องจากการพิจารณาต้องมองให้ครบวงจรว่าหากปล่อยให้มีการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะเกิดผลกระทบต่อผู้ใช้จ่ายจริงอย่างไร และถ้าไม่มีการใช้มาตรการแล้วอุตสาหกรรมภายใน ต้องปิดตัวลงผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมที่พนักงานต้องตกงาน ภูมิปัญญา ความรู้ที่สะสมมาต้องหายไป และเมื่อมีความจำเป็นที่ประเทศต้องการมีอุตสาหกรรมภายในจะต้องมีทุนทางการเงินเท่าไร ทุนทางปัญญาเท่าไรถึงจะสร้างธุรกิจนี้กลับขึ้นมาใหม่ และที่สำคัญเมื่อไม่มีอุตสาหกรรมภายในแล้ว ราคาสินค้าจากต่างประเทศสูงกว่าช่วงมีอุตสาหกรรมภายในประเทศ ต้องนำมาคิดคำนวณด้วย หากเกิดภาวะขาดแคลนและอุตสาหกรรมภายในไม่มีแล้ว ต่างประเทศไม่ส่งสินค้าให้ตามข้อตกลงความเสียหายต้องถูกนำมาคำนวณด้วย

หน่วยงานพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

หน่วยงานการพิจารณาประโยชน์สาธารณะควรเป็นกรมการค้าต่างประเทศเหมาะสมที่สุดเพราะจากอดีตที่ผ่านมา กรมการค้าต่างประเทศนั้นดูแลอุตสาหกรรมต่อเนื่องและผู้บริโภคเป็นอย่างดีแล้วครับเมื่อเทียบกับประเทศอื่น

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะ

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะคือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเท่านั้น

วัตถุประสงค์การไต่สวนประโยชน์สาธารณะ

วัตถุประสงค์การไต่สวนประโยชน์สาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบกระบวนการไต่สวนว่าเป็นไปตาม พรบ.การตอบโต้การทุ่มตลาดและอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศให้ครบถ้วนทุกๆ ด้าน

กระบวนการพิจารณาไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ

กระบวนการพิจารณาไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ มีดังต่อไปนี้

๑. เริ่มกระบวนการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ ประกาศว่ามีการยื่นใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดในสินค้าอะไร ขอบเขตครอบคลุมไปถึง ชั้นคุณภาพอะไร ความหนา ขนาด ความกว้าง ความยาว มาตรฐานอะไร

๒. การพิจารณาประเด็นประโยชน์สาธารณะ ต้องมองถึงผลกระทบรอบด้านเพราะ

มีผลกระทบทั้งสองฝั่ง เนื่องจากการมองให้มองให้ครบวงจรว่าหากมีการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะเกิดผลกระทบต่อผู้ใช้จริงอย่างไร และถ้าไม่มีการใช้มาตรการแล้วอุตสาหกรรมภายใน ต้องปิดตัวลงผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมที่พนักงานต้องตกงาน ภูมิปัญญา ความรู้ที่สะสมมาต้องหายไป และเมื่อมีความจำเป็นที่ประเทศต้องการมีอุตสาหกรรมภายในต้องมีทุนทางการเงินเท่าไร ทุนทางปัญญาเท่าไรถึงจะสร้างธุรกิจนี้ขึ้นมาใหม่ และที่สำคัญเมื่อไม่มีอุตสาหกรรมภายในแล้ว ราคาสินค้าจากต่างประเทศสูงกว่าช่วงมีอุตสาหกรรมภายในประเทศ ต้องนำมาคิดคำนวณผลกระทบด้วย หากเกิดภาวะขาดแคลนและอุตสาหกรรมภายในไม่มีแล้ว ต่างประเทศไม่ส่งสินค้าให้ตามข้อตกลง ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต้องถูกนำมาคำนวณด้วยครับ

๓. แบบสอบถามและส่งรายละเอียด ข้อมูล หลักฐาน

กรณีใช้มาตรการ

- ผลประโยชน์ที่อุตสาหกรรมภายในได้รับ
- ผลกระทบต่อผู้ใช้จริง

กรณีไม่ใช้มาตรการ

- ผลประโยชน์ที่ผู้ใช้จริงได้รับ
- ผลกระทบที่อุตสาหกรรมภายในต้องประสบ

๔. การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้าเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเท่านั้น

ขอบเขตการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test)

ขอบเขตการพิจารณาประโยชน์สาธารณะควรพิจารณาเฉพาะสินค้าเป็นผู้ผลิตภายในประเทศผลิตได้และมีการขายอยู่เป็นประจำ

แนวทางการเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ทตอ.

แนวการทำงานของสำนักปกป้องและตอบโต้ทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศสามารถทำเรื่องนี้ได้ดีมากอยู่แล้ว เพราะมีการรับฟังความคิดเห็นทุกฝ่ายอย่างรอบด้าน ซึ่งในต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา การพูดคุยอะไรต้องส่งสิ่งที่จะพูดมาให้ดูก่อน และจะพูดตามที่เขียนมาเท่านั้น รวมถึงกำหนดระยะที่พูดต้องเป็นไปตามสัดส่วนของการส่งออกเท่านั้น ขณะที่กรมการค้าต่างประเทศรับฟังตั้งแต่ก่อนการมีประชาพิจารณ์ ให้เวลาเท่าที่ต้องการ ไม่มีเอกสารมาสามารถส่งภายหลังได้อีก และหากไม่ได้มาวันประชาพิจารณ์ ยังกรุณาให้ทำมาภายหลังอีก และยังมีการเชิญผู้มีส่วนได้เสียมาประชุมกันหาข้อยุติอีกในภายหลัง ซึ่งประเทศอื่นไม่มี ในประเทศไทยเรามีการถ่วงดุลโดยกรมการค้าต่างประเทศทำหน้าที่ใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ป้องกันการทุ่มตลาดจากต่างประเทศ และยังมีกรมการค้าภายในดูแลฝั่งผู้ใช้อยู่แล้ว

ในภาวะที่การค้าโลกมีความผันผวนและแข่งขันสูงนั้น การมีมาตรการที่จะปกป้องอุตสาหกรรมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง แต่ถึงแม้ว่าจะมีการใช้มาตรการไปแล้ว หากมีหลักฐานเชิง

ประจักษ์ที่พิสูจน์ได้ว่าเกิดผลกระทบในทางลบ คณะกรรมการตอบโต้การทุ่มตลาดก็สามารถยกเว้นการใช้มาตรการชั่วคราวเป็นระยะเวลาหนึ่งได้หรือยกเลิกมาตรการได้เมื่อเกิดผลกระทบอย่างรุนแรง โดยสรุป ความเห็นส่วนตัวเห็นว่ากรมการค้าต่างประเทศดูแลทั้งผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ได้อย่างมีสมดุลดีอยู่แล้ว

แนวทางและกระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒

จากผลการสัมภาษณ์และการศึกษาแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์แนวทางและกระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะได้ดังนี้

๑. กรอบกฎหมาย

พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗ กำหนดว่าการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนให้คำนึงถึงประโยชน์ของอุตสาหกรรมภายใน ผู้บริโภค และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

๒. นิยามของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าที่ถูกพิจารณา

๓. หลักในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

หลักในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะคือหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) โดยมุ่งเน้นการรักษาสมดุลระหว่างการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน และประโยชน์สาธารณะ โดยในการไต่สวนการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน หากปรากฏว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของประเทศด้านลบมากกว่าด้านบวกอย่างชัดเจน ก็ควรให้ยุติการไต่สวนและมีให้มีการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุน โดยการไต่สวนจะต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรมและกระบวนการที่ชอบธรรม (Principles of fairness and due process) โดยให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม

๔. วัตถุประสงค์การไต่สวนประโยชน์สาธารณะ

การไต่สวนประโยชน์สาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์ประเด็นประโยชน์สาธารณะตามที่ยื่นคำร้องและข้อมูลขอให้ไต่สวน ต่อคณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมควรให้เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนหรือไม่ หากพบข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ชัดเจน (Compelling reasons) ที่แสดงให้เห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถึงแม้ว่าผลการไต่สวนจะปรากฏว่ามีการทุ่มตลาดและมีความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในก็ตาม

๕. หน่วยงานพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

คณะอนุกรรมการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน
ชื่อว่า “คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งประกอบด้วย

๑. ผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ
๒. ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์
๓. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม
๔. ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๕. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
๖. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
๗. ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๘. ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ
เศรษฐศาสตร์ การเกษตร และการอุตสาหกรรมสาขาละหนึ่งคน รวมทั้งให้แต่งตั้งข้าราชการของ
กรมการค้าภายในเป็นเลขานุการของคณะอนุกรรมการฯ

คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

๑. พิจารณารับคำขอและหากคำขอมีรายละเอียดหรือหลักฐานไม่ครบถ้วนหรือไม่
ถูกต้องให้คณะอนุกรรมการฯ แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการให้ครบถ้วนหรือถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด
๒. เมื่อคำขอมีรายละเอียดและพยานหลักฐานครบถ้วนและถูกต้องแล้ว ให้
คณะอนุกรรมการฯ เปิดการไต่สวนและแจ้งคณะกรรมการ ทดอ. เพื่อทราบ
๓. ดำเนินการไต่สวนและวิเคราะห์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test)
๔. เสนอคณะกรรมการ ทดอ. พิจารณาภายใน ๑๒๐ วันนับจากวันที่เปิดไต่สวน

๖. ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะ

๑. คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน
๒. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ยกเว้นผู้ผลิตในต่างประเทศ ผู้ส่งออกจากต่างประเทศ
รัฐบาลของประเทศผู้ส่งออกซึ่งสินค้าที่ถูกพิจารณา
๓. ผู้บริโภคหรือผู้ใช้สุดท้าย หากสินค้าที่ถูกพิจารณาเป็นสินค้าขั้นสุดท้ายเพื่อการ
บริโภค

๗. หน้าที่ของผู้ยื่นคำขอให้พิจารณาประโยชน์สาธารณะ

ยื่นคำขอพร้อมรายละเอียดหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้
การทุ่มตลาดและการอุดหนุนส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจนต่อคณะกรรมการ
พิจารณาการทุ่มตลาดหรือการอุดหนุน

๘. กระบวนการพิจารณาไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ

๑. การพิจารณาไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะสามารถเริ่มกระบวนการพิจารณาได้
ทั้งในการไต่สวนเพื่อใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนครั้งแรกหรือการต่ออายุการใช้

มาตรการ (Sunset reviews) หรือการทบทวนที่ครอบคลุมในส่วนของการตอบโต้การทุ่มตลาดและความเสียหาย (Full interim reviews)

๒. ให้เริ่มกระบวนการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ เมื่อคณะกรรมการ ทตอ. เห็นสมควรหรือเมื่อมีคำขอจากผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้ไต่สวนประโยชน์สาธารณะภายในต่อเลขานุการ คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องภายหลังจากที่กรมการค้าต่างประเทศได้ ประกาศผลการไต่สวนในส่วนของการทุ่มตลาด (Dumping) ความเสียหาย (Injury) และความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในนั้นเป็นผลมาจากการทุ่มตลาด (Causal Link Between Dumping and Injury) แล้วเท่านั้น

๓. ผู้ยื่นคำขอจะต้องแสดงรายละเอียด หลักฐานข้อมูลในประเด็นประโยชน์สาธารณะว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะต่อ เลขานุการ คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะพิจารณา ภายใน ๑๐ วัน หลังจากที่ยื่นคำขอ คำต่างประเทศประกาศผลการไต่สวนในส่วนของความเสียหายของอุตสาหกรรมแล้ว

๔. ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะพิจารณาว่ารายละเอียดและ พยานหลักฐานที่ปรากฏในคำขอมีน้ำหนักเพียงพอที่จะยุติการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดหรือ การอุดหนุนหรือไม่ อย่างไร ภายใน ๑๔ วัน

๕. หากคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะพิจารณาแล้วเห็นว่า รายละเอียดและพยานหลักฐานที่ปรากฏในคำขอมีน้ำหนักเพียงพอที่จะยุติการใช้มาตรการตอบโต้การ ทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนให้พิจารณารับคำขอและเปิดการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ โดยเร็ว และแจ้งคณะกรรมการ ทตอ. เพื่อทราบด้วย

๖. หากคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีความเห็นว่าคำขอไม่มี รายละเอียดและพยานหลักฐานครบถ้วนหรือไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะยุติการใช้มาตรการตอบโต้การ ทุ่มตลาดหรือการอุดหนุน ให้เลขานุการ คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะพิจารณาแจ้ง คืบคำขอพร้อมเหตุผลแก่ผู้ยื่นคำขอและรายงานคณะกรรมการ ทตอ. ทราบด้วย

๗. ภายหลังจากที่คณะกรรมการ ทตอ. เปิดการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ แล้ว ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะส่งรายละเอียดคำขอแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแจ้งความประสงค์เข้าร่วมกระบวนการไต่สวน ภายใน ๑๐ วัน หลังเปิดไต่ สวน

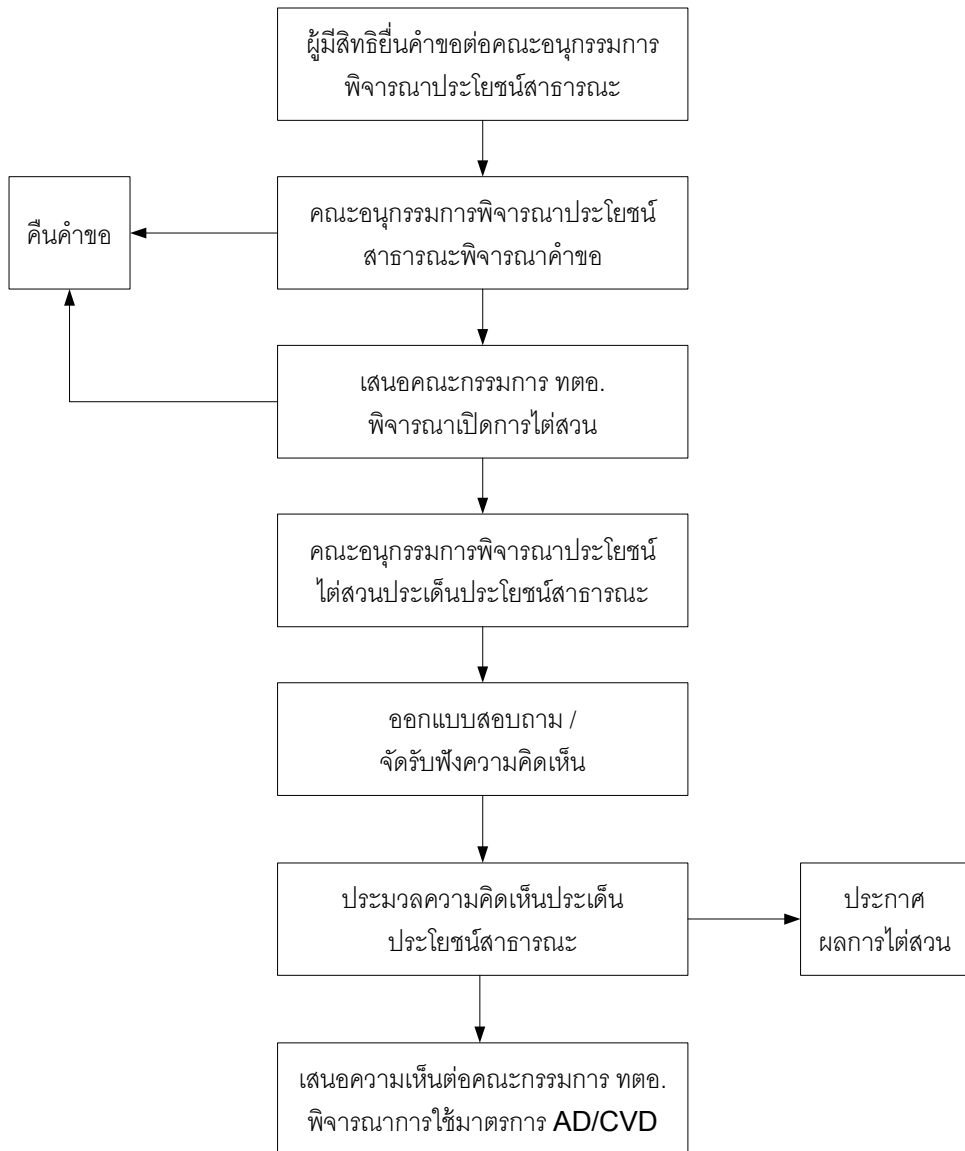
๘. หากมีความจำเป็น คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะสามารถออก แบบสอบถามให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตอบแบบสอบถามพร้อมแนบ รายละเอียด ข้อมูล หลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน ๓๐ วันหลังเปิดไต่สวน

๙. คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะสามารถเปิดรับฟังความคิดเห็น จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามที่ร้องขอ ภายใน ๖๐ วัน

๑๐. คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจะต้องเสนอความเห็นต่อ คณะกรรมการ ทตอ. ภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันเปิดการไต่สวน

๑๑. ประกาศผลการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทราบ

แผนภาพที่ ๔-๑ แนวทางการไต่สวนประโยชน์สาธารณะของไทย



๙. การวิเคราะห์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test)

ขอบเขตการวิเคราะห์ประกอบการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ ให้พิจารณาจากหลายปัจจัย โดยให้รวมถึง

๑. ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้หรือไม่ใช้ มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน ทั้งในส่วนของอุตสาหกรรมภายในและอุตสาหกรรมต่อเนื่องหรือผู้บริโภค โดยต้องมีข้อเท็จจริงสนับสนุนอันมิใช่เป็นเพียงการกล่าวอ้าง หรือการคาดการณ์ หรือความเป็นไปได้ที่ไกลเกินเหตุ ดังนี้

๑.๑ พิจารณามีสินค้าที่มีลักษณะเดียวกับสินค้าภายใต้การไต่สวนจากประเทศอื่นหรือผู้ส่งออกรายอื่นหรือไม่ (Substitute goods) หากไม่มีการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนจะทำให้เกิดภาวะขาดแคลนวัตถุดิบในประเทศขึ้นหรือไม่

๑.๒ ประเมินการแข่งขันภายในประเทศ เช่น การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนจะทำให้การแข่งขันในตลาดภายในประเทศของสินค้าที่ถูกพิจารณาภายใต้การไต่สวนลดลงอย่างมากเนื่องจากมีผู้ผลิตน้อยรายและนำไปสู่การผูกขาดหรือไม่ อย่างไร

๑.๓ ประเมินการแข่งขันการผลิตเพื่อการส่งออกของไทย เช่น การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าสูงขึ้นจนทำให้ไทยสูญเสียศักยภาพการแข่งขันในตลาดโลกหรือไม่ อย่างไร

๑.๔ ประเมินผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้สินค้าที่ถูกพิจารณา เช่น การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนจะทำให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องแบกรับต้นทุนวัตถุดิบเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใดจนได้รับความเสียหายหรือไม่ อย่างไร

๑.๕ ประเมินผลกระทบต่อห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ในระดับผู้ประกอบการภายในประเทศ เช่น การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนจะทำให้ผู้ประกอบการในประเทศต้องประสบปัญหาคุณภาพของสินค้าที่ผลิตในประเทศหรือปัญหาการบริการและการส่งมอบ หรือไม่ อย่างไร

๑.๖ ประเมินผลกระทบต่อผู้บริโภค เช่น การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนเป็นการจำกัดทางเลือกของผู้บริโภคในการซื้อหาสินค้าหรือทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาแพงหรือขึ้นอย่างมากหรือไม่ อย่างไร

๑.๗ ประเมินผลกระทบต่อผู้นำเข้าและผู้ค้า เช่น การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนส่งผลกระทบต่อภาระดำเนินงานและผลกำไรของผู้นำเข้าและผู้ค้าหรือไม่ อย่างไร

๑.๘ ประเมินผลกระทบของไทยต่อห่วงโซ่มูลค่าโลก (Global Value Chain) เช่น การบังคับใช้มาตรการฯ จะบั่นทอนศักยภาพของประเทศไทยในการเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่มูลค่าโลกหรือไม่ อย่างไร

๑.๙ ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมโลก เช่น การบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนจะทำให้สินค้าภายในประเทศขาดตลาดหรือมีราคาสูงอย่างมาก เนื่องจากผู้ผลิตรายทั้งในและต่างประเทศไม่สามารถผลิตสินค้าได้เพียงพอกับความต้องการหรือไม่ อย่างไร

๑.๑๐ ประเมินความเสี่ยงของสินค้าปลายน้ำจะท่วมตลาดจากการเก็บอากรตอบโต้การท่วมตลาดสินค้าต้นน้ำหรือกลางน้ำ เช่นการใช้มาตรการตอบโต้การท่วมตลาดอาจทำให้สินค้าปลายน้ำที่เป็นสินค้าสำเร็จรูป มีราคาสูงขึ้น ซึ่งทำให้ผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปเปลี่ยนตัวเองจากผู้ผลิตมาเป็นผู้นำเข้าเสียเอง เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าได้ และทำให้ผู้ผลิตในต่างประเทศเริ่มส่งสินค้าสำเร็จรูปในราคาท่วมตลาดเพิ่มขึ้นในอนาคต

๑.๑๑ ประเมินประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมภายในว่าการใช้มาตรการตอบโต้การท่วมตลาดและการอุดหนุนจะทำให้อุตสาหกรรมภายในประเทศสามารถดำรงอยู่และพัฒนาเจริญเติบโตต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร

๒. พิจารณาความสอดคล้องของการใช้มาตรการตอบโต้การท่วมตลาดและการอุดหนุนกับยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การบังคับใช้มาตรการชดเชยหรือทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศด้านความมั่นคงด้านเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ อย่างไร^๑

๓. พิจารณาความสอดคล้องของการใช้มาตรการตอบโต้การท่วมตลาดและการอุดหนุนกับนโยบายการค้าระหว่างประเทศและการส่งเสริมการลงทุน เช่น การบังคับใช้มาตรการฯ จะกระทบการลงทุนจากต่างประเทศหรือไม่ อย่างไร

๔. พิจารณาความสอดคล้องของการใช้มาตรการตอบโต้การท่วมตลาดและการอุดหนุนกับแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาพรวม เช่น การบังคับใช้มาตรการฯ จะสนับสนุนหรือขัดกับแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือไม่ อย่างไร

๑๐. แนวทางการเสนอผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการ ทตอ.

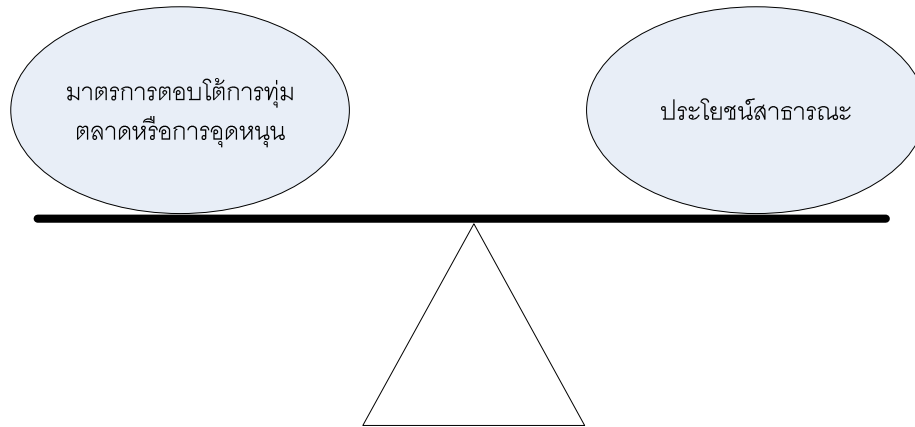
๑. หากคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีความเห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้การท่วมตลาดและการอุดหนุนไม่ขัดกับประโยชน์สาธารณะ ให้เสนอคณะกรรมการ ทตอ.พิจารณาใช้มาตรการตอบโต้การท่วมตลาดและการอุดหนุน พร้อมข้อมูลและเหตุผลสนับสนุน

๒. หากคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีความเห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้การท่วมตลาดและการอุดหนุนขัดกับประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน ให้เสนอคณะกรรมการ ทตอ. พิจารณายุติการใช้มาตรการตอบโต้การท่วมตลาดและการอุดหนุน พร้อมข้อมูลและเหตุผลสนับสนุน

๓. หากคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีความเห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้การท่วมตลาดและการอุดหนุนขัดกับประโยชน์สาธารณะเฉพาะกับอุตสาหกรรมต่อเนื่องบางอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน ให้ให้เสนอคณะกรรมการ ทตอ. พิจารณายุติการใช้มาตรการตอบโต้การท่วมตลาดและการอุดหนุนกับผู้อุตสาหกรรมต่อเนื่องนั้นๆ พร้อมข้อมูลและเหตุผลสนับสนุน

^๑ หมายเหตุ: ข้อ ๒, ๓, ๔ สหภาพยุโรปจะไม่พิจารณาประเด็นเหล่านี้ เนื่องจากสามารถพิสูจน์ได้ชัดเจนและขัดกับหลักกฎหมายของสหภาพยุโรป

แผนภาพที่ ๔-๒ แนวทางการเสนอข้อพิจารณาต่อคณะกรรมการ ทตอ. เพื่อสร้างความเป็นธรรมทาง
การค้า



ทดสอบการวิเคราะห์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test) ใน
อุตสาหกรรมเหล็กไทยจากกรณีตัวอย่างการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับ
สินค้าเหล็ก

๑. ข้อโต้แย้งประเด็นประโยชน์สาธารณะจากอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

อุตสาหกรรมต่อเนื่องได้รับผลกระทบจากการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน กล่าวคือ การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดทำให้สินค้าที่อุตสาหกรรมต่อเนื่องมีต้นทุนสูงขึ้น และส่งผลกระทบต่อผู้ใช้ขั้นสุดท้ายอย่างรุนแรงและกระทบกับสินค้าที่ผลิตเพื่อนำไปใช้ในงานก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ ทั้งนี้อุตสาหกรรมต่อเนื่องได้ทำสัญญางานโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของภาครัฐบาลและได้มีการกำหนดราคาสินค้าไว้แล้ว สัญญาดังกล่าวผูกพันไว้ก่อนมีการไต่สวนมาตรการตอบโต้สินค้าทุ่มตลาด จึงขอให้พิจารณายกเว้นมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดที่นำเข้ามาตามสัญญาดังกล่าว

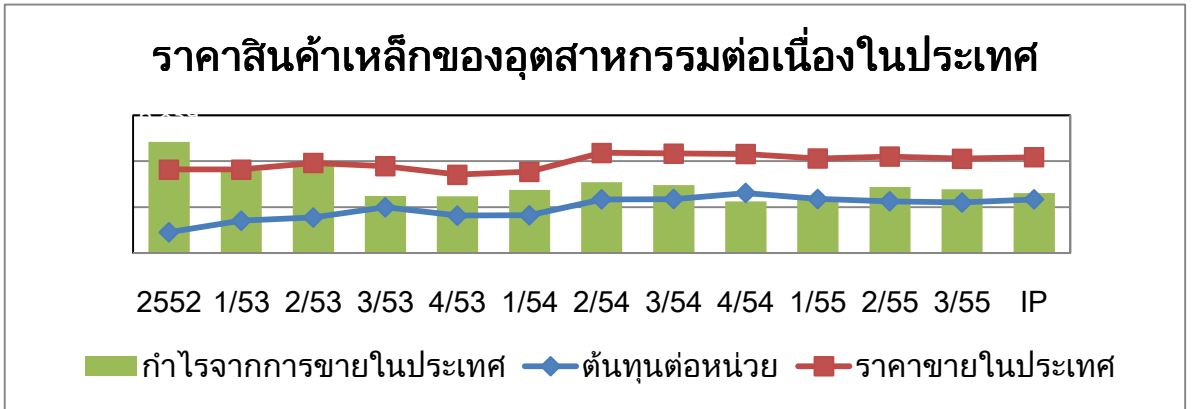
๒. ประเด็นพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

ประเด็นพิจารณาประโยชน์สาธารณะคือ “การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะส่งผลกระทบต่อการค้าและการดำเนินกิจการของอุตสาหกรรมต่อเนื่องหรือไม่ อย่างไร”

อุตสาหกรรมต่อเนื่องมีผู้ประกอบการ XX รายมีสินทรัพย์รวมในปี ๒๕๕๕ ประมาณ X,XXX ล้านบาทมีการจ้างงาน X,XXX คน มียอดจำหน่ายสินค้ารวม XXX, XXX ตัน คิดเป็นมูลค่าประมาณ XX, XXX ล้านบาท ซึ่งมีทั้งสั่งซื้อจากผู้ผลิตในประเทศและมีการนำเข้าจากต่างประเทศมาผลิตตามมาตรฐานบังคับมอก. XX-XXX และมอก. XX-XXX จำหน่ายในประเทศให้กับผู้ผลิตวัสดุก่อสร้างที่ต้องการความแข็งแรงความปลอดภัยสูงและมีคุณภาพตามมาตรฐานส่งออกเพื่อจำหน่ายในตลาดต่างประเทศ ต้นทุนที่เกิดจากราคาสินค้าที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการนำเข้า การใช้มาตรการจึงทำให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องมีต้นทุนการผลิตสูงขึ้น

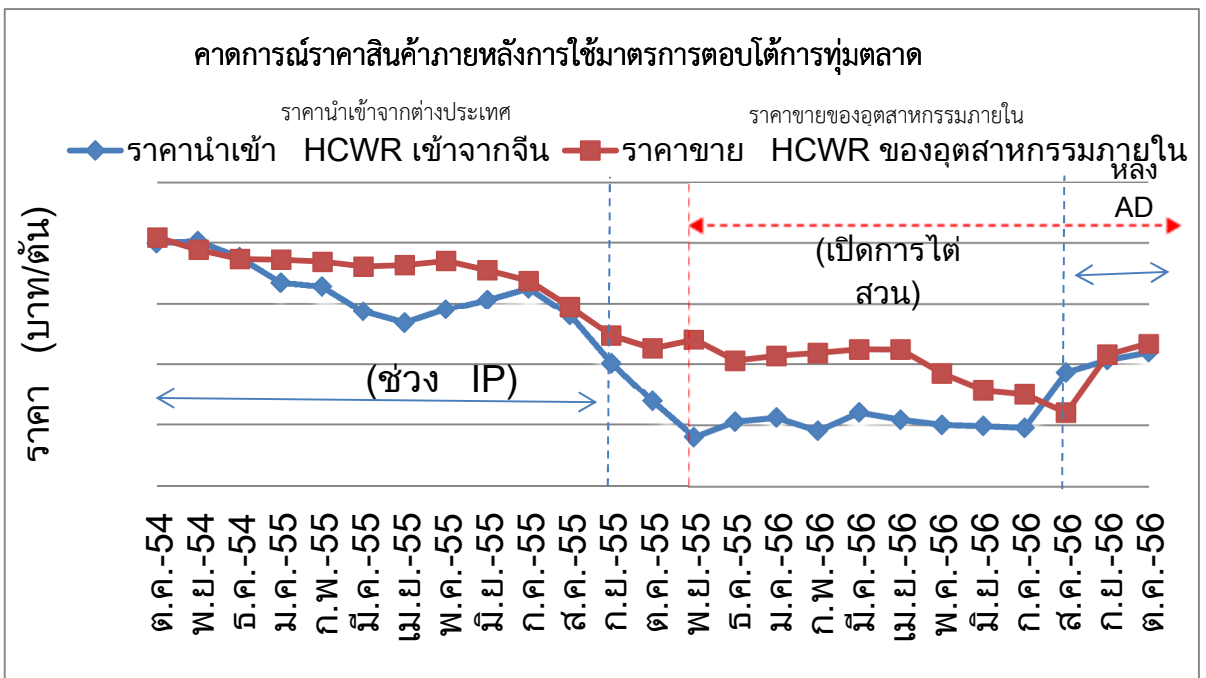
การประกอบการของอุตสาหกรรมต่อเนื่อง พบว่า มีส่วนต่าง (margin) จากประกอบการในปี ๒๕๕๒ ต้นละ X,XXX บาทและมีแนวโน้มลดลงค่อนข้างคงที่ในช่วงที่มีการไต่สวนมีส่วนต่างเฉลี่ยต้นละ X,XXX บาทหรือคิดเป็นร้อยละ XX.XX ของต้นทุนการผลิต

แผนภาพที่ ๕-๓ ราคาสินค้าหลักของอุตสาหกรรมต่อเนื่องในประเทศ



หากใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดในอัตราร้อยละ XX ตามอัตราส่วนเหลือมความเสียหายโดยวิเคราะห์จากข้อมูลที่มีอยู่ ราคาหลักตลาดคาร์บอนสูงในประเทศปรับตัวลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับประมาณการมาตรการชั่วคราวอยู่ที่ต้นละ XX - XX บาท ในขณะที่ราคาจากต่างประเทศรวมอัตรการตอบโต้การทุ่มตลาดต่ำกว่าเล็กน้อยอยู่ที่ต้นละ XX - XX บาท มีส่วนต่าง XX - XX บาทต่อต้น

แผนภาพที่ ๕-๔ คาดการณ์ราคาสินค้าภายหลังการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด



๓. เสนอผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการ ทตอ.

คณะอนุกรรมการฯ สรุปความเห็นเสนอคณะกรรมการ คปป. ดังนี้

การที่อุตสาหกรรมต่อเนื่องได้ขอให้ไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะว่า อุตสาหกรรมต่อเนื่องจะรับผลกระทบจากการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน กล่าวคือ การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดทำให้สินค้าที่อุตสาหกรรมต่อเนื่องผลิตมีต้นทุนสูงขึ้น และส่งผลกระทบต่อผู้ใช้ขั้นสุดท้ายอย่างรุนแรงนั้น พิจารณาได้ว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด จากจีน ทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นร้อยละ X นอกจากต้นทุนที่เกิดจากการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ X บาทแต่ ไม่ส่งผลกระทบต่อโครงการที่ได้มีการทำสัญญาไว้ล่วงหน้าก่อนการกำหนดมาตรการ เนื่องจากราคาสินค้าที่ปรับสูงขึ้นไม่สูงไปกว่าช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้ อุตสาหกรรมต่อเนื่องมีส่วนต่าง (margin) หรือกำไรต่อหน่วยสูงมาก เนื่องจากอุตสาหกรรมต่อเนื่องมีต้นทุนการผลิตต่ำจากการนำเข้าสินค้าทุ่มตลาด แต่กลับขายสินค้าเหล็กภายในประเทศในราคาสูงโดยอ้างอิงราคาสินค้าที่ใช้ต้นทุนที่ซื้อจาก อุตสาหกรรมภายใน ทำให้เกิดการบิดเบือนการค้า จึงมีความเห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนไม่ขัดกับประโยชน์สาธารณะตามข้อเท็จจริงข้างต้น

สรุป

บทนี้ได้ทำการสัมภาษณ์แนวทางและกระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจากผู้ทรงคุณวุฒิและการศึกษาแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของประเทศต่างๆ สามารถวิเคราะห์แนวทางและกระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะได้ดังนี้

๑. ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าที่ถูกพิจารณา

๒. หลักในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะคือหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) โดยมุ่งเน้นการรักษาสมดุลระหว่างการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน และประโยชน์สาธารณะ โดยในการไต่สวนการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน หากปรากฏว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของประเทศด้านลบมากกว่าด้านบวกอย่างชัดเจน ก็ควรให้ยุติการไต่สวนและมีให้มีการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุน โดยการไต่สวนจะต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรมและกระบวนการที่ชอบธรรม (Principles of fairness and due process) โดยให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม

๓. การไต่สวนประโยชน์สาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์ประเด็นประโยชน์สาธารณะตามที่ผู้ยื่นคำร้องและข้อมูลขอให้ไต่สวน ต่อคณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมควรให้เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนหรือไม่ หากพบข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ชัดเจน (Compelling reasons) ที่แสดงให้เห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถึงแม้ว่าผลการไต่สวนจะปรากฏว่ามีการทุ่มตลาดและมีความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในก็ตาม

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-dumping Measure) เป็นมาตรการทางการค้าที่ประเทศไทยใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าแก่อุตสาหกรรมภายในที่ได้รับคามเสียหาย หรือมีแนวโน้มที่จะได้รับความเสียหายจากการทุ่มตลาดอันเกิดจากการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่ ซึ่งประเทศไทยสามารถใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด หากพบว่าสินค้าที่ถูกพิจารณาผ่านเงื่อนไข ๓ ข้อ ได้แก่ ๑. มีการทุ่มตลาด ๒. มีความเสียหาย และ ๓. การทุ่มตลาดนั้นๆ มีความสัมพันธ์กับความเสียหายของอุตสาหกรรมภายใน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗ กำหนดว่าการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนให้คำนึงถึงประโยชน์ของ อุตสาหกรรมภายใน ผู้บริโภค และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ดังนั้น การพิจารณากำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจึงจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นข้อที่ ๔ ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยด้วย

ถึงแม้ว่ากฎหมายพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้กำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดนิยาม หรือแนวทาง และวิธีการพิจารณาในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจได้รับข้อมูลหรือหลักฐานประกอบการตัดสินใจที่จำกัด อาจทำให้ผู้ตัดสินใจไม่มีความมั่นใจในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการตัดสินใจเพื่อกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด

เอกสารวิจัยฉบับนี้ ศึกษาประโยชน์สาธารณะในอุตสาหกรรมเหล็ก เนื่องจากประเทศไทยใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับสินค้าเหล็กจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ และแม้ว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ แต่ผลจากการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสร้างปัญหาแก่อุตสาหกรรมต่อเนื่อง การศึกษาประโยชน์สาธารณะในการไต่สวนการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดในอุตสาหกรรมเหล็กจึงพบว่าเหมาะสมในการกำหนดแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้า

จากการศึกษากฎหมายไทยและต่างประเทศ พบว่า หลักการที่สอดคล้องกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะคือ ประโยชน์สาธารณะและหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ภายใต้หลักแห่งความได้สัดส่วน การตอบโต้การทุ่มตลาดจะต้องสมน้ำสมเนื้อหรือได้สัดส่วนกับความผิดที่กระทำ โดย หน่วยงานไต่สวนควรคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่นๆ ที่มีใช้อุตสาหกรรมภายในประกอบการพิจารณาว่าจะบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด หรือไม่ด้วย นอกจากนี้ การไต่สวนประโยชน์สาธารณะควรปฏิบัติตามหลักแห่งกระบวนการที่ชอบธรรม (Due process) เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยการให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน เช่น สิทธิในการ

เสนอหลักฐานข้อเท็จจริง สิทธิในการขอให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็น สิทธิในการเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็น สิทธิการเข้าถึงข้อมูลที่เปิดเผยได้ และการมีระยะเวลาที่เพียงพอในการตอบแบบสอบถาม เป็นต้น และจากการศึกษาแนวทางในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของประเทศต่างๆ พบว่า แคนาดาและสหภาพยุโรป มีวิธีการไต่สวนที่ไม่แตกต่างกันนัก โดยจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนและแสดงความคิดเห็นเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปใช้ประกอบการพิจารณาบังคับใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุน

จากการวิเคราะห์การไต่สวนประโยชน์สาธารณะในอุตสาหกรรมเหล็กไทย ได้กำหนดกรอบการไต่สวนประโยชน์สาธารณะได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี นโยบายการค้าระหว่างประเทศและการส่งเสริมการลงทุน แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล็ก Global Steel Industry Situation Global Value Chains อุตสาหกรรมต้นน้ำ / อุตสาหกรรมกลางน้ำ / อุตสาหกรรมปลายน้ำ อุตสาหกรรมต่อเนื่อง/SMEs/ผู้บริโภคน้ำ

จากผลการวิจัย เอกสารวิจัยได้กำหนดนิยามประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าที่ถูกพิจารณา โดยมีหลักในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะคือหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) โดยมุ่งเน้นการรักษาสมดุลระหว่างการไต่สวนการทุ่มตลาดและการอุดหนุน และประโยชน์สาธารณะ โดยในการไต่สวนการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน หากปรากฏว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของประเทศด้านลบมากกว่าด้านบวกอย่างชัดเจน ก็ควรให้ยุติการไต่สวนและมีให้มีการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุน โดยการไต่สวนจะต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรมและกระบวนการที่ชอบธรรม (Principles of fairness and due process) โดยให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม

การไต่สวนประโยชน์สาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์ประเด็นประโยชน์สาธารณะตามที่ยื่นคำร้องและข้อมูลขอให้ไต่สวนเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมควรให้เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนหรือไม่ หากพบข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ชัดเจน (Compelling reasons) ที่แสดงให้เห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๗

เอกสารวิจัยได้เสนอ คณะอนุกรรมการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนชื่อว่า “คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ” แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ทตอ. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนและวิเคราะห์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test) และเสนอคณะกรรมการ ทตอ. พิจารณาประกอบการวินิจฉัยขั้นที่สุด

นอกจากนี้ เอกสารวิจัยได้เสนอกระบวนการพิจารณาไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ ตั้งแต่เริ่มกระบวนการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ การเสนอรายละเอียด หลักฐานข้อมูลในประเด็นประโยชน์สาธารณะว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะการรับคำขอและเปิดการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ การเปิดการไต่สวนประเด็น

ประโยชน์สาธารณะแล้ว ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะส่งรายละเอียดคำขอแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแจ้งความประสงค์เข้าร่วมกระบวนการไต่สวน ภายใน ๑๐ วัน หลังเปิดไต่สวน การออกแบบสอบถามให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามที่ร้องขอ การเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ทตอ. และประกาศผลการไต่สวน ประเด็นประโยชน์สาธารณะให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบ

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และทฤษฎีและแนวคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ ผู้วิจัยได้เสนอขอบเขตการวิเคราะห์ประกอบการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ โดยให้พิจารณาจากการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้หรือไม่ใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน การพิจารณาว่ามีสินค้าที่มีลักษณะเดียวกับสินค้าภายใต้การไต่สวนจากประเทศอื่นหรือผู้ส่งออกรายอื่นหรือไม่ (Substitute goods) การประเมินการแข่งขันภายในประเทศ การประเมินการแข่งขันการผลิตเพื่อการส่งออกของ การประเมินผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้สินค้าที่ถูกพิจารณา การประเมินผลกระทบต่อห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ในระดับผู้ประกอบการภายในประเทศ การประเมินผลกระทบต่อผู้บริโภค การประเมินผลกระทบต่อผู้นำเข้าและผู้ค้า การประเมินผลกระทบของไทยต่อห่วงโซ่มูลค่าโลก (Global Value Chain) การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม การประเมินความเสี่ยงของสินค้าปลายน้ำจะทุ่มตลาดจากการเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าต้นน้ำหรือกลางน้ำ การประเมินประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมภายใน

เอกสารวิจัยได้เสนอแนวทางการวิเคราะห์ในระดับนโยบายได้แก่การพิจารณาความสอดคล้องของการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนกับยุทธศาสตร์ชาติ การพิจารณาความสอดคล้องของการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนกับนโยบายการค้าระหว่างประเทศและการส่งเสริมการลงทุน และการพิจารณาความสอดคล้องของการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนกับแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาพรวม

ทั้งนี้ หากคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีความเห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนขัดกับประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน ให้เสนอคณะกรรมการ ทตอ. พิจารณายุติการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน แต่หากมีความเห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนขัดกับประโยชน์สาธารณะเฉพาะกับอุตสาหกรรมต่อเนื่องบางอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน ให้ให้เสนอคณะกรรมการ ทตอ. พิจารณายุติการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนกับผู้อุตสาหกรรมต่อเนื่องนั้นๆ

ข้อเสนอแนะ

การพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการไต่สวนมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเป็นเรื่องสำคัญที่คณะกรรมการพิจารณามาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนจะต้องให้คำแนะนำและกำหนดแนวทางการไต่สวนประโยชน์สาธารณะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และควรมีการดำเนินการในส่วนต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนจะต้องให้คำแนะนำและกำหนดหลักการแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะให้ชัดเจน โดยกำหนดกรอบนิยามประโยชน์สาธารณะว่าเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น โดยจะไม่พิจารณาประเด็นประโยชน์สาธารณะอื่นๆ เช่น สังคมหรือการเมือง เพื่อให้แนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีความชัดเจนและเป็นธรรม

๒. คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนจะต้องประกาศอย่างชัดแจ้งว่าจะนำหลักในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะคือหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยก่อนประกาศผลการไต่สวนขั้นที่สุด โดยมุ่งเน้นการรักษาสมดุลระหว่างการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน และประโยชน์สาธารณะมาใช้ในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ และจะพิจารณาให้ยุติการไต่สวนและมีให้มีการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนหากพบว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเกิดผลกระทบทางลบอย่างชัดแจ้งต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวมของประเทศ

๓. คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๘ ตาม พรบ. การตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๔๒ แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ” ที่มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นประธานและผู้แทนกรมการค้าภายในเป็นเลขานุการของคณะอนุกรรมการฯ โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจะต้องสามารถผู้ดำเนินการไต่สวนและวิเคราะห์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test) อย่างเป็นอิสระ ไม่ขึ้นหรือเกี่ยวข้องกับกรมการค้าต่างประเทศซึ่งรับผิดชอบการไต่สวนการทุ่มตลาดและการอุดหนุนแต่อย่างใด

๔. คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนต้องให้นโยบายและให้ข้อเสนอแนะต่อกรมการค้าภายในในฐานะเลขานุการของคณะอนุกรรมการฯ ว่าการไต่สวนจะต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรมและกระบวนการที่ซื่อสัตย์ (Principles of fairness and due process) โดยให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน โปร่งใส รวมทั้งมีงบประมาณและกำลังคนที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนการไต่สวนประโยชน์สาธารณะตามกระบวนการที่กำหนด

๕. คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนต้องกำหนดให้กรมการค้าต่างประเทศประกาศผลการไต่สวนในส่วนของการทุ่มตลาด (Dumping) ความเสียหาย (Injury) และความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในนั้นเป็นผลมาจากการทุ่มตลาด (Causal Link Between Dumping and Injury) ใน ๘ เดือน เพื่อให้คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีเวลาเพียงพอในการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ

๖. คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็น (Public hearing) อย่างโปร่งใสและเป็นธรรม

๗. คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจะต้องพิจารณาดำเนินการไต่สวนเฉพาะจากข้อมูลและประเด็นที่ผู้ยื่นคำขอได้แสดงรายละเอียดและหลักฐานว่าการใช้มาตรการตอบโต้

การทุ่มตลาดและการอุดหนุนไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยจะต้องมีข้อเท็จจริงสนับสนุนอันมิใช่เป็นเพียงการกล่าวอ้าง หรือการคาดการณ์ หรือความเป็นไปได้ที่ไกลเกินเหตุ และหากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ได้นำเสนอประเด็นประโยชน์สาธารณะในการรับฟังความคิดเห็นไต่สวนแล้ว ก็ไม่ต้องพิจารณาในประเด็นนี้แต่อย่างใด

๗. คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจะต้องประกาศผลการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบอย่างโปร่งใส และพร้อมที่จะตอบคำถามต่อสาธารณะในประเด็นประโยชน์สาธารณะอย่างละเอียดและชัดเจน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กองปกป้องและตอบโต้ทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ. “สถานะการใช้มาตรการทางการค้า AD/CVD/SG ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๙”. เอกสารราชการ. ๒๕๕๙.
- กองปกป้องและตอบโต้ทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ. “ตัวอย่างประเด็นประโยชน์สาธารณะในการไต่สวนมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กของไทย”. เอกสารราชการ. ๒๕๖๐
- การค้าสินค้า, สำนัก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. “ไทยกับการมีส่วนร่วมในห่วงโซ่มูลค่าโลก (Global Value Chain: GVC)”. กรกฎาคม ๒๕๕๗.
- คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ. “ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี.” (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๗๙) : สรุปย่อ. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ. ๒๕๕๙.
- ธีระ สุธีวรารังกูร. “เอกสารสรุปการบรรยาย วิชา กฎหมายปกครอง ๑”. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๘. หน้า ๓๕๐.
- พีรพัฒน์ อุทัยศรี. “การศึกษาแนวทางพิจารณาประโยชน์สาธารณะในการพิจารณาตอบโต้การทุ่มตลาด”. กรมการค้าต่างประเทศ. เอกสารราชการ. ๒๕๕๐.
- “พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๒๒ ก, วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๒.
- วรวิมล หล้าเต็น. สถาบันเหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย. “สรุปภาพรวมสถานการณ์อุตสาหกรรมเหล็ก”. ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗.
- วันชัย วราวิทย์ และ จันท์นิภา บุญญเศรษฐ์. “แนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการไต่สวนมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ”, วารสารกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ. ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง, ๒๕๖๐. หน้า ๒๘๓-๓๐๖.
- ส่งเสริมอุตสาหกรรม, กรม. “อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://strategy.dip.go.th/>, ๒๕๖๐.
- “สรุปสาระในการเดินทางสำรวจและศึกษาการบริหารจัดการโครงสร้างองค์กร AD/CVD/SG ระหว่างวันที่ ๑๖ - ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๘, ณ กรุงบราซิเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล”, กรมการค้าต่างประเทศ. เอกสารราชการ.
- เหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย, สถาบัน. “ข้อมูลสรุปอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าของประเทศไทย (Summary of Steel Industry Profile)”. กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙.
- เหล็กและเหล็กกล้าแห่งประเทศไทย, สถาบัน. “สรุปสถานการณ์เหล็กของโลกในปี ๒๐๑๓”. ๒๐๑๓.

ภาษาต่างประเทศ

Aggarwal, Aradhna. “The WTO Anti-Dumping Agreement: Possible Reform through The Inclusion of A Public Interest Clause”. Working Paper No.๑๔๒. Indian Council for Research on International Economic Relations. September ๒๐๐๔.

“Agreement on the Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade ๑๙๙๔”. (Online) . Available:https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/๑๙๙๔-adp.pdf, ๒๐๑๗.

Council Regulation (EC) No.๓๘๔/๙๖ of ๒๒ December ๑๙๙๕ on Protection against Dumped Imports from Countries not Member of the European Communities.

“Canada, the Special Import Measures Act”. (Online). Available:<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/s-๑๕/FullText.html>, ๒๐๑๗.

“Canadian International Trade Tribunal, Public Interest Inquiries”. (Online). Guideline. Available: http://www.citt.gc.ca/en/Public_Interest_Guidelines_e, ๒๐๑๗.

Kotsiubska, Viktoriia. “Public Interest Consideration in Domestic and International Anti-dumping Disciplines”. World Trade Institute. ๒๐๑๑.

Sinnaeve, Adinda. Global Trade and Customs Journal. Volume ๒, Issue ๔, ๒๐๐๗.

ภาคผนวก

สถานะการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าเหล็กที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ
(ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕)

สินค้า	ประเทศที่ ไทยใช้ มาตรการ	อัตราอากร AD (% ของราคา CIF)	ระยะเวลาการใช้มาตรการ
๑. เหล็กโครงสร้างรูปพรรณ หน้าตัดรูปตัว H (หมดอายุ ๙ ต.ค.๖๐)	จีน	๒๗.๘๑ ๑๓.๙๐๕	- ตั้งแต่ ๑๐ ต.ค. ๕๕ เป็นเวลา ๕ ปี - ต่ออายุมาตรการอีก ๓ ปี โดย เรียก เก็บอากร AD ในอัตราเดิมตั้งแต่ ๑๐ ต.ค. ๕๑ - ๙ ต.ค. ๕๔ - ต่ออายุมาตรการอีก ๑ ปี ตั้งแต่ ๑๐ ต.ค. ๕๔ - ๙ ต.ค. ๕๕ โดยเรียกเก็บ อากร AD ในอัตราร้อยละ ๑๓.๙๐๕ ของราคาซี.ไอ.เอฟ. - ต่ออายุมาตรการอีก ๕ ปี ตั้งแต่ ๑๐ ต.ค. ๕๕ โดยเรียกเก็บอากร AD ใน อัตราเดิมและให้เรียกเก็บอากร AD ร้อยละ ๐ สำหรับการนำเข้ามาเพื่อ ส่งออกภายใต้กฎหมายการนิคม อุตสาหกรรมฯ BOI และศุลกากร
๒. เหล็กแผ่นรีดร้อนเนื้อ โบริน ชนิดเป็นมันและ ไม่เป็นมัน (หมดอายุ ๒๕ ธ.ค. ๖๐)	จีน	๑๔.๒๘ - ๑๙.๔๗	- ตั้งแต่ ๒๖ ธ.ค. ๕๕ เป็นเวลา ๕ ปี
๓. เหล็กแผ่นรีดเย็นชุบหรือ เคลือบด้วยโลหะเจือ ของอะลูมิเนียมและ สังกะสีแบบจุ่มร้อน (หมดอายุ ๙ ม.ค. ๖๑)	จีน เกาหลีใต้ ไต้หวัน	๒.๖๕-๒๙.๕๐ ๑๓.๘๒-๒๒.๕๕ ๕.๘๕-๒๔.๑๔	- ตั้งแต่ ๑๐ ม.ค. ๕๖ เป็นเวลา ๕ ปี โดยให้เรียกเก็บอากร AD ในอัตรา ร้อยละ ๐ สำหรับปริมาณนำเข้า ไม่ เกินหกร้อยตันต่อปีสำหรับสินค้าเหล็ก ที่มีผิวเคลือบชนิด Inorganic เพื่อใช้ ใน อุตสาหกรรม การผลิต เครื่องใช้ไฟฟ้าและให้เรียกเก็บอากร AD ในอัตราร้อยละ ๐ เป็นเวลา ๒ ปี สำหรับการนำเข้ามาเพื่อใช้ใน อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า

สินค้า	ประเทศที่ ไทยใช้ มาตรการ	อัตราอากร AD (% ของราคา CIF)	ระยะเวลาการใช้มาตรการ
			<p>ภายใต้พิกัดอัตราศุลกากรประเภท ย่อยและรายละเอียดสินค้าตามที่ กำหนด รวมทั้งให้เรียกเก็บอากร AD ในอัตราร้อยละ ๐ สำหรับการนำเข้า เพื่อส่งออกภายใต้กฎหมายการนิคม อุตสาหกรรมฯ BOI และศุลกากร</p> <ul style="list-style-type: none"> - ต่ออายุการเรียกเก็บ AD ในอัตราร้อย ละ ๐ ไปอีก ๑ ปี กรณีนำเข้ามาใช้ใน อุตสาหกรรมผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า (หมดอายุ ๙ ม.ค. ๕๙) - ประกาศผลทบทวนอัตราอากร AD สำหรับสินค้าจากจีนและไต้หวัน โดย มีผลให้ใช้อัตราใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ก.พ. ๕๘ จนถึง ๙ ม.ค. ๖๑ - ต่ออายุการเรียกเก็บ AD ในอัตราร้อย ละ ๐ ไปอีก ๒ ปี กรณีนำเข้ามาใช้ใน อุตสาหกรรมผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า (หมดอายุ ๙ ม.ค. ๖๑)
<p>๔. เหล็กแผ่นรีดเย็นเคลือบ ด้วยสังกะสีแบบจุ่มร้อน แล้วทาสีและเหล็กแผ่น รีดเย็นชุบหรือเคลือบ ด้วยโลหะเจือของ อลูมิเนียมและสังกะสี แบบจุ่มร้อนแล้วทาสี (หมดอายุ ๙ ม.ค. ๖๑)</p>	<p>จีน เกาหลีใต้ ไต้หวัน</p>	<p>๒๓.๒๔ ๑๐.๗๐ ๑๘.๓๙-๔๔.๗๗</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ตั้งแต่ ๑๐ ม.ค. ๕๖ เป็นเวลา ๕ ปี โดยให้เรียกเก็บอากร AD ในอัตราร้อย ละ ๐ สำหรับปริมาณนำเข้า ไม่ เกินสามพันตันต่อปีสำหรับสินค้า เหล็กแผ่นเคลือบสีที่มีการเคลือบผิว ด้วยเทคนิคแบบ SMP เพื่อใช้ใน อุตสาหกรรมการผลิตผนังฉนวนห้อง เย็น และให้เรียกเก็บอากร AD ใน อัตราร้อยละ ๐ สำหรับปริมาณนำเข้า ไม่เกินสามพันตันต่อปี สำหรับสินค้า เหล็กแผ่นเคลือบสีชนิดพิเศษเพื่อใช้ ในอุตสาหกรรมการผลิตกระดานไวท์ บอร์ด และให้เรียกเก็บอากร AD ใน อัตราร้อยละ ๐ เป็นเวลา ๒ ปี สำหรับ การนำเข้ามาใช้ในอุตสาหกรรม การผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าภายใต้พิกัด ศุลกากรและรายละเอียดสินค้าตามที่ กำหนด รวมทั้งให้เรียกเก็บอากร AD

สินค้า	ประเทศที่ ไทยใช้ มาตรการ	อัตราอากร AD (% ของราคา CIF)	ระยะเวลาการใช้มาตรการ
			<p>ในอัตราร้อยละ ๐ สำหรับการนำเข้า เพื่อส่งออกภายใต้กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมฯ BOI และศุลกากร</p> <ul style="list-style-type: none"> - ต่อยุทธการเรียกเก็บ AD ในอัตราร้อยละ ๐ ไปอีก ๑ ปี กรณีนำเข้ามาใช้ในอุตสาหกรรมผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า (หมดอายุ ๙ ม.ค. ๕๙) - ประกาศผลทบทวนอัตราอากร AD สำหรับสินค้าจากจีนและเกาหลีใต้ โดยมีผลให้ใช้อัตราใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ก.พ. ๕๘ จนถึง ๙ ม.ค. ๖๑ - ต่อยุทธการเรียกเก็บ AD ในอัตราร้อยละ ๐ ไปอีก ๒ ปี กรณีนำเข้ามาใช้ในอุตสาหกรรมผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า (หมดอายุ ๙ ม.ค. ๖๑)
<p>๕. เหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็น ชนิดม้วน แผ่นและแผ่น แถบ (หมดอายุ ๘ ธ.ค. ๖๑)</p>	จีน	๐.๖๗ – ๓๓.๓๒ ๘๔	<ul style="list-style-type: none"> - ตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ เป็นเวลา ๕ ปี โดยให้เรียกเก็บในอัตรา AD ร้อยละ ๐ สำหรับการนำเข้าในราชอาณาจักรเพื่อผลิตและส่งออกภายใต้กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
<p>๖. เหล็กแผ่นรีดเย็นชนิดเป็นม้วนและไม่เป็นม้วน (หมดอายุ ๕ ก.พ. ๖๒)</p>	จีน เวียดนาม และไต้หวัน	๙.๒๔ – ๒๐.๑๑ ๑๔.๓๕ ๔.๒๒ – ๑๗.๔๗	<ul style="list-style-type: none"> - ตั้งแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เป็นต้นไปเป็นระยะเวลา ๕ ปี โดยให้เรียกเก็บในอัตรา AD ร้อยละ ๐ สำหรับการนำเข้าในราชอาณาจักรเพื่อผลิตและส่งออกภายใต้กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และสำหรับการนำเข้าเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เคลือบสังกะสีด้วยไฟฟ้า อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เคลือบสังกะสีโดยวิธีการจุ่ม

สินค้า	ประเทศที่ ไทยใช้ มาตรการ	อัตราอากร AD (% ของราคา CIF)	ระยะเวลาการใช้มาตรการ
			ร้อนและอบสำหรับอุตสาหกรรมยานยนต์ และอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เคลือบสังกะสีโดยวิธีการจุ่มร้อนสำหรับอุตสาหกรรม ยานยนต์
๗. เหล็กกลวดคาร์บอนสูง รวมถึงเหล็กกลวดคาร์บอนสูงที่เจือธาตุอื่น (หมดอายุ ๑๖ พ.ค. ๖๒)	จีน	๑๒.๒๖ – ๓๖.๗๙	<ul style="list-style-type: none"> - ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พ.ค. ๕๗ เป็นระยะเวลา ๕ ปี - ให้เรียกเก็บในอัตรา AD ร้อยละ ๐ สำหรับ (๑) สินค้าที่มีเส้นผ่านศูนย์กลางมากกว่า ๑๓ มิลลิเมตร แต่น้อยกว่า ๑๔ มิลลิเมตร และ (๒) การนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อผลิตและส่งออกไปใต้กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายว่าด้วยศุลกากร - ประกาศผลการทบทวนอัตราอากร และให้ใช้อัตราใหม่ตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธ.ค. ๕๙ – ๑๖ พ.ค. ๖๒
๘. เหล็กกล้าไร้สนิมรีดเย็น (หมดอายุ ๒๕ ก.พ. ๖๓)	ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน	<ul style="list-style-type: none"> ๐ - ๕๐.๙๒ ๕๐.๙๙ ๐ - ๓๓.๙๙ 	- ให้ต่ออายุมาตรการ AD ต่อไปอีก ๕ ปี โดยมีผลบังคับใช้ให้เรียกเก็บอากร AD ต่อไปอัตราเดิมเป็นระยะเวลา ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

สินค้า	ประเทศที่ ไทยใช้ มาตรการ	อัตราอากร AD (% ของราคา CIF)	ระยะเวลาการใช้มาตรการ
๙. เหล็กแผ่นรีดร้อนชนิด เป็นม้วนและไม่เป็นม้วน (หมดอายุ ๒๒ พ.ค. ๖๓)	เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น แอฟริกาใต้ รัสเซีย คาซัคสถาน อินเดีย ไต้หวัน เวเนซุเอลา อาร์เจนตินา ยูเครน แอลจีเรีย อินโดนีเซีย สโลวัก และ โรมาเนีย	๑๓.๕๘-๕๘.๘๕ ๐-๓๖.๒๕ ๑๒๘.๑๑ ๒๔.๒๐-๓๕.๑๗ ๖๘.๑๑-๑๐๙.๒๕ ๒๐.๐๒-๓๑.๙๒ ๓.๔๕-๒๕.๑๕ ๗๘.๔๔ ๓๗.๙๔-๕๓.๐๙ ๓๐.๔๕-๖๗.๖๙ ๓๓.๒๖ ๒๔.๔๘ ๕๑.๙๕ ๒๗.๙๕	- ให้ต่ออายุมาตรการ AD ต่อไปอีก ๕ ปี โดยมีผลบังคับใช้ให้เรียกเก็บอากร AD ต่อไปในอัตราเดิมเป็นระยะเวลา ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป
๑๐. สินค้าเหล็กถวด คาร์บอนต่ำ เหล็กถวด คาร์บอนต่ำที่เจือธาตุอื่น เหล็กถวดคาร์บอนสำหรับ งานย้ำหัวและงานทูปขึ้น รูปเย็นและเหล็กถวด คาร์บอนสำหรับงานย้ำหัว และงานทูปขึ้นรูปเย็นที่ เจือธาตุอื่น (หมดอายุ ๙ มี.ค. ๖๔)	จีน	๑๒.๘๑ - ๓๑.๑๕	- ให้ใช้มาตรการตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป เป็นระยะเวลา ๕ ปี
๑๑. สินค้าหลอดและท่อทำ ด้วยเหล็กกล้าไม่เป็นสนิม (หมดอายุ ๑๖ ก.ย. ๖๔)	เกาหลีใต้ จีน ไต้หวัน เวียดนาม	๑๑.๙๖-๕๑.๕๓ ๑๔๕.๓๑ ๒.๓๘-๒๙.๐๔ ๓๑๐.๗๔	- ให้ใช้มาตรการตั้งแต่วันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๙ เป็นต้นไป เป็นระยะเวลา ๕ ปี

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายวันชัย วราวิทย์

วัน เดือน ปีเกิด ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๖

การศึกษา

วิทยาศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Master of Business Administration, Northern Arizona University, USA

Master of Science, Assumption University, Thailand

Doctor of Technical Science, Asian Institute of Technology, Thailand

ประวัติการทำงานโดยย่อ

๒๕๕๑ - ๒๕๕๕ อัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายการพาณิชย์) ณ กรุงเทพมหานคร

๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ ผู้อำนวยการกองสิทธิประโยชน์ทางการค้า

กรมการค้าต่างประเทศ

๒๕๕๖ - ๒๕๕๘ ผู้อำนวยการกองปกป้องและตอบโต้ทางการค้า

กรมการค้าต่างประเทศ

๒๕๕๘ - ปัจจุบัน รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

ตำแหน่งปัจจุบัน รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง แนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้า

ผู้วิจัย นายวันชัย วราวิทย์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ตำแหน่ง รองอธิบดี กรมการค้าต่างประเทศ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-dumping Measure) เป็นมาตรการทางการค้าที่ประเทศไทยใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าแก่อุตสาหกรรมภายในที่ได้รับ ความเสียหาย หรือมีแนวโน้มที่จะได้รับความเสียหายจากการทุ่มตลาดอันเกิดจากการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งหากพบว่ามี การทุ่มตลาด ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในของไทย และความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในนั้นเป็นผลมาจากการทุ่มตลาด ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้นำเข้าสามารถประกาศให้เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดจากการนำเข้าสินค้าทุ่มตลาดดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการเก็บอากรที่เพิ่มนอกเหนือจากภาษีนำเข้าปกติได้ ส่งผลให้สินค้าทุ่มตลาดที่นำเข้ามีราคาขายในประเทศไทยสูงขึ้น อันจะสร้างความเป็นธรรมแก่อุตสาหกรรมภายในของไทย

ทั้งนี้ อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าในประเทศไทยถือเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก โดยในปี ๒๕๕๙ ประเทศไทยใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดกับสินค้าเหล็กจากต่างประเทศเป็นจำนวนถึง ๑๗ กรณี อย่างไรก็ดี ผลจากการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมเหล็กชั้นกลางจากปัญหาการทุ่มตลาดจากประเทศอื่นๆ ได้ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องจากอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้ยุติการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เนื่องจากอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้รับผลกระทบจากต้นทุนการผลิตสินค้าต่อเนื่องสูงขึ้น เพราะสินค้าเหล็กที่เป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตถูกใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ทำให้ราคาขายสินค้าผลิตภัณฑ์เหล็กทั้งในประเทศและต่างประเทศสูงกว่าประเทศคู่แข่ง ทำให้การเสียโอกาสในการทำธุรกิจหรือการประมูล

จึงเห็นได้ว่า การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าแก่อุตสาหกรรมภายใน อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องหรือผู้บริโภคและประโยชน์ของชาติในภาพรวม และถึงแม้ว่ากฎหมายพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้กำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ซึ่งหมายถึงประโยชน์ของประเทศในภาพรวมที่เกิดขึ้นจากกำหนดนโยบายหรือมาตรการทางการค้า แต่กฎหมายก็มิได้กำหนดแนวทางหรือวิธีการพิจารณาในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจได้รับข้อมูลหรือหลักฐาน

ประกอบการตัดสินใจที่จำกัด หรือขาดการพิจารณาประโยชน์ของประเทศในภาพกว้าง ซึ่งหากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจได้รับข้อมูลจากผู้ทำการไต่สวนอย่างรอบคอบรอบด้านแล้ว ก็จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าการตัดสินใจใช้มาตรการอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลผ่านการประมวลอย่างมีหลักเกณฑ์และผ่านแนวทางมาตรฐานการทำงานที่ชัดเจน ส่งผลให้ผู้ตัดสินใจมีความมั่นใจในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการตัดสินใจเพื่อกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด ว่าเป็นการใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยอย่างแท้จริง ไม่ลำเอียงหรือแนวโน้มเอียงไปทางใดทางหนึ่ง และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการค้า ทำให้การตัดสินใจใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเป็นที่ยอมรับแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย สามารถสร้างความเป็นธรรมแก่อุตสาหกรรมภายใน และไม่ทำให้ผู้ใช้ในขั้นสุดท้ายได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงหรือผู้ผลิตรายย่อยไม่ได้รับความเป็นธรรมทางการค้า ไม่ทำให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องบางส่วนขาดทุนจนไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ส่งผลให้ประเทศไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระยะยาว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดประโยชน์สาธารณะของไทยและของต่างประเทศ ในประเด็นการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้า รวมทั้งศึกษาขั้นตอนการไต่สวนเพื่อรวบรวมหลักฐานข้อมูลต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจ เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดกระบวนการและรูปแบบการเปลี่ยนแปลงไต่สวนประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน

๒. เพื่อเสนอแนะกระบวนการและรูปแบบไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ นำไปใช้ เพื่อให้การพิจารณาและตัดสินใจมีหลักเกณฑ์และมาตรฐาน

ขอบเขตของการวิจัย

๑. เน้นการวิจัยเฉพาะกระบวนการและรูปแบบการพิจารณาประโยชน์สาธารณะเพื่อประโยชน์ตามกฎหมายพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ในส่วนของแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะเพื่อความเป็นธรรมทางการค้าจะเป็นหลักการและแนวความคิดเฉพาะเจาะจงกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการพิจารณาตอบโต้การทุ่มตลาดกับอุตสาหกรรมเหล็กในประเทศไทยเท่านั้น

๓. การวิจัยจะศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดประโยชน์สาธารณะของสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และบราซิล

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและวิถีคิดการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ และมุ่งเน้นศึกษาประเด็นทางการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะเพื่อความเป็นธรรมทางการค้าในการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน รวมทั้งสัมภาษณ์ผู้บริหารกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนอุตสาหกรรมภายในประเทศ ผู้แทนอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ผู้ส่งออก ผู้นำเข้า ผู้แทนรัฐบาลต่างประเทศ เพื่อให้ได้แนวทางการไต่สวนที่เหมาะสม ชัดเจน ทำไปใช้ได้จริง

ผลการวิจัย

จากผลการสัมภาษณ์และการศึกษาแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะของประเทศต่างๆ ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์แนวทางและกระบวนการพิจารณาประโยชน์สาธารณะได้ดังนี้

๑. ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าที่ถูกพิจารณา

๒. หลักในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะคือหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) โดยมุ่งเน้นการรักษาสมดุลระหว่างการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน และประโยชน์สาธารณะ โดยในการไต่สวนการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน หากปรากฏว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของประเทศด้านลบมากกว่าด้านบวกอย่างชัดเจน ก็ควรให้ยุติการไต่สวนและมีให้มีการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุน โดยการไต่สวนจะต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรมและกระบวนการที่ชอบธรรม (Principles of Fairness and Due Process) โดยให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม

๓. การไต่สวนประโยชน์สาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์ประเด็นประโยชน์สาธารณะตามที่ผู้ยื่นคำร้องและข้อมูลขอให้ไต่สวน ต่อคณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมควรให้เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนหรือไม่ หากพบข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ชัดเจน (Compelling Reasons) ที่แสดงให้เห็นว่า การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถึงแม้ว่าผลการไต่สวนจะปรากฏว่ามีการทุ่มตลาดและมีความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในก็ตาม

๔. คณะอนุกรรมการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน ชื่อว่า “คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ”

๕. กระบวนการพิจารณาไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะ สามารถเริ่มต้นการพิจารณาได้ทั้งในการไต่สวนเพื่อใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนครั้งแรกหรือการต่ออายุการใช้มาตรการ (Sunset reviews) หรือการทบทวนที่ครอบคลุมในส่วนของการตอบโต้การทุ่มตลาดและความเสียหาย (Full interim reviews) และให้เริ่มกระบวนการไต่สวนประโยชน์สาธารณะ

เมื่อคณะกรรมการ ทตอ. เห็นสมควรหรือเมื่อมีคำขอจากผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้ไต่สวนประโยชน์สาธารณะภายในต่อเลขานุการคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องภายหลังจากที่กรรมการค้าต่างประเทศได้ประกาศผลการไต่สวนในส่วนของการทุ่มตลาด (Dumping) ความเสียหาย (Injury) และความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในนั้นเป็นผลมาจากการทุ่มตลาด (Causal Link Between Dumping and Injury) แล้วเท่านั้น โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจะต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ทตอ. ภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันเปิดการไต่สวน

๖. การวิเคราะห์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test) ให้พิจารณาจากหลายปัจจัย โดยให้รวมถึง

๖.๑ พิจารณามีสินค้าที่มีลักษณะเดียวกับสินค้าภายใต้การไต่สวนจากประเทศอื่นหรือผู้ส่งออกรายอื่นหรือไม่ (Substitute goods)

๖.๒ ประเมินการแข่งขันภายในประเทศ

๖.๓ ประเมินการแข่งขันการผลิตเพื่อการส่งออกของไทย

๖.๔ ประเมินผลกระทบต่ออุตสาหกรรมต่อเนื้อที่ใช้สินค้าที่ถูกพิจารณา

๖.๕ ประเมินผลกระทบต่อห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain)

๖.๖ ประเมินผลกระทบต่อผู้บริโภค

๖.๗ ประเมินผลกระทบต่อผู้นำเข้าและผู้ค้า

๖.๘ ประเมินผลกระทบของไทยต่อห่วงโซ่มูลค่าโลก (Global Value Chain)

๖.๙ ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมโลก

๖.๑๐ ประเมินความเสี่ยงของสินค้าปลายน้ำจะทุ่มตลาดจากการเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาดสินค้าต้นน้ำหรือกลางน้ำ

๖.๑๑ ประเมินประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมภายใน

๖.๑๒ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศด้านความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ

๖.๑๓ พิจารณาความสอดคล้องของการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนกับนโยบายการค้าระหว่างประเทศและการส่งเสริมการลงทุน

๖.๑๔. พิจารณาความสอดคล้องของการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนกับแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาพรวม

๗. แนวทางการเสนอผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการ ทตอ.

๗.๑ หากคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีความเห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนไม่ขัดกับประโยชน์สาธารณะ ให้เสนอคณะกรรมการ ทตอ. พิจารณาใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน พร้อมข้อมูลและเหตุผลสนับสนุน

๗.๒ หากคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีความเห็นว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนขัดกับประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน ให้เสนอ

คณะกรรมการ ทตอ. พิจารณายุติการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน พร้อมข้อมูล และเหตุผลสนับสนุน

๗.๓ หากคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีความเห็นว่าการใช้ มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนขัดกับประโยชน์สาธารณะเฉพาะกับอุตสาหกรรม ต่อเนื่องบางอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน ให้ให้เสนอคณะกรรมการ ทตอ. พิจารณายุติการใช้มาตรการ ตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนกับผู้อุตสาหกรรมต่อเนื่องนั้นๆ พร้อมข้อมูลและเหตุผลสนับสนุน

ข้อเสนอแนะ

การพิจารณาประโยชน์สาธารณะประกอบการไต่สวนมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเป็น เรื่องสำคัญที่คณะกรรมการพิจารณามาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนจะต้องให้ คำแนะนำและกำหนดแนวทางการไต่สวนประโยชน์สาธารณะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และควรมีการดำเนินการในส่วนต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนจะต้องให้คำแนะนำและ กำหนดหลักการแนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะให้ชัดเจน โดยกำหนดกรอบนิยามประโยชน์ สาธารณะว่าคือประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น โดยจะไม่พิจารณาประเด็นประโยชน์ สาธารณะอื่นๆ เช่น สังคมหรือการเมือง เพื่อให้แนวทางการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีความ ชัดเจนและเป็นธรรม

๒. คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนจะต้องประกาศอย่าง ชัดแจ้งว่าจะนำหลักในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะคือหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยก่อนประกาศผลการไต่สวนขั้นที่สุด โดยมุ่งเน้นการ รักษาสมดุลระหว่างการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน และประโยชน์สาธารณะ มาใช้ในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ และจะพิจารณาให้ยุติการไต่สวนและมีให้มีการเรียกเก็บ อากรตอบโต้การทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนหากพบว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดเกิด ผลกระทบทางลบอย่างชัดเจนต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวมของประเทศ

๓. คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๘ ตาม พ.ร.บ. การตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๔๒ แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ” ที่มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นประธานและผู้แทน กรรมการค้าภายในเป็นเลขานุการของคณะอนุกรรมการฯ โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์ สาธารณะจะต้องสามารถผู้ดำเนินการไต่สวนและวิเคราะห์ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test) อย่างเป็นอิสระ ไม่ขึ้นหรือเกี่ยวข้องกับกรมการค้าต่างประเทศซึ่งรับผิดชอบการไต่สวนการ ทุ่มตลาดและการอุดหนุนแต่อย่างใด

๔. คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนต้องให้นโยบายและให้ข้อเสนอแนะต่อกรมการค้าภายในในฐานะเลขานุการของคณะอนุกรรมการฯ ว่าการไต่สวนจะต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรมและกระบวนการที่ชอบธรรม (Principles of fairness and due process) โดยให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน โปร่งใส รวมทั้งมีงบประมาณและกำลังคนที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนการไต่สวนประเด็นสาธารณะตามกระบวนการที่กำหนด

๕. คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนต้องกำหนดให้กรมการค้าต่างประเทศประกาศผลการไต่สวนในส่วนของ การทุ่มตลาด (Dumping) ความเสียหาย (Injury) และความเสียหายของอุตสาหกรรมภายในนั้นเป็นผลมาจากการทุ่มตลาด (Causal Link Between Dumping and Injury) ใน ๘ เดือน เพื่อให้คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมีเวลาเพียงพอในการไต่สวนประเด็นสาธารณะ

๖. คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็น (Public hearing) อย่างโปร่งใสและเป็นธรรม

๗. คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจะต้องพิจารณาดำเนินการไต่สวนเฉพาะจากข้อมูลและประเด็นที่ผู้ยื่นคำขอได้แสดงรายละเอียดและหลักฐานว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนไม่เกินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยจะต้องมีข้อเท็จจริงสนับสนุนอันมิใช่เป็นเพียงการกล่าวอ้าง หรือการคาดการณ์ หรือความเป็นไปได้ที่ไกลเกินเหตุ และหากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ได้นำเสนอประเด็นประโยชน์สาธารณะในการรับฟังความคิดเห็นไต่สวนแล้วก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นนี้แต่อย่างใด

๘. คณะอนุกรรมการพิจารณาประโยชน์สาธารณะจะต้องประกาศผลการไต่สวนประเด็นประโยชน์สาธารณะให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบอย่างโปร่งใส และพร้อมที่จะตอบคำถามต่อสาธารณะในประเด็นประโยชน์สาธารณะอย่างละเอียดและชัดเจน