

ปัญหาข้อยกเว้นของกฎหมายการอุดหนุนในประเทศไทย¹

วรเกียรติ์ ขาวผ่อง²

การอุดหนุน คือการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลแก่ผู้ประกอบการภายในประเทศ โดยใช้ทรัพยากรของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนทางการเงิน การจัดสรรทรัพย์สิน หรือการให้สิทธิประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เช่น การลดหย่อนภาษี หรือการให้เครดิตภาษี ซึ่งมาตรการเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการผลิตและส่งออกของผู้ประกอบการ³ ด้วยเหตุนี้ การอุดหนุนจึงถือเป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในบริบทของการค้าระหว่างประเทศ หลายประเทศเลือกใช้มาตรการอุดหนุนเป็นเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายใน และเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก การอุดหนุนจึงเป็นนโยบายที่ภาครัฐนิยมใช้เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม การสร้างงาน และการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการอุดหนุนจะมีข้อดีหลายประการ แต่ก็มีข้อควรระวังด้วย เนื่องจากการแทรกแซงของรัฐผ่านมาตรการอุดหนุน อาจนำไปสู่การบิดเบือนกลไกตลาดได้ ตัวอย่างเช่น เมื่อผู้ผลิตบางรายได้รับการอุดหนุนจากรัฐ ทำให้มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าคู่แข่งรายอื่น ส่งผลให้สามารถตั้งราคาขายที่ต่ำกว่าราคาตลาด และอาจก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม อันกระทบต่อเสถียรภาพของการค้าเสรีในระดับโลก ดังนั้น การกำหนดนโยบายอุดหนุนควรดำเนินไปอย่างรอบคอบ มีการวางกรอบและกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถส่งเสริมเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อระบบการค้าและผู้ประกอบการรายอื่นในตลาด

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการอุดหนุนและการตอบโต้การอุดหนุนขึ้น เพื่อวางหลักเกณฑ์พื้นฐานในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ภาคการผลิต หรือการส่งออกของแต่ละประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า และป้องกันไม่ให้เกิดการอุดหนุนหรือการทุ่มตลาดก่อให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาดระหว่างประเทศ ทั้งนี้ หากประเทศสมาชิกใดได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ก็สามารถใช้มาตรการตอบโต้ทางภาษีได้อย่างเหมาะสม ภายใต้กรอบกติกาขององค์การการค้าโลก ซึ่งยึดมั่นในหลักการการค้าเสรี และมุ่งลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาข้อยกเว้นของกฎหมายการอุดหนุนในประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิฑูร และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สังวรณ์ เรืองกาญจน์กุล และดร.พิรพงศ์ จงไพศาลสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบูรณ์ ศิริประชัย, *กฎกติกา WTO เล่มที่สาม: การค้าที่ไม่เป็นธรรม Unfair Trade*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามลดา, 2552), 45.

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี รัฐอาจมีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงผ่านการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการอุดหนุน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของความล้มเหลวของตลาด การเผชิญกับภัยธรรมชาติ หรือเหตุการณ์พิเศษที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนความจำเป็นในการใช้การอุดหนุนเป็นกลไกในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและมรดกทางประวัติศาสตร์ การดำเนินนโยบายอุดหนุนในลักษณะดังกล่าวจึงต้องดำเนินไปอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงการสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับความเสียหายที่อาจตามมา ทั้งนี้ ต้องไม่ส่งผลให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ต้องยึดถือภายใต้ระบบการค้าพหุภาคีที่มุ่งเน้นความโปร่งใส ความเป็นธรรม และการแข่งขันที่เท่าเทียมระหว่างประเทศสมาชิก

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการอุดหนุนของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562⁴ พบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่มีการบัญญัติข้อยกเว้นที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอุดหนุนในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติ เหตุการณ์พิเศษ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง ตลอดจนยังไม่มีการบัญญัติข้อยกเว้นที่เกี่ยวกับการอุดหนุนเพื่อสนับสนุนส่งเสริมวัฒนธรรมและการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ ยังไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาอย่างชัดเจนสำหรับการคืนอากรตอบโต้การอุดหนุน ในกรณีที่มีคำสั่งอนุมัติให้มีการคืนอากรแล้ว ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย และส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียในทางปฏิบัติ

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า กฎหมายการอุดหนุนของประเทศไทยยังขาดองค์ประกอบบางประการที่มีความสำคัญ อันควรได้รับการพิจารณาเพิ่มเติมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และได้นำมาตั้งเป็นประเด็นในการศึกษา พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาและจัดทำข้อเสนอแนะในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประการแรก การอุดหนุนในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติหรือเหตุการณ์พิเศษ ถือเป็นหัวข้อที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในทางกฎหมายการค้าและการแข่งขัน ทั้งนี้ จากการพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 ของประเทศไทย (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562) พบว่า ยังไม่มีการบัญญัติข้อยกเว้นที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอุดหนุนที่สามารถกระทำได้โดยไม่ถูกเรียกเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุนในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติหรือเหตุการณ์พิเศษ ตลอดจนยังไม่มีแนวทางในการดำเนินมาตรการที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพื่อรองรับสถานการณ์ลักษณะดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของ สหภาพยุโรป ซึ่งมักถูกใช้เป็นต้นแบบทางกฎหมายในการออกแบบนโยบายการค้าของหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย พบว่า ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุน (State Aid) ไว้อย่างชัดเจนใน สนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union - TFEU) มาตรา 107 โดยกำหนดหลักทั่วไปไว้ว่า การอุดหนุนจากรัฐที่อาจบิดเบือนการแข่งขันภายในตลาด

⁴ “พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2546,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 หน้า 108, ตอนที่ 67ก (22 พฤษภาคม 2562): 17.

สหภาพยุโรปจะต้องถูกห้าม เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ โดยข้อยกเว้นเหล่านี้จำแนกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การอุดหนุนที่เข้ากันได้กับตลาดภายใน ตามมาตรา 107(2) และการอุดหนุนที่อาจเข้ากันได้กับตลาดภายใน ตามมาตรา 107(3) โดยในมาตรา 107(2)(b) ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การอุดหนุนเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติหรือเหตุการณ์พิเศษ ถือเป็นการอุดหนุนที่เข้ากันได้กับตลาดภายใน⁵ ซึ่งหมายความว่า หากคณะกรรมการยุโรปพิจารณาแล้วว่าเป็นการอุดหนุนตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ก็จำเป็นต้องอนุมัติให้ดำเนินการได้โดยทันที⁶ และเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรัดกุม คณะกรรมาธิการยุโรป ได้วางกรอบการพิจารณาเบื้องต้นตามหลัก Balancing Test หรือการประเมินความสมดุลของมาตรการอุดหนุน ซึ่งประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ วัตถุประสงค์ของการอุดหนุนต้องมีความสำคัญและชัดเจน การอุดหนุนต้องมีความจำเป็นอย่างแท้จริงในช่วงเวลานั้น และการอุดหนุนต้องมีความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความเสียหาย โดยให้ในปริมาณเท่าที่จำเป็นต่อการบรรลุมูลวัตถุประสงค์⁷ ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการยังให้ความสำคัญกับการพิสูจน์ความเชื่อมโยงระหว่างความเสียหายกับภัยหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาว่าเหตุการณ์นั้นต้องมีลักษณะเฉพาะ ไม่สามารถคาดการณ์ได้ และมีผลกระทบแตกต่างจากสภาพแวดล้อมทางธุรกิจตามปกติ หากภัยหรือเหตุการณ์นั้นสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ เช่น เป็นภัยที่เกิดขึ้นเป็นประจำหรือเกิดตามฤดูกาล คณะกรรมาธิการมักจะไม่อนุมัติการอุดหนุนในลักษณะดังกล่าว⁸ เนื่องจากเห็นว่า รัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการความเสี่ยงและควรมีมาตรการป้องกันล่วงหน้า เพื่อหลีกเลี่ยงการอุดหนุนที่เกินความจำเป็น

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี คณะกรรมาธิการอาจให้ความสำคัญกับระดับความเสียหายมากกว่าประเด็นด้านการคาดการณ์ โดยเฉพาะเมื่อความเสียหายมีความร้ายแรงและส่งผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความยืดหยุ่นในการพิจารณาของคณะกรรมการ⁹

ในส่วนของสหราชอาณาจักร หลังจากแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป ได้บัญญัติกฎหมายการอุดหนุนฉบับใหม่ คือ Subsidy Control Act 2022 โดยมาตรา 43 ได้กำหนดข้อยกเว้นที่อนุญาตให้มีการอุดหนุนในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติหรือเหตุการณ์พิเศษไว้เช่นกัน ขณะที่ องค์การการค้าโลก (WTO) ได้

⁵ “Treaty on the Functioning of the European Union,” December 13, 2007, *Official Journal of the European Union*, C 326, Vol.55, 91-92 (October 26, 2012), 107.

⁶ Christoph ARHOLD, “The definition of State aid,” *European State Aid Law: A Commentary* (Oxford: Hart Publishing, 2013), 124.

⁷ ClientEarth, *State aid control in the EU: A State aid guide for civil society* (January 2024), 17.

⁸ Phedon Nicolaides, “Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence,” *Journal of European Competition Law & Practice* 11, no. 5-6 (May-June 2020): 238-239.

⁹ Phedon Nicolaides, 240; *Ireland: State aid – Compensation to pig meat processors and slaughterhouses affected by dioxin contamination*, NN 44/2009, OJ C 10 (January 14, 2010), 2; *Aid to SMEs affected by the Erika oil spill*, NN 82/2000, OJ C 241 (August 23, 2001), 8.

บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุนในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินไว้ใน มาตรา 6.7 ของข้อตกลงเกี่ยวกับการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (SCM Agreement) โดยถือเป็นข้อยกเว้นที่ยอมรับให้มีการอุดหนุนได้เช่นกัน

ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวยังสอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วย การแทรกแซงของรัฐ และ ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสนับสนุนให้รัฐสามารถเข้ามามีบทบาทในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ในกรณีที่กลไกตลาดไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรหรือรองรับสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰ นอกจากนี้ การอุดหนุนในลักษณะนี้จะต้องมีลักษณะของการให้ความช่วยเหลือในลักษณะทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจงแก่ผู้ประกอบการบางรายเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแข่งขันเสรีและการค้าระหว่าง ประเทศอย่างเป็นธรรม

กล่าวโดยสรุป การอุดหนุนในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติหรือเหตุการณ์พิเศษ เป็นมาตรการที่มี วัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใน ช่วงเวลาดังกล่าว โดยมุ่งเน้นการเยียวยาในเชิงสาธารณประโยชน์มากกว่าการส่งเสริมในเชิงพาณิชย์ การ อุดหนุนประเภทนี้จึงถือเป็นกลไกที่สอดคล้องกับหลักการขององค์การการค้าโลก ซึ่งเน้นย้ำเรื่องการแข่งขัน ทางการค้าที่เป็นธรรมและไม่บิดเบือนกลไกตลาด การบัญญัติกฎหมายและวางแนวทางในการดำเนิน มาตรการอุดหนุนในกรณีดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงและให้ความ ช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และไม่ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังขาดบทบัญญัติทางกฎหมายและแนวทางที่ชัดเจนในเรื่องนี้ เมื่อเทียบกับสหภาพยุโรปหรือสหราชอาณาจักรซึ่งได้กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ไว้อย่างเป็นระบบ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทย ควรพิจารณานำแนวทางของสหภาพยุโรปมาใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนากฎหมายและนโยบายในเรื่องการ อุดหนุน เพื่อให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ มาตรฐานสากล

ประการที่สอง การอุดหนุนเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมและมรดกทางประวัติศาสตร์ จากที่ได้กล่าวมาใน ประการแรกว่า การอุดหนุนถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่เปิดโอกาสให้รัฐสามารถเข้าไปช่วยเหลือผู้ประกอบการ ได้อย่างเหมาะสม ภายใต้หลักความเป็นธรรมและไม่บิดเบือนกลไกทางการค้า หากดำเนินการภายใต้กรอบ ที่ชัดเจนและเป็นธรรม การอุดหนุนจึงมิได้มีบทบาทเพียงในการเยียวยาผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจาก สถานการณ์เฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ยังสามารถถูกใช้เป็นกลไกสำคัญในการธำรงรักษาและส่งเสริมวัฒนธรรม รวมถึงมรดกทางประวัติศาสตร์ของชาติอีกด้วย ตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจน คือ การที่รัฐเข้าไปสนับสนุน ผลิตภัณฑหรือกิจกรรมที่มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม เช่น ผ้าไหมไทย ผ้าลวดลายพื้นเมือง หรือ แม้กระทั่งผลิตภัณฑเกษตรอย่างทุเรียน ซึ่งล้วนแต่เป็นสัญลักษณ์ที่สะท้อนอัตลักษณ์ของชาติและมีศักยภาพ

¹⁰ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1st ed. (London: Macmillan and Co., 1936), 10, 185-159.

ในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการอนุรักษ์วัฒนธรรม นอกจากนี้ ทฤษฎีทุนทางวัฒนธรรม ประกอบกับแนวคิดวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนา ต่างชี้ให้เห็นว่า วัฒนธรรมมิได้เป็นเพียงองค์ประกอบของเอกลักษณ์ทางสังคมเท่านั้น หากยังสามารถเป็นทุนทางนโยบายที่ส่งเสริมความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว¹¹

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายการอุดหนุนของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางเฉพาะในการอุดหนุนเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมและมรดกทางประวัติศาสตร์อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ซึ่งแตกต่างจากแนวทางของสหภาพยุโรป ที่ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในสนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป (TFEU) มาตรา 107(3)(d) ที่ระบุให้การอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมวัฒนธรรมและการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์สามารถทำได้ โดยให้อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของคณะกรรมการยุโรปในการพิจารณาอนุมัติเป็นรายกรณี¹² โดยหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการสหภาพยุโรปในการพิจารณาการอุดหนุนตามมาตราดังกล่าว ประกอบด้วย 4 ประการสำคัญ ได้แก่ (1) วัตถุประสงค์ของการอุดหนุนต้องมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมวัฒนธรรมและการอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์ โดยปราศจากวัตถุประสงค์เชิงพาณิชย์แอบแฝง (2) ต้องมีความจำเป็นและความเหมาะสมของการอุดหนุน กล่าวคือ มาตรการที่เสนอจะต้องไม่มีทางเลือกอื่นที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันน้อยกว่า (3) การอุดหนุนต้องไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนการแข่งขันภายในตลาดอย่างเกินสมควร และ (4) มีการกำหนดเพดานของเงินอุดหนุนไว้อย่างชัดเจน เช่น ไม่เกินร้อยละ 80 ของค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมให้เกิดการร่วมลงทุนจากภาคเอกชนหรือแหล่งทุนอื่นเพิ่มเติม¹³

ตัวอย่างที่สะท้อนถึงการนำแนวทางดังกล่าวไปปฏิบัติจริง คือ คำตัดสินที่ SA.63373 ซึ่งเป็นกรณีที่อิตาลีเสนอการอุดหนุนแก่ผู้ผลิตวิดีโอเกมที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม โดยคณะกรรมการอนุมัติการอุดหนุนภายใต้เงื่อนไขว่า เนื้อหาของเกมต้องสะท้อนวัฒนธรรมอิตาลี ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์และศิลปะท้องถิ่น มีการใช้ภาษาอิตาลี และทีมพัฒนาเกมส่วนใหญ่ต้องมีสัญชาติอิตาลีหรืออยู่ในเขตเศรษฐกิจยุโรป (EEA)¹⁴ ในบริบทของประเทศไทย เกม "Home Sweet Home" เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของ

¹¹ Pierre Bourdieu, "The Forms of Capital," in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (New York: Greenwood Press, 1986), 243,246-247; Katérina Stenou, "UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity a vision, a conceptual platform, a pool of ideas for implementation, a new paradigm," UNESCO UNESDOC Digital Library, September 4, 2002, 5, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127162>.

¹² "Treaty on the Functioning of the European Union," 107(3)(d).

¹³ European Commission, "Communication from the Commission on State aid for films and other audiovisual works," *Official Journal of the European Union* (2013/C 332/01), OJ C 332 (November 15, 2013): 4-5.

¹⁴ *Italy Tax credit for the production of video games of 'Italian nationality' with cultural value*, SA.63373 (2021/N) EC., (2021), <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.63373>.

ผลิตภัณฑ์วัฒนธรรมที่สามารถนำเสนออัตลักษณ์ของชาติในเวทีสากลได้อย่างชัดเจน ภายในเกมมีการสะท้อนความเชื่อเรื่องผี วิญญาณ พิธีกรรมดั้งเดิม ตลอดจนรูปแบบสถาปัตยกรรมไทย เช่น วัด บ้านเรือนไทย ซึ่งได้รับความสนใจจากผู้เล่นทั้งในและต่างประเทศ หากประเทศไทยมีแนวทางหรือกฎหมายที่เอื้อต่อการอุดหนุนในลักษณะนี้ ก็จะสามารถผลักดันให้ผลิตภัณฑ์วัฒนธรรมของไทยมีบทบาทมากขึ้นในตลาดโลก

สำหรับสหราชอาณาจักร แม้จะไม่มีกรอบกฎหมายเฉพาะเช่นสหภาพยุโรป แต่ก็ได้มีการกำหนดแนวทางในการประเมินการอุดหนุนไว้อย่างเป็นระบบ โดยกำหนดรูปแบบการให้เงินอุดหนุนที่มีความเสี่ยงต่ำ ภายใต้หลักเกณฑ์ 4 ประการ ได้แก่ (1) การกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายอย่างชัดเจน (2) การประเมินพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงได้จากเงินอุดหนุน (3) การจำกัดวงเงินให้พอเหมาะ และ (4) การชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีเชิงนโยบายกับผลเสียต่อการแข่งขัน¹⁵

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าทั้งสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรต่างมีแนวทางที่ชัดเจนในการสนับสนุนทางวัฒนธรรมและมรดกทางประวัติศาสตร์ผ่านการอุดหนุน โดยมีหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐกิจและสาธารณะ ซึ่งถือเป็นแนวปฏิบัติที่ประเทศไทยควรศึกษาและนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบนโยบายและกฎหมายการอุดหนุน เพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมของชาติให้สามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืน ทั้งในด้านคุณค่าทางสังคมและศักยภาพเชิงเศรษฐกิจในอนาคต

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการคืนอากรตอบโต้การอุดหนุน จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการอุดหนุน พบว่ากระบวนการในการพิจารณาและดำเนินการมาตรการตอบโต้การอุดหนุนมีความซับซ้อนและประกอบด้วยหลายขั้นตอนสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการได้ส่วนข้อเท็จจริง การพิจารณาเรียกเก็บอากรตอบโต้การอุดหนุน และการทบทวนมาตรการภายหลังการเรียกเก็บ ซึ่งหนึ่งในขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือ กระบวนการคืนอากรตอบโต้การอุดหนุน ในกรณีที่ภายหลังการทบทวนแล้วพบว่าไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น หรือความเสียหายที่เคยมีได้ลดลงหรือหมดไป เนื่องจากผู้กระทำการอุดหนุนได้ยกเลิกหรือลดระดับการอุดหนุนลง

ในบริบทของประเทศไทย การคืนอากรตอบโต้การอุดหนุนได้รับการบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะใน มาตรา 59 ว่าด้วยการคืนอากรการทุ่มตลาด ซึ่งนำมาใช้โดยอนุโลมกับการอุดหนุนผ่าน มาตรา 70 กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอคืนอากรต้องดำเนินการภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่มีการเรียกเก็บอากร อย่างไรก็ตาม เดิมทีในกฎหมายฉบับแรก ไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาให้คณะกรรมการพิจารณาคำร้องว่าจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเท่าใด ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ซึ่งได้เพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดกรอบระยะเวลาให้คณะกรรมการพิจารณาคำร้องขอคืนอากรให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี

¹⁵ Department For Business and Trade. *Statutory Guidance for the United Kingdom Subsidy Control Regime Subsidy Control Act 2022* (London: Department for Business and Trade, 2025), 198-214.

และสามารถขยายได้อีกไม่เกิน 6 เดือนในกรณีที่มีเหตุจำเป็น การปรับปรุงดังกล่าวนับเป็นการเพิ่มความชัดเจนและความแน่นอนทางกฎหมายในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มาตรา 59 ยังคงขาดรายละเอียดที่สำคัญในส่วนของการกระบวนเวลาในการดำเนินการคืนอากร ภายหลังจากที่คณะกรรมการมีคำสั่งอนุมัติคืนเงินแล้ว กล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าการคืนอากรจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้า และไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินคืน

เมื่อศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ พบว่า สหภาพยุโรป ได้บัญญัติกฎหมายในประเด็นนี้ไว้อย่างชัดเจนภายใต้ ข้อบังคับของสหภาพยุโรปที่ 2016/1036 มาตรา 21 ซึ่งกำหนดขั้นตอนและกรอบเวลาในการคืนอากร ตอบโต้การอุดหนุนอย่างครบถ้วน โดยเฉพาะระยะเวลาภายหลังการอนุมัติให้มีการคืนอากร ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่งอนุมัติการคืนเงิน¹⁶ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความแน่นอนทางกฎหมายและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียภาษีที่ถูกเรียกเก็บไปก่อนหน้านี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการพัฒนาในแง่ของการกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาคำร้องแล้ว แต่ยังคงขาดความชัดเจนในขั้นตอนที่ตามมา โดยเฉพาะในส่วนของการดำเนินการคืนอากรจริง ซึ่งควรกำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับข้อบังคับของสหภาพยุโรป เพื่อให้การดำเนินมาตรการตอบโต้การอุดหนุนมีความครบถ้วน สมบูรณ์ และสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางการค้า ผู้ศึกษาเห็นว่า การปรับปรุงบทบัญญัติของประเทศไทยในส่วนนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในแง่ของการคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบการ การสร้างความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมาย และเพื่อยกระดับระบบการตอบโต้การอุดหนุนให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากล

จากการศึกษาในประเด็นปัญหาทั้งสามประการ ทำให้ผู้ศึกษาสามารถนำข้อมูลและผลการวิเคราะห์ดังกล่าวมาใช้ในการเสนอแนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ทั้งในด้านนโยบายและด้านกฎหมาย ในเรื่องของการอุดหนุนในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติหรือเหตุการณ์พิเศษ การอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือส่งเสริมวัฒนธรรมและมรดกทางประวัติศาสตร์ และปัญหาการกำหนดกรอบระยะเวลาในการอุดหนุนดังต่อไปนี้

ประการแรก จากเดิมที่พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 ยังไม่ได้บัญญัติให้มีการอุดหนุนในกรณีเพื่อชดเชยความเสียหายอันเกิดจากภัยธรรมชาติหรือเหตุการณ์พิเศษ ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรเสนอให้มีการตรากฎหมายเพิ่มเติมในระดับพระราชบัญญัติ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและความชัดเจนทางกฎหมาย ตลอดจนสะท้อนเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม อันจะส่งผลให้ระบบการอุดหนุนของประเทศไทยมีความชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลมากยิ่งขึ้น ในการนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางในการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว โดยควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การอุดหนุนในกรณีเพื่อชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติหรือเหตุการณ์พิเศษให้ถือว่ากระทำได้ และไม่อยู่ในข่ายถูกเรียกเก็บอากรการตอบโต้การอุดหนุน ประการที่สอง การอุดหนุน ต้องเป็นภัยที่กระทบต่อ

¹⁶ EU Regulation (EU) 2016/1037, *Official Journal of the European Union*, L 176, 55–91 (June 30, 2016), 21.

เศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อการผลิตหรือส่งออกสินค้า เว้นแต่ ความเสียหายเกิดจากเหตุทางเศรษฐกิจทั่วไป หรือภัยที่เกิดขึ้นสามารถคาดเห็นหรือควรคาดเห็นได้หากพิจารณาจากสภาพของเหตุการณ์นั้น ประการที่สาม ภัยที่สามารถคาดเห็นหรือควรคาดเห็นตามประการที่สองให้มีการอุดหนุนได้ หากปรากฏว่า ภัยนั้นทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงกว่าครั้งก่อนอย่างมีนัยสำคัญโดยพิจารณาจากระดับของผลกระทบและความร้ายแรงของเหตุการณ์เป็นสำคัญ ประกาศสุดท้าย การอุดหนุนตามกรณีนี้ให้ทำได้เต็มจำนวน แต่ต้องไม่เกินกว่าค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมหรือฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง หากผู้ได้รับผลกระทบได้รับการชดเชยจากแหล่งอื่นต้องนำมาหักออกจากจำนวนการอุดหนุนก่อน

ประการที่สอง ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางในการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว โดยควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือส่งเสริมวัฒนธรรมและมรดกทางประวัติศาสตร์ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ถูกเรียกเก็บอากรตอบโต้ ประการที่สอง การอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือส่งเสริมวัฒนธรรมและมรดกทางประวัติศาสตร์ต้องมีความจำเป็น เหมาะสม และมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลงานที่เป็นวัฒนธรรมตามหลักเกณฑ์ที่มีประกาศกำหนดเป็นรายกรณีไป ประการที่สาม การอุดหนุนให้ทำได้ไม่เกินกว่าร้อยละ 80 ของต้นทุนรวม เว้นแต่ มีกรณีพิเศษอันจะต้องทำการอุดหนุนเกินกว่าที่กำหนด ให้สามารถทำการอุดหนุนได้ตามหลักเกณฑ์ที่มีประกาศกำหนดเป็นรายกรณีไป ประการที่สุดท้าย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการอุดหนุน โครงการความช่วยเหลือผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือโดยทางอื่นของหน่วยงานที่กำลังดูแล โดยมีรายละเอียด เช่น ข้อความเต็มของโครงการ หน่วยงานผู้ให้ทุน ชื่อผู้ได้รับความช่วยเหลือ จำนวนเงิน วันอนุมัติ ประเภทกิจการ ภูมิภาคที่ได้รับ การอุดหนุน และหมวดเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สาม ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดของ มาตรา 59 โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดกรอบระยะเวลาในการคืนอากรตอบโต้ ในกรณีที่คณะกรรมการอนุมติให้มีการคืนอากรดังกล่าวโดยอาจจะกำหนดเป็นระยะเวลาเก้าสิบวันเหมือนอย่างสหภาพยุโรป และกำหนดให้สามารถเลื่อนออกไปได้หากมีเหตุอันสมควร

ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการค้าอย่างเป็นธรรม และสร้างความปลอดภัยในระบบเศรษฐกิจการค้า อีกทั้งยังมุ่งหวังให้การดำเนินมาตรการดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่มีความชัดเจน เป็นระบบ และสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอ้างอิงแนวทางทางกฎหมายของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นแบบอย่างที่มีการวางหลักเกณฑ์ไว้เป็นระบบและครอบคลุม

เอกสารอ้างอิง

- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบูรณ์ ศิริประชัย. กฎกติกา WTO เล่มที่สาม: การค้าที่ไม่เป็นธรรม Unfair Trade. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามลดา, 2552).
- “พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2546.” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 หน้า 108, ตอนที่ 67ก (22 พฤษภาคม 2562): 17.
- Christoph ARHOLD. “The definition of State aid.” *European State Aid Law: A Commentary* (Oxford: Hart Publishing, 2013).
- ClientEarth. *State aid control in the EU: A State aid guide for civil society* (January 2024).
- Department For Business and Trade. *Statutory Guidance for the United Kingdom Subsidy Control Regime Subsidy Control Act 2022* (London: Department for Business and Trade, 2025).
- EU Regulation (EU) 2016/1037. *Official Journal of the European Union*, L 176, 55–91 (June 30, 2016): 21.
- European Commission. “Communication from the Commission on State aid for films and other audiovisual works.” *Official Journal of the European Union* (2013/C 332/01), OJ C 332 (November 15, 2013): 4-5.
- John Maynard Keynes. *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1st ed. (London: Macmillan and Co., 1936).
- Phedon Nicolaides. “Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence,” *Journal of European Competition Law & Practice* 11, no. 5-6 (May-June 2020): 238-239.
- Pierre Bourdieu. “The Forms of Capital,” in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (New York: Greenwood Press, 1986).
- Katérina Stenou. “UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity a vision, a conceptual platform, a pool of ideas for implementation, a new paradigm.” UNESCO UNESDOC Digital Library. September 4, 2002, 5. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127162>.
- “Treaty on the Functioning of the European Union.” December 13, 2007. *Official Journal of the European Union*, C 326, Vol.55, 91-92 (October 26, 2012): 107.