

แนวทางการส่งเสริมการผลิต
และจำหน่ายสินค้าชั้นกลางเพื่อเชื่อมโยง
และสนับสนุนการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก

แนวทางการส่งเสริมการผลิตและจำหน่ายสินค้าชั้นกลาง
เพื่อเชื่อมโยงและสนับสนุนการผลิตสินค้าสำเร็จรูป
เพื่อการส่งออก

เสนอ
สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

**แนวทางการส่งเสริมการผลิตและจำหน่ายสินค้าชั้นกลาง
เพื่อเชื่อมโยงและสนับสนุนการผลิตสินค้าสำเร็จรูป
เพื่อการส่งออก**

**เสนอ
สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย**

**โดย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
มิถุนายน 2535**

คำนำ

อาจจะกล่าวเป็นการทั่วไปได้ว่า เศรษฐกิจไทยที่มีการขยายตัวในอัตราสูงต่อเนื่องกันมานั้น ได้อาศัยอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าส่งออกเป็นตัวนำที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อส่งออกก็ยังมิได้หมดสิ้นไป และหากมิได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องและทันเวลาแล้ว อนาคตการส่งออกของไทยก็คงจะไม่แจ่มใสดังเช่นที่เคยประสบมา

ประเด็นหนึ่งที่พึงพิจารณาได้แก่การเชื่อมโยงระหว่างการผลิต และจำหน่ายสินค้าขึ้นกลางกับการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก ซึ่งมาตรการที่ผ่านมาของรัฐบาลยังมิได้เป็นไปในลักษณะที่รองรับสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการทางการคลังของรัฐยังมิได้มีความเป็นกลาง แต่มีลักษณะลำเอียงต่อผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรง เป็นผลให้การผลิตสินค้าขึ้นกลางไม่สามารถขยายตัวได้ทันกับการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อส่งออก และกลับกลายเป็นข้อจำกัดของการส่งออก

ผู้ผลิตสินค้าขึ้นกลางเพื่อจำหน่ายให้กับผู้ส่งออก ควรจะเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายที่สนับสนุนการส่งออกด้วย แต่เนื่องจากโครงสร้างของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในปัจจุบันได้เน้นเฉพาะผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรงเท่านั้น ทำให้ผู้ซึ่งควรจะได้รับผลประโยชน์จากรัฐเพื่อสนับสนุนการผลิตเพื่อส่งออกไม่ได้รับผลนั้น

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ มีจุดประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาของการเชื่อมโยงระหว่างการผลิตและจำหน่ายสินค้าขึ้นกลางกับการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก ตลอดจนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะหาแนวทางแก้ไขมาตรการที่สนับสนุนการส่งออกของรัฐให้มีประสิทธิภาพต่อการส่งออกทั้งระบบอย่างแท้จริง รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ผู้ผลิตสินค้าขึ้นกลางได้รับประโยชน์จากมาตรการอย่างทั่วถึง

วิธีการวิจัยในเรื่องนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร และวิจัยสนามประกอบกัน โดยได้สัมภาษณ์ผู้ประกอบการถึงปัญหาและข้อจำกัดของมาตรการ ข้อบกพร่องของกฎหมาย ตลอดจนข้อเสนอแนะ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำมาพิจารณาประมวลเพื่อหาแนวทางข้อเสนอแนะที่จะมีผลในทางปฏิบัติที่เหมาะสมสำหรับผู้ประกอบการ

คณะผู้วิจัย

มิถุนายน 2535

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1	ภาวะการผลิตและการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	1
	- โครงสร้างของภาคอุตสาหกรรม	1
	- แนวโน้มภาคอุตสาหกรรมในระยะปานกลาง	10
	- สถานภาพทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการส่งออก	16
บทที่ 2	ความเชื่อมโยงระหว่างการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก และสินค้าขั้นกลาง	21
	- ประเมินความเชื่อมโยงระหว่างการผลิต	22
	- อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	23
	- อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์	29
	- อุตสาหกรรมรองเท้า	33
	- อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก	37
บทที่ 3	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรงและผู้ผลิตสินค้าขั้นกลาง	42
	- ความได้เปรียบในเชิงกฎหมายของผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรง	42
	- สิทธิประโยชน์ที่ผู้ผลิตขั้นกลางบางประเภทได้รับ เมื่อขายสินค้าแก่ผู้ส่งออกโดยตรง	53
	- พ.ร.บ.ภาษีมูลค่าเพิ่มกับผู้ผลิตขั้นกลาง	54
	- ความเกี่ยวพันขององค์กรที่เกี่ยวข้องและกฎหมาย	56
บทที่ 4	บทสรุป	63
บทที่ 5	ข้อเสนอแนะ	67

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1: โครงสร้างการขายตัวทางเศรษฐกิจ 2523-2533	2
ตารางที่ 2: การขายตัวและการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรม 2523-2533	4
ตารางที่ 3: สัดส่วนการขายสินค้าอุตสาหกรรมในประเทศและต่างประเทศ	7
ตารางที่ 4: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการส่งออก	17
ตารางที่ 5: อัตราภาษีศุลกากรนำเข้าและอัตราภาษีการค้าสำหรับ ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ	28
ตารางที่ 6: อัตราภาษีศุลกากรนำเข้าและอัตราภาษีการค้าสำหรับ ผลิตภัณฑ์รองเท้า	38
ตารางที่ 7: อัตราภาษีศุลกากรนำเข้าและอัตราภาษีการค้าสำหรับ พลาสติก	41

รายนามคณะวิจัย
ฝ่ายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ดร.วิศาล บุพบเวส	ผู้อำนวยการโครงการ
ดร.ไพฑูรย์ วิบูลชุตติกุล	รองผู้อำนวยการโครงการ
ดร.จรงค์ ระรวยทรง	นักวิจัย ด้านเศรษฐกิจ
ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์	นักวิจัย ด้านกฎหมาย
อาจารย์สุธรรม อยู่ไธธรรม	นักวิจัย ด้านกฎหมาย
อาจารย์ศักดา ชาติกุล	นักวิจัย ด้านกฎหมาย
น.ส.ธีรนัฐ เขียวพานิช	ผู้ช่วยวิจัย
น.ส.ลาวัณย์ ธารสว่างกุล	ผู้ช่วยวิจัย
น.ส.วารยา ธารณินทร์พานิช	เลขานุการ
น.ส.กิฬา เลาสัมบูรณ์	เลขานุการ
น.ส.นุชนาถ นุ่มพฤษ	ผู้ช่วยเลขานุการ
น.ส.อุดมลักษณ์ สุทธิแพทย์	ผู้ช่วยเลขานุการ

บทที่ 1

ภาวะการผลิตและการส่งออก ของสินค้าอุตสาหกรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ภาคอุตสาหกรรมได้กลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญขึ้นเรื่อยมา นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความสำคัญของภาคนี้ในฐานะส่วนประกอบของรายได้เริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นตั้งแต่ปี 2524 เมื่อสัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมในผลผลิตรวมอยู่ในระดับที่สูงกว่าภาคเกษตร และสัดส่วนดังกล่าวก็ยังคงเพิ่มขึ้นโดยตลอด จากร้อยละ 28.8 ในปี 2523 เป็นร้อยละ 32.8 ในปี 2533 ในขณะที่สัดส่วนของภาคเกษตรในผลผลิตรวมลดลงจากร้อยละ 20.6 เหลือร้อยละ 14.4 ในช่วงระยะเวลาเดียวกันทั้งนี้เป็นผลมาจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในอัตราที่มากกว่าการขยายตัวของภาคเกษตร และ ผลผลิตรวมมาเกือบตลอดนั่นเอง (ตารางที่ 1)

โครงสร้างของภาคอุตสาหกรรม

1. โครงสร้างการผลิต

1.1 โครงสร้างของกลุ่มอุตสาหกรรมที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของอุตสาหกรรมอาจแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 (พ.ศ.2513-2517) โครงสร้างการผลิตของอุตสาหกรรมไทยประกอบด้วยอุตสาหกรรมการเกษตรเป็นหลัก สินค้าที่สำคัญ ได้แก่ สินค้าในหมวดอาหาร เครื่องดื่ม ยาสูบ ผลิตภัณฑ์จากไม้และยาง และผลิตภัณฑ์จากหนังสัตว์ โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 50 ของผลผลิตอุตสาหกรรมรวม

ระยะที่ 2 ช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 (พ.ศ.2518-2523) กลุ่มอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรมที่เน้นหนักการใช้ทุนสูง เช่น อุตสาหกรรมหมวดเคมีและวิศวกรรม โดยได้เข้ามามีบทบาทแทนที่อุตสาหกรรมการเกษตร

ระยะที่ 3 ช่วงทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา (พ.ศ.2523 เป็นต้นมา) กลุ่มอุตสาหกรรมที่เน้นหนักการใช้แรงงานได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว สัดส่วนของกลุ่มอุตสาหกรรมนี้ในผลผลิตอุตสาหกรรมรวมได้เพิ่มขึ้น จากเพียงร้อยละ 20 ในช่วงต้นทศวรรษ 1970 เป็นประมาณร้อยละ 34 ในช่วงปี 2523-2528 และเพิ่มเป็นร้อยละ 38 ในปี 2531 ทำให้อุตสาหกรรมที่เน้นหนักการใช้แรงงานสูงกลายเป็นอุตสาหกรรมสาขานำของไทยในปัจจุบัน โดยประเภทสินค้าอุตสาหกรรมที่สำคัญในหมวดนี้ ได้แก่ เสื้อผ้าสำเร็จรูป ยัธยภัณฑ์เครื่องประดับ และรองเท้า

ตารางที่ 1 : โครงสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจ 2523-2533

หน่วย : ร้อยละ

ภาคเศรษฐกิจ	โครงสร้าง	อัตราการขยายตัว			โครงสร้าง	
	(share)	(growth rate)			(share)	
	2523	2523-2528	2528-2532	2523-2532	2532	2533
ผลผลิตรวม (GDP)	100.0	5.6	9.9	7.5	100.0	100.0
อุตสาหกรรม	28.8	4.6	13.7	8.5	31.4	32.8
-เหมืองแร่และขุดหิน	2.6	4.6	11.7	7.7	2.7	2.9
-อุตสาหกรรมการผลิต	21.7	4.6	13.9	8.6	23.8	24.7
-ก่อสร้าง	4.5	4.3	14.1	8.5	4.9	5.2
เกษตร	20.6	4.9	4.1	4.5	16.0	14.4
บริการ	50.5	6.5	9.9	8.0	52.6	52.8

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

1.2 ประเภทของสินค้าอุตสาหกรรม ในรอบสิบปีที่ผ่านมาโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรมยังประกอบด้วยสินค้าสำคัญ 5 หมวดแรกคงเดิม ได้แก่ สิ่งทอ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม เครื่องดื่มและอุปกรณ์การขนส่ง โดยมีส่วนแบ่งรวมกันคิดเป็นประมาณร้อยละ 55.3 ของมูลค่าเพิ่มของภาคอุตสาหกรรมในปี 2523 และลดลงเล็กน้อยเหลือร้อยละ 54.2 ในปี 2533 ลำดับความสำคัญภายในหมวดนี้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง กล่าวคือ ในปี 2523 หมวดการผลิตในภาคอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุด คือ หมวดสิ่งทอ รองลงมาได้แก่ หมวดอาหาร หมวดเครื่องดื่ม หมวดเครื่องนุ่งห่ม และหมวดอุปกรณ์การขนส่งตามลำดับ ครั้นพอถึงปี 2533 หมวดสิ่งทอและหมวดอาหารยังคงอยู่ในสองอันดับแรก แต่อันดับสามและสี่เปลี่ยนแปลงไป โดยสินค้าในหมวดเครื่องดื่มสามารถเพิ่มสัดส่วนขึ้นมาครองอันดับสาม และหมวดเครื่องดื่มลดลงไปอยู่อันดับสี่ ส่วนอุปกรณ์การขนส่งยังคงอยู่อันดับที่ห้า เช่นเดิม (ตารางที่ 2)

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาการขยายตัวแล้ว หมวดการผลิตที่มีการขยายตัวสูงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้แก่ หมวดสินค้าอุตสาหกรรมส่งออก ^{1/} กล่าวคือ ในช่วงปี 2523-2532 มูลค่าเพิ่มในการผลิตที่มีการขยายตัวสูงสุด 4 อันดับ ได้แก่ สินค้าในหมวดเบ็ดเตล็ด (ซึ่งมีกลุ่มสินค้าที่สำคัญ คือ อัญมณีและเครื่องประดับ) ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง เครื่องจักรกลไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องนุ่งห่มตามลำดับ สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมที่มีการส่งออกนี้... และสินค้าขั้นปฐมมีการขยายตัวค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ โครงสร้างของอุตสาหกรรมไทยยังคงขาดอุตสาหกรรมในช่วงต้นที่ผลิตวัตถุดิบ หรืออุตสาหกรรมหนัก อันได้แก่ อุตสาหกรรมเหล็กกล้า และอุตสาหกรรมขั้นกลางที่ผลิตชิ้นส่วนขั้นกลาง

1.3 ที่ตั้งของอุตสาหกรรม โครงสร้างของอุตสาหกรรมยังคงมีการกระจุกตัวค่อนข้างสูงกล่าวคือ มูลค่าเพิ่มของอุตสาหกรรมทั้งประเทศกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งมีโครงสร้างบริการพื้นฐานที่ดีกว่าคิดเป็นร้อยละ 78.4 ในปี 2531 อีกร้อยละ 11.2 อยู่ในจังหวัดอื่นๆ ในภาคกลาง ส่วนในภาคเหนือ ภาคอีสานและภาคใต้รวมกันมีส่วนแบ่งในภาคอุตสาหกรรมเพียงร้อยละ 10.4 เท่านั้น สัดส่วนเช่นนี้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างบริการพื้นฐานเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถกลบฝังแรงจูงใจด้านอื่นได้ เช่น นโยบายจูงใจทางภาษีอากรที่รัฐฯ ให้แก่อุตสาหกรรมที่จะไปตั้งในภูมิภาค นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นว่า อุตสาหกรรมมักจะตั้งอยู่ใกล้กรุงเทพมหานคร ซึ่งยังมีความสำคัญอย่างมากในแง่ของการผลิตและการตลาด กล่าวคือกรุงเทพฯ

^{1/} สินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่สำคัญ 10 อันดับแรกในปัจจุบัน คือ เสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ อัญมณีและเครื่องประดับ แผงวงจรไฟฟ้า รองเท้าและชิ้นส่วน เครื่องวิดีโอ อุปกรณ์เครื่องเสียงและส่วนประกอบ ผ้าผืน เครื่องรับวิทยุ โทรทัศน์และส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์พลาสติก และเฟอร์นิเจอร์และส่วนประกอบ

ตารางที่ 2 : การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรม 2523-2533

หน่วย : ร้อยละ

TSIC	ภาคอุตสาหกรรม	โครงสร้าง (share)	อัตราการขยายตัว (growth rate)				โครงสร้าง (share)
		2523	2523-2528	2528-2532	2523-2532	2532	2533
311-312	อาหาร	14.1	7.4	9.2	8.2	13.9	12.8
313	เครื่องดื่ม	9.8	5.9	10.0	7.7	9.2	9.3
314	ยาสูบ	6.6	-1.5	6.8	2.1	3.8	3.4
321	สิ่งทอ สิ่งถัก	14.5	3.7	13.4	7.9	13.9	13.1
322	เครื่องแต่งกาย	9.1	6.6	16.9	11.1	11.3	11.2
323-324	ผลิตภัณฑ์หนังสือพิมพ์ และ รองเท้า	1.8	9.9	22.0	15.1	3.1	3.1
331	ไม้และไม้ก๊อก	2.1	-2.9	-1.5	-2.3	0.8	0.6
332	เครื่องเรือน	1.3	3.3	14.5	8.3	1.3	1.1
341	กระดาษ และผลิตภัณฑ์ กระดาษ	1.8	2.6	11.6	6.5	1.5	1.4
342	การพิมพ์ และการพิมพ์ โฆษณา	1.6	6.9	3.1	5.2	1.2	1.2
351-352	เคมีภัณฑ์	4.2	6.6	10.1	8.1	4.1	4.1
353-354	ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	5.2	2.6	7.5	4.3	3.8	3.7
355-356	ยางและผลิตภัณฑ์จากยาง	2.8	1.8	16.3	8.0	2.7	2.6
361-369	ผลิตภัณฑ์จากแร่โลหะ	3.6	6.7	16.3	10.8	4.4	4.7
371-372	อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน	1.8	3.5	4.3	3.9	1.2	1.1
381	ผลิตภัณฑ์โลหะ	1.8	4.0	14.8	8.6	1.9	1.9
382	เครื่องจักร	3.3	6.2	15.8	10.4	3.9	4.7
383	เครื่องไฟฟ้า	2.9	4.5	20.2	11.2	3.7	3.6
384	อุปกรณ์การขนส่ง	7.8	-9.2	30.6	6.7	6.7	7.8
385-390	อุตสาหกรรมอื่นๆ	3.9	10.2	25.4	16.7	7.6	8.6
		100.0	4.6	13.9	8.6	100.0	100.0

หมายเหตุ : ภาคอุตสาหกรรมในที่นี้หมายถึงอุตสาหกรรมการผลิต (MANUFACTURING)

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ยังเป็นศูนย์กลางของแหล่งวัตถุดิบ แรงงานที่มีฝีมือ การคมนาคม และเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ ทั้งยังมีท่าเรือที่สำคัญที่สุดในการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยพบว่า การผลิตของโรงงานในภูมิภาค จะเน้นหนักไปในด้านอุตสาหกรรมที่ต้องใช้วัตถุดิบจากธรรมชาติเป็นสัดส่วนสูง อาทิเช่น อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ไม้ ยางพารา และเครื่องปั้นดินเผา ส่วนกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีการผลิตในภูมิกษณน้อยมาก ได้แก่ เครื่องจักรกลไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ เครื่องนุ่งห่มและเคมีภัณฑ์ นอกจากนี้ อุตสาหกรรมในภูมิภาคส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มสินค้าที่มีการขยายตัวช้า ในขณะที่อุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และปริมณฑลจะมีการขยายตัวสูงกว่า

1.4 การใช้เทคโนโลยี ชัดความสามารถของอุตสาหกรรมไทยในการดูดซับหรือรองรับเทคโนโลยีที่นำเข้านั้นยังไม่เป็นที่พอใจ และอุตสาหกรรมไทยยังเผชิญปัญหาการขาดแคลนในทุกระดับของฝีมือ ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมใหม่ๆที่เกิดขึ้นจะมีการใช้เทคโนโลยีในระดับสูงมุงที่จะเน้นขบวนการผลิตที่เป็นอัตโนมัติและใช้คนงานในสัดส่วนที่น้อยลง ทั้งๆที่ขีดความสามารถในการดูดซับเทคโนโลยียังมีน้อย

จากการศึกษาที่วัดขีดความสามารถทางเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมไทยในระดับธุรกิจ โดยเน้นหนักเทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในระยะยาว อันได้แก่ เทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) ที่ใช้ในอุตสาหกรรมเภสัชและการแปรรูปสินค้าเกษตร เทคโนโลยีวัสดุ (Material Technology) ที่ใช้ในอุตสาหกรรมโลหะและอโลหะ และเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic and Information Technology) ที่ใช้ในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ โดยแบ่งความสามารถทางเทคโนโลยีของผู้ประกอบการออกเป็นความสามารถในการหาเทคโนโลยี (Acquisitive Technological Capability) ความสามารถในการใช้เทคโนโลยี (Operative Technological Capability) ความสามารถในการดัดแปลงเทคโนโลยี (Adaptive Technological Capability) และความสามารถในการทำนวัตกรรมเทคโนโลยี (Innovative Technological Capability) พบว่า อุตสาหกรรมที่พึ่งพิงเทคโนโลยีทั้ง 3 ประเภท ยังคงมีขีดความสามารถทางเทคโนโลยีในระดับต่ำ โดยเฉพาะในเรื่องของการทำนวัตกรรมทางเทคโนโลยีและการดัดแปลงปรับปรุง ในขณะที่มีขีดความสามารถในการใช้และดำเนินการสูงกว่าด้านอื่น

2. โครงสร้างการตลาด

ภาคอุตสาหกรรมได้มีบทบาทที่สำคัญในฐานะที่เป็นภาคการผลิตเพื่อการส่งออกในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในปี 2523 สัดส่วนของการขายสินค้าอุตสาหกรรมให้แก่ตลาดในประเทศต่อผลผลิตทั้งหมดมีถึงร้อยละ 85.6 และส่งออกร้อยละ 14.4 แต่ในปี 2533 สัดส่วนของการขายภายในลดลงเหลือร้อยละ 73.7 ในขณะที่สัดส่วนของการส่งออกเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ

26.3 โดยอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นหลักที่สำคัญในปัจจุบันก็คือ การผลิตผลิตภัณฑ์ยาง รองลงมาคือ การแปรรูปและถนอมอาหาร และการผลิตสินค้าสิ่งทอ โดยส่งออกประมาณร้อยละ 63.0 ร้อยละ 60.7 และร้อยละ 49.9 ตามลำดับ (ตารางที่ 3)

เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดในรอบทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า ในช่วงปี 2523-2533 อุตสาหกรรมที่พึ่งพิงตลาดภายในประเทศลดลงอย่างเห็นได้ชัด ได้แก่ การผลิตสินค้าสิ่งทอ การแปรรูปและถนอมอาหาร การผลิตผลิตภัณฑ์หนังสัตว์ และการผลิตเครื่องจักร และเครื่องมือเครื่องใช้ ในขณะที่อุตสาหกรรมที่ยังคงพึ่งอุปสงค์ภายในอย่างเห็นวามเด่น ได้แก่ อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช เครื่องดื่ม การฆ่าสัตว์ และโรงกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม

ภาวะและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม

การที่ภาคอุตสาหกรรม กลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกนั้น สะท้อนให้เห็นถึงความได้เปรียบ โดยเปรียบเทียบ หรือความสามารถในการแข่งขันของไทยในตลาดโลกสำหรับสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายนอกอย่างน้อย 6 ประการ คือ

- (1) ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ ที่อ่อนตัวลงทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงตามไปด้วย
- (2) ราคาน้ำมันที่ลดลงในปี 2529 และอยู่ในระดับต่ำอย่างมีเสถียรภาพในปีต่อมา
- (3) อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินระหว่างประเทศลดลง
- (4) ค่าเงินของญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน ที่แข็งขึ้น
- (5) การกีดกันการค้าในประเทศพัฒนาแล้วที่มีต่อสินค้าจากประเทศอุตสาหกรรมใหม่ มีมากขึ้น
- (6) การลงทุนจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะจากญี่ปุ่นและไต้หวัน

สำหรับปัจจัยภายในนั้น ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งอาจถือว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อความสำเร็จของภาคอุตสาหกรรมก็คือ สภาพเศรษฐกิจมหภาคที่มีความสมดุลและมีเสถียรภาพ โดยอาจพิจารณาได้จาก

- (1) ตลาดสินค้า กล่าวคือ การที่รัฐบาลไทยใช้นโยบายการเงินและนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยมตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้ระดับราคาสินค้าและบริการในประเทศมีเสถียรภาพซึ่งเอื้ออำนวยต่อการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานก็พลอยมีเสถียรภาพตามไปด้วย
- (2) ตลาดการเงิน เครื่องชี้ตัวหนึ่งที่สะท้อนถึงความสมดุลในตลาดการเงินก็คือ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (Real Interest Rate) ในกรณีของประเทศไทยแล้ว ส่วนใหญ่อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงจะอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ แต่การรักษาความ

	อุปสงค์ภายใน				การส่งออก			
	2518	2523	2528	2533	2518	2523	2528	2533
ภาคอุตสาหกรรม	89.58	85.56	85.00	73.70	10.41	14.44	14.99	26.30
การทำเหมืองแร่อื่นๆ ที่มีแร่โลหะ	93.63	91.75	92.46	97.79	6.63	8.24	7.53	2.20
การฆ่าสัตว์	98.93	97.85	98.23	99.52	1.06	2.14	1.76	0.47
การแปรรูปและการถนอมอาหาร	82.24	66.57	55.96	39.34	17.75	33.42	44.03	60.65
โรงสีข้าวและการแปรรูปอื่นๆ	77.00	52.98	58.31	66.07	22.99	47.01	41.68	33.92
โรงงานทำน้ำตาล	39.64	74.75	63.53	59.26	60.35	25.24	36.46	40.73
อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม	99.22	98.55	98.41	99.69	0.77	1.44	1.58	0.30
การบ่มยาและการผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ	94.01	92.90	91.64	98.30	5.98	7.09	8.35	1.69
การปั่นด้าย การทอผ้า และการย้อมผ้า	93.48	89.72	86.01	91.93	6.51	10.27	13.98	8.06
การผลิตสินค้าสิ่งทอ	91.89	85.30	77.99	50.14	8.10	14.69	22.00	49.85
การผลิตกระดาษ และผลิตภัณฑ์กระดาษ	97.20	97.47	93.93	86.47	27.79	2.52	6.06	13.52
การผลิตเคมีภัณฑ์	99.52	98.27	97.22	97.11	0.47	1.72	2.77	2.88
การผลิตปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช	99.82	99.75	99.21	99.70	0.17	0.24	0.78	0.29
การผลิตผลิตภัณฑ์เคมีอื่นๆ	97.63	97.30	95.19	96.97	2.36	2.96	4.80	3.02
โรงงานกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม	96.07	96.74	99.42	99.39	3.92	3.25	0.57	0.60
การผลิตผลิตภัณฑ์ยาง	60.51	43.41	42.11	39.95	39.49	56.58	57.88	63.04
การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก	95.44	90.87	84.94	77.49	4.56	9.12	15.05	22.50
อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า	99.09	96.02	95.40	97.37	0.90	3.97	4.59	2.62
การผลิตเครื่องจักรและเครื่องมือเครื่องใช้	94.74	83.02	79.55	65.32	5.25	16.97	20.44	34.67
การผลิตผลิตภัณฑ์หนังสือ	82.89	75.47	74.47	59.20	7.10	24.52	25.50	40.79
โรงเลื่อยและผลิตภัณฑ์	84.39	91.85	87.33	71.94	15.60	8.41	12.66	28.05

สมดุลระหว่างการออมและความต้องการสินเชื่อ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ส่งผลให้ในบางปีอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศมิได้เปลี่ยนแปลงตามอัตราระหว่างประเทศ

(3) ภาคต่างประเทศ โดยพิจารณาจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้น การลดค่าเงินบาทในปี 2527 ประกอบกับอัตราเงินเฟ้อที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่ค้าของไทย ได้ส่งผลให้การส่งออกขยายตัวขึ้น และการนำเข้าชะลอตัวลง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ช่วยให้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกิดขึ้นในปี 2527 คลี่คลายลงได้

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่าช่วงที่ปริมาณการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและปริมาณการส่งออกขยายตัวในอัตราที่สูงพร้อมกัน จะเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีความสมดุลและเสถียรภาพในเศรษฐกิจมหภาค กล่าวคือ อัตราเงินเฟ้อต่ำ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และช่องว่างระหว่างการลงทุนและการออมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับขนาดของ GDP

ในช่วงปี 2528-2532 มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะในกิจการเพื่อการส่งออก ทั้งนี้เพราะความได้เปรียบหลายประการ ได้แก่

- (1) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยดีขึ้นในอุตสาหกรรมหรือขั้นตอนการผลิตที่ใช้แรงงานมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่เข้ามาลงทุน
- (2) ศักยภาพทางด้านการส่งออกของประเทศสูงขึ้น เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทที่แท้จริงมีเสถียรภาพ และ
- (3) ตลาดในประเทศของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วตามภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัว

นอกจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อภาคอุตสาหกรรมแล้ว โครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่อย่างพอเพียงในช่วงก่อนหน้าปี 2530 ก็เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ภาคอุตสาหกรรมและการค้าพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างเกินคาดหมายในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ประกอบกับการที่ประเทศไทยประสบปัญหาหนี้ต่างประเทศในกลางทศวรรษ 1980 และมีผลทำให้โครงการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานถูกชะลอหรือถูกลื่อนเวลาออกไป โครงสร้างพื้นฐานจึงขยายตัวได้ไม่เพียงพอกับความต้องการในปัจจุบัน

ในส่วนของนโยบายการค้าและอุตสาหกรรมของไทย หากพิจารณานโยบายที่ผ่านมาแล้ว จะพบว่าการดำเนินนโยบายประกอบด้วยส่วนที่ยึดเป็นหลักมั่นคง ไม่เปลี่ยนแปลง และส่วนที่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมของทศวรรษต่างๆ ส่วนที่ยึดเป็นหลักมาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1960 ก็คือ การที่รัฐบาลไม่เข้าไปเกี่ยวข้องมากนักในการผลิตของภาคอุตสาหกรรม เพียงแต่กำหนดเป็นกรอบว่า จะสนับสนุนอุตสาหกรรมและการค้าลักษณะใด เพื่อจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาประเทศ ส่วนของนโยบายการค้าและอุตสาหกรรมที่อาจเปลี่ยนแปลงไป ก็คือ

รายละเอียดทางด้านกลยุทธ์การพัฒนาให้บรรลุจุดมุ่งหมาย กล่าวคือ กลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมได้เปลี่ยนจากการเน้นอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบในประเทศและอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 มาเป็นกลยุทธ์ที่เน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่ใช้แรงงานมากตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และเน้นมากในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6

ระบบแรงจูงใจที่รัฐบาลใช้เป็นมาตรการในการสนับสนุนส่งเสริมอุตสาหกรรมสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

ก) มาตรการทางการเงิน ซึ่งแบ่งเป็นมาตรการที่กระทบทุกอุตสาหกรรมเป็นส่วนรวม เช่นการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน และมาตรการที่กระทบอุตสาหกรรมเป็นรายประเภทในสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน เช่น การช่วยเหลือด้านเงินทุนระยะสั้นโดยธนาคารแห่งประเทศไทย การช่วยเหลือด้านเงินทุนระยะยาวโดยบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ข) มาตรการทางด้านภาษี ที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีอากรขาเข้า และภาษีการค้า

ภาษีอากรขาเข้า เป็นภาษีที่มีผลกระทบต่อการผลิตและการค้าสินค้าอุตสาหกรรมของไทยมากที่สุด จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่าในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1960 อัตราภาษีขาเข้าสูงมากในกลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า อุตสาหกรรมการผลิตสินค้าสำเร็จรูป และอุตสาหกรรมเครื่องมือเครื่องจักร ตามลำดับ ขณะที่อากรภาษีขาเข้าที่เก็บจากสินค้าขาออกซึ่งถือเป็นสินค้าเกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีอัตราต่ำหรือติดลบ สะท้อนให้เห็นว่าภาษีอากรขาเข้ามีลักษณะที่เป็นไปเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ต่อมาในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1970 แม้ว่าจะเริ่มมีนโยบายในการส่งเสริมการส่งออก โครงสร้างภาษีก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก ในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1980 ได้มีความพยายามในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อลดการบิดเบือนของราคาสินค้าสำเร็จรูป และสินค้าที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิต โดยการลดอัตราภาษีอากรโดยทั่วไป พร้อมทั้งลดความแตกต่างของอัตราภาษีอากรขาเข้าในอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะรัฐบาลมีปัญหาเรื่องความต้องการรายได้เข้ารัฐบาลในช่วงที่งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลยังสูงมาก ระดับความแตกต่างและความลดหลั่นของอัตราคุ้มครองที่แท้จริงของกลุ่มสินค้าขาเข้าประเภทสำเร็จรูป สินค้าขั้นกลาง และสินค้าประเภททุนยังอยู่ในรูปแบบที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก นอกจากนั้น โดยเฉลี่ยแล้วอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ายังมีอัตราการคุ้มครองสูงกว่าอุตสาหกรรมส่งออกถึงกว่าสองเท่าตัว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างภาษีอากรขาเข้าของไทยยังไม่เป็นกลาง

ภาษีการค้า มีลักษณะเป็นภาษีการขายระดับการผลิต (Manufacturing Sales Tax) โดยจัดเก็บจากรายรับประจำเดือนที่ได้จากการขายสินค้า ในอัตราแตกต่างกันไป 21 อัตรา ตั้งแต่ร้อยละ 0.1 ถึงร้อยละ 50 จึงขาดความเป็นกลางเช่นเดียวกับภาษีอากรขาเข้า นอกจากนี้ ภาษีการค้ายังมีลักษณะโครงสร้างที่เอื้ออำนวยให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขยายการผลิตในทิศทางของการรวมตัวในแนวตั้ง (Vertical Integration) เพื่อบรรเทาผลกระทบ

จากภาษีซ้ำซ้อน (cascading) และการทวิภาชี (Pyramiding) จึงเปิดโอกาสในการขยายตัวให้ผู้ประกอบการรายใหญ่มากกว่ารายย่อย และไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของผู้ประกอบการในลักษณะรับช่วงการผลิต (Subcontract)

อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของสภาพแวดล้อมของภาษีการค้าต่อขนาดการค้าและโครงสร้างการผลิตบรรเทาลงได้ ด้วยการที่ผู้ประกอบการยื่นขอรับสิทธิประโยชน์จาก พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนหรือขอคืนภาษีตาม พ.ร.บ. ชดเชยภาษีอากรแก่สินค้าที่ส่งออกนอกเขตราชอาณาจัก หรือ เลี่ยงภาษีอื่นเนื่องมาจากการขาดการบังคับให้มีการออกไปรับหรือไปส่งสินค้าอย่างจริงจัง ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพในการตรวจสอบทางด้านต้นทุนย่อห้อย่น

ค) สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร โดยการใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุน เพราะกิจการที่ได้รับการส่งเสริมจะได้รับสิทธิประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ แล้วแต่ประเภทของกิจการ เช่น กิจการที่ผลิตเพื่อส่งออกจะได้รับสิทธิประโยชน์การยกเว้นภาษีอากรขาเข้าและภาษีการค้า หรือสามารถนำสินค้ามาพักไว้ที่คลังสินค้าเพื่อรอการเสียภาษี เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปในช่วงปี 2529-2532 การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็วถึงร้อยละ 38.9 อันเป็นผลจาก

- (1) ตลาดโลกในขณะที่ยังมีการขยายตัวทางการค้าสินค้าอุตสาหกรรมมาก
- (2) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตเพื่อส่งออกของไทยหลังจากการปรับเปลี่ยนค่าเงินสกุลสำคัญ (Currency Realignment) ทำให้ไทยมีสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกใหม่ๆ ที่เกิดจากการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น
- (3) ปัจจัยพื้นฐานของเศรษฐกิจไทยที่ยังเอื้ออำนวยต่อการส่งออก
- (4) ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและธุรกิจที่สำคัญ เช่น อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน และราคาน้ำมัน เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของการส่งออก

แนวโน้มภาคอุตสาหกรรมในระยะปานกลาง

จากภาพรวมของภาคอุตสาหกรรมไทยในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534) นั้น อาจถือได้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงแห่งการพัฒนาที่อุตสาหกรรมมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในปี 2531 ซึ่งภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 17 อันเป็นปีเดียวกับที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีการเจริญเติบโตในอัตราที่สูงเกินกว่าร้อยละ 10 นั้น เป็นผลเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ได้ส่งผลกระทบในเชิงบวกต่อระบบเศรษฐกิจไทย อาทิเช่น การขยายตัวของเศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มที่ดี ระดับราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างมีเสถียรภาพ อัตราค่าจ้างแรงงานอยู่ในระดับต่ำ และการเมืองมีความมั่นคง เป็นต้น ทำให้มีการขยายตัวในอัตราที่สูงของการส่งออกและการลงทุนจากทั้งในประเทศและต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นประวัติการณ์ ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้ภาคอุตสาหกรรมของไทยกลายเป็น

เป็นเกณฑ์ของการผลิตและการส่งออกของประเทศในขณะนี้

แต่ในเวลาเดียวกัน ผลของการเติบโตที่เร็วเกินคาดของภาคอุตสาหกรรมในช่วงดังกล่าว ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆติดตามมา เป็นต้นว่า ปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐาน การขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ ความแออัดของการคมนาคมและขนส่ง การสูงขึ้นของราคาที่ดิน ฯลฯ ซึ่งเป็นปัจจัยเหนี่ยวรั้งต่อการขยายตัวและการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมได้ชะลอตัวลง ตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา แม้ว่าเมื่อเทียบกับภาคการผลิตอื่นๆ แล้ว ยังถือได้ว่าภาคอุตสาหกรรมยังคงขยายตัวสูงก็ตาม นอกจากนั้นปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมยังมาจากปัจจัยภายนอก อันได้แก่ ความผันผวนของสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจโลก ที่มีแนวโน้มชะลอตัวลง และการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศที่ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

อย่างไรก็ดี การพัฒนาและการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในระยะปานกลางก็ยังคงมีแนวโน้มที่ดีอยู่ แม้จะไม่โดดเด่นเหมือนในช่วงแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กล่าวคือ ในด้านการผลิตนั้นโอกาสของการขยายฐานการผลิตสาขาอุตสาหกรรมยังคงมีอยู่มาก โดยเฉพาะในด้านการส่งออก เนื่องจากยังมีแนวโน้มของการโยกย้ายฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรมจากประเทศญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียตะวันออกเข้ามาสู่ภูมิภาคอาเซียน ซึ่งรวมถึงประเทศไทยต่อไปอีก สำหรับในด้านการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม ไทยยังคงมีแนวโน้มที่ดีเช่นกัน แนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ตลอดจนการขยายตัวใหม่ในตะวันออกกลาง อเมริกาใต้ และอินโดจีน จะช่วยสนับสนุนและขยายตลาดส่งออกสินค้าไทยให้สามารถเติบโตในระดับที่น่าพอใจต่อไป

คาดว่า ภาคอุตสาหกรรมในระยะปานกลางในช่วงปี 2535-2539 จะขยายตัวในอัตราเพิ่มที่ชะลอตัวลง เมื่อเทียบกับ 3-4 ปีที่ผ่านมา โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดให้สาขาอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.5 ต่อปี แต่ก็ยังขึ้นอยู่กับข้อจำกัดและความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ในอนาคตข้างหน้านี้ อันได้แก่

1) ความได้เปรียบของประเทศในด้านแรงงาน เริ่มลดน้อยลงทั้งในแง่ปริมาณ คุณภาพ และค่าจ้าง ถึงแม้คุณภาพแรงงานไทยมีระดับพื้นฐานอยู่ในเกณฑ์ดี แต่การขาดแคลนแรงงาน ทั้งแรงงานฝีมือ ช่างเทคนิคและระดับวิชาชีพ จะยังคงเป็นปัญหาในลักษณะสภาพคอขวดของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยต่อไปอีกระยะหนึ่ง ในขณะที่แรงงานด้อยฝีมือและขาดทักษะยังมีความต้องการเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ในด้านอัตราค่าจ้างแรงงานที่ปรับตัวสูงขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นนั้น คาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 โดยจะผลักดันให้มีการปรับอัตราค่าจ้างแรงงานในช่วงดังกล่าวตามไปด้วย และจะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดต่างประเทศได้

2) ที่ดินเพื่อการผลิตลดลงและมีราคาสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการบุกรุกทำลายป่า การขยายตัวของการผลิตด้านอุตสาหกรรมและบริการ ตลอดจนการขยายตัวของเมือง การเก็งกำไรที่ดิน ราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นมานับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมานั้น ได้ส่งผลกระทบให้การลงทุน

ในโครงการบางโครงการต้องล่าช้าหรือยกเลิกไป

3) บริการพื้นฐานยังขาดแคลนในระยะ 3 ปีข้างหน้า เนื่องจากความต้องการบริการพื้นฐานยังคงเพิ่มตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ แต่การลงทุนบริการพื้นฐานตามโครงการต่างๆ ต้องใช้เวลาพอสมควร รวมทั้งการลงทุนในโครงการทางด้านบริการพื้นฐานหลายโครงการยังมีความล่าช้าในการดำเนินงาน นอกจากนี้นโยบายที่ให้ความสำคัญกับบทบาทเพิ่มขึ้นในด้านการร่วมลงทุนและดำเนินการด้านบริการพื้นฐานยังไม่สามารถเริ่มได้ เนื่องจากขาดการยอมรับจากรัฐวิสาหกิจบางแห่ง

4) ปัญหามลภาวะและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่เกิดจากการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรม จะมีผลต่อการตั้งโรงงานใหม่ ซึ่งหากเป็นพื้นที่ที่มีใช้กรุงเทพฯ และปริมณฑลที่มีปัญหามลภาวะสูงแล้ว ก็อาจจะสร้างความไม่มั่นใจให้แก่การลงทุนในแง่ของโครงสร้างบริการพื้นฐานและแรงงานที่ต้องการ

5) ความไม่แน่นอนทางด้านสถานการณ์เศรษฐกิจโลก ซึ่งมีโอกาสเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อ จะส่งผลต่อสถานการณ์เศรษฐกิจที่ได้คาดการณ์ไว้ให้พลิกผันเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้คือ

5.1 ความไม่แน่นอนของราคาน้ำมัน ราคาสินค้าเกษตร อัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย ซึ่งจะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่มีต่อภาคการผลิตและการค้าสินค้าอุตสาหกรรม

5.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจ และการค้าที่สำคัญของกลุ่มประเทศในประชาคมยุโรปในปี ค.ศ.1992 เป็นต้นไป และการเปลี่ยนนโยบายทางการเมืองของประเทศสังคมนิยมยุโรปตะวันออก และสภาพหลังการปฏิวัติในรัสเซีย อาจจะมีผลต่อทิศทางการค้าของโลก และมีการเคลื่อนย้ายเงินทุนภายในระหว่างกลุ่มประชาคมยุโรปและกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันออกมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การรวมเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกา แคนาดาและเม็กซิโก ตลอดจนนโยบายการแก้ไขปัญหาการขาดดุล การคลัง การค้า และดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐอเมริกา จะมีผลกระทบต่อการลงทุนและการค้าของประเทศไทยได้

5.3 การกีดกันและการแข่งขันทางการค้าอาจจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ผลการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศทั้งในรูปของทวิภาคี และพหุภาคีในเรื่องการค้าสินค้าเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ จะทำให้รูปแบบและชนิดของสินค้าที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการของประเทศไทยได้ทั้งในด้านการบวกและลบ

5.4 ภาวะการค้าโลกจะเข้าสู่ระบบการค้าแบบจัดการ ซึ่งความสามารถในการส่งออกของไทย นอกจากจะอยู่ที่ต้นทุนการผลิตที่แข่งขันได้แล้ว ยังต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือกับประเทศต่างๆ และยุทธวิธีการเจรจาที่เฉียบคมมากขึ้นอีกด้วย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้คาดการณ์ว่าโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยในอนาคตจะยังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ภาคอุตสาหกรรมจะมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจมากขึ้น กล่าวคือจะมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 31.4 ในปี 2532 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 34.9 ในปี 2539 ในขณะที่ภาคเกษตรจะลดบทบาทลงไป โดยสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของภาคนี้ จะลดลงจากประมาณร้อยละ 16.0 ในปี 2532 เหลือเพียงร้อยละ 11.8 ในปี 2539 ส่วนภาคบริการจะมีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 52.6 ในปี 2532 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 53.1 ในช่วงเดียวกัน โดยทิศทางการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรมจะเป็นไปดังนี้

1) คาดว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ จะมีแนวโน้มชะลอตัวลงเมื่อเทียบกับในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เป็นเพราะเศรษฐกิจมีแนวโน้มชะลอตัว และปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เคยเอื้ออำนวยต่อการลงทุนได้เริ่มลดน้อยถอยลงด้วย ญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิก จะยังคงเป็นประเทศผู้ลงทุนที่สำคัญต่อไป เนื่องจากต้นทุนการผลิตในไทย โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น และมีระดับเทคโนโลยีไม่สูงมากยังต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ โครงการลงทุนของต่างชาติจะยังอยู่อย่างหนาแน่นในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล มากกว่าในภูมิภาคอื่นๆ แต่จะมีลักษณะการกระจายตัวออกจากกรุงเทพฯ และปริมณฑล เนื่องจากความแออัดของพื้นที่ทำให้โครงการต่างๆ มีการเคลื่อนย้ายไปในลักษณะวงแหวนรอบกรุงเทพฯ และปริมณฑลมากขึ้น โดยเฉพาะในจังหวัดภาคกลางที่มีความพร้อมทางด้านโครงสร้างพื้นฐานและอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ มากนัก อันได้แก่ จังหวัดอยุธยา สระบุรี และราชบุรี และจังหวัดในโครงการ Eastern Seaboard การลงทุนด้านอุตสาหกรรมในเขตวงแหวนรอบนอกจะมีความหลากหลายขึ้น และส่วนใหญ่เป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ส่วนอุตสาหกรรมในโครงการ Eastern Seaboard จะเน้นที่อุตสาหกรรมหนักเป็นสำคัญ

2) ผลของนโยบายส่งเสริมการส่งออก และนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลที่ผ่านมา จะยังทำให้สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตขึ้นในประเทศในอนาคต มีแนวโน้มที่จะส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศเพิ่มขึ้น และขยายภายในประเทศในสัดส่วนที่ลดลง ดังพิจารณาได้จากมูลค่าการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมด ที่คาดว่าจะมีประมาณปีละ 3.7 ล้านล้านบาทนั้น จะเป็นการส่งออกในสัดส่วนประมาณร้อยละ 27.7 ของมูลค่าการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมด และอีกร้อยละ 72.3 เป็นการขยายภายในประเทศ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาที่มีสัดส่วนของการส่งออกประมาณร้อยละ 24 ในขณะที่การขยายภายในประเทศมีประมาณร้อยละ 76

3) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้สรุปผลการวิเคราะห์โครงสร้างการค้าภายในประเทศในช่วง 5 ปีข้างหน้า โดยคาดว่ามูลค่าการค้าทั้งหมดจะมีประมาณ 7.41 ล้านล้านบาทต่อปี และการขยายตัวจะมีอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 14.2 ต่อปี ในจำนวนนี้จะเป็นสินค้าอุตสาหกรรมโดยมีมูลค่าการค้ารวมโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 4.08 ล้านล้านบาท หรือมีอัตรา

การขยายตัวประมาณร้อยละ 55.0 โดยเฉลี่ยระหว่างปี 2532-2539 นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มที่โครงสร้างการค้าอุตสาหกรรมจะเป็นการจำหน่ายสินค้าชั้นกลางมากขึ้นอีกด้วย

4) ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา นับได้ว่าเป็นช่วงแห่งการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทยให้กลายเป็นภาคการผลิตเพื่อการส่งออกอย่างแท้จริง เพราะเท่าที่ผ่านมาโครงสร้างของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมได้มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงโดยตลอด นับจากสินค้าการส่งออกประเภทอาหารแปรรูป ต่อมาก็เป็นสินค้าส่งออกชั้นกลางประเภทที่ใช้แรงงานสูง ได้แก่ สิ่งทอ เครื่องแก้ว ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์พลาสติก และผลิตภัณฑ์เซรามิกส์ และพัฒนามาเป็นการส่งออกสินค้าบริโภคประเภทคงทน เช่น เฟอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน รองเท้า อัญมณี เครื่องใช้ไฟฟ้าและชิ้นส่วน ของเด็กเล่น เครื่องกีฬา นาฬิกาและส่วนประกอบ หลังจากนั้นไทยจึงได้เริ่มส่งออกสินค้าชั้นกลางที่ใช้ทุนสูง เช่น ผลิตภัณฑ์เหล็ก จนกระทั่งมาส่งออกสินค้าทุน ได้แก่ เครื่องจักรเครื่องมือในสำนักงานและส่วนประกอบ เครื่องยนต์และอุปกรณ์การขนส่ง จนถึงปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของไทยมีความหลากหลายชนิดและมีการกระจายตลาดมากขึ้น ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

4.1 สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกที่ไทยมีส่วนแบ่งตลาดในตลาดโลกสูง และมีอัตราการขยายตัวในการส่งออกเพิ่มขึ้นแม้ไม่สม่ำเสมอ แต่ยังมีศักยภาพในการส่งออกต่อไปได้แก่ สินค้าบริโภคประเภทไม่คงทน อาทิเช่น ผลิตภัณฑ์อาหารกระป๋องจำพวกอาหารทะเลกระป๋อง และผลไม้กระป๋อง

4.2 สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกที่ไทยมีส่วนแบ่งตลาดในตลาดโลกและอัตราการขยายตัวในการส่งออกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ได้แก่

- สินค้าบริโภคประเภทคงทน และสินค้าที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐาน เช่น ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง เฟอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน

- สินค้าทุน เช่น ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบของรถยนต์

4.3 สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกที่ไทยมีส่วนแบ่งตลาดในตลาดโลกต่ำ แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและมีอัตราการขยายตัวในการส่งออกเพิ่มขึ้นไม่สม่ำเสมอ ได้แก่

- สินค้าชั้นกลางประเภทใช้แรงงานสูง เช่น ด้าย หนังสืบและหนังเฟอร์ดิบ ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์พลาสติก ผลิตภัณฑ์เซรามิกส์ เป็นต้น

- สินค้าชั้นกลางประเภทใช้ทุนสูง เช่น เคมีภัณฑ์ เป็นต้น สินค้าทุน ได้แก่ ลูกสูบและแหวน ลูกสูบและก้านลูกสูบของเครื่องยนต์

4.4 สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกที่ไทยมีส่วนแบ่งตลาดในตลาดโลกต่ำ และเพิ่มขึ้นไม่สม่ำเสมอ ตลอดจนอัตราการขยายตัวในการส่งออกของไทยเพิ่มขึ้นไม่สม่ำเสมอเช่นกัน ได้แก่

- สินค้าบริโภคประเภทไม่คงทน เช่น สิ่งทอ (แหวน ของอื่นที่จัดทำแล้วรวมถึงแบบสำหรับตัดเสื้อ ร่ม ฯลฯ) ดอกไม้ประดิษฐ์ การพิมพ์ เครื่องใช้สำหรับเดินทาง

- สินค้าบริโภคประเภทคงทน เช่น รองเท้า อัญมณี เครื่องใช้ไฟฟ้าและชิ้นส่วนของเด็กเล่น เครื่องกีฬา นาฬิกาและส่วนประกอบ
- สินค้าขั้นกลางประเภทใช้แรงงานสูง เช่น ผ้าผืน ของปรุงแต่งชนิดที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วน เครื่องประตูปิโคไมน์และส่วนประกอบ
- สินค้าขั้นกลางประเภทใช้ทุนสูง เช่น ผลิตภัณฑ์เหล็ก หัวน้ำหอม
- สินค้าทุน เช่น เครื่องกำเนิดไฟฟ้าและส่วนประกอบ เครื่องประมวลผลข้อมูลอัตโนมัติ เครื่องยนต์และอุปกรณ์การขนส่ง ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบใช้สำหรับเครื่องบินติดเพื่อประมวลผล และเครื่องจักรสำนักงานอื่นๆ เป็นต้น

สำหรับแนวโน้มสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกของไทยในระยะปานกลาง คงจะเป็นสินค้าขั้นกลางที่ใช้แรงงานสูง และสินค้าบริโภคประเภทคงทน ทั้งนี้เนื่องจากไทยยังมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกอยู่ อีกทั้งสินค้าขั้นกลางที่ใช้แรงงานสูงนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดการจ้างงานในประเทศสูงแล้ว ยังมีผลต่ออุตสาหกรรมอื่นๆ ด้วย เช่น สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง ผลิตภัณฑ์พลาสติก และผลิตภัณฑ์เซรามิกส์ ซึ่งมีความเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลังแก่อุตสาหกรรมอื่น รวมทั้งก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูงด้วย และสินค้าบริโภคประเภทคงทน อาทิเช่น เพอร์นิเจอร์และชิ้นส่วน รองเท้า อัญมณี ยังมีความเชื่อมโยงไปข้างหลังและข้างหน้า และก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มตลอดจนมีการจ้างงานสูง ส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้าและชิ้นส่วนก่อให้เกิดความเชื่อมโยงไปข้างหน้า และมีการจ้างงานสูง

อย่างไรก็ตาม ทิศทางโครงสร้างการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของไทยมีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนจากที่ไทยเคยส่งสินค้าออกที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานสูง ไปสู่การส่งออกสินค้าขั้นกลางที่ใช้ทุนสูง และผนวกสินค้าทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งสินค้าประเภทนี้การผลิตจะมีความซับซ้อนและต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย อันจะทำให้ไทยจำเป็นต้องพัฒนาและเรียนรู้เทคโนโลยีที่มาจากต่างประเทศมากขึ้น การปรับตัวที่อาจจะเกิดขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากแรงบีบคั้น ทางด้านต้นทุนการผลิตที่โน้มสูงขึ้น อันเนื่องจากความได้เปรียบทางด้านค่าแรงงาน และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติเริ่มลดลง และยังมีความเป็นไปได้ที่สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกประเภทที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานสูง หลายผลิตภัณฑ์จะต้องเผชิญกับการแข่งขันจากประเทศที่มีค่าแรงงานต่ำกว่า อาทิเช่น กลุ่มประเทศอินโดจีน และกลุ่มประเทศเอเชียใต้มากขึ้น

ความสำเร็จของการปรับตัวของอุตสาหกรรมหลักในการส่งออกเพื่อขยายตัวในตลาดต่างประเทศต่อไป จะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด คงขึ้นกับวิถีทางที่จะรักษาความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ในท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปให้ได้ดีประการใด การลดลงของความได้เปรียบในด้านต้นทุน ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น จำเป็นจะต้องชดเชยด้วยการลดความเสียเปรียบในด้านต้นทุนของวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก เพื่อเพิ่มหรือคงไว้ซึ่งระดับความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดต่างประเทศ

สถานการณ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการส่งออก

การสำรวจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการส่งออกที่มีผลกระทบต่อผู้ส่งออกโดยตรงและผู้ผลิตชั้นกลาง พบว่าในการผลิตสินค้าของผู้ส่งออกโดยตรงและผู้ผลิตชั้นกลางนั้น ต่างก็ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตทั้งหมดเหมือนกัน แต่ในขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกปรากฏว่า ได้มีกฎหมายพิเศษบางฉบับ เช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน 2520 พ.ร.บ.ศุลกากร มาตรา 19 ทวิ ได้มีบทบัญญัติให้สิทธิประโยชน์พิเศษหลายประการแก่ผู้ส่งออกโดยตรง แต่ผู้ผลิตชั้นกลางซึ่งมีส่วนสนับสนุนอุตสาหกรรมส่งออกอย่างมาก กลับไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เหล่านั้นตามตารางที่นำมาแสดงดังนี้ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการส่งออก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิต เพื่อการส่งออกโดยตรง	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตชั้นกลาง	สาระสำคัญของกฎหมาย
1. กฎหมายมุ่งประสงค์จัดการเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงานและการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม 1.1 พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 1.2 พ.ร.บ.จดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ.2514 1.3 พ.ร.บ.ว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2474 1.4 พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518 1.5 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522	ผู้ผลิตชั้นกลางต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับผู้ผลิตเพื่อส่งออก	1.กฎหมายมุ่งประสงค์ควบคุมการจัดตั้งโรงงาน ตลอดจนการประกอบกิจการของโรงงาน เนื่องจาก การประกอบอุตสาหกรรมต้องคำนึงถึงความปลอดภัย และสุขอนามัยของประชาชนทั่วไปด้วย กฎหมายจึงต้องวางข้อกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับผังเมืองและอาคารก่อสร้าง นอกจากนี้กฎหมายพยายามจะ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างการรักษาสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมควบคู่กันไป แต่กระนั้นในการบังคับใช้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นอุปสรรคที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่
2. กฎหมายมุ่งประสงค์ควบคุมเกี่ยวกับแรงงานและการประกอบกิจการ 2.1 พ.ว.251 พ.ศ.2518 มุ่งควบคุมการประกอบกิจการของคนต่างด้าว 2.3 พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518		2.กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะวางข้อกำหนดที่แตกต่างกันระหว่างคนต่างด้าวกับชนชาติ โดยถือว่าคนต่างด้าวจะประกอบกิจการทุกประเภทเสมือนกับคนในชาติไม่ได้ รัฐบาลเป็นต้องออกกฎหมายมาพัฒนาสิทธิของคนต่างด้าวเอาไว้ กรณีการจ้างแรงงานของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งโดยสภาพแล้วเป็นสัญญาสองฝ่าย แต่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซง เพื่อทำให้เกิดความสงบสุข (public order) ขึ้น โดยจำแนกขั้นตอนวิธีการในการระงับข้อพิพาทต่างๆ เอาไว้
3. กฎหมายควบคุมมาตรฐานของสินค้าอุตสาหกรรม 3.1 พ.ร.บ.มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 3.2 พ.ร.บ.สารพิษ พ.ศ.2484 3.3 พ.ร.บ.มาตรฐานสินค้าออก พ.ศ.2512		3.กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะควบคุมสินค้าที่ผลิตมาให้สอดคล้องกับมาตรฐานอุตสาหกรรมและคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายจึงกำหนดระบบงานการผลิต เพื่อให้รัฐสามารถรักษามาตรฐานการผลิตภายในประเทศและเพื่อการส่งออกด้วย

ตารางที่ 4 : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการส่งออก (ต่อ)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรง	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตชั้นกลาง	สาระสำคัญของกฎหมาย
4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ 4.1 พ.ร.บ.พาณิชย์ พ.ศ.2499 4.2 พ.ร.บ.สิทธิบัตร พ.ศ.2522 4.3 พ.ร.บ.เครื่องหมายการค้า พ.ศ.2474 4.4 พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ พ.ศ.2521		4. ในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม เป้าหมายก็เพื่อธุรกิจการพาณิชย์ กฎหมายจึงต้องควบคุมขั้นตอนและเมล็ดพันธ์ต่างๆ เกี่ยวกับการผลิตเอาไว้ เช่น เรื่องลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า เป็นต้น โดยต้องคำนึงถึงข้อตกลงระหว่างประเทศด้วย
5. กฎหมายส่งเสริมการลงทุน 5.1 พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 5.2 พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522	5. กฎหมายกำหนดการแก่นักผลิตเพื่อส่งออกโดยตรงมากกว่าผู้ผลิตชั้นกลางถ้าพิจารณาถึงเป้าหมายเพื่อการส่งออก แต่ละคนเนื่องจากรัฐสนับสนุนให้มีการส่งออกมากขึ้น รัฐจึงกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อสนับสนุนผู้ผลิตเหล่านั้น ยกตัวอย่างเช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุนสนับสนุนการผลิตเพื่อส่งออกจะไม่ได้ส่งออก แต่โฆษณาเรื่องการส่งเสริมการลงทุน แต่เดิมมันต้องการสนับสนุนการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ แต่ในปัจจุบันการส่งเสริมการลงทุน มักจะสนับสนุนการผลิตเพื่อส่งออก แต่สิ่งที่น่าสนใจก็คือ นโยบายการส่งเสริมการลงทุนนั้นแต่เฉพาะการผลิตหรือผู้ผลิตผู้ส่งออก มิได้คำนึงถึงผู้ผลิตชั้นกลางแต่ประการใดทั้งๆ ที่สินค้าผู้ผลิตชั้นกลางจะนำมาใช้เป็น ส่วนประกอบของสินค้าเพื่อส่งออกก็ตาม ส่วน พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ.2522 ได้กำหนดเขตอุตสาหกรรมทั่วไปกับเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกจะได้สิทธิประโยชน์จาก พ.ร.บ.ฉบับนี้ ในขณะที่ผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางนั้นจะต้องผ่านขั้นตอนการในเขตอุตสาหกรรมทั่วไปก็ย่อมไม่ได้สิทธิประโยชน์ สิทธิประโยชน์ที่ให้แก่ผู้ผลิตเพื่อส่งออก กำหนดไว้ในมาตรา 48, 49, 50, 51, 52 ของ พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ผลิตชั้นกลางและผู้ผลิตสินค้าก็จะลำบากเพื่อการส่งออกที่ไม่ได้รับประโยชน์จาก พ.ร.บ.นี้ในส่วนนี้แต่อย่างใด	5. โดยปกติแล้วรัฐต้องการสนับสนุนให้มีการลงทุน เพราะจะก่อประโยชน์นานับประการ ทั้งด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี การเงิน และการขยายตัวของธุรกิจต่างๆ ถึงการได้รัฐเห็นว่าสมควรจะสนับสนุน เพื่อพัฒนาธุรกิจการลงทุนประเภท รัฐก็จะมีมาตรการวางเป้าหมายและจะอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนเอาไว้ให้เมื่อมีการได้ดำเนินการส่งเสริมก็จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี เกี่ยวกับเครื่องจักร วัตถุดิบ และวัสดุจำเป็นต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมยังมีสร้างเขตอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ลงทุนทั้งหลาย ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการ และสะดวกต่อการลงทุน

ตารางที่ 4 : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการส่งออก (ต่อ)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิต เพื่อการส่งออกโดยตรง	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตชั้นกลาง	สาระสำคัญของกฎหมาย
6. กฎหมายเกี่ยวกับการเก็บภาษี 6.1 พ.ร.บ.ศุลกากร พ.ศ. 2429 6.2 พ.ร.บ.ลดหย่อนภาษีการส่งออก พ.ศ. 2524 6.3 พ.ร.บ.ภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. 2535	6. ในส่วนที่เกี่ยวกับการภาษีนั้นเนื่องจากผู้ผลิตชั้นกลางไม่ใช่เป็นผู้ผลิตเพื่อส่งออก การนำเข้าวัสดุที่ใช้ในการผลิตก็ดี เครื่องจักรก็ดี ย่อมต้องเสียภาษีการนำเข้าตาม พ.ร.บ.ศุลกากร เว้นแต่จะได้รับ การส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมักจะเป็นผู้ผลิตเพื่อส่งออกด้วย ในขณะที่เดียวกันผู้ผลิตเพื่อส่งออก ย่อมต้องเสีย ภาษีนำเข้าสินค้าต่างๆ เช่นเดียวกันหากว่าสามารถ ได้รับการคืนภาษีตาม ม.19 พิธี ของ พ.ร.บ. ศุลกากรได้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาลดหย่อนภาษีการส่งออก จุดมุ่งหมายของกฎหมายเพื่อลดภาระภาษีอากรทางอ้อมซึ่งมีอยู่ในต้นทุนการผลิต อันได้แก่อุปกรณ์ต่อพ่วง เครื่องจักร เชื้อเพลิง และพลังงานอย่างอื่นที่ใช้ในการผลิต สินค้าตามชนิด และ/หรือประเทศสินค้าที่จะกระทำการพิจารณาจะลดหย่อนค่าภาษีอากร สินค้าส่งออกที่ผลิต ในราชอาณาจักร (มาตรา 13 และ 11 (1)) (ซึ่ง ค่าภาษีอากรที่จะได้รับการลดหย่อนนั้นอากรขาเข้า สำหรับของที่นำเข้ามาผลิตเพื่อส่งออกนั้นด้วย) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พ.ร.บ.ลดหย่อนภาษีการส่งออก พ.ศ.2524 ได้ให้สิทธิประโยชน์กับผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรงเท่านั้น สำหรับผู้ผลิตชั้นกลางไม่สามารถได้รับสิทธิประโยชน์นั้นได้ สำหรับ พ.ร.บ. ภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. 2535 นั้น ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรงจะได้รับการส่งเสริมจากระบบภาษีดังกล่าวมาก เพราะการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับการส่งออก จะจัดเก็บในอัตราสูง การส่งออก สินค้าจึงไม่มีการขายแพงอยู่ในราคาสินค้า ส่วนผู้ผลิตชั้นกลางจะไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวเพราะถือว่าเป็นการ ขายของในราชอาณาจักรจึงต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตรายกคิด (7%)	6. วัตถุประสงค์ทางกฎหมายก็เพื่อเก็บภาษีนำเข้าสินค้าต่างๆ พ.ร.บ.ลดหย่อนค่าภาษีอากรสินค้าส่งออก ที่ผลิตในราชอาณาจักร สนับสนุนให้มีการส่งสินค้าที่ ผลิตในประเทศออกไปจำหน่ายต่างประเทศมากขึ้น เพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันการขายสินค้าในตลาดโลกด้วยวิธีการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ส่งสินค้าออก เป็นการลดภาระภาษีอากรทางอ้อมซึ่งมีอยู่ในต้นทุนการผลิต โดยการจ่ายเงินลดหย่อนค่าภาษีอากรในส่วน พ.ร.บ.ภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. 2535 นั้น จุดมุ่งหมายคือ การลดภาระข้อกีดกันของการจัดเก็บ ภาษี โดยยึดหลักการที่ว่า จะจัดเก็บภาษีจากการขาย สินค้า และการขายบริการทุกชนิดจน ถึงขั้นขั้นตอน การผลิตสินค้า จนถึงผู้บริโภคคนสุดท้าย

ตารางที่ 4 : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการส่งออก (ต่อ)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรง	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลิตขึ้นกลาง	สาระสำคัญของกฎหมาย
7. กฎหมายควบคุมเกี่ยวกับคุณภาพสินค้า 7.1 พ.ร.บ. มาตรฐานสินค้าส่งออก พ.ศ.2522 7.2 พ.ร.บ. การส่งออกใบนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522	7. กฎหมายควบคุมเกี่ยวกับคุณภาพสินค้า กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ไม่เกี่ยวกับผลิตขึ้นกลาง แต่กำหนดภาระหน้าที่แก่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออก ในการรักษาและควบคุมคุณภาพของสินค้าให้อยู่ในระดัมาตรฐาน และให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์อนุมัติหรือห้ามการนำเข้าสินค้าบางประเภทได้	7.กฎหมายระบุว่าจะควบคุมมาตรฐานของสินค้าส่งออก หากไม่มีการควบคุมจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ภาพพจน์ของสินค้าไทยได้ พ.ร.บ. ฉบับนี้กำหนดไว้กว้างๆ และมีประกาศกระทรวงพาณิชย์ออกมาควบคุมสินค้าบางรายการ ร่าง พ.ร.บ. การส่งออกใบนอก และนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดมาตรการบางอย่างเพื่อห้ามนำเข้าสินค้าบางชนิด หรือกำหนดให้การนำเข้า ซึ่งสินค้าบางชนิดต้องขออนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์ก่อน กำหนดรายละเอียดของสินค้าที่จะนำเข้าได้ ซึ่งรวมถึงการกำหนดให้การนำเข้าซึ่งสินค้าบางชนิดจะต้องมีหนังสือรับรองอย่างใดอย่างหนึ่ง และให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดมาตรการใดๆ ก็ได้เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการนำเข้า

บทที่ 2

ความเชื่อมโยงระหว่างการผลิตสินค้าสำเร็จรูป เพื่อการส่งออกและสินค้าขึ้นกลาง

จากการมองภาพรวมของภาวะอุตสาหกรรมและแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคต ข้อสรุปเบื้องต้นที่ได้คือ ในระยะปานกลาง แม้ว่าเศรษฐกิจไทยจะชะลอตัวลงตามภาวะเศรษฐกิจโลก แต่การผลิตและการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจะยังคงมีบทบาทเพิ่มขึ้น การเติบโตของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการขยายตัวของการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจะมีความหลากหลายมากขึ้นกว่าอดีต แต่มูลค่าการส่งออกยังจะกระจุกตัวในสินค้าบางชนิด ที่สำคัญเช่น สิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป อิฐและเครื่องประดับ รองเท้า ชิ้นส่วนเครื่องไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์

สำหรับอุตสาหกรรมที่นำมาพิจารณาศึกษาวิจัยนี้ นอกจากจะพิจารณาจากอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนในการผลิตและส่งออกสูงแล้ว ยังพิจารณาอุตสาหกรรมที่มีอัตราการขยายตัวของการผลิตและส่งออกสูงด้วย

1) อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมดั้งเดิมที่มีบทบาทมากในอดีต จะยังคงมีความสำคัญต่อไป คาดว่าในช่วง 5 ปีข้างหน้า สัดส่วนของผลผลิตในอุตสาหกรรมนี้เมื่อเทียบกับผลผลิตรวมของประเทศจะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 12 โดยมีการขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 18.0 ต่อปี ส่วนการส่งออกของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปจะยังขยายตัวในอัตราสูงประมาณเฉลี่ยร้อยละ 21 ต่อปี

2) อุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ แม้ว่าฐานการผลิตในปัจจุบันยังเล็กอยู่เมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมดั้งเดิม แต่จะมีความสำคัญเพิ่มสูงขึ้นในระยะปานกลาง โดยจะมีสัดส่วนในการผลิตเพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 10 กว่า มีอัตราการเพิ่มของการผลิตเฉลี่ยร้อยละ 14 ต่อปี และมีการขยายตัวในการส่งออกเฉลี่ยร้อยละ 16 ต่อปี

3) อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก แม้จะมีสัดส่วนของผลผลิตไม่เพิ่มสูงขึ้นเท่าใด คือเพียงประมาณร้อยละ 1 แต่การขยายตัวของการผลิตและการส่งออกจะอยู่ในอัตราค่อนข้างสูง คือเฉลี่ยประมาณร้อยละ 13 และร้อยละ 12 ต่อปี ตามลำดับ

4) อุตสาหกรรมรองเท้า มีการเจริญเติบโตในอัตราสูง กล่าวคือ การผลิตเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 15 ต่อปี ส่วนการส่งออกมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 16 ต่อปี

ประเมินความเชื่อมโยงระหว่างการผลิต

ความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมทั้งสี่ข้างต้น ข่มส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวในด้านความต้องการวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางตามมา ซึ่งจะเป็นไปอย่างไรก็ขึ้นกับกระบวนการผลิตของแต่ละอุตสาหกรรม การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมส่งออกหลักดังกล่าวกับอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าขั้นกลางที่เกี่ยวข้อง อาจประเมินได้จากการคำนวณดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkage) เพื่อดูสถานะที่เป็นอยู่ว่าอุตสาหกรรมที่พิจารณานั้นใช้ผลผลิตจากอุตสาหกรรมอื่นมากน้อยประการใด ถ้าอุตสาหกรรมนั้นมีความเชื่อมโยงไปข้างหลังสูง ก็แสดงว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมนั้นจะกระตุ้นและจูงใจให้อุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องขยายตัวตามไปด้วย

$$B_j = \frac{R_j}{1/N \sum_j R_j}$$

โดยที่ B_j = ดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหลังของอุตสาหกรรม j
 R_j = ผลรวมของ R_{ij} ตามแนวตั้ง = $\sum_i R_{ij}$
 R_{ij} = ค่าสัมประสิทธิ์ใน row ที่ i , column ที่ j ของ Leontief Inverse Matrix ซึ่งแสดงถึงความต้องการวัตถุดิบจากอุตสาหกรรม i เมื่อความต้องการผลผลิตของอุตสาหกรรม j เพิ่มขึ้น 1 หน่วย
 $(I-A)^{-1}$ = Leontief Inverse Matrix
 I = Identity Matrix
 A = Domestic Input Coefficients Matrix
 N = จำนวนอุตสาหกรรมในตารางปัจจัยการผลิต-ผลผลิต (Input - Output Table)

โดยทั่วไป ค่าเฉลี่ยของดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหลังจะมีค่าเท่ากับ 1 ดังนั้น หากดัชนีของอุตสาหกรรมที่พิจารณามีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ย ก็หมายถึงว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมนั้นจะสามารถกระตุ้นให้อุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องขยายตัวตามไปด้วยอย่างมาก

จากการใช้ตัวเลขของตารางปัจจัยการผลิต-ผลผลิตของประเทศไทยที่ทำการล่าสุดเมื่อปี 2528 โดยใช้จำนวนอุตสาหกรรม 180 สาขาในตารางปัจจัยการผลิต-ผลผลิต เพื่อคำนวณดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหลังของอุตสาหกรรมที่พิจารณาดังที่กล่าวมาข้างต้น ได้ผลสรุปดังปรากฏในตารางข้างล่างนี้

Sector	Backward Linkage Index
68 Weaving	1.152529
69 Textile bleaching and finishing	1.033682
70 Made-up textile goods	1.246505
71 Knitting	1.158065
72 Wearing apparel	1.297645
77 Footwear, except rubber	1.281668
98 Plastic wares	0.810888
116 Office and Household machinery	0.860291
117 Electrical industrial machinery	0.903094
118 Radio and television	0.799733
119 Household electrical appliances	0.955924
122 Other electrical apparatus	0.920879

จะเห็นว่า อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม และอุตสาหกรรมรองเท้ามีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่นสูง กล่าวคือ การขยายตัวของผลผลิตของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม และของอุตสาหกรรมรองเท้า จะช่วยกระตุ้นให้มีการขยายตัวของสินค้าขั้นกลางจากอุตสาหกรรมอื่นอย่างมาก ส่วนอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก และอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์มีระดับของความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่นน้อยกว่า โดยมีได้ใช้สินค้าขั้นกลางจากอุตสาหกรรมอื่นภายในประเทศมากเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม และอุตสาหกรรมรองเท้า

อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (TEXTILE AND GARMENT INDUSTRY)

อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม นับได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากเป็นสินค้าที่ทำรายได้เข้าประเทศจำนวนมากแล้ว ยังเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานสูง และมีความเชื่อมโยงทั้งในด้านไปข้างหน้าและไปข้างหลัง ซึ่งส่งผลทำให้อุตสาหกรรมอื่นๆ ขยายตัวตามไปด้วย จึงนับเป็นอุตสาหกรรมที่มีผลต่อตลาดการค้าและการพัฒนาของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

โครงสร้างของอุตสาหกรรมสิ่งทอ อาจจำแนกได้ดังนี้

อุตสาหกรรมช่วงต้น ได้แก่ การผลิตเส้นใยธรรมชาติ และเส้นใยประดิษฐ์ (ประกอบด้วย : เส้นใยสังเคราะห์และเส้นใยกึ่งสังเคราะห์) ซึ่งปัจจุบันไทยสามารถผลิตเส้นใยประดิษฐ์ได้เพียง 4 ชนิด คือ polyester ชนิด PET, nylon 6, orlon acrylic และ viscose rayon มีปริมาณการผลิตรวมประมาณร้อยละ 80-90 ของความต้องการใช้ในประเทศ ในขณะที่การผลิตเส้นใยธรรมชาติโดยเฉพาะฝ้าย สามารถผลิตได้เพียงร้อยละ 10 ของการใช้ในประเทศ จึงต้องนำเข้าในสัดส่วนที่สูง อุตสาหกรรมกลุ่มนี้ โดยเฉพาะการผลิตเส้นใยสังเคราะห์เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนเข้มข้น ขนาดการลงทุนสูง ใช้พลังงานมาก และต้องใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้า เพื่อการประหยัดจากขนาดการผลิต วัตถุดิบที่ใช้ส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาการนำเข้า เนื่องจากยังไม่มีการผลิตในประเทศไทย

ปัจจุบันการผลิตเส้นใยประดิษฐ์ของไทยยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ผู้ผลิตรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย เส้นใยประดิษฐ์ชนิดที่ไทยสามารถผลิตได้เกินความต้องการในประเทศ และส่งออกได้มีเพียง P/SF (Polyester Staple fiber) และ R/SF (Rayon Staple Fiber) เท่านั้น ในขณะที่เส้นใยประดิษฐ์ชนิดอื่นๆ ยังผลิตได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก จึงต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนิด A/SF (Acrylic Staple Fiber), P/FY (Polyester Filament Yarn) และ P/POY (Polyester Preoriented Yarn) การส่งออกเส้นใยประดิษฐ์ขยายตัวต่อเนื่องติดต่อกันมาหลายปี ในปี 2533 การส่งออกมีปริมาณ 44,197 เมตริกตัน มูลค่า 1,833.3 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2532 ร้อยละ 38.8 และ 17.0 ตามลำดับ ส่วนการนำเข้าในปีเดียวกัน มีปริมาณ 35,694 เมตริกตัน มูลค่า 1,808.2 ล้านบาท ลดลงจากปี 2532 ร้อยละ 21.2 และ 22 ตามลำดับ ค่าการค้าในส่วนนี้จึงเกินดุลเท่ากับ 25.1 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 4 ของปริมาณผลผลิตในประเทศ (ประมาณ 215,020 เมตริกตัน) และนับตั้งแต่ปี 2534 การผลิตและการส่งออกเส้นใยประดิษฐ์ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอีก เนื่องจากการเปิดดำเนินการของโรงงานผลิตเส้นใยประดิษฐ์ที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นใหม่ 7 โรง

อุตสาหกรรมช่วงกลาง ประกอบด้วยการปั่นด้าย การแต่งเส้นใย การทอผ้า และการแต่งสำเร็จรูป อุตสาหกรรมที่สำคัญในช่วงกลางนี้ ได้แก่

การปั่นด้าย : เป็นอุตสาหกรรมที่ค่อนข้างจะใช้ทุนเข้มข้น เนื่องจากต้องใช้เครื่องจักรจำนวนมาก นอกจากนี้ยังต้องอาศัยการจัดการที่ดี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การปั่นด้ายส่วนใหญ่ในประเทศไทยเป็นพวกฝ้าย และฝ้ายผสม polyester

แม้ว่าอุตสาหกรรมปั่นด้ายในประเทศจะมีผู้ผลิต มากกว่า 60 ราย (ปี 2530) แต่ก็ยังไม่สามารถทดแทนการนำเข้าได้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือในปี 2533 ไทยยังต้องนำเข้าด้ายเส้น

ใยประดิษฐ์ 3,197 ล้านบาท และด้ายฝ้าย 1,064 ล้านบาท ตามลำดับ ในขณะที่การส่งออกผลิตภัณฑ์ทั้งสองมีมูลค่า 2,144 ล้านบาท และ 2,126 ล้านบาท ตามลำดับ เท่ากับว่าไทยยังขาดดุลการค้าในส่วนofd้ายใยประดิษฐ์ 1,053 ล้านบาท อย่างไรก็ตามการขยายตัวของการส่งออกและความต้องการใช้ผลิตภัณฑ์เส้นด้ายในอุตสาหกรรมต่อเนื่องเพื่อการส่งออกยังมีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้น ในขณะที่การผลิตภายในประเทศไม่สามารถตอบสนองได้ทัน เนื่องจากการผลิตยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบพื้นฐานในการผลิตเส้นด้าย และการขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพ

การทอผ้า : จัดเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น แต่ด้วยมีแผนการทางเทคโนโลยี จึงทำให้อุตสาหกรรมนี้มีการใช้ทุนเข้มข้นมากขึ้นเรื่อยๆ ประเทศไทยมีโรงงานทอผ้าทั้งสิ้น กว่า 400 โรงงาน (ปี 2530) ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็กที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะขนาดการผลิตไม่ทำให้เกิดการเสียเปรียบ สำหรับโรงงานขนาดเล็ก ที่มีการลงทุนประมาณ 10 ล้านบาทขึ้นไป จึงอยู่ในฐานะที่แข่งขันได้ อุตสาหกรรมนี้จัดได้ว่ามีการใช้แรงงานค่อนข้างเข้มข้น แต่ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ยกเลิกนโยบายจำกัดการขยายตัวของเครื่องทอผ้าและแกนปั่นด้ายตั้งแต่ปี 2530 ส่งผลให้มีการนำเข้าเครื่องทอผ้ามาใช้ในประเทศเพิ่มขึ้น ปัจจุบันคาดว่าจะมีประมาณมากกว่าแสนเครื่อง สำหรับในอนาคตมีแนวโน้มที่จะนำเข้าเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้มากขึ้น เช่น การนำเข้าเครื่องทอผ้าแบบไร้กระสวยมาใช้แทนเครื่องทอผ้าแบบมีกระสวย ทำให้สามารถประหยัดจำนวนคนงานได้มาก

ในด้านการค้าระหว่างประเทศ ไทยได้เปรียบดุลการค้าเล็กน้อย ทั้งในส่วนofd้ายฝ้ายและด้ายใยประดิษฐ์ อาทิเช่น ในปี 2532 มีการส่งออกด้ายฝ้าย 266 ล้านดอลลาร์ หลา มูลค่า 3,646 ล้านบาท และมีการนำเข้า 129.2 ล้านดอลลาร์ หลา มูลค่า 3,202 ล้านบาท ส่วนด้ายใยประดิษฐ์มีการส่งออก 433.2 ล้านดอลลาร์ หลา มูลค่า 7,602 ล้านบาท และนำเข้า 350.9 ล้านดอลลาร์ หลา มูลค่า 6,164 ล้านบาท เป็นที่น่าสังเกตว่าราคาด้ายฝ้ายนำเข้าสูงกว่าราคาส่งออกเกือบเท่าตัว ทั้งนี้เพราะผ้าที่ไทยส่งออกเป็นผ้าดิบ ส่วนผ้าที่นำเข้าเป็นผ้าแต่งสำเร็จแล้ว ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการกำลังการผลิตของโรงงานแต่งสำเร็จในประเทศมีไม่เพียงพอ และที่มีอยู่ส่วนใหญ่คุณภาพค่อนข้างต่ำ

การแต่งสำเร็จ : ประกอบด้วยการฟอก การย้อม การนิ่ม การตกแต่งสำเร็จ เป็นอุตสาหกรรมการผลิตที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูง โรงงานฟอกย้อมในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่า 300 โรงงาน ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็ก ในจำนวนนี้มีโรงงานฟอกย้อมที่มีคุณภาพเชื่อถือได้ประมาณ 10 โรงงานเท่านั้น สำหรับโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่ส่วนใหญ่จะบริการโรงงานทอผ้าในเครือเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากผู้ผลิตในอุตสาหกรรมสิ่งทอช่วงกลางรายใหญ่ มักจะทำกิจการต่อเนื่องทั้งปั่นด้าย ทอผ้า ถักผ้า และแต่งสำเร็จควบกันไป

ในปัจจุบันอุตสาหกรรมฟอกย้อมไม่สามารถขยายตัวให้ทันกับอุตสาหกรรมปั่นด้ายและทอผ้าได้ ทั้งนี้ เพราะการผลิตของโรงงานส่วนใหญ่ขาดเทคโนโลยี ทำให้ผลิตภัณฑ์ที่ได้มีคุณภาพและมาตรฐานต่ำ การขยายตัวของอุตสาหกรรมมักมีอุปสรรคในด้านปัญหามลภาวะ เนื่องจากโรงงานฟอกย้อมต้องใช้น้ำในปริมาณมาก

นอกจากนั้น ต้นทุนวัตถุดิบประเภทสีและสารเคมีในอุตสาหกรรมฟอกย้อมสูงถึงประมาณร้อยละ 50 ของต้นทุนทั้งหมด โดยวัตถุดิบดังกล่าวส่วนใหญ่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ เพราะมีการผลิตในประเทศเพียงบางชนิดเท่านั้น และโรงงานฟอกย้อมต้องแบกรับภาระภาษีนำเข้าวัตถุดิบเหล่านี้ในอัตราสูงถึงร้อยละ 30

ด้วยเหตุที่อุตสาหกรรมนี้สามารถก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มแก่ผ้าได้ เป็นเท่าตัวหรือมากกว่านั้น และการแต่งสำเร็จมีส่วนเป็นอย่างมากในการกำหนดคุณภาพของผ้าที่ผ่านกระบวนการนี้ไปแล้ว หากแต่จุดอ่อนของอุตสาหกรรมนี้ ในด้านการขยายตัวและปรับตัวให้ทันกับอุตสาหกรรมปั่นด้ายและทอผ้า ทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอของไทยสูญเสียโอกาสผลิตผ้าคุณภาพดีไปแข่งขันในตลาดโลก และต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศในการนำเข้าผ้าแต่งสำเร็จที่มีคุณภาพดีจากต่างประเทศ

อุตสาหกรรมช่วงปลาย ได้แก่ การตัดเย็บเสื้อผ้า หมวก และผลิตภัณฑ์จากผ้าอื่นๆ ที่สำคัญคือการตัดเย็บเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นมากและต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ทางเคมีสิ่งทอที่มีประสบการณ์สูง

การตัดเย็บเครื่องนุ่งห่ม ถือว่าเป็นตัวจักรสำคัญที่หล่อให้อุตสาหกรรมสิ่งทอทั้งหมดพัฒนาขึ้นมาและเป็นอุตสาหกรรมที่สามารถทำรายได้จากการส่งออกได้สูงสุดเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่นๆ แต่หากเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่งในกลุ่มเอเชียปักษ์ โดยเฉพาะฮ่องกงที่มีการส่งออกเครื่องนุ่งห่มสูงเป็นอันดับหนึ่งของโลกแล้ว การส่งออกของไทยยังน้อยกว่าฮ่องกงถึง 10 เท่า เนื่องจากการขยายการส่งออกเครื่องนุ่งห่มของไทย ต้องประสบกับอุปสรรคที่สำคัญ นั่นคือการจำกัดการนำเข้าของประเทศคู่ค้าตามข้อตกลง MFA (MULTI-FIBER AGREEMENT) และการที่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบในการตัดเย็บในสัดส่วนค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตสินค้าในตลาดระดับกลางและระดับบน ทั้งนี้เป็นเพราะการผลิตของโรงงานฟอกย้อมไม่สามารถตอบสนองได้ทันต่อการขยายตัวของกลุ่มอุตสาหกรรมช่วงปลาย ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

ในด้านการผลิตจากสถิติของกรมโรงงานในปี 2530 พบว่ามีสถานประกอบการตัดเย็บเครื่องนุ่งห่มกว่า 1,500 โรงงาน ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็ก (ตัวเลขนี้ไม่ได้รวมโรงงานอีกจำนวนมากที่ไม่ได้จดทะเบียนกับกรมโรงงาน) ในด้านการค้าผลผลิตเครื่องนุ่งห่มในปี 2532 แยกเป็นการขายในประเทศประมาณ 956 ล้านบาท และส่งออกประมาณ 658 ล้านบาท มีมูลค่าทั้งสิ้น 57,892 ล้านบาท ส่วนการนำเข้ามีเพียง 0.32 ล้านบาท มูลค่า 54.8 ล้านบาท ผลการค้าในส่วนนี้จึงเกินดุลสูงถึง 57,837 ล้านบาท สำหรับผ้าที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการตัดเย็บของ

ผู้ผลิตชั้นนำในประเทศ ประมาณว่าเป็นผ้าที่ผลิตในประเทศร้อยละ 60 และนำเข้าร้อยละ 40 สาเหตุที่ต้องนำเข้าในสัดส่วนสูงเป็นเพราะข้อจำกัดของโรงงานผอที่ย้อมที่ขยายตัวไม่ทันกับความต้องการ

ในแง่ของเทคโนโลยีการผลิต ผู้ผลิตเครื่องนุ่งห่มสำหรับตลาดระดับกลางและระดับบน มีการพัฒนาโรงงานให้ทันสมัยขึ้นมากทั้งในด้านการจัดการ การใช้เครื่องจักร การจัดผังโรงงาน และการไหลของชิ้นงาน รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบคุณภาพ การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ และการออกแบบจะมาจากบริษัทต่างประเทศที่เป็นผู้ว่าจ้างบริษัทในรูปของการรับช่วงการผลิต (หมายความว่ารวมถึงการตกลงซื้อขายสินค้าภายใต้ชื่อสินค้า การออกแบบ และข้อกำหนดต่างๆ รวมทั้งกำหนดการส่งมอบโดยบริษัทผู้ซื้อจากต่างประเทศ) ระบบรับช่วงการผลิตจากต่างประเทศนี้ นอกจากจะช่วยกระตุ้นให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีแล้ว ยังช่วยให้สามารถเจาะตลาดระดับบนและระดับกลางได้ง่ายขึ้น โดยอาศัยชื่อสินค้าของผู้ว่าจ้าง แต่การผลิตภายใต้ชื่อสินค้าของต่างประเทศ ทำให้ผู้ผลิตได้รับผลตอบแทนไม่เต็มที่และทำให้ผู้ผลิตไทยขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการออกแบบ อย่างไรก็ตามระบบรับช่วงการผลิตระหว่างประเทศ นับได้ว่ามีส่วนช่วยในการขยายตลาดต่างประเทศ และการพัฒนาเทคโนโลยีให้แก่ผู้ผลิตไทยได้มาก

ความสำเร็จของการพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอเท่าที่ผ่านมา โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลจากความได้เปรียบทางด้านแรงงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต้นทุนการผลิตของไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำ สามารถแข่งขันกับคู่แข่งได้ สำหรับโอกาสของการขยายตัวของสิ่งทอไทยในตลาดโลกยังมีช่องทางที่ดีอีกมาก หากแต่ผู้ผลิตจำเป็นต้องเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แข่งขันที่ทวีความรุนแรงขึ้นทั้งทางด้านเทคโนโลยีจากประเทศที่มีพัฒนาการสูงกว่าไทย และในด้านค่าแรงของประเทศที่มีอัตราค่าจ้างต่ำกว่าไทย โดยเฉพาะประเทศจีนและอินโดนีเซีย ซึ่งมีแนวโน้มจะพัฒนาได้รวดเร็ว สถานการณ์ต่างๆ เหล่านี้จะทำให้ผู้ผลิตไทยหันไปเน้นในด้านการพัฒนาเทคโนโลยีและการจัดการ เพื่อก้าวไปสู่การแข่งขันทางด้านคุณภาพในตลาดระดับสูงขึ้น ซึ่งเป็นตลาดที่ไทยจะได้เปรียบด้านค่าแรงต่อประเทศที่ครองตลาดส่วนนี้อยู่ นอกจากนี้ยังสามารถหลีกเลี่ยงการแข่งขันด้านต้นทุนกับประเทศที่มีค่าแรงต่ำอีกด้วย

การพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยควรมุ่งไปในด้านส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ด้วยการลดความบิดเบือนของโครงสร้าง ภาษีอากร และสิทธิประโยชน์ที่ก่อให้เกิดภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นแก่ผู้ผลิตในประเทศ การคุ้มครองอุตสาหกรรมทางการทำให้ผู้ผลิตในประเทศต้องรับภาระภาษีวัตถุดิบในทุกช่วง ซึ่งเป็นภาระที่ทอนความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก ในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ผู้ผลิตเส้นใยประดิษฐ์ต้องรับภาระภาษีนำเข้าวัตถุดิบหลัก ในอัตราร้อยละ 7-25 ผู้ผลิตเส้นด้ายต้องรับภาระภาษีนำเข้าเส้นใยประดิษฐ์ในอัตราร้อยละ 30 ผู้จำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูปต้องรับภาระภาษีนำเข้าผ้าในอัตราร้อยละ 60 (ตารางที่ 5) การปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรนำเข้าทั้งระบบเพื่อลดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจ

ตารางที่ 5: อัตราภาษีศุลกากรนำเข้า และอัตราภาษีการค้าสำหรับผลิตภัณฑ์สิ่งทอ

รายการ	อากรขาเข้า (%)	ภาษีการค้า (%)
วัตถุดิบผลิตเส้นใยโพลีเอสเตอร์	7-35	1.5
ผ้าขน, ใยผ้าขน, เศษผ้าขน	5	1.5
อคริลิกไดโพลีเมอร์	30	1.5
เส้นใยประดิษฐ์	30	9.0
ด้ายในผสมที่ใช้ในการทอ (P/C)	40	9.0
ด้ายที่ทำด้ายใยผ้าขน	30	9.0
เส้นใยไหม	10	1.5
ผ้าทอ	80	1.5
ผ้าถัก	60	1.5

ที่มา: พิกัดอัตราศุลกากร กระทรวงการคลัง

จะเป็นปัจจัยให้อุตสาหกรรมในช่วงต้นเชื่อมโยงและสนับสนุนอุตสาหกรรมช่วงปลายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้สามารถจัดอุปสรรคของการแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มได้

อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (ELECTRONICS INDUSTRY)

อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมปัจจุบัน แม้ว่าอุตสาหกรรมนี้ทำให้มูลค่าเพิ่มภายในประเทศไม่สูงเท่าที่ควร เนื่องจากต้องนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศในสัดส่วนที่สูง แต่ก็มีความสำคัญในด้านการจ้างงานในประเทศ และการลงทุนจากต่างประเทศในปริมาณที่สูงมาก นอกจากนี้อุตสาหกรรมนี้จะทำให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี และมีพัฒนาการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงต่อไป

โครงสร้างของอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์

อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์มีลักษณะโดดเด่นกว่าอุตสาหกรรมอื่นๆ ในแง่ที่โครงสร้างการผลิตของอุตสาหกรรมนี้ สามารถแบ่งแยกกระบวนการผลิตในขั้นตอนต่างๆ ได้อย่างชัดเจน จากจุดเด่นนี้ทำให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์สามารถแบ่งแยกขั้นตอนการผลิตแต่ละขั้น อันประกอบด้วยขั้นตอนการวิจัยพัฒนา การออกแบบ การผลิตและการทดสอบกระจายออกไปตามประเทศต่างๆ เพื่อให้ได้แหล่งผลิตที่มีต้นทุนต่ำสุดในการผลิตแต่ละขั้นตอนได้ ทั้งนี้เนื่องจากในขั้นตอนต่างๆ นั้นจะมีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านสัดส่วนทุนต่อแรงงานและระดับเทคโนโลยีที่ใช้ จึงทำให้ประเทศต่างๆ มีข้อได้เปรียบเสียเปรียบกันในด้านของต้นทุนการผลิตในแต่ละกระบวนการแตกต่างกัน นอกจากนี้ ต้นทุนด้านการขนส่งชิ้นส่วนของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ค่อนข้างต่ำ เพราะชิ้นส่วนและอุปกรณ์ดังกล่าวมักจะมีขนาดเล็กและราคาสูง

ด้วยเหตุนี้บรรดาประเทศผู้ผลิตชั้นนำของโลกไม่ว่าจะเป็นอเมริกา ญี่ปุ่น จึงต่างย้ายฐานผลิตไปสู่ประเทศต่างๆ ตามลักษณะความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ และประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ในข่ายได้รับเลือกให้เป็นแหล่งผลิตในขั้นตอนการผลิตที่เป็นการใช้แรงงานเข้มข้น และในระยะหลังได้มีการพัฒนาไปสู่ขั้นตอนการทดสอบผลิตภัณฑ์บ้างแล้ว ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เงินทุนสูงและใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ส่วนการออกแบบและการวิจัยพัฒนายังนับว่ามีน้อยมาก

สำหรับกระบวนการผลิตของผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ อาจแบ่งขั้นตอนโดยทั่วไปได้ดังนี้

1) การวิจัยและพัฒนา ขั้นตอนนี้จะมีการลงทุนสูงเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ หรือ ปรับปรุงผลิตภัณฑ์ที่อยู่แล้วให้ดีขึ้น ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

2) การออกแบบ ซึ่งประกอบด้วยการออกแบบวงจรอิเล็กทรอนิกส์ การเขียนซอฟต์แวร์ และการออกแบบเชิงเครื่องกลเพื่อกำหนดรูปร่าง วัสดุ และคุณสมบัติของชิ้นส่วนและอุปกรณ์ เป็นต้น

3) การผลิต ขึ้นตอนนี้จะประกอบด้วย การผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ และการประกอบผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ บางขั้นตอนก็ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น การประกอบแผงวงจรไฟฟ้า บางขั้นตอนก็ใช้ทุนเข้มข้น เช่น การผลิต Silicon wafer เป็นต้น

4) การทดสอบ เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการผลิต เพื่อให้ผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกไปจำหน่ายมีคุณภาพและมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ ขั้นตอนนี้ต้องใช้เทคโนโลยีอย่างมาก ตลอดจนบุคคลากรที่มีทักษะสูง

อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย ได้เริ่มต้นอย่างจริงจังในราวทศวรรษที่ 1960 (พ.ศ. 2503-2512) ภายใต้นโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า การผลิตส่วนใหญ่เป็นลักษณะร่วมทุนกับต่างชาติ โดยมุ่งเน้นที่ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ในบ้าน อันได้แก่ วิทยุและโทรทัศน์ นอกจากนี้ก็เป็นผลิตภัณฑ์เครื่องรับโทรทัศน์ TRANSCEIVER และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

ในทศวรรษถัดมา (พ.ศ. 2513-2522) ซึ่งถือว่าเป็นช่วงสำคัญของการเปลี่ยนทิศทางการลงทุนในอุตสาหกรรมนี้ ให้มีโอกาสขยายตัวอย่างกว้างขวางและรวดเร็วขึ้น มีการผลิตแผงวงจรไฟฟ้าเพื่อการส่งออก ซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่างไทยกับบริษัทอเมริกัน ต่อมาการขยายตัวของอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ของไทยได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยในช่วงทศวรรษ 1980 (2523-2532) การลงทุนขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากและกระจายไปในผลิตภัณฑ์ต่างๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนใหญ่เน้นผลิตเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะการผลิตชิ้นส่วนเครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับแผงวงจรไฟฟ้าก็ยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จนสามารถครองตำแหน่งผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ที่มีมูลค่าการส่งออกสูงสุด

ในช่วงปี 2530-2531 การส่งออกของไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วพร้อมๆ กับการที่เศรษฐกิจของไทยขยายตัวในอัตราสูงเกินกว่าร้อยละ 10 ต่อปี ในช่วงนี้มักลงทุนจากประเทศต่างๆ อาทิ ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เอเชียและยุโรป ได้เล็งเห็นว่าไทยมีความเหมาะสมในการใช้เป็นฐานผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นเพื่อการส่งออกสู่ตลาดโลก อุตสาหกรรมหลายชนิดจึงถูกย้ายฐานการผลิตจากประเทศที่มีค่าแรงสูงมาสู่ไทย ในปี 2531 เป็นปีที่มีโครงการในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสูงสุด คือ 170 โครงการ เป็นเงินลงทุนสูงถึง 35,668 ล้านบาท โครงการเหล่านี้เป็นโครงการผลิตเพื่อการส่งออกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 โดยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้เป็นโครงการส่งออกทั้งสิ้น (100%) ผลิตภัณฑ์ในโครงการดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นชิ้นส่วนต่างๆ ของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ทั่วไป ชิ้นส่วนเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์สำนักงาน นอกจากนี้ก็มีชิ้นส่วนและการประกอบเครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือน

การลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมประมาณร้อยละ 98 เป็นของบริษัทต่างชาติและบริษัทร่วมทุนระหว่างไทยกับต่างชาติ ประเทศที่มีบทบาทสูงสุดต่อการลงทุนในอุตสาหกรรมนี้ในประเทศไทย ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และไต้หวัน ตามลำดับ การลงทุนของญี่ปุ่นมีทั้งในลักษณะของการร่วมทุนและการลงทุนเองทั้งหมดในโครงการทุกขนาด สหรัฐอเมริกาจะเลือกลงทุนเองทั้งหมด

ในโครงการขนาดใหญ่ และมีการร่วมทุนกับไทยบ้างในโครงการขนาดกลางและขนาดย่อม ได้เห็น มีการลงทุนในโครงการจำนวนมากแต่เป็นโครงการขนาดกลางและขนาดย่อมทั้งสิ้น มีทั้งที่เป็น ลักษณะร่วมทุนและลงทุนเองทั้งหมด นอกจากนี้ประเทศต่างๆ เหล่านี้ยังมีประเทศในกลุ่มยุโรป ชื่องอก เกาหลี และสิงคโปร์ ที่มีการลงทุนในอุตสาหกรรมนี้ด้วย

ปัจจุบันการพัฒนาอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้เกิดความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ อิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งอาจแบ่งได้ 4 กลุ่มดังนี้คือ

- กลุ่มที่ 1 เครื่องใช้ในครัวเรือน ได้แก่ โทรทัศน์ หลอดภาพโทรทัศน์ เตาอบ ไมโครเวฟ และผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าอื่นๆ อาทิ วิทยุ เครื่องเล่นเทป เครื่องวีดีโอ เครื่องเสียง และชิ้นส่วนต่างๆ ของผลิตภัณฑ์ในกลุ่ม
- กลุ่มที่ 2 อุปกรณ์สำนักงาน ได้แก่ เครื่องไมโครคอมพิวเตอร์ ชิ้นส่วนและอุปกรณ์ ต่างๆ เครื่องโทรสาร
- กลุ่มที่ 3 ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ทั่วไป ได้แก่ แผงวงจรไฟฟ้า แผงวงจรพิมพ์ ตลับ ลูกปืนจิว TRANSISTOR CAPACITOR, DIODE และ RESISTOR เป็นต้น
- กลุ่มที่ 4 อุปกรณ์โทรคมนาคม ได้แก่ เครื่องโทรศัพท์ TRANSCEIVER, CORDLESS TELEPHONE, PAGING RECEIVER และชิ้นส่วนต่างๆ ของเครื่องโทรศัพท์

ในด้านการส่งออก ปัจจุบันผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ของไทยที่มีความสำคัญในการส่งออกสูงสุด ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า รองลงมาคือ กลุ่มเครื่องใช้ไฟฟ้า อาทิเช่น เครื่องวีดีโอ อุปกรณ์ เครื่องเสียงและส่วนประกอบ เครื่องรับวิทยุ โทรศัพท์และส่วนประกอบ นอกจากนี้ยังอุปกรณ์สื่อสารก็เป็นสินค้าส่งออกอีกกลุ่มหนึ่งที่มีการขยายตัว อยู่ในเกณฑ์สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องรับโทรศัพท์และอุปกรณ์ สำหรับรายละเอียดผลิตภัณฑ์ อิเล็กทรอนิกส์ที่มีแนวโน้มขยายตัวที่ดี สรุปได้ดังนี้

1) เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ กิจกรรมในอุตสาหกรรมนี้ส่วนใหญ่ เป็นบริษัทร่วมทุนของต่างชาติ อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และได้เห็น การผลิตส่วนใหญ่จะเน้นผลิตส่วนประกอบคอมพิวเตอร์ และเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ ชนิดที่เป็นไมโคร-คอมพิวเตอร์หรือพีซี

การส่งออกเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบนั้น มีแนวโน้มมาตลอดในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา และในปี 2534 คาดว่าจะมีมูลค่าการส่งออก 44,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นในอัตราที่ชะลอตัวลง คือ ร้อยละ 13.7 เมื่อเทียบกับที่ขยายตัวร้อยละ 44 ในปีก่อน โดยประมาณ ร้อยละ 60-70 ของการส่งออกรวมจะเป็นการส่งออกในรูปส่วนประกอบคอมพิวเตอร์ ให้แก่บริษัทแม่หรือบริษัทสาขาในเครือเดียวกันเพื่อนำไปประกอบเป็นเครื่องคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป ส่วนที่เหลือเป็นการส่งออกในรูปพีซี หรืออุปกรณ์ม่วงต่ออื่นๆ ตลาดส่งออกที่สำคัญได้แก่ สิงคโปร์

สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และไต้หวัน

2) อุปกรณ์สื่อสาร ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมอุปกรณ์สื่อสารมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราสูง เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของโลกได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้ความต้องการอุปกรณ์สื่อสารทั้งในและต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นตามการขยายตัวของการสื่อสารและโทรคมนาคม ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ ทำให้ในปี 2533 การส่งออกอุปกรณ์สื่อสารมีมูลค่ารวมสูงถึง 4,428.7 ล้านบาท เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 80.1 เมื่อเทียบกับมูลค่าการส่งออก 2,458.4 ล้านบาทของปีก่อนหน้า โดยส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวของการส่งออกเครื่องรับโทรทัศน์และอุปกรณ์และเครื่องรับ-ส่งวิทยุโทรเลข สำหรับตลาดส่งออกที่สำคัญก็คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ในด้านการนำเข้าผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ที่มีมูลค่าสูง คือ แผงวงจรไฟฟ้าและชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ รองลงมาเป็นการนำเข้าอุปกรณ์โทรคมนาคม ชิ้นส่วนทั่วไป และชิ้นส่วนเครื่องใช้ในบ้าน การนำเข้าผลิตภัณฑ์และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ที่มีมูลค่าสูงนี้ ทำให้ดุลการค้าในกลุ่มผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ขาดดุลค่อนข้างสูง

คงเป็นที่ยอมรับกันว่า อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์เป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการขยายตัวสูง โดยมีลักษณะที่ได้เปรียบจากโครงสร้างการผลิตและการตลาดที่คว : เอื้ออำนวย กล่าวคือ ในด้านการผลิต จากความหลากหลายของอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ประเทศไทยมีโอกาสที่จะเลือกพัฒนาอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ให้เหมาะสมกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศได้ ในด้านการตลาดนั้น ความต้องการใช้ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับเพื่อความบันเทิงและความสะดวกสบายในครัวเรือน ความรวดเร็วและแม่นยำในการส่งข่าวสารข้อมูลทางธุรกิจ และการเพิ่มประสิทธิภาพสำหรับงานอุตสาหกรรม ได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพราะนอกจากเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีสมรรถนะในการใช้งานสูงแล้ว ยังมีพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่รวดเร็ว สามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้บริโภค โรงงานอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจอื่นๆ ได้อย่างกว้างขวาง

จะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์มีศักยภาพในการขยายตัวสูง นอกจากนี้ ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ยังมีความเชื่อมโยงสูงทั้งในกลุ่มผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ด้วยกัน เนื่องจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมักประกอบด้วยอุปกรณ์และชิ้นส่วนจำนวนมาก และกับผลิตภัณฑ์อื่นๆ เช่น การใช้ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์กับเครื่องจักร รถยนต์ หรือเครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน

ความหลากหลายของอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ส่งผลให้ประเทศที่มีสภาพแวดล้อมและระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันสามารถเลือกพัฒนาการผลิตผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ที่เหมาะสมกับทรัพยากรของตนได้ สำหรับประเทศไทย อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์จะกระจุยอยู่กับผลิตภัณฑ์ที่มีความเข้มข้นของการใช้แรงงานสูง โดยเทคโนโลยีในการผลิตยังต้องพึ่งพาจากต่างประเทศเป็นหลัก

ความบิดเบี้ยวของโครงสร้างภาษีอากรนำเข้า ได้ส่งผลให้ผู้ผลิตต้องรับภาระภาษีอากรขาเข้าวัตถุดิบ ชิ้นส่วนอุปกรณ์ ตลอดจนเครื่องมือวัดและทดสอบในอัตราสูง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อผู้ผลิตขนาดเล็กและขนาดกลางที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากมาตรการสิทธิประโยชน์ที่ชัดเจน ความลำเอียงของโครงสร้างภาษีได้ การปรับโครงสร้างภาษีอากรขาเข้าให้มีความเป็นกลางและลดอัตราลงเป็นการทั่วไป เพื่อลดระดับการคุ้มครอง จะช่วยเกื้อหนุนประสิทธิภาพในการผลิตและการพัฒนาเทคโนโลยี ตลอดจนช่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมที่สนับสนุนการประกอบผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ เช่น การผลิตชิ้นส่วนพลาสติก การผลิตชิ้นส่วนโลหะ และการผลิตแม่พิมพ์สำหรับชิ้นส่วน เป็นต้น ให้สามารถเชื่อมโยงและขยายตัวตามการส่งออกบางผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อุตสาหกรรมรองเท้า (FOOTWEAR INDUSTRY)

อุตสาหกรรมรองเท้าเป็นอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา เนื่องจากความต้องการภายในประเทศ และต่างประเทศขยายตัวเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งจากการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ทำให้สามารถพัฒนารูปแบบที่ทันสมัยและมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของตลาดต่างประเทศ ทั้งนี้เป็นผลมาจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล การย้ายฐานการผลิตของผู้ผลิตรายใหญ่ของโลก เช่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ มายังประเทศไทย ตลอดจนการผลิตภายใต้เครื่องหมายการค้าของต่างประเทศ ทำให้การส่งออกเป็นไปได้ง่าย จากการที่เป็นที่รู้จักกันดี และการยอมรับในคุณภาพสินค้า จึงทำให้ปริมาณการส่งออกรองเท้าของไทยในช่วงหลังๆ เพิ่มขึ้นอย่างมาก จนถึงปัจจุบันการส่งออกรองเท้าของไทยมีมูลค่าสูงเป็นอันดับ 1 ใน 10 ของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมไทย นอกจากนี้การผลิตรองเท้ายังจัดได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่ทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มและมีการจ้างงานสูงอีกด้วย

โครงสร้างของอุตสาหกรรมรองเท้า

อุตสาหกรรมรองเท้าได้พัฒนาตัวเองจากที่เคยผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศเป็นหลัก มาสู่การผลิตเพื่อการส่งออก โดยมีโรงงานขนาดใหญ่ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนทำการผลิตทั้งที่เป็นรองเท้าสำเร็จรูปและชิ้นส่วนรองเท้า ซึ่งทำให้การผลิตมีลักษณะครบวงจรมากขึ้น

รองเท้าที่ไทยผลิตสามารถจำแนกตามลักษณะการใช้งาน และวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตได้เป็น 4 ประเภทคือ

ประเภท	วัตถุดิบ	ลักษณะการผลิต
1. รองเท้ายางและผ้าใบ	ส่วนบนทำด้วยผ้าใบ ผ้าฝ้าย ผ้าใยสังเคราะห์ พื้นทำด้วยยางธรรมชาติ ยางสังเคราะห์	รองเท้ายางส่วนใหญ่ผลิตเพื่อส่งออก โดยอาศัยการออกแบบ และทดสอบจากต่างประเทศ
2. รองเท้าแตะ		
- ประเภทฟองน้ำ	ยางธรรมชาติ PVC พื้นทำด้วย EVA หรือ PVC ผสมยางหรือยางล้วน	ส่วนใหญ่ผลิตโดยโรงงานขนาดเล็ก เพื่อขายในประเทศ
- ประเภทใส่ชายหาดและทั่วไป	ส่วนบนทำด้วยผ้า หนังเทียม พื้นทำด้วยยางธรรมชาติหรือ EVA ผสมยาง	โรงงานขนาดใหญ่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นหลัก
- ประเภทแฟชั่น	วัสดุตกแต่งใช้หนังเทียมสีต่างๆ เชือก ปอ พื้นทำด้วย EVA หรือ EVA ผสมยาง	ผู้ผลิตรายย่อยจำนวนมากผลิตเพื่อขายในประเทศ ส่วนการผลิตเพื่อการส่งออกจะเป็นโรงงานขนาดใหญ่ใช้เครื่องมือทันสมัยคุณภาพได้มาตรฐานการผลิตมีทั้งผลิตตามมาตรฐานทั่วไป และตามความนิยม ตามแฟชั่น
3. รองเท้าหนัง	ส่วนใหญ่ทำด้วยหนังเทียมและหนังแท้ขึ้นกับคุณภาพรองเท้า	การผลิตมีทั้งผลิตตามมาตรฐานทั่วไป และตามความนิยม ตามแฟชั่น
4. รองเท้ายางและพลาสติก	ยางธรรมชาติ และ PVC	โรงงานขนาดใหญ่ขนาดกลาง จะผลิตเพื่อการส่งออก ส่วนรายเล็กๆ ผลิตเพื่อขายในประเทศ รูปแบบเปลี่ยนแปลงตามแฟชั่นตลอดเวลา

อุตสาหกรรมรองเท้าที่ดำเนินการผลิตเพื่อการส่งออกจะมีลักษณะการผลิต 3 ลักษณะ คือ

1) ผู้ผลิตในประเทศซื้อลิขสิทธิ์จากบริษัทแม่ในต่างประเทศ เพื่อดำเนินการผลิตและจำหน่ายเอง การผลิตตามใบอนุญาตนี้จะต้องมีการทำสัญญา โดยมีอายุตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่เป็นการผลิตเพื่อส่งออก มีส่วนน้อยที่จำหน่ายภายในประเทศ

2) บริษัทผู้ผลิตในประเทศ รับจ้างผลิตตามคำสั่งที่ได้รับจากบริษัทผู้ผลิตรองเท้าที่มีชื่อเสียงในต่างประเทศ และใช้เครื่องหมายการค้าของผู้ว่าจ้าง โดยผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้ออกแบบกำหนดขนาดและใช้วัตถุดิบตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด รองเท้าที่ผลิตในกรณีนี้ส่วนใหญ่เป็นรองเท้ากีฬาและผ้าใบ โดยผลิตเพื่อส่งออกไปยังประเทศผู้ว่าจ้างทั้งหมด ผู้ผลิตไม่มีสิทธิเป็นผู้จัดจำหน่าย

3) การผลิตโดยใช้เครื่องหมายการค้าของตนเอง และผู้ผลิตเป็นผู้ออกแบบเองด้วย ส่วนใหญ่จะจำหน่ายภายในประเทศ

การผลิตรองเท้าโดยทั่วไปใช้วัตถุดิบภายในประเทศ นอกนั้นเป็นวัตถุดิบนำเข้า ยกเว้นรองเท้ากีฬาและรองเท้าผ้าใบที่ผลิตเพื่อการส่งออก ส่วนใหญ่จึงต้องนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ และเมื่อพิจารณาโครงสร้างต้นทุนการผลิต ซึ่งประกอบด้วยวัตถุดิบถึงร้อยละ 70 โดยเป็นวัตถุดิบนำเข้า (ร้อยละ 42) วัตถุดิบในประเทศ (ร้อยละ 28) รองลงมาเป็น ค่าแรงงาน (ร้อยละ 15) และค่าวัสดุที่เหลือ (ร้อยละ 8) จะเห็นว่าค่าแรงงานมีสัดส่วนสูงคิดเป็นร้อยละ 15 ของต้นทุนการผลิต ทั้งนี้เนื่องจากอุตสาหกรรมรองเท้าเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก และประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีค่าแรงถูกเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว จึงเป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนต่างชาติย้ายฐานการผลิตเข้ามาสู่ประเทศ โดยเฉพาะผู้ผลิตรองเท้าที่สำคัญของโลก ได้แก่ ไต้หวันและเกาหลีใต้ ที่ต่างประสบปัญหาต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ประกอบกับการถูกตัดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) ในตลาดสหรัฐ ทำให้ประเทศไทยสามารถเข้าไปแทนที่ตลาดในสหรัฐได้มากขึ้น ส่งผลให้อุตสาหกรรมรองเท้าของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ รองเท้าไทยยังได้รับการพัฒนาทั้งระบบการผลิต รูปแบบ และคุณภาพให้อยู่ในระดับมาตรฐานสากล จากการได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ผ่านการรับจ้างการผลิตและ/หรือการร่วมทุนกับนักลงทุนต่างชาติ

ปัจจุบันผู้ประกอบการผลิตรองเท้ามีประมาณว่า 2,000 ราย กำลังการผลิตรวมทั้งประเทศประมาณ 300 ล้านคู่ต่อปี มีการจ้างงานมากกว่า 70,000 คน สำหรับผู้ผลิตที่ได้รับการอนุมัติส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ถึงปี 2533 มีจำนวน 185 ราย ทั้งนี้รวมผู้ผลิตชิ้นส่วนรองเท้าด้วย ที่เปิดดำเนินการแล้วมี 61 ราย กำลังการผลิตรวมประมาณ 156 ล้านคู่ต่อปี โดยประมาณร้อยละ 80 เป็นการผลิตเพื่อส่งออก

รองเท้าที่มีการผลิตมากที่สุด คือ รองเท้ากีฬา ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดต่างประเทศมาก ผู้ผลิตรองเท้าที่ได้รับการอนุมัติส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

มีถึง 97 ราย ส่วนใหญ่จะผลิตโดยใช้เครื่องมือการดำจากต่างประเทศ

โรงงานที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในระยะหลังเป็นไปในรูปการร่วมทุนกับต่างประเทศมากขึ้น ประเทศที่เข้ามาลงทุนในไทยมากที่สุด คือ ไต้หวัน รองลงมา ได้แก่ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ฯลฯ

การนำเข้ารองเท้าและชิ้นส่วนของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นลำดับจากที่มีมูลค่าประมาณ 60 ล้านบาทในปี 2528 ได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 680 ล้านบาทในปี 2533 โดยร้อยละ 80 เป็นการนำเข้าชิ้นส่วนรองเท้า แม้ว่าประเทศไทยจะสามารถผลิตรองเท้าประเภทต่างๆสนองความต้องการภายในประเทศ (ที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี) ได้อย่างเพียงพอ แต่ผู้บริโภคบางส่วนยังนิยมรองเท้าจากต่างประเทศ ส่วนใหญ่เป็นรองเท้ากีฬา รองเท้าหนัง รองเท้าผ้าใบ โดยมีมูลค่าการนำเข้ารองเท้าเพิ่มขึ้นจากประมาณ 20 ล้านบาทในช่วงก่อนปี 2531 เป็นประมาณ 155 ล้านบาทในปี 2533

สำหรับชิ้นส่วนรองเท้ามีมูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากประมาณ 30 ล้านบาทในปี 2528 เป็นประมาณ 525 ล้านบาทในปี 2533 ทั้งนี้เพื่อใช้ในการผลิตรองเท้าในประเทศที่มีการเติบโตเพิ่มขึ้น

ตลาดนำเข้ารองเท้ากีฬาและชิ้นส่วนรองเท้าที่สำคัญ คือ ไต้หวัน เกาหลีใต้ ส่วนรองเท้าหนังและหนังอัดส่วนใหญ่นำเข้าจากยุโรป ได้แก่ เยอรมัน อิตาลี และฝรั่งเศส

การส่งออกรองเท้าทุกประเภทในระหว่างปี 2530-2532 เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 63.5 ต่อปี โดยเฉพาะการส่งออกรองเท้ากีฬาและผ้าใบที่ตลาดต่างประเทศมีความต้องการเพิ่มสูงขึ้นมาก อันสืบเนื่องมาจากการรณรงค์เรื่องสุขภาพ และการส่งเสริมการออกกำลังกายของตลาดสหรัฐและยุโรป

ในปี 2533 การส่งออกรองเท้าทุกประเภทมีประมาณ 20,219.5 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากระยะเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 49.5 แยกเป็นการส่งออกรองเท้ากีฬามูลค่า 10,723.9 ล้านบาท หรือมีส่วนถึงร้อยละ 53 ของมูลค่าการส่งออกรองเท้าและชิ้นส่วนของรองเท้าทุกประเภท และมีมูลค่าเพิ่มขึ้นร้อยละ 58.8 จากช่วงเดียวกันของปี 2532 รองลงมาได้แก่ รองเท้าหนัง หนังอัด มีสัดส่วนร้อยละ 11.5 รองเท้ายางและพลาสติก (ร้อยละ 11.4) รองเท้าแตะ (ร้อยละ 11.2) รองเท้าผ้าใบ (ร้อยละ 6.6) และชิ้นส่วนรองเท้า (ร้อยละ 6.1)

สำหรับในปี 2534 การส่งออกรองเท้ามีมูลค่าประมาณ 24,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 18.7 จาก 20,219.5 ล้านบาท ในปี 2533 การส่งออกที่ชะลอตัวลงนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความซบเซาในตลาดตะวันออกกลางที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจถดถอยจากผลของสงครามที่ผ่านมา แต่ตลาดที่สำคัญส่วนใหญ่ยังมีแนวโน้มดี เช่น ตลาดสหรัฐอเมริกา และยุโรป นอกจากนี้ผู้ส่งออกได้มีความพยายามขยายตลาดไปทางเอเชียมากขึ้น จึงไม่ส่งผลกระทบต่อยอดส่งออกมากนัก

อุตสาหกรรมรองเท้าของไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรองเท้าคุณภาพที่ส่งออกไปขายต่างประเทศ ยังต้องพึ่งพาการนำเข้าวัตถุดิบ เนื่องจากผู้ผลิตในไทยยังไม่สามารถผลิต

วัตถุดิบได้เพียงพอกับความต้องการที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และวัตถุดิบหลักที่ใช้ก็มีราคาสูงเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุดิบต่างประเทศ เช่น หนังสัตว์ต่างๆ โยสังเคราะห์ และสารเคมีสำหรับฟอกหรือย้อม เป็นต้น

เท่าที่ผ่านมา ผู้ผลิตรองเท้าส่งออกของไทยอาศัยความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนแรงงานในการขยายการผลิตและการส่งออก แม้ว่าจะเสียเปรียบคู่แข่ง เช่น เกาหลีใต้ ได้หัวในด้านต้นทุนวัตถุดิบก็ตาม อย่างไรก็ตามในระยะยาว ความได้เปรียบในปัจจัยด้านต้นทุนแรงงานจะลดลงตามลำดับ และภาระทางด้านต้นทุนวัตถุดิบที่ผู้ผลิตรองเท้าต้องรับอันเนื่องมาจากนโยบายการคุ้มครองอุตสาหกรรมในช่วงต้นและกลาง ลักษณะการจัดเก็บอากรขาเข้าในอัตราสูง (ตารางที่ 6) จะเป็นสิ่งบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ แม้ว่าผู้ผลิตบางรายจะพยายามเพิ่มสัดส่วนของวัตถุดิบภายในประเทศ โดยเฉพาะพวกรพลาสติคและหนังยาง แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความเพียงพอ และราคา โอกาสในการขยายตัวของอุตสาหกรรมรองเท้าจึงขึ้นกับความสามารถในการลดต้นทุนของวัตถุดิบหลักในการผลิต ซึ่งจะเป็นไปได้เพียงใดก็ขึ้นกับอุตสาหกรรมที่ผลิตชิ้นส่วนและวัตถุดิบในช่วงต้นของอุตสาหกรรมรองเท้าว่าจะสามารถลดต้นทุนและขยายการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ มาตรการที่รัฐบาลควรดำเนินการก็คือการปรับโครงสร้างอากรขาเข้า โดยลดอัตราอากรเป็นการทั่วไป เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตวัตถุดิบในช่วงต้นสามารถลดต้นทุน และขยายการผลิตเพื่อรองรับและสนับสนุนอุตสาหกรรมการผลิตรองเท้าส่งออกได้อย่างพอเพียงที่จะสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้

อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก (PLASTIC PRODUCTS INDUSTRY)

อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติกในประเทศไทย เริ่มต้นจากการมุ่งผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าในช่วงปี พ.ศ. 2500 โดยในระยะแรกนั้น วัตถุดิบหลักที่ใช้ในการผลิต อันได้แก่เม็ดพลาสติก ต้องนำเข้าจากต่างประเทศทั้งสิ้น การขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก จนกระทั่งสามารถส่งออกไปขายในตลาดต่างประเทศเกิดขึ้นนับแต่ปี 2515 เป็นต้นมา หลังจากที่มีการผลิตเม็ดพลาสติกภายในประเทศได้แล้ว และในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 2529 อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติกก็มีบทบาทอย่างมากในการส่งออกของประเทศไทย

โครงสร้างอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก

พลาสติกเป็นผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นในขั้นปลายของอุตสาหกรรมปิโตรเคมี โดยทั่วไปแล้วจึงอาจแบ่งอุตสาหกรรมพลาสติกออกได้เป็น 2 ช่วงคือ ช่วงแรก เป็นอุตสาหกรรมผลิตเม็ดพลาสติกหรือพลาสติกกึ่งสำเร็จรูป ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นปลาย อุตสาหกรรมนี้มีกระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีที่สลับซับซ้อนและมีความเข้มข้นของการใช้ทุนสูง ช่วงที่สอง ได้แก่ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติกซึ่งใช้เม็ดพลาสติกจากอุตสาหกรรมช่วงแรกเป็นวัตถุดิบ

ตารางที่ 6: อัตราภาษีศุลกากรนำเข้า และอัตราภาษีการค้าสำหรับผลิตภัณฑ์รองเท้า

รายการ	อากรขาเข้า (%)	ภาษีการค้า (%)
หนังดิบ	30	1.5
หนังฟอก	10	9.0
ผ้าใบ	50	9.0
ยางพารา	-	1.5
ยางสังเคราะห์	25	1.5
พื้นรองเท้า, ส้นรองเท้า,	40	1.5
ส้นแข็ง, เครื่องหุ้มขา และส่วนประกอบ	30	9.0
ตะปูติดพื้นรองเท้ากีฬาว	10	9.0
กาว	35	1.5
ด้าย	30	9.0
ซีป	60	9.0
ตาขอ, ห่วง, ตะโก	40	9.0
กระดุม	60	9.0

ที่มา: นิกิตอัตราศุลกากร กระทรวงการคลัง

หลักในการนำมาแปรรูป เพื่อใช้ในงานอุตสาหกรรมต่างๆ หรือ เพื่อนำไปประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูปจำหน่ายให้กับผู้บริโภค เช่น ท่อน้ำ ภาชนะเครื่องใช้ต่างๆ เป็นต้น อุตสาหกรรมในช่วงที่สองนี้เป็นอุตสาหกรรมที่ไม่ต้องใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่ซับซ้อน และมีความเข้มข้นของทุนไม่มากนัก

ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการกิจการผลิตเม็ดพลาสติกชนิดต่างๆ อยู่ 6 กิจการ ส่วนโรงงานผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกมีอยู่ประมาณกว่า 1,300 แห่ง โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในกรุงเทพฯ และบริเวณปริมณฑล

ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่สำคัญซึ่งผลิตขึ้นในประเทศ ได้แก่

- 1) ภาชนะเครื่องใช้เมลามีน
- 2) กระสอบพลาสติก
- 3) หนังสติ๊ก
- 4) ท่อและข้อต่ออุปกรณ์พีวีซี
- 5) ของเล่นพลาสติก
- 6) ดอกไม้และต้นไม้พลาสติก

สำหรับต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติกนั้น ค่าใช้จ่ายในด้านวัตถุดิบหลักคือ เม็ดพลาสติกหรือผงพลาสติก จะมีสัดส่วนสูงในราวร้อยละ 30-60 ของต้นทุนทั้งสิ้น โดยผลิตภัณฑ์ภาชนะและเครื่องใช้เมลามีนและดอกไม้พลาสติก ประมาณร้อยละ 30 ส่วนผลิตภัณฑ์ท่อและอุปกรณ์พีวีซี และของเล่นพลาสติก ประมาณร้อยละ 60 ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการขยายการผลิตเม็ดพลาสติกในประเทศเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นผู้ประกอบการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกจึงยังต้องนำเข้าเม็ดพลาสติกจากต่างประเทศ โดยส่วนใหญ่จะนำเข้าจากประเทศญี่ปุ่น เยอรมัน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสาธารณรัฐประชาชนจีน ความได้เปรียบของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติกของไทยจะอยู่ที่แรงงาน ซึ่งยังมีค่าจ้างที่ต่ำกว่าประเทศผู้ผลิตอื่นที่สำคัญในยุโรปหรือประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย เพราะแม้ว่าการผลิตจะต้องใช้เครื่องจักร ซึ่งส่วนใหญ่นำเข้าจากต่างประเทศ แต่ในบางขั้นตอนของกระบวนการผลิต จำเป็นจะต้องใช้แรงงาน เช่น การประกอบส่วนต่างๆ ของดอกไม้พลาสติก การแต่งขอบ และขัดเงา เป็นต้น

การขยายตัวของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก อย่างรวดเร็วในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาสามารถสนองตอบต่อความต้องการภายในประเทศจนทำให้ตลาดภายในประเทศใกล้ถึงจุดอิ่มตัว ดังนั้นโอกาสของการขยายตัวของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติกในอนาคต จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการส่งออก ไปตลาดต่างประเทศเป็นสำคัญ

ในช่วงยุคต้นของการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกในประเทศไทย ดุลการค้าของหมวดพลาสติกขาดดุลโดยตลอด เนื่องจากผลิตภัณฑ์พลาสติกส่วนใหญ่ยังไม่สามารถผลิตทดแทนการนำเข้า

ได้เพียงพอ แต่หลังจากปี พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นปีที่ไทยเริ่มส่งออกผลิตภัณฑ์พลาสติก ขนาดของการขาดดุลการค้าของผลิตภัณฑ์พลาสติกลดลงอย่างต่อเนื่อง และกลับเป็นการเกินดุลครั้งแรกในปี พ.ศ. 2523 อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาดุลการค้าของหมวดพลาสติกจะพบว่ายังมีการขาดดุลอย่างมาก เพราะการขยายตัวของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก ได้ส่งผลให้มีการนำเข้าวัตถุดิบ อันได้แก่ ผงและเม็ดพลาสติกเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ประเภทของผลิตภัณฑ์พลาสติกของไทยที่มีการค้าเกินดุลจะเป็นผลิตภัณฑ์ซึ่งกระบวนการผลิตมีความเข้มข้นของการใช้แรงงานสูง เช่น กุญแจพลาสติก และภาชนะพลาสติก เครื่องใช้บนโต๊ะอาหารและในครัว ผ้าปูโต๊ะ ผ้าผืน เครื่องประดับตกแต่ง ของเล่น และต้นไม้และดอกไม้ประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์ซึ่งพึ่งพาตลาดต่างประเทศมากโดยมีสัดส่วนของการจำหน่ายไปต่างประเทศต่อการผลิตในระดับสูงกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไป ได้แก่ ต้นไม้และดอกไม้ประดิษฐ์ ภาชนะและเครื่องใช้เมลามีน และของเล่น หากพิจารณามูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์ทั้งหมดของไทย ปรากฏว่าจะมีการกระจุกตัวอยู่กับผลิตภัณฑ์เพียงไม่กี่ประเภทคือ กุญแจและภาชนะพลาสติก เครื่องใช้บนโต๊ะอาหารและในครัว เสื้อกันฝนและกางเกง โดยผลิตภัณฑ์ประเภทดังกล่าวมีสัดส่วนรวมกันถึงกว่าร้อยละ 80 ของมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์พลาสติกทั้งหมด

จะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติกในประเทศไทย มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในด้านปัจจัยแรงงานเท่านั้น ในส่วนของต้นทุนวัตถุดิบจะเสียเปรียบประเทศคู่แข่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย ในระยะยาวแล้วลู่ทางและโอกาสในการส่งออกผลิตภัณฑ์พลาสติกของไทย คงจะไม่สามารถพึ่งพิงความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนแรงงานได้ ค่าแรงที่เพิ่มขึ้นจะกัดกร่อนความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยให้ลดลงไป และปัจจัยที่จะเป็นตัวกำหนดการขยายตัวของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก ได้แก่ การคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ผลิตวัตถุดิบในช่วงต้น เช่น เม็ดพลาสติก โดยรัฐได้จัดเก็บอากรขาเข้าเม็ดพลาสติกในอัตราสูง (ตารางที่ 7) ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติกต้องแบกรับภาระการคุ้มครองดังกล่าว และเป็นปัจจัยที่จำกัดความสามารถในการแข่งขันของผลิตภัณฑ์พลาสติกไทยในตลาดระหว่างประเทศ เพื่อขจัดขีดจำกัดดังกล่าว ทางภาครัฐควรปรับปรุงโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าทั้งระบบเพื่อให้การผลิตในช่วงต้นและช่วงปลายมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ด้วยการลดอัตราอากรขาเข้าเป็นการทั่วไปไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมในช่วงต้นหรือช่วงปลาย เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าสำเร็จรูปที่ส่งออกไปขายยังตลาดต่างประเทศ

ตารางที่ 7 : อัตราภาษีศุลกากรนำเข้า และอัตราภาษีการค้าสำหรับพลาสติก

รายการ	อากรขาเข้า (%)	ภาษีการค้า (%)
เม็ดพลาสติก ชนิด POLYETHYLENE : PE	40	1.5
เม็ดพลาสติก ชนิด POLYPROPELENE : PP	40	1.5
เม็ดพลาสติก ชนิด POLYSTYRENE : PS	40	1.5
เม็ดพลาสติก ชนิด POLYVINYL CHLORIDE : PVC	40	1.5

ที่มา : นิคมอัตราศุลกากร กระทรวงการคลัง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรง และผู้ผลิตสินค้าขึ้นกลาง

ถ้าได้มีการแบ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตเพื่อการส่งออกขึ้นกลาง และผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรง เราสามารถจะแบ่งกฎหมายออกได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็น 7 กลุ่มดังกล่าไว้ในตารางที่ 4 ข้างต้น แต่น่าสังเกตว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งโรงงานและการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมโดยทั่วไป กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการประกอบกิจการกฎหมายควบคุมมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการพาณิชย์ มิได้กำหนดหรือบัญญัติให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในระหว่างผู้ผลิตเพื่อการส่งออกขึ้นกลาง หรือ โดยตรงแต่ประการใดเลย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ผลิตทั้งสองประเภทตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน แต่ถ้ามาพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน จะเห็นได้ว่า กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ได้สนับสนุนผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรงมากกว่าผู้ผลิตขึ้นกลาง นอกจากนั้น กลุ่มกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสิทธิประโยชน์ของผู้ผลิตทั้งสองประเภท ได้แก่ กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี ไม่ว่าจะเป็นภาษีศุลกากร หรือภาษีรายได้ของนิติบุคคล ด้วยเหตุนี้การพิจารณาและหยิบยกประเด็นให้เห็นถึงความได้เปรียบในเชิงกฎหมายของผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรง จึงเป็นของจำเป็น

ความได้เปรียบในเชิงกฎหมายของผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรง

รัฐบาลไทยมีนโยบายต้องการส่งเสริมการลงทุนในประเทศไม่ว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศนั้นจะเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกหรือไม่ก็ตาม แต่กระนั้น ถ้าพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 5-6-7 จะพบว่า แผนดังกล่าวเน้นเรื่องการส่งออกมาก อันเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นจะต้องมีกฎหมายเพื่อทำให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล มาตรา 16 ของพรบ. ส่งเสริมการลงทุนได้มีมติรับรองในเรื่องนี้ว่า

"กิจการที่คณะกรรมการจะพึงให้การส่งเสริมการลงทุนได้ ต้องเป็นกิจการที่สำคัญ และเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ กิจการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ กิจการที่ใช้ทุน แรงงาน หรือบริการในอัตราสูงหรือกิจการที่ใช้ผลิตผลการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่ากิจการนั้นยังไม่มีในราชอาณาจักร หรือมีในราชอาณาจักรไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย

ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุน โดยจะกำหนดเงื่อนไขในการให้การส่งเสริมไว้ด้วยก็ได้ และจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวในเวลาใดก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่ากิจการใดที่ได้ประกาศให้การส่งเสริมการลงทุนตามวรรคสอง หมดความจำเป็นที่จะต้องให้การส่งเสริมการลงทุนต่อไปแล้ว คณะกรรมการจะประกาศงดให้การส่งเสริมการลงทุนกิจการนั้นไว้ชั่วคราว หรือเป็นการถาวรก็ได้"

จากการพิจารณาตามตรานี้พบว่า กฎหมายได้ให้มาตรการส่งเสริม แก่ผู้ประกอบการกิจการผลิตเพื่อส่งออก ไปจำหน่ายต่างประเทศ แต่ก็มีได้กีดกันหรือไม่สนับสนุนผู้ผลิตชั้นกลางที่ประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์ในทางด้าน เศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว มักจะส่งเสริมผู้ผลิตเพื่อการส่งออกเสียมากกว่า อีกประการหนึ่งกิจการของผู้ผลิตชั้นกลางก็มักเป็นกิจการที่กระทำขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อเนื่องแก่ผู้ประกอบการส่งออกเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่มิใช่กิจการซึ่งได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญโดยตรง ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศเท่าใดนัก ดังนั้น การที่ผู้ผลิตชั้นกลางจะมาขอรับการส่งเสริมการลงทุน จึงเป็นการยากต่อการได้รับการส่งเสริม ยิ่งไปกว่าผู้ผลิตเพื่อการส่งออกจึงอาจจะกล่าวได้ว่า โดยผลแห่ง ม.16 แม้จะไม่มี การแบ่งแยกระหว่างผู้ผลิตชั้นกลางหรือผู้ผลิตเพื่อการส่งออก แต่ในทางปฏิบัติแล้วผู้ได้รับประโยชน์คือ ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรงเสียมากกว่า

รูปแบบของสิทธิประโยชน์ที่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกจะได้รับ ภายใต้ พ.ร.บ. การส่งเสริมการลงทุนมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไป อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น สิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กล่าวคือ คณะกรรมการมีอำนาจอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรได้ตามที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร แม้จะ ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขทั่วไปที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. คนเข้าเมือง (ม.24) ก็ตาม ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรงอาจจะนำเอาช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเพื่อช่วยเหลือการทำงานภายใต้ระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด โดยอาจจะเป็นการยกเว้น กฎหมายทั่วไปว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว (มาตรา 26) ก็ได้ จากความจริงดังกล่าวทำให้เห็นว่าผู้ผลิตชั้นกลางจะไม่ได้ได้รับประโยชน์จากกฎหมายดังกล่าวอย่างใดเลย

แต่เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดที่ทำให้สิทธิประโยชน์ของผู้ผลิตชั้นกลางได้รับน้อยกว่าผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรง ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรทั้งหลาย กฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนถูกควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งเป็นสำนักงานภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ส่วนพ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรม ในขณะที่ พ.ร.บ. ศุลกากร และพ.ร.บ. ชดเชยภาษีการส่งออก อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เป้าหมายของกฎหมายทั้งหลายเหล่านี้มุ่งส่งเสริมการส่งออกทั้งสิ้น โดยวางมาตรการส่งเสริมทางด้านภาษี คือลดการเก็บภาษี การคืนภาษี หรือยกเว้นการเก็บภาษี และเป็นการเพิ่มภาระให้แก่คู่แข่งภายในประเทศด้วยวิธีการเลือกปฏิบัติมากกว่าการใช้หลักการของความโปร่งใส (เช่น การบังคับใช้พ.ร.บ. ศุลกากร ประมวลรัษฎากร เป็นต้น) ไม่มีการนำหลักการไม่เลือกปฏิบัติมาใช้ อีกประการหนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการที่กฎหมาย

ให้อำนาจหน่วยงานที่แตกต่างกันเช่นนี้ อาจก่อให้เกิดการไม่ประสานงานในด้านนโยบาย และการปฏิบัติงานก็ได้

1. พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน 2520

พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนได้รวมมาตรการสนับสนุนทางด้านภาษีอากร ซึ่งผู้ผลิตเพื่อการส่งออกจะได้รับในทางด้าน ยกเว้นอากรขาเข้า และหรือภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร (ม.28) ^{1/} นอกจากนั้น ยังได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้า และภาษีการค้า ไม่เกินร้อยละ 90 ของอัตราปกติ สำหรับวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร (ม.30) ^{2/} ในบางกรณี ภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิ ที่ได้จากการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริม อาจได้รับการยกเว้นด้วย (ม.31) ^{3/}

ในกรณีที่มูลค่าแห่งกิตติสิทธิ์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่นจากผู้ได้รับการส่งเสริม ตามสัญญาที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ให้ได้รับยกเว้น ไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษี

^{1/} มาตรา 28 ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมจะได้รับยกเว้นอากรขาเข้า และหรือภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรตามที่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ แต่เครื่องจักรนั้นต้องไม่เป็นเครื่องจักรที่ผลิตหรือประกอบได้ในราชอาณาจักร ซึ่งมีคุณภาพใกล้เคียงกันกับชนิดที่ผลิตในต่างประเทศ และมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้

^{2/} มาตรา 30 ในกรณีที่มิเหตุอันสมควร คณะกรรมการจะให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าไม่เกินร้อยละเก้าสิบของอัตราปกติ สำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ผลิต ผสมหรือประกอบในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม มีกำหนดเวลาคราวละไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันที่คณะกรรมการกำหนด แต่วัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นนั้นต้องไม่เป็นของที่ผลิตหรือมีกำเนิดในราชอาณาจักรซึ่งมีคุณภาพใกล้เคียงกันกับชนิดที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักรและมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้ ภาษีได้บังคับแห่งวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมซื้อวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่ผลิตหรือมีกำเนิดในราชอาณาจักร คณะกรรมการจะให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายของดังกล่าวให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับลดหย่อนภาษีการค้าไม่เกินร้อยละเก้าสิบของอัตราปกติสำหรับของนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ตามชนิด ปริมาณ ระยะเวลา เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

^{3/} มาตรา 31 ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมมีกำหนดเวลาตามที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามปีแต่ไม่เกินแปดปีนับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากการประกอบกิจการนั้น รายได้ที่ต้องนำมาคำนวณกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงรายได้จากการจำหน่ายผลพลอยได้และรายได้จากการจำหน่ายสินค้ากึ่งสำเร็จรูป ตามที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร

เงินได้ (ม.33)

ในทำนองเดียวกัน มาตรา 34 บัญญัติว่า "เงินปันผลจากกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ตามมาตรา 31 ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ตลอดระยะเวลาที่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้น"

สรุปว่า พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 มีมาตรการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเพื่อส่งเสริมการส่งออกที่สำคัญสำหรับผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรง ประกอบด้วย การยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้า สำหรับวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนที่นำเข้ามาใช้ผลิตเพื่อการส่งออก การยกเว้นอากรขาออกและภาษีการค้าสำหรับผู้ผลิตที่ส่งออก และการอนุญาตให้หักเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นจำนวนร้อยละ 5 ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจากการส่งออก ส่วนผู้ส่งออกโดยอ้อมที่ผลิตสินค้าจำหน่ายให้ผู้ส่งออกทางตรงนำไปผลิตเพื่อส่งออกอีกทีนั้น จะได้รับการยกเว้นเฉพาะวัตถุดิบและเครื่องจักรที่นำมาใช้ในการผลิต โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ส่งออกทางอ้อมจะต้องแสดงเอกสารว่าสินค้าที่ทำการส่งให้ผู้ส่งออกทางตรงนั้นจะต้องมีการแปรรูปหรือเข้ากระบวนการผลิตและมีหลักฐานว่ามีการส่งออกสินค้าโดยผู้ส่งออกโดยตรงจริง

ในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา โครงการเพื่อการส่งออกที่ได้รับบัตรส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ผลิตภัณฑ้อิเลคทรอนิกส์ ผลิตภัณฑพลาสติก เครื่องไฟฟ้า รองเท้า ปั่นด้าย ทอผ้า พิมพ์ผ้าหรือย้อมผ้า อัญมณี และอาหารกระป๋อง กลุ่มอุตสาหกรรมที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการยกเว้นภาษีอากรมากที่สุด คืออุตสาหกรรมในหมวดเครื่องกลและเครื่องไฟฟ้า โดยเมื่อรวมภาษีอากรของทั้งวัตถุดิบและเครื่องจักรที่นำเข้าแล้ว กลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าวได้รับการยกเว้นถึงประมาณร้อยละ 70-90 ของมูลค่ายกเว้นภาษีทั้งหมดจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยส่วนใหญ่แล้วค่าภาษีอากรที่ได้รับการยกเว้นเป็นอากรขาเข้าวัตถุดิบที่นำมาผลิตสินค้า

2. พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรม 2522

ส่วน พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรม ได้กำหนดสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเอาไว้เกี่ยวกับการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษ อากรขาเข้าและภาษีการค้า เอาไว้ในมาตรา 48, 49 ดังนี้

มาตรา 48 บัญญัติว่า "ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรมส่งออกจะได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า และภาษีการค้า สำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ รวมทั้งส่วนประกอบของสินค้านี้ดังกล่าวกว่าที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้า และของที่ใช้ในการสร้าง ประกอบ หรือติดตั้ง เป็นโรงงานหรืออาคารในเขตอุตสาหกรรมส่งออก ทั้งนี้ เท่าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร และนำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกตามที่คณะกรรมการอนุมัติและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ส่วนมาตรา 49 กำหนดว่า "ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและนำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้าและภาษีการค้า"

ส่วนมาตรา 50 และ 51 เป็นสิทธิประโยชน์ที่ให้การยกเว้นอากรขาออกและภาษีการค้า

มาตรา 50 กำหนดว่า "ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร และนำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออก ตามมาตรา 49 รวมทั้งผลิตภัณฑ์ สิ่งพลอยได้ และสิ่งอื่นที่ได้จากการผลิตในเขตอุตสาหกรรมส่งออก หากส่งออกนอกราชอาณาจักร ให้ได้รับยกเว้นอากรขาออกและภาษีการค้า"

ส่วนมาตรา 51 บัญญัติว่า "ของที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ได้รับยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากร เมื่อได้ส่งออกนอกราชอาณาจักร แม้มิได้ส่งออกแต่ได้นำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อใช้ตามมาตรา 48 หรือมาตรา 49 ให้ได้รับยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากรโดยถือเสมือนว่าได้ส่งออกนอกราชอาณาจักรในวันที่นำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออก"

สรุปว่า พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการในเขตอุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งเป็นเขตที่ตั้งของกิจการที่ผลิตเพื่อส่งออกนอกประเทศ ตามกฎหมายนี้ ได้แก่ การยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าวที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้า นอกจากนี้ วัตถุดิบที่นำเข้าเพื่อทำการผลิตสินค้าในเขตอุตสาหกรรมส่งออก จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษและภาษีอากรในการนำเข้า สินค้าที่มีการนำเข้าเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าส่งออกในเขตอุตสาหกรรมส่งออกนี้ จะไม่มีการกำหนดเวลาว่าจะต้องส่งสินค้าออกเมื่อใด ซึ่งแตกต่างไปจากกรณีของสินค้าอากรตามมาตรา 19 ทวิ พ.ร.บ.ศุลกากร ซึ่งกำหนดไว้ว่าเมื่อมีการนำเข้าสินค้าแล้วต้องผลิตและส่งออกมาภายใน 1 ปี

อุตสาหกรรมที่ประกอบการผลิตในเขตอุตสาหกรรมส่งออกส่วนใหญ่ ได้แก่ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้าและเครื่องหนัง ผู้ประกอบการในเขตอุตสาหกรรมส่งออกมักเป็นผู้ประกอบการจากต่างประเทศ หรือผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่ร่วมลงทุนกับต่างประเทศ ซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นส่วนใหญ่ อุตสาหกรรมส่งออกขนาดเล็กและขนาดกลางมักมิได้สิทธิประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมการส่งออกมาตรการนี้

เป็นที่น่าสังเกตว่า สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากสิ่มาตราดังกล่าวข้างต้น เป็นเรื่องที่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกจะได้รับ หากเข้าไปประกอบกิจการในเขตอุตสาหกรรมส่งออก แต่กระนั้นทำให้เกิดความสงสัยว่าถ้าผู้ผลิตชั้นกลางที่ผลิตแล้วส่งผลผลิตไปนอกเข้าสู่โรงงานที่ประกอบอุตสาหกรรม

เพื่อการส่งออก ผู้ผลิตดังกล่าวจะสามารถเข้าไปประกอบกิจการในเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้หรือไม่ ถ้าพิจารณาตามถ้อยคำ ของคำว่า "เขตอุตสาหกรรม" จะหมายความว่าถึงพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ อันเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมเพื่อส่งผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางที่ส่งผลผลิตป้อนโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก จะนับเนื่องเข้าเป็นอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องได้ไหม ในประเด็นนี้ มีความเห็นแยกออกเป็นสองความเห็น

ความเห็นแรก เห็นว่าผู้ผลิตชั้นกลางน่าจะเข้าไปประกอบกิจการต่อเนื่องอยู่ในเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้ และสามารถอุปโภคสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายให้ไว้ได้ โดยตีความหมายอย่างกว้างจากคำว่าเขตอุตสาหกรรมส่งออก แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตชั้นกลางจำนวนน้อยรายมากที่ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ จึงจะมีสิทธิขอรับการอนุญาตเข้าไปประกอบกิจการ

ความเห็นที่สอง เห็นว่าผู้ผลิตชั้นกลาง ไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปก่อตั้งในเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เพราะตนเป็นเพียงผู้ผลิตชั้นกลางเท่านั้น มิใช่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรง

ภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม โดยขยาย "เขตอุตสาหกรรม" โดยใช้ถ้อยคำใหม่ว่า "เขตอุตสาหกรรมส่งออกและการค้าเสรี" ทำให้ เขตอุตสาหกรรมมีความหมายกว้างขวางขึ้น เพราะมิได้รวมเฉพาะอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ให้รวมถึงการค้าด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อผู้ผลิตชั้นกลางโดยตรงคือกรณีผู้ผลิตชั้นกลาง ต้องการจะขอใช้สิทธิตามมาตรา 19 ทวิ พ.ร.บ.ศุลกากรสามารถที่จะส่งสินค้าเข้ามาในเขตอุตสาหกรรม และการค้าเสรีแทนการส่งสินค้าออกไปนอกประเทศแล้วนำกลับเข้ามาใหม่ได้

หากพิจารณาตามนโยบายภาษี ซึ่งปรากฏอยู่ในพ.ร.บ.เขตชายภาษีการส่งออก และ พ.ร.บ.ศุลกากร ซึ่งกำหนดโครงสร้างของการจัดเก็บภาษีโดยทั่วไป จะพบว่าผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรงจะได้รับสิทธิประโยชน์อย่างมาก ตาม 19 ทวิ มาตรา 8 และมาตรา 78 ของ พ.ร.บ.ศุลกากรและพ.ร.บ.เขตชายค่าภาษีอากร สินค้าที่ส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร 2524

3. พ.ร.บ.ศุลกากร

3.1 ม. 19 ทวิ แห่ง พ.ร.บ.ศุลกากร บัญญัติว่า ของที่ส่งออกไปยังเมืองต่างประเทศหรือส่งไปเป็นของใช้สิ้นเปลืองในเรือเดินทางไปยังเมืองต่างประเทศ ถ้าพิสูจน์เป็นที่พอใจอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายว่า ได้ผลิต หรือผสม หรือประกอบ หรือบรรจุ ด้วยของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้คืนเงินอากรขาเข้าสำหรับของดังกล่าวที่ได้เรียกเก็บไว้แล้วให้แก่ผู้นำเข้าตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (ก) ของที่นำเข้ามาในมิใช่ของที่กฎกระทรวงระบุห้ามคืนเงินอากร
- (ข) ปริมาณของที่นำเข้าซึ่งใช้ในการผลิต หรือผสม หรือประกอบ หรือบรรจุเป็นของที่ส่งออก ให้ถือตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีเห็นชอบหรือประกาศกำหนด
- (ค) ของนั้นได้ส่งออกไปทางท่าหรือที่สำหรับการส่งออกซึ่งของที่ขอคืนอากรขาเข้า

(ง) ของนั้นได้ส่งออกไปภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นำของซึ่งใช้ในการผลิต หรือผสม หรือประกอบเป็นของที่ส่งออก หรือใช้บรรจุของที่ส่งออก เข้ามาในราชอาณาจักร และ

(จ) ต้องขอคืนอากรภายในหกเดือนนับแต่วันที่ส่งของนั้นออกไป แต่อธิบดีจะขยายเวลาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้

อธิบดีมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการพิสูจน์ของ การส่งออกไป การจัดทำและยื่น เอกสารต่างๆ การคำนวณเงินอากรที่พึงคืนให้ และวิธีการอื่นๆ เกี่ยวกับการขอคืนเงินอากรนี้

วัตถุประสงค์ของมาตรา 19 ทวิ ก็คือ การคืนอากรสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อการ ผลิตแล้วส่งกลับออกไปอันเป็นวิธีการของหลายๆ ประเทศที่กระทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการส่งออกนั้น เอง ถ้ามีการนำเข้าสินค้าเพื่อนำมาผลิต ประกอบ ผสม และส่งออกไป ก็ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะต้องเก็บภาษีอากรเอาไว้ ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตมีราคาสูง ถ้ามีวิธีการตรวจสอบได้ว่าได้นำ สินค้าที่ผลิตด้วยสิ่งของที่นำเข้าจริงและส่งออกก็จะคืนอากร ซึ่งเท่ากับเป็นการลดต้นทุนให้

สรุปว่า มาตรา 19 ทวิ ของ พ.ร.บ.ศุลกากร เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็น การส่งเสริมการส่งออกโดยการช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ส่งออกไทยในตลาด โลกด้วยการลดต้นทุนสินค้า โดยการขจัดการะการที่ต้องเสียอากรขาเข้าวัตถุดิบที่นำมาใช้ในการ ผลิต กล่าวคือ เมื่อผู้ผลิตสินค้าเพื่อส่งออกของไทยจำเป็นต้องซื้อวัตถุดิบมาเพื่อผลิตในราคาตลาด โลกบวกกับอากรขาเข้า ต้นทุนการผลิตสินค้าส่งออกของไทยก็จะสูงกว่าต้นทุนการผลิตชนิดเดียวกัน ของประเทศคู่แข่งซึ่งไม่มีอากรขาเข้าวัตถุดิบ มาตรา 19 ทวิ จะช่วยผู้ส่งออกไทยลดต้นทุนการ ผลิตจากการที่ผู้ส่งออกสามารถเรียกคืนภาษีอากรที่ชำระไปในการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบซึ่งนำมาใช้ ผลิตเพื่อการส่งออกได้ ทั้งนี้มูลค่าที่ผู้ส่งออกจะได้รับคืนจะขึ้นอยู่กับปริมาณวัตถุดิบที่ใช้ไปในการ ผลิตเพื่อส่งออก และขึ้นอยู่กับสูตรการผลิตที่ได้รับอนุมัติจากกรมศุลกากร โดยผู้ผลิตเพื่อส่งออก ต้องแสดงเอกสารรายชื่อวัตถุดิบ รายชื่อสินค้าที่ผลิต กรรมวิธีการผลิต และสูตรการผลิตสินค้า พร้อมตัวอย่างวัตถุดิบและสินค้าที่ผลิตต่อกรมศุลกากร เพื่อพิจารณาสูตรการผลิตของสินค้านั้น

ในการขอคืนภาษีอากรตามมาตรา 19 ทวินั้น ผู้ส่งออกที่นำเข้าวัตถุดิบจะต้องชำระ ภาษีอากรเป็นเงินสดไปก่อน หรือใช้หนังสือค้ำประกันของธนาคารแทน แต่มีเงื่อนไขว่าต้องนำ สินค้าเข้าและส่งออกที่ผลิตออกไปภายใน 1 ปี และต้องขอคืนภาษีอากรภายใน 6 เดือน นับแต่ วันที่ส่งออก โดยเงินภาษีที่ได้คืนจะได้รับกาจ่ายเป็นเช็คเงินสด หรือหนังสือค้ำประกัน

การคืนภาษีอากรตามมาตรา 19 ทวิ โดยผู้ผลิตเพื่อส่งออกได้รับการยกเว้นอากร ขาเข้าสินค้าวัตถุดิบเต็มจำนวนนั้น ได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2516 แต่ช่วงที่มีการยื่นขอคืนภาษี มากเป็นช่วง 5-6 ปีหลังนี้ อุตสาหกรรมที่ได้รับการคืนภาษีอากรนำเข้าวัตถุดิบต่อมูลค่าส่งออกใน อัตราสูงได้แก่ ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป และผลิตภัณฑ์พลาสติก อย่างไรก็ตาม ผลิตภัณฑ์ อิเล็กทรอนิกส์ได้รวมอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ได้รับคืนภาษีในอัตราสูง ทั้งที่มีการนำเข้าวัตถุดิบ เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าสำเร็จรูปในสัดส่วนที่สูง ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมนี้ได้รับการส่งเสริมจาก คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือได้รับสิทธิยกเว้นภาษีอากรโดยใช้มาตรการอื่นไปแล้ว

3.2 มาตรา 8 ทวิ ของพ.ร.บ.ศุลกากร ก็เป็นอีกมาตราหนึ่งเพื่อสนับสนุนผู้ผลิตเพื่อการส่งออก

"มาตรา 8 ทวิ อธิบดีมีอำนาจ

(1) อนุมัติให้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน ประเภทร้านค้าปลอดอากรสำหรับแสดงและขายของที่เก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น เพื่อให้ นำออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

(2) อนุมัติให้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า และอนุญาต ให้ใช้ของที่นำเข้ามาและเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น ทำการผลิตหรือผสม หรือประกอบ ในโรงผลิตสินค้านั้นได้ โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

เว้นแต่จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้ร้านค้าปลอดอากรและโรงผลิตสินค้า อยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติว่าด้วยคลังสินค้าทัณฑ์บน"

(หมายเหตุ.- มาตรานี้ เพิ่มเติมขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 329 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ข้อ 3 ทำให้อธิบดีมีอำนาจอนุมัติให้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทที่ระบุไว้ เพื่อส่งเสริมการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วขายกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามสภาพที่นำเข้ามาหรือโดยผลิตหรือผสมหรือประกอบขึ้นใหม่ในโรงผลิตสินค้านั้น)

ภายใต้บังคับมาตรา 87 และมาตรา 88 การคำนวณค่าภาษีให้ถือตามสภาพของราคาของ และพิกัดอัตราศุลกากรที่เป็นอยู่ในเวลาที่ความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียค่าภาษีเกิดขึ้นแต่ในกรณีของที่เก็บไว้ในคลังสินค้าทัณฑ์บน ให้คำนวณตามพิกัดอัตราศุลกากรที่ใช้อยู่ในเวลาซึ่งได้ปล่อยของเช่นนั้นออกไปจากคลังสินค้าทัณฑ์บน ไม่ว่าจะปล่อยออกไปในสภาพเดิมที่นำเข้ามาหรือในสภาพที่ได้ผลิต หรือผสม หรือประกอบ เป็นของอื่น

(หมายเหตุ.- มาตรานี้ เพิ่มเติมขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 329 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ข้อ 5 การบัญญัติมาตรานี้ขึ้นเป็นการนำบทบัญญัติว่าด้วยเวลาที่ความรับผิดชอบในอันที่จะต้องเสียภาษีสำหรับของที่นำเข้ามาเกิดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2503 มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติศุลกากร และกำหนดช้อยกเว้นในกรณีที่เก็บของในคลังสินค้าทัณฑ์บน ซึ่งเคยมีอยู่ในมาตรา 10 ที่ยกเลิกไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ในหมวดหมู่เดียวกัน)

มาตรา 87 เมื่อได้ยื่นใบขนสินค้า และได้ขนของขึ้นเพื่อเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดรายละเอียดแห่งของนั้นไว้ และเมื่อพอใจว่า ได้มีการปฏิบัติครบถ้วนตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับแล้ว ก็ให้เขียนคำรับรองว่าของนั้นได้เก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนถูกต้องแล้ว

(หมายเหตุ.- มาตรานี้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 329 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ข้อ 12 เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 8)

การที่จะทำความเข้าใจถึง ม.8 ทวิ และมาตรา 10 ทวิ ต้องเข้าใจถึงเรื่องของระบบคลังสินค้าทัณฑ์บนในประเทศไทย ว่ามีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภทคือ คลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทเก็บของเป็นคลังหรือที่อธิบดีกรมศุลกากรอนุมัติ คลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรสำหรับแสดงและขายของที่เก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น และคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าและอนุญาตให้ใช้ของที่นำเข้ามาและเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น ทำการผลิต หรือผสม หรือประกอบ ในโรงผลิตสินค้านั้นได้

คลังสินค้าทัณฑ์บนที่เกี่ยวกับผู้ผลิตชั้นกลาง หรือผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรงนั้น จะมีแต่เฉพาะคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า และอนุญาตให้ใช้ของที่นำเข้ามาและเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น ระบบคลังสินค้าทัณฑ์บนจะช่วยก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกหลายประการ อาทิเช่น ช่วยผ่อนคลายภาระภาษีอากรแก่ผู้นำเข้า และเป็นทางส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ และสินค้าขาออก ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกสามารถอาศัยบทบัญญัติแห่งมาตรา 8 ทวิ โดยมีจำเป็นต้องชำระภาษีอากรหากมีการนำเข้าสินค้า และสามารถส่งสินค้าที่ผลิตออกไปต่างประเทศโดยอาศัยสินค้านี้ดังกล่าวปลอดจากการเก็บภาษีอากรในการส่งออก กล่าวอีกนัยหนึ่งคือโรงงานที่ได้รับอนุมัติเป็นคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้านี้ เจ้าของคลังสินค้าทัณฑ์บนได้ทำทัณฑ์บนไว้กับทางราชการว่าจะไม่ละเมิดกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หากผลิต ผสม และประกอบแล้วส่งออกนอกราชอาณาจักร ก็จะได้รับยกเว้นการเก็บภาษีอากร แต่การนำออกใช้ภายในประเทศต้องชำระภาษีอากรในสภาพและราคาของที่เป็นวัตถุดิบในเวลานำเข้านั่นเอง

สรุปว่า คลังสินค้าทัณฑ์บน เป็นมาตรการทางศุลกากรอีกมาตรการหนึ่งในการสนับสนุนการส่งออก โดยการให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน (Bonded Warehouse) มาตรการนี้จะช่วยชะลอการชำระภาษีอากรของผู้ประกอบการไว้ก่อน โดยผู้ประกอบการไม่ต้องชำระอากรขาเข้าต่อกรมศุลกากรในขณะที่จัดทำใบขนสินค้า ผ่านพิธีการเพื่อนำวัตถุดิบเข้ามาทำการผลิต ซึ่งวัตถุดิบเหล่านี้จะได้รับการยกเว้นการเก็บอากรขาเข้าและอากรขาออกเมื่อได้ปล่อยออกไปจากคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อส่งออกนอกประเทศไทย คลังสินค้าทัณฑ์บนจะเป็นมาตรการสิทธิประโยชน์ระดับกลางระหว่างมาตรการค่านี้อากรตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพ.ร.บ.ศุลกากร และมาตรการสิทธิประโยชน์ในเขตอุตสาหกรรมส่งออกของ พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมฯ กล่าวคือ ผู้ประกอบการสามารถนำสินค้านำเข้าไว้ที่คลังสินค้าเพื่อรอการชำระภาษี โดยยังไม่ต้องชำระภาษีอากรนำเข้าจนกว่าจะนำออกไปใช้ และถ้ามีการนำไปใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก ผู้ประกอบการจะได้รับการยกเว้นอากรขาเข้า และภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบที่นำไปใช้ในการผลิตสินค้าส่งออกนั้น

มาตรการคลังสินค้าทัณฑ์บนได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 แต่ก็ไม่เป็นที่ยอมรับจนกระทั่งปี 2528 เมื่อภาวะเศรษฐกิจและการส่งออกขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาทำการผลิตเพื่อส่งออกมาเพิ่มขึ้น ทำให้มีการแสวงหามาตรการที่จะช่วยลดต้นทุน

เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก จึงมีการใช้สิทธิประโยชน์จากคลังสินค้าทัณฑ์บนเพิ่มขึ้นจากเดิมมาก โดยการจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนส่วนใหญ่จะกระจายอยู่ในแถบกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล อุตสาหกรรมส่วนมากที่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรการนี้ ได้แก่ อุตสาหกรรมรองเท้า เครื่องหนัง ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ เสื้อผ้าสำเร็จรูป อัญมณี และเฟอร์นิเจอร์

เป็นที่น่าสังเกตว่า ระบบคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อผู้ผลิตเพื่อการส่งออก อาศัยอยู่ในข่ายของการถูกพิจารณา ภายใต้ระบบกฎหมายของ GATT และกฎหมายเกี่ยวกับการตอบโต้การอุดหนุนว่าเป็นการอุดหนุนการส่งออกที่ถูกเก็บอากรตอบโต้ นอกจากนี้ในกรณีสินค้าเกษตร หรือเกษตรอุตสาหกรรม หากการทำคลังสินค้าทัณฑ์บนถือเป็นการอุดหนุนการส่งออกแล้ว ก็อาจจะขัดต่อเจตนารมณ์และความตกลงในอนาคต ของ GATT รอบอุรุกวัย ที่มุ่งจะลดหรือยกเลิก การอุดหนุนการส่งออกในสินค้าเกษตรอีกด้วย

มาตรา 78 เกี่ยวกับการยกเว้นหรือลดภาษีการค้าของสินค้าตามประเภทการค้าต่างๆ ซึ่งกำหนดว่า "เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมสินค้าขาออก รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้ลดหรือยกเว้นภาษีการค้าสำหรับสินค้าตามประเภทการค้า 1. แห่งบัญชีอัตราภาษีการค้าที่ส่งออกได้...."

จากอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ได้ออกประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีการค้า (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2510 ให้ยกเว้นภาษีการค้าสำหรับยางแผ่นหรือบางชนิดอื่นตามประเภทการค้า 1. ชนิด 8 แห่งบัญชีอัตราภาษีการค้า เฉพาะที่ผลิตในราชอาณาจักรและส่งออกนอกราชอาณาจักร ประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีการค้า (ฉบับที่ 9) ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2534 ให้ยกเว้นภาษีการค้าสำหรับเหล็กถลุง (Pig Iron) ตามประเภทการค้า 1. ชนิด 8 แห่ง บัญชีอัตราภาษีการค้า เฉพาะที่ผลิตในราชอาณาจักรและส่งออกนอกราชอาณาจักร และประกาศกระทรวงการคลัง (ฉบับที่ 14) ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2521 ประกาศฉบับนี้เป็นประกาศที่มีความสำคัญยิ่งในการส่งเสริมสินค้าขาออก เพราะมีการยกเว้นภาษีการค้าสำหรับรายรับจากการส่งออกซึ่งสินค้าตามประเภทการค้า 1. ชนิด 1 (ก) ชนิด 2 ชนิด 3 ชนิด 4 และชนิด 6 แห่งบัญชีอัตราภาษีการค้าที่ผลิตและส่งออกนอกราชอาณาจักร สินค้าส่วนใหญ่ที่ผลิตและส่งออกนอกราชอาณาจักรคือสินค้าตามประเภทการค้า 1. ชนิด 1 (ก) แห่งบัญชีอัตราภาษีการค้า ฉะนั้นสินค้าที่ส่งออกส่วนใหญ่จึงเป็นสินค้าที่ได้รับการยกเว้นภาษีการค้า แทบทั้งสิ้น นับเป็นการส่งเสริมการส่งออกอย่างเห็นได้ชัด

ความได้เปรียบในเชิงกฎหมาย ของผู้ผลิตเพื่อการส่งออก อาจนำมาพิจารณาได้โดยผ่านทาง พ.ร.บ. ชดเชยค่าภาษีอากร สินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิจารณาชดเชยค่าภาษีอากร ดังปรากฏในมาตรา 5 และมาตรา 11

4. พ.ร.บ. ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร 2524

มาตรา 5 บัญญัติว่า "ให้มีคณะกรรมการพิจารณาชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่

ผลิตในราชอาณาจักรคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมศุลกากร ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ"

มาตรา 11 กำหนดว่า

"คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดอัตราเงินชดเชยสำหรับชนิดและหรือประเภทสินค้าที่จะได้รับเงินชดเชย
- (2) กำหนดชนิดและหรือประเภทสินค้าที่ไม่ได้รับเงินชดเชยตามมาตรา 12 (3)
- (3) ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงอัตราเงินชดเชย
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกำหนดเวลา การจ่ายเงินชดเชย
- (5) กำหนดภาษีอากรที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยจะนำบัตรภาษีไปชำระได้ตามมาตรา 18 (4)
- (6) กำหนดภาษีอากรที่ยกเว้นไม่จ่ายเงินชดเชยตามมาตรา 13 (5)

สรุปว่า พ.ร.บ.ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ.2524 ได้กำหนดมาตรการชดเชยภาษีอากรเพื่อเป็นมาตรการช่วยเหลือการส่งออก ด้วยการลดภาระภาษีอากรซึ่งเก็บจากวัตถุดิบต่างๆ ที่ใช้ในการผลิตสินค้าส่งออก โดยค่าภาษีอากรที่นำมาจ่ายเป็นเงินชดเชยดังกล่าว ได้แก่ ภาษีอากรที่มีอยู่ในมูลค่าของวัตถุดิบ อุปกรณ์ อะไหล่ เครื่องจักร เชื้อเพลิง และพลังงานที่ใช้ในการผลิตสินค้าของผู้ผลิตนั้น ซึ่งภาษีอากรเหล่านี้ได้แก่อากรขาเข้า ภาษีการค้า ภาษีเทศบาล และภาษีสรรพสามิต ภาษีอากรเหล่านี้จะแฝงอยู่ในต้นทุนการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก ดังนั้นมาตรการตาม พ.ร.บ. นี้จะช่วยให้ผู้ส่งออกลดต้นทุนการผลิตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนวัตถุดิบ และเครื่องมือเครื่องจักร โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ผลิตสินค้าส่งออกต้องยื่นคำขอการชดเชยภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ส่งสินค้าออก การจ่ายเงินชดเชยนี้ กรมศุลกากรจะจ่ายเป็นบัตรภาษี ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยสามารถนำไปชำระภาษีอากรต่างๆ ได้ภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ออกบัตร หากผู้รับบัตรภาษีไม่สามารถนำบัตรภาษีไปใช้ประโยชน์ได้ ผู้รับบัตรสามารถขอโอนบัตรภาษีไปให้แก่บุคคลอื่นได้ แต่ต้องขอโอนก่อนออกบัตรภาษี อัตราชดเชยภาษีอากรนั้นเป็นอัตราโดยเฉลี่ยของค่าภาระภาษีอากรที่ต้องเสียในขั้นตอนการผลิตต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศหรือไม่ก็ตาม อัตราถัวเฉลี่ยนี้จึงอาจสูงหรือต่ำกว่าค่าภาระภาษีที่สินค้าบางรายการในกลุ่มอุตสาหกรรมนั้นๆ ได้เสียไว้จริง อัตราเงินชดเชยภาษีอากรได้มีการกำหนดไว้เป็นอัตราร้อยละของราคาส่งออกต่างกัน 2 อัตราดังนี้

- อัตรา ก. สำหรับผู้ผลิตสินค้าส่งออกที่นำเข้าสินค้าโดยไม่ได้รับหรือไม่ได้ใช้สิทธิคืน หรือยกเว้น หรือ ลดหย่อนภาษีอากรตามกฎหมายอื่น นอกจากได้รับยกเว้นภาษีอากรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

- อัตรา ข. สำหรับผู้ผลิตสินค้าส่งออกที่นำเข้าสินค้าโดยได้รับหรือได้ใช้สิทธิคืนหรือยกเว้น หรือลดหย่อนภาษีอากรตามกฎหมายอื่น นอกจากได้รับยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนด้วย แต่ยังคงมีภาระภาษีแถมอยู่

พ.ร.บ.ดังกล่าวจึงกำหนดมาตรการให้การชดเชยภาษีอากรให้แก่ผู้ผลิตส่งออก เพื่อให้ผู้ส่งออกเสียภาษีอากรน้อยลง หรืออาจได้รับการชดเชยจนไม่ต้องเสียภาษีอากรเลยก็เป็นได้ และมาตรการชดเชยภาษีอากรนี้เป็นมาตรการที่ง่าย และสะดวกแก่การบริหารงาน

เงินที่จ่ายชดเชยค่าภาษีอากรให้แก่ผู้ส่งสินค้าออกนี้ มิใช่เงินที่รัฐยอมจ่ายให้เปล่าจากคลังของรัฐ แต่เป็นเงินค่าภาษีอากรที่รัฐได้ดำเนินการจัดเก็บไว้แล้ว ในขั้นตอนการผลิตซึ่งอาจมีหลายขั้นตอน แล้วรัฐได้หาค่าเฉลี่ยจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ส่งสินค้าออก ด้วยเหตุนี้ การชดเชยภาษีอากรเพื่อลดต้นทุนการผลิต จึงเป็นมาตรการส่งเสริมการส่งออกอีกมาตรการหนึ่งของรัฐ

ในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมที่ได้รับเงินชดเชยมากที่สุด ได้แก่ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ รองลงไปได้แก่ ผลิตภัณฑ์สิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์ไม้และเฟอร์นิเจอร์ และผลิตภัณฑ์เหล็ก

สิทธิประโยชน์ที่ผู้ผลิตชั้นกลางบางประเภทได้รับเมื่อขายสินค้าแก่ผู้ส่งออกโดยตรง

ในบางกรณีผู้ผลิตชั้นกลางบางประเภทอาจขายสินค้าให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก และกรณีผู้ผลิตเพื่อการส่งออกได้รับการส่งเสริมการลงทุน ผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางย่อมได้รับการลดหย่อนภาษีการค้าไม่เกินร้อยละ 90 ของอัตราปกติ สำหรับของนั้นก็ได้อาจได้รับการยกเว้นภาษีการค้า กรณีนี้มักจะเป็นเรื่องสำหรับผู้ได้รับการส่งเสริมลงทุนซื้อ เครื่องจักร วัตถุดิบ หรือวัสดุที่จำเป็นที่ผลิตหรือมีกำเนิดในประเทศไทย

หากเป็นเรื่องที่ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ว่าจ้างให้ผู้อื่นผลิตสินค้าแล้วนำสินค้าดังกล่าวมาผลิตเพื่อส่งออก ผู้รับจ้างการผลิตจะได้รับการยกเว้นภาษีการค้า ตามแนวทางปฏิบัติ ซึ่งได้รับการยืนยันจากหนังสือกรมสรรพากรที่ กค. 0802/6920 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2532 และ หนังสือกรมสรรพากรที่ กค. 0802/6934 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2532

หนังสือกรมสรรพากรที่ กค.0802/6920 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2532 ซึ่งมีคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ว่า

"1. ในกรณีที่บริษัทฯ ได้รับอนุมัติส่งออกทางอ้อมและได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการส่งออกสำหรับผู้ส่งออกทางอ้อมถูกต้องครบถ้วนแล้ว บริษัทฯ ได้สิทธิประโยชน์ตามข้อ 2 (1) (ก) แห่งประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีการค้า (ฉบับที่ 14)ฯ ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2531 สำหรับสินค้าที่ได้มีการส่งออกทางอ้อมตั้งแต่วันที่ที่ลงในหนังสืออนุมัติเป็นต้นไป เว้นแต่หนังสืออนุมัติจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2. เพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งกันภายหลัง ให้บริษัทฯ บันทึกรายการไว้แบบ ภ.ค.40 ด้วยว่ารายรับจำนวนดังกล่าวได้รับอนุมัติให้ถือว่าเป็นการส่งออกทางอ้อม ตามหนังสือ

ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขที่ วัน เดือน ปีใด ประกอบด้วยข้อ 2 (1) (ก) แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับภาษีการค้า (ฉบับที่ 14)ฯ ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2531 ไว้ด้วย (หนังสือกรมสรรพากรที่ ก.ค. 0802/6920 ลว. 23 พ.ค. 32)"

หนังสือกรมสรรพากรที่ ก.ค. 0802/6934 ลว. 24 พ.ค. 32 มีถ้อยคำที่วินิจฉัยไว้ดังนี้คือ

"กรณีบริษัทฯ รับจ้างประกอบและจัดขึ้นส่วนแบ่งความจรรยา ที่บริษัทฯ ผลิตขึ้น ลงบนแผ่นฟิล์มวงจรของเตาอบไมโครเวฟและวิทยุศาสตร์ให้กับบริษัท ช. และบริษัท อ. ตามลำดับดังข้อเท็จจริงข้างต้น หากขึ้นส่วนดังกล่าวเป็นวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นเพื่อใช้ผลิต ผสมหรือประกอบผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจริง บริษัทฯ ผู้รับจ้างได้รับการยกเว้นภาษีการค้าตามมาตรา 6 (20) แห่งพระราชบัญญัติภาษี (ฉบับที่ 54) พ.ศ. 2517 (หนังสือกรมสรรพากรที่ ก.ค. 0802/6934 ลว. 24 พ.ค. 32)"

จากแนวทางของคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างบน พอจะสรุปได้ว่าผู้ผลิตชิ้นกลางที่ผลิตสินค้าชิ้นกลางเพื่อขายโดยตรงให้ผู้ส่งออกโดยตรงซึ่งเป็นผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนก็ได้รับประโยชน์จากมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมการส่งออกได้ แต่ต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการคือ

1. เป็นการขายให้กับผู้ส่งออก และผู้ส่งออกนั้นจะต้องเป็นผู้ส่งออกที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

2. ลักษณะการขายต้องเป็นการขายโดยตรง และมีความเชื่อมโยงเพียงทอดเดียว กล่าวคือ ถ้านาย ก. เป็นผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนซื้อสินค้าจาก นาย ข. นาย ข. จะได้รับสิทธิประโยชน์ด้วย แต่ถ้ามี นาย ค. ซึ่งเป็นผู้ขายสินค้าชิ้นกลางให้ นาย ข. เพื่อให้ นาย ข. ดำเนินการผลิตเพื่อเพิ่มค่าสินค้าก่อนขายให้ นาย ก. ตัว นาย ค. เองจะไม่ได้ประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักตรรกวิทยาแล้ว นาย ค. เองก็ควรจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้วย แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีปัญหาในการให้ นาย ค. นิสงค์ว่าตนขายสินค้าให้ผู้ส่งออก จึงตัดการให้สิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ นาย ค. ออกไป

พ.ร.บ.ภาษีมูลค่าเพิ่มกับผู้ผลิตชิ้นกลาง

พ.ร.บ.ภาษีมูลค่าเพิ่มมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2535 โดยเป็นระบบการจัดเก็บภาษีใหม่ที่จะนำมาใช้แทนภาษีการค้า เพื่อให้การจัดเก็บภาษีในประเทศไม่เกิดการซ้ำซ้อนและเป็นธรรม นับเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีครั้งสำคัญและมีผลกระทบต่อธุรกิจทุกแขนงรวมทั้งกิจการนำเข้าและส่งออก

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกนั้น โดยหลักการของภาษีมูลค่าเพิ่มถือว่าอยู่ในข่ายที่จะต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นเดียวกับการผลิตและจำหน่ายสินค้าภายในประเทศ หากแต่การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการส่งออกนี้จะจัดเก็บในอัตราศูนย์ การส่งออกสินค้าจึงไม่มีการประเมินแพงอยู่ในราคาสินค้า

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตชั้นกลางว่าจะได้รับประโยชน์จากพ.ร.บ.ภาษีมูลค่าเพิ่มหรือไม่ อย่างไร จึงเป็นประเด็นที่สำคัญและเชื่อมโยงกับงานวิจัยชิ้นนี้ ก่อนที่จะสรุปคำตอบจึงจำเป็นต้องศึกษารายละเอียดเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่มเกี่ยวกับการส่งออกเสียก่อน

พ.ร.บ.ภาษีมูลค่าเพิ่มเกี่ยวกับการส่งออก

คำนิยาม ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกในพ.ร.บ.ภาษีมูลค่าเพิ่มมีดังต่อไปนี้คือ

"ผู้ประกอบการ" หมายความว่า บุคคลซึ่งขายสินค้าหรือให้บริการในทางธุรกิจ หรือวิชาชีพนอกจากการกระทำความผิด จะได้รับประโยชน์หรือได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ และ ไม่ว่าจะได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วหรือไม่

"ผู้ประกอบการจดทะเบียน" คือ ผู้ประกอบการที่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มชั่วคราวตามมาตรา 85/2

"ขาย" หมายความว่า จำหน่ายจ่ายโอนสินค้าไม่ว่าจะมีประโยชน์หรือค่าตอบแทนหรือไม่ และให้หมายความรวมถึง

(ก) ส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักร

"ส่งออก" หมายความว่า ส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักรเพื่อส่งไปต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึง

(ข) การนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออก ทั้งนี้ เฉพาะสินค้าที่ต้องเสียอากรขาออก หรือที่ได้รับยกเว้นอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และการนำสินค้านำเข้าเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกโดยได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

"เขตอุตสาหกรรมส่งออก" หมายความว่า เขตอุตสาหกรรมส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

จึงสรุปได้ว่า ผู้ส่งออกที่อยู่ในข่ายบังคับตามกฎหมายว่าด้วยกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ ผู้ประกอบการที่มีการส่งออก โดยกฎหมายได้กำหนดไว้ 3 ประเภทของผู้ประกอบการ คือ

1. การส่งออกนอกนอกราชอาณาจักรตามปกติ
2. การนำของในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกทั้งนี้ เฉพาะของที่ต้องเสียอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร
3. การขายของคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรที่ขายให้แก่ผู้ที่เดินทางไปนอกราชอาณาจักร

ความรับผิดชอบมูลค่าเพิ่มในการส่งออกตามพ.ร.บ.ภาษีมูลค่าเพิ่ม มีดังนี้คือ

(1) ในการส่งออกนอกนอกราชอาณาจักรตามปกติ ความรับผิดชอบในภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นเมื่อผู้ส่งออกได้ชำระอากรขาออก วางประกันอากรขาออก หรือจัดให้มีผู้ค้ำประกัน

อาการขาออก ให้ความรับผิดชอบในภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นเมื่อมีการออกใบขนสินค้าขาออกคือวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประทับตราสมบูรณ์

(2) กรณีนำของในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตศุลกากรรมส่งออกตาม พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ของนั้นต้องเป็นของที่ต้องอาการขาออกหรือได้รับยกเว้นอาการขาออก ให้ความรับผิดชอบในภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นในวันที่นำของเข้าไปในเขตศุลกากรรมส่งออก

ฐานภาษีมูลค่าเพิ่มในการส่งออก คือ ราคา F.O.B.+ ภาษีสรรพสามิต + ค่าภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในการส่งออก คือ อัตราศูนย์ การส่งออกนอกราชอาณาจักร ผู้ส่งออกต้องยื่นใบขนสินค้าออกตามปกติ

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น จึงแปลได้ว่า ผู้ผลิตชั้นกลางที่ขายสินค้าให้กับผู้ส่งออกนอกนอกราชอาณาจักร และการขายนั้นเกิดขึ้นในราชอาณาจักรถือว่า เป็นการขายสินค้าและบริการภายในประเทศ จึงไม่เข้าข้อยกเว้นเรื่องการส่งออกนอกนอกราชอาณาจักร จึงอยู่ในขอบข่ายที่จะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับรัฐตามปกติ

ส่วนผู้ส่งออกนอกนอกราชอาณาจักรนั้นจะ ไม่มีการะภาษีมูลค่าเพิ่มแต่อย่างใด เพราะว่าโดยทั่วไปแล้วการขายสินค้าจะถือว่าเกิดขึ้นในราชอาณาจักรเมื่อในขณะนั้นๆ ของที่ขายนั้นยังมีอยู่ในราชอาณาจักร ส่วนการขายในกรณีของการส่งออกและส่งไปให้ผู้ซื้อในต่างประเทศ ก็จะต้องผ่านพิธีการศุลกากร และต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราศูนย์ ซึ่งทำให้ผู้ส่งออกที่ขายสินค้าให้กับผู้ซื้อในต่างประเทศจะ ไม่มีการะภาษีที่ต้องนำส่งกรมสรรพากรแต่กลับสามารถขอคืนภาษีซื้อที่ได้จ่ายไป ในรอบภาษีที่เกี่ยวข้องได้อีกด้วย

จึงสรุปได้ว่า ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มส่งเสริมผู้ส่งออกโดยตรงที่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มมาก (ผู้ส่งออกที่ไม่จดทะเบียนไม่มีคุณสมบัติ เพราะ พ.ร.บ. ภาษีมูลค่าเพิ่มกำหนดคุณสมบัติไว้) เพราะว่าเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราศูนย์ ส่วนผู้ผลิตชั้นกลางจะ ไม่ได้รับสิทธิดังกล่าวเพราะถือว่าเป็นการขายของในราชอาณาจักร จึงต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราปกติต่อไป

ความเกี่ยวพันขององค์กรที่เกี่ยวข้องและกฎหมาย

กฎหมายที่มีผลกระทบกับผู้ส่งออกชั้นกลางโดยตรงคือกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการคลังสาธารณะอันก่อให้เกิดสิทธิพิเศษที่แตกต่างกันออกไปในกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ นั้นหมายความว่าประเทศไทยเลือกใช้วิธีการให้อภิสิทธิ์ สิทธิพิเศษ และเลือกปฏิบัติเฉพาะรายแก่ผู้รับประโยชน์ (Beneficiaries) ทั้งในทางกว้าง (กล่าวคือการเลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้ส่งออก) และทางลัด (กล่าวคือการเลือกปฏิบัติเฉพาะรายโดยผ่านกระบวนการทำคำร้องและพิจารณาใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร) การจะปรับปรุงจากสภาพปัจจุบันไปสู่กฎหมายที่มีลักษณะ ไม่เลือกปฏิบัติ ไปเร่งใส่ที่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่ผู้ผลิตชั้นกลาง อาจมีอุปสรรคหลายประการ เพราะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบเปลี่ยนแปลงอำนาจ และมีผลต่อรายได้ของรัฐ

(เช่น การลดภาษีทั้งโครงสร้าง การตัดกระบวนการยื่นคำร้อง อำนาจดุลพินิจ เป็นต้น) รายงานส่วนนี้จะชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างจากกฎหมายตามการจัดองค์กรของรัฐ รวมทั้งอำนาจที่แบ่งสรรตามกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงแบ่งเป็น 3 โครงสร้างซึ่งซ้อนกันอยู่ กล่าวคือ

1. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม แต่มีอำนาจครอบคลุมกว้างขวางด้านการคลังสาธารณะ เช่น การให้เงินอุดหนุน หรือค่าเงินการใดๆ เพื่ออุดหนุนผู้รับสิทธิประโยชน์ (subsidy) ตามมาตรา 51, อำนาจลดภาระภาษีตามมาตรา 52, อำนาจเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมพิเศษจากการนำสินค้าเข้าบางชนิดที่เป็น (parallel import) มาตรา 49, อำนาจในการยกเว้นภาษีศุลกากร ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า รวมทั้งมีอำนาจในการจำกัดการนำเข้า (quantitative restriction และ import ban) ตามมาตรา 50, อำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2521 เป็นอำนาจที่เน้นดุลพินิจของคณะกรรมการเป็นหลัก เพื่อให้เกิดความคล่องตัวจึงไม่มีระบบสอบทาน ความรับผิดชอบ (accountability) หรือระบบวินัยทางด้านการคลังเข้ามาเกี่ยวข้องแม้แต่น้อย อำนาจดังกล่าวตามกฎหมายจึงเป็นอำนาจดุลพินิจที่ใช้การเลือกปฏิบัติ (discrimination) เป็นหัวใจในการใช้ ในบางกรณีอำนาจดุลพินิจเช่นว่านี้ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็ขยายไปถึงผู้ผลิตชั้นกลางบ้าง แต่มักจะให้ประโยชน์แก่ผู้ผลิตชั้นกลางเพียงต่อเดียว หรือผู้ผลิตชั้นกลางที่ส่งวัตถุดิบขายแก่ผู้ผลิตที่ส่งออกเท่านั้น ดังเช่นหนังสือกรมสรรพากรที่ ก.ค. 0802/4480 ลว. 4 เม.ย. 2532

ปัญหา บริษัท... เป็นบริษัท ที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนพลาสติกประกอบเครื่องใช้ไฟฟ้าและเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ตามบัตรส่งเสริมเลขที่... ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2531 บริษัท ได้นำเข้าเครื่องจักรที่ใช้จัดขึ้นส่วนพลาสติกและรับจัดขึ้นส่วนให้แก่บริษัทลูกค้า ซึ่งเป็นบริษัทที่ได้ส่งเสริมการลงทุนให้ เป็นผู้ผลิตเครื่องไฟฟ้าและของเล่นเพื่อการส่งออก โดยบริษัท จะดำเนินการจัดขึ้นส่วนเมื่อได้รับใบสั่งซื้อ ซึ่งระบุปริมาณการสั่งจัดโดยใช้รหัสสินค้าของลูกค้า พร้อมกับส่งแบบแม่พิมพ์ของลูกค้าแต่ละราย ซึ่งสงวนสิทธิไม่ให้นำไปใช้จัดขึ้นส่วนให้แก่ลูกค้ารายอื่นๆ และแบบพิมพ์ของลูกค้าแต่ละราย ก็จะมีลักษณะแตกต่างกัน บริษัท จะทำการจัดขึ้นส่วนของสินค้าตามใบสั่งซื้อ โดยเพื่อจำนวนไว้สำหรับการชำระหนี้สินในกระบวนการต่างๆ ด้วย เมื่อได้ทำการจัดขึ้นส่วนและผ่านกระบวนการตรวจสอบคุณภาพแล้วก็จะส่งมอบสินค้าให้แก่ลูกค้าพร้อมทั้งแม่พิมพ์กลับคืนไป ถ้ามีการสั่งซื้อสินค้าตัวนี้อีกก็จะส่งแม่พิมพ์กลับมาให้ใช้อีก ซึ่งในบางกรณีลูกค้าก็จะส่งวัตถุดิบมาให้ใช้ในการจัดเองด้วย โดยบริษัท คิดค่าบริการจัดตามจำนวนชิ้นที่จัดให้

บริษัท ขอบหาว่า บริษัท จะต้องจดทะเบียนการค้าในประเภทการค้าใด และ
เสียภาษีการค้าในอัตราเท่าใดในกรณีดังต่อไปนี้

1. การจัดผลิตภัณฑ์โดยใช้วัตถุดิบของบริษัท และมีการทำซัลส์สกรีนชื่อลูกค้าด้วย
2. การจัดผลิตภัณฑ์โดยใช้วัตถุดิบของบริษัท แต่ไม่มีการทำซัลส์สกรีนชื่อลูกค้า
3. กรณีลูกค้าส่งวัตถุดิบมาให้ในการจัด

คำวินิจฉัย

1. การประกอบกิจการของบริษัท ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นการรับ
จ้างทำของ ตามประเภทการค้า 4 ชนิด 1 (จ) แห่งบัญชีอัตราภาษีการค้า ไม่ว่าจะเป็นกรณี
ที่ต้องมีการติดชื่อลูกค้าหรือใช้วัตถุดิบของลูกค้าหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น บริษัท มีหน้าที่ต้องจดทะเบียน
การค้าตามประเภทการค้าดังกล่าวและเสียภาษีการค้าในอัตราร้อยละ 3.0 ของรายรับ โดยถ้า
เป็นกรณีตามข้อ 1 และ 2 รายรับจากการรับจ้างทำของหมายถึงค่าวัตถุดิบด้วย ส่วนกรณี
ตามข้อ 3 รายรับคงหมายถึงเฉพาะค่าจ้างที่ได้รับเท่านั้น

2. ในกรณีที่บริษัท รับทำการจัดขึ้นส่วนผลิตภัณฑ์ให้แก่บริษัทลูกค้า ซึ่งเป็นบริษัท
ได้รับการส่งเสริมการลงทุน หากสินค้าดังกล่าวเป็นวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นเพื่อใช้ผลิต ผสม หรือ
ประกอบผลิตภัณฑ์ในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนของบริษัทลูกค้าจริง บริษัท ผู้รับจ้างก็จะ
ได้รับการยกเว้นภาษีการค้า ตามมาตรา 6 (20) แห่งพระราชบัญญัติภาษี (ฉบับที่ 54) พ.ศ.
2517 และตามหนังสือกรมสรรพากรที่ ก.ค. 0802/6934 ลว. 10 เม.ย. 2532

ปัญหา บริษัท ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในประเภท 4.6 การผลิตหรือประกอบ
ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ ในการนี้บริษัท ได้เริ่มทำการผลิตแผงควบคุมวงจรการทำงานของเตาอบ
ไมโครเวฟ แผงควบคุมวงจรภาคจ่ายไฟของเครื่องวีดิโอคาสเซตเทปเพื่อการส่งออกทั้งทางตรง
และทางอ้อม ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2531 เป็นต้นมา โดยบริษัท เป็นฝ่ายจัดหาวัตถุดิบทั้งสิ้น ต่อ
มาบริษัท ได้รับการติดต่อจากบริษัท ช. และบริษัท อ. ให้บริษัท จัดใส่ชิ้นส่วนลงบนแผ่นฟิล์ม
วงจรของเตาอบไมโครเวฟ และวิทยุคาสเซต ตามลำดับ โดยทั้ง 2 บริษัทดังกล่าวเป็นผู้นำ
เข้าวัตถุดิบส่วนใหญ่และมีวัตถุดิบบางส่วน บริษัท ช. ได้รับการส่งเสริมการลงทุนประเภท 5.49
"การผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออก" ซึ่งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้แก่เตาอบไมโครเวฟและเครื่องซักผ้า
ส่วนบริษัท อ. เป็นผู้ได้รับการส่งเสริมในกิจการประเภท 4.6 "การผลิตหรือประกอบผลิตภัณฑ์
อิเล็กทรอนิกส์เพื่อการส่งออก" ซึ่งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้แก่เครื่องเล่นเทปและบันทึกเสียง ของเด็ก
เล่นที่ควบคุมด้วยระบบวิทยุ และเครื่องรับส่งวิทยุทางเดียว และทั้ง 2 บริษัท ต่างได้รับสิทธิ
ประโยชน์ตามมาตรา 36 (1) ด้วยกันทั้งสิ้น บริษัท จึงขอหาหรือกรณีรายรับจากการรับประกอบ
ผลิตภัณฑ์ดังกล่าว บริษัท ต้องนำมาคำนวณเพื่อเสียภาษีการค้าหรือไม่

วินิจฉัย กรณีบริษัทฯ รับจ้างประกอบและจัดขึ้นส่วนแบ่งความคุ้มครองฯ ที่บริษัทฯ ผลิตขึ้นลงบนแผ่นฟิล์มวงจรของเตาอบไมโครเวฟและวิทยุศาสตร์ให้กับบริษัท ช. และบริษัท อ. ตามลำดับตั้งข้อเท็จจริงข้างต้น หากขึ้นส่วนดังกล่าวเป็นวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นเพื่อใช้ผลิต ผสม หรือประกอบผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจริง บริษัทฯ ผู้รับจ้างได้ รับการยกเว้นภาษีการค้าตามมาตรา 6 (20) แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ 54) พ.ศ. 2517

นอกจากนี้ขอให้ดูหนังสือกรมสรรพากรที่ ก.ค. 0802/4546 ลว. 18 เม.ย. 2531 และ ก.ค. 0802/6920 ล.ว. 23 พ.ย. 2532 ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ผลิตชั้นกลางได้รับ ประโยชน์จากการยกเว้นภาษีประเภทต่างๆ โดยถือว่าการส่งออกทางอ้อมเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิ ประโยชน์ที่ได้รับ แต่คำวินิจฉัยจะได้ประโยชน์พิเศษก็ต่อเมื่อเป็นการส่งออกทางอ้อมเพียงทอด เดียวหรือผ่านตัวแทนค้าต่างเท่านั้น แต่ก็มีได้ปฏิบัติโดยทำเทียมกันกล่าวคือผู้ส่งออกทางอ้อมและ ผู้ได้รับการส่งเสริมตกลงต้องยื่นคำร้องขอวินิจฉัยก่อน ไม่สามารถนำเป็นบรรทัดฐาน แต่กรณีอื่น หรือขยายไปยังผู้ผลิตชั้นกลางรายอื่นๆ ได้โดยทั่วไป

2. กระทรวงอุตสาหกรรมโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาห-กิจ (มาตรา 6) มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (มาตรา 5) เป็น tutelage power มีอำนาจที่จะยกเว้นการระภาษีต่างๆ ที่เรียกเก็บได้ เช่น อากรขาเข้าและภาษีการค้า (มาตรา 48, 49, 50) รวมทั้งมีอำนาจกำหนด ประเภทหรือขนาดของอุตสาหกรรมที่อาจจะได้รับประโยชน์ในการเข้าไปจัดตั้งในนิคมอุตสาหกรรม ได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะยกเว้นการบังคับเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษที่เรียกเก็บตามมาตรา 49 ของพรบ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2521 ได้ (มาตรา 48, 49) โดยผู้ผลิตชั้นกลางอาจได้รับ ประโยชน์ตามมาตรา 48, 49, 50 ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรมส่งออกหรืออาจ จะได้รับประโยชน์ตามมาตรา 52 หากผู้ผลิตชั้นกลางนั้นเองเป็นผู้นำเข้าวัตถุดิบและส่งเข้าไปใน นิคมอุตสาหกรรมส่งออก โดยนัยของกฎหมายเช่นนี้ทำให้ผู้ผลิตชั้นกลางได้รับประโยชน์บ้าง แต่ไม่เต็มที่ เนื่องจากผู้ผลิตชั้นกลางรายสุดท้ายที่ส่งของเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้นที่ จะได้รับประโยชน์ ซึ่งก็ไม่แตกต่างจากสิทธิประโยชน์ที่ผู้ผลิตชั้นกลางได้รับอยู่ภายใต้พระราช บัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แต่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมมีความโปร่งใสกว่า กล่าวคือมาตรา 52 บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปว่าหากผู้ผลิตชั้นกลางที่ส่งของเข้านิคมอุตสาหกรรมได้ รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีภายใต้บทบัญญัติกฎหมายอื่นอยู่แล้ว ก็ได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีหรือ คื่นภาษีด้วยเมื่อส่งเข้าไปเขตอุตสาหกรรมส่งออก

3. กระทรวงการคลัง โดยกรมสรรพากรและกรมศุลกากรมีฐานะเป็นกรม อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา (ไม่มีลักษณะเป็น tutelage power) ทำหน้าที่บริหารและใช้กฎหมาย ศุลกากร ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) ลักษณะของการบังคับใช้กฎหมายเป็นกรณีไม่ เลือกปฏิบัติ หากจะเลือกปฏิบัติก็เป็นการเลือกปฏิบัติในทางกว้างเช่น มาตรา 19 ทวิให้ประโยชน์ โดยมิต้องใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร หากจะมีการเลือกปฏิบัติในทางเลือก (เฉพาะราย) ก็เป็น

กรณีการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานอื่นตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการ
ลงทุน พ.ศ. 2520 พรบ. การนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 เป็นต้น แต่ผลของการใช้หลัก
ไม่เลือกปฏิบัติหรือเลือกปฏิบัติในทางกว้าง ทำให้ผู้ผลิตชั้นกลาง ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง
กรณีนี้ก็มีการเลือกปฏิบัติเฉพาะรายและการใช้ดุลพินิจก็ให้ประโยชน์แก่ผู้ผลิตชั้นกลางเพียงทอด
เดียวไม่สามารถจัดแบ่ง จัดสรรประโยชน์ต่อไปยังผู้ผลิตชั้นกลางรายอื่นได้ทั่วถึง

ดังนั้น จึงน่าสังเกตว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้มีถึง 3 หน่วยงาน มีอำนาจ
หน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่การทำงานประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นปัญหา
สำคัญของหน่วยงานของประเทศไทย เพราะแต่ละหน่วยงานก็จะรับผิดชอบเฉพาะของตน พอจะ
ต้องมาทำงานประสานกันจะเป็นเรื่องต่างฝ่ายต่างปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงานตน จนอาจ
กล่าวได้ว่าหน่วยงานต่างๆ ลืมไปว่าตกอยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวกัน วิธีการแก้ไขในเรื่องนี้คือการ
มีนโยบายหรือเป้าหมายรวมในแต่ละเรื่องให้เด่นชัด เช่น นโยบายอุตสาหกรรมของไทยเป็น
อย่างไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบ ใครเป็นผู้ดำเนินการ หน่วยงานต่างๆ ที่บางครั้งจะต้องใช้ดุลพินิจ
ก็จะขาดเป้าหมายหลักที่จะเป็นเครื่องชี้นำการตัดสินใจ

ปัจจุบันคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จะมีหน้าที่หลักเพียงการพิจารณาให้สิทธิ-
ประโยชน์แก่ผู้ประกอบการเท่านั้น ทั้งที่คณะกรรมการดังกล่าวควรจะมีอำนาจในการพิจารณา
นโยบายอุตสาหกรรม หรือกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจ
อย่างมีระบบ ในขณะนั้นนโยบายอุตสาหกรรมที่เด่น และสอดคล้องกับนโยบายทางด้านพาณิชย์กรรม
หรือ ทางด้านเกษตรกรรม ยังไม่แน่นอน และไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบศึกษาอย่างจริงจัง การ
ทำงานของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงดำเนินไปโดยขาดการตั้งเป้าหมายว่าจะใคร่นโย-
บายอุตสาหกรรมของชาติ ผลจากการที่ขาดนโยบายดังกล่าวทำให้ไม่มีแนวทางว่าจะส่งเสริมผู้
ผลิตประเภทใด ชั้นกลาง หรือ ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็สามารถจะ
ให้สิทธิประโยชน์แก่บุคคลซึ่งสามารถจะได้รับประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ในทางตรง
ข้ามถ้าเป้าหมายของนโยบายอุตสาหกรรมชัดเจน จะเป็นเครื่องมือที่วางทิศทางการบัญญัติ
แก้ไข ตลอดจนจนขอบข่ายของการบังคับใช้กฎหมาย ว่าควรจะขยายการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ใด
อันจะก่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนผังแสดงองค์กรที่เกี่ยวข้อง
กับการส่งเสริมการส่งออกและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ชื่อองค์กร	สำนักนายกรัฐมนตรี	กท.อุตสาหกรรม	กท.การคลัง
ชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	กรมสรรพากร และ กรมศุลกากร
กฎหมายแม่บทให้อำนาจ	พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน 2520	พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรม 2522	พ.ร.บ.ศุลกากร ประมวลรัษฎากร
อำนาจที่ทำได้	- การให้เงินอุดหนุน (ม.51) - ลดภาระภาษีให้ (ม.52) - การจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากการนำเข้าสินค้า (ม.49) - การยกเว้นภาษีศุลกากร ภาษีเงินได้ ฯลฯ (ม.50) - ห้ามนำเข้าสินค้าบางชนิด (ม.50)	- ยกเว้นการระงับคดีต่าง ๆ ให้ประกอบ การได้ (ม.48,49,50) - กำหนดขนาดของ อุตสาหกรรมที่จะ เข้าไปตั้งในนิคม (ม.48,49) - อนุญาตให้ตั้ง เขต นิคมอุตสาหกรรม การส่งออก(ม.52)	- ยกเว้นการระงับคดีนำเข้า ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ให้ ผู้ส่งออกโดยตรง (ม.19 ทวิ)
ลักษณะการใช้อำนาจ	ดุลพินิจ	ดุลพินิจ	โปร่งใสจึงไม่ต้องใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในประเด็นหลัก
ผลทางปฏิบัติ	ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ง่ายและการใช้ดุลพินิจดังกล่าวทำให้ผลผลิตชนกลางที่อยู่ในขอบข่ายการผลิตรวมกับส่งออกได้รับประโยชน์	กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมส่งเสริมให้ให้มีการเลือกปฏิบัติยากขึ้น ผลผลิตชนกลางจึงไม่ได้รับประโยชน์ จึงต้องมีการแก้ไข	ไม่เลือกปฏิบัติ ทำให้ผลผลิตชนกลางไม่ได้รับประโยชน์เลย

ผลเสียการจัดองค์กรในลักษณะดังกล่าว เป็นองค์กรทั้งสามที่มีอำนาจเป็นอิสระจากหน่วยงานอื่น และเมื่อประเทศไทยไม่มีนโยบายอุตสาหกรรม (Industrial Policy) ที่แน่นอนทำให้หน่วยงานหลักทั้งสามดังกล่าวขาดการประสานงานกันและบางครั้งเกิดปัญหาปกป้องผลประโยชน์หน่วยงานของตน

ข้อเสนอแนะ จำเป็นต้องมีนโยบายอุตสาหกรรมที่แน่นอนว่ารัฐจะส่งเสริมอุตสาหกรรมใดก่อนหลังกันอย่างไร เพื่อให้องค์กรส่งเสริมการส่งออกทั้งสาม ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ตนมีอยู่ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการประสานงานกันมากยิ่งขึ้น

บทที่ 4

บทสรุป

โดยทั่วไปผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกมีแนวโน้มและความต้องการที่จะซื้อสินค้าชั้นกลางที่ผลิตขึ้นภายในประเทศมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตมากกว่าที่จะนำเข้าจากต่างประเทศเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ด้วยเหตุผลหลักในเรื่องของความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนออร์เดอร์ได้ดีกว่า วัตถุดิบที่ผู้ผลิตในประเทศผลิตขึ้นมาขึ้น ผู้ผลิตเพื่อส่งออกเห็นว่ามีความปลอดภัยหรือมีความสามารถที่จะปรับปรุงให้มีความทัดเทียมกับวัตถุดิบที่นำเข้าได้ แต่อุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ผลิตเพื่อส่งออกต้องนำเข้าวัตถุดิบมากกว่าซื้อจากผู้ผลิตในประเทศคือ ราคา

เป็นที่ยอมรับว่า นโยบายของทางการโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการคลังทางด้านการภาษีอากร มีส่วนอย่างมากที่จะส่งผลกระทบต่อราคาและความสามารถในการแข่งขันของการส่งออกสินค้าไทยไปจำหน่ายในตลาดโลก นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 เป็นต้นมา รัฐบาลได้พยายามที่จะสนับสนุนอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก แต่การใช้มาตรการทางการคลังเพื่อเอื้ออำนวยต่อการส่งออกอย่างจริงจังได้มีขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เนื่องจากได้มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์หลักในการพัฒนาอุตสาหกรรม ด้วยการส่งเสริมการส่งออก แทนการคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า และผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมตามแนวทางดังกล่าวปรากฏว่าแต่ละอุตสาหกรรมสำคัญได้มีส่วนการส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศมากขึ้น ในช่วงดังกล่าวอุตสาหกรรมที่มีอัตราการขยายตัวอย่างสูงก็คืออุตสาหกรรมส่งออก ไม่ว่าจะเป็น อุตสาหกรรมส่งออกดั้งเดิมที่เกี่ยวกับการแปรรูปสินค้าขั้นปฐม อุตสาหกรรมส่งออกชนิดใหม่ที่ใช้แรงงานมาก หรือที่ใช้เทคโนโลยีในระดับสูงก็ตาม

แม้ว่ารัฐบาลจะใช้ทั้งมาตรการภาษีอากรและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอากร เพื่อให้ส่งผลกระทบต่อการผลิตและการส่งออกของภาคอุตสาหกรรม แต่โดยส่วนใหญ่แล้วมักใช้มาตรการภาษีอากร ดังนั้น มาตรการภาษีอากรจึงมีผลต่อการผลิตและการจำหน่ายในภาคอุตสาหกรรมมากกว่ามาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอากรมาก

ระบบภาษีอากรที่มีผลกระทบต่อการผลิตและการส่งออกของสินค้าอุตสาหกรรมของไทยมากที่สุดคือ อากรขาเข้า อัตราอากรขาเข้านอกจากจะมีผลต่อราคาสินค้าของอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองโดยตรงแล้ว ยังมีผลต่อราคาวัตถุดิบที่อุตสาหกรรมอื่นๆ นำมาใช้ในการผลิต เป็นการส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมอื่นๆ โดยอ้อม กล่าวคือ หากสินค้าในอุตสาหกรรมที่มีอากรขาเข้าสูง คือสินค้าที่อุตสาหกรรมส่งออกใช้เป็นวัตถุดิบ การกำหนดอัตราอากรดังกล่าวก็จะมีผลให้ต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมส่งออกนั้นของไทยสูงกว่าสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตและส่งออกโดยประเทศคู่แข่งขึ้นที่ไม่มีอากรขาเข้าวัตถุดิบ เช่น ประเทศไทย ซึ่งหมายถึงว่าอากรขาเข้ามีผลลบต่อการแข่งขันของอุตสาหกรรมส่งออกของไทยโดยอ้อม และหากอุตสาหกรรมที่ได้รับ

การคุ้มครองจำหน่ายสินค้าที่ผลิตเพื่อเป็นวัตถุดิบให้กับอุตสาหกรรมส่งออกเป็นหลักแล้ว การที่อุตสาหกรรมส่งออกไม่สามารถขยายตัวได้เต็มที่ ก็จะเป็นข้อจำกัดของการขยายตัวของอุตสาหกรรมชั้นกลางและจะกลับส่งผลย้อนกลับในทางลบต่ออุตสาหกรรมชั้นกลางในที่สุด

ภาษีอากรที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งมีผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ ภาษีการค้าในรูปแบบของภาษีการขายในระดับการผลิต (manufacturing sales tax) ซึ่งได้นำมาใช้จัดเก็บในช่วงปี พ.ศ. 2504-2531 โครงสร้างของรูปแบบภาษีดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของภาษี (cascading effect) ในทุกขั้นตอนของการผลิตสินค้าต่างๆ ตั้งแต่วัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง และสินค้าสำเร็จรูป ไม่ว่าจะเป็นการผลิตเพื่อขายภายในประเทศ หรือเพื่อการส่งออกไปขายยังต่างประเทศก็ตาม

ผลกระทบของภาษีการค้าจะมีต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรมชั้นกลางโดยตรง เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางซึ่งเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมอื่นมักเสียเปรียบอุตสาหกรรมผลิตขั้นส่วนของประเทศอุตสาหกรรมอยู่แล้ว ในด้านความชำนาญเทคโนโลยี และการผลิตขนาดใหญ่ ดังนั้น การเพิ่มภาระภาษีการค้าซ้ำซ้อนจึงยังทำให้ต้นทุนสูงขึ้นและทำให้เสียเปรียบมากขึ้นในด้านการกำหนดราคา หากกำหนดราคาสูงไป ผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปก็จะหันไปใช้วัตถุดิบที่มาจากต่างประเทศเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อประหยัดต้นทุนการผลิต สภาวะเช่นนี้ทำให้มีผลจำกัดการขยายตัวของตลาดสำหรับอุตสาหกรรมผลิตสินค้าขั้นกลางภายในประเทศ

จากปัญหาสำคัญในเรื่องภาระภาษีซ้ำซ้อน รัฐบาลจึงได้มีการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้จัดเก็บแทนภาษีการค้า โดยเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 เป็นต้นมา เพราะโครงสร้างของภาษีมูลค่าเพิ่มจะสามารถขจัดภาษีซ้ำซ้อนของอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ได้ ยกเว้นภาระภาษีที่แฝงติดกับวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าที่ได้รับการยกเว้น ดังนั้นปัจจัยในเรื่องภาษีในส่วนภาษีการบริโภคภายในประเทศ จึงไม่เป็นข้อจำกัดของการขยายตัวของอุตสาหกรรมผลิตสินค้าขั้นกลางหรืออุตสาหกรรมผลิตสินค้าสำเร็จรูปอีกต่อไป อุตสาหกรรมใดจะพัฒนาไปได้มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น อันจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามกลไกของตลาด

เนื่องจากระบบภาษีอากรที่นำมาใช้จัดเก็บมีผลต่อผู้ประกอบการโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก หรือ อุตสาหกรรมการผลิตสินค้าขั้นกลาง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ในรูปของการบิดเบือนราคาสินค้า รัฐบาลจึงได้นำมาตรการสิทธิประโยชน์ต่างๆ มาใช้แก้ไขการบิดเบือนของราคาที่เกิดขึ้น เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมส่งออก

มาตรการสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรที่สำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อส่งออกและผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางที่เกี่ยวข้อง มีปรากฏอยู่ในกฎหมาย 3 ฉบับดังต่อไปนี้ คือ

1) พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรการสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเพื่อส่งเสริมการส่งออกของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่สำคัญสำหรับผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรง

2) พ.ร.บ. ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524
มาตรการชดเชยภาษีอากรตามกฎหมายนี้เป็นมาตรการช่วยเหลือการส่งออก ด้วยการลดภาระภาษี
อากรซึ่งเก็บจากวัตถุดิบต่างๆ ที่ใช้ในการผลิตสินค้าส่งออก

3) มาตรา 18 ทวิ (2) แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร เป็นมาตรการทางศุลกากรอีก
มาตรการหนึ่งในการสนับสนุนการส่งออก โดยการให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน
(Bonded Warehouse) มาตรการนี้จะช่วยลดการชำระภาษีอากรของผู้ประกอบการไว้ก่อน
โดยผู้ประกอบการไม่ต้องชำระอากรขาเข้าต่อกรมศุลกากรในขณะที่จัดทำใบขนสินค้า ผ่านพิธีการ
เพื่อนำวัตถุดิบเข้ามาทำการผลิต ซึ่งวัตถุดิบเหล่านี้จะได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าและ
อากรขาออกเมื่อได้ปล่อยออกไปจากคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อส่งออกนอกประเทศไทย

4) มาตรา 19 ทวิ ของ พ.ร.บ. ศุลกากร มาตรการตามกฎหมายนี้เป็น การส่งเสริมการส่งออก
โดยการช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ส่งออก ไทย ในตลาดโลกด้วย
การลดต้นทุนสินค้า โดยการขจัดการะการที่ต้องเสียอากรขาเข้าวัตถุดิบที่นำมาใช้ในการผลิต

5) พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 สิทธิประโยชน์ของผู้
ประกอบการในเขตอุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งเป็นเขตที่ตั้งของกิจการที่ผลิตเพื่อส่งออกนอกประเทศ

ตราบได้ที่ระบบภาษีอากรของไทยยังคงมีลักษณะไม่เป็นกลาง ตราบใดการบิดเบือน
ทางเศรษฐกิจในรูปของผลกระทบที่มีต่อระดับราคาของสินค้าที่ผลิต โดยอุตสาหกรรมต่างชนิดก็จะมี
คงมีอยู่ต่อไป และย่อมส่งผลในทางลบต่อความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness)
ของสินค้าไทยในตลาดโลก ประสพการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า การนำมาตรการสิทธิประโยชน์มา
ใช้เพื่อชดเชยการบิดเบือนที่เกิดขึ้นจากระบบภาษีอากรนั้น สามารถบรรเทาปัญหาลงไปได้ และ
ช่วยเหลืออุตสาหกรรมส่งออกได้ดีพอสมควร แต่ก็เป็นไปได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น โดยสามารถช่วยเหลือ
อุตสาหกรรมให้มีภาระจากผลกระทบของความล่าช้าของโครงสร้างภาษีอากรน้อยลง แต่มาตร-
การสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรดังกล่าวก็ไม่สามารถจัดการบิดเบือนได้โดยสิ้นเชิง ดังนั้นอุต-
สาหกรรมของไทยโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าขั้นกลางเพื่อจำหน่ายเป็นวัตถุดิบให้กับผู้ผลิต
เพื่อส่งออกโดยตรง จึงยังไม่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงและทั่วถึงจากมาตรการสิทธิประโยชน์
ดังกล่าว ในระยะสั้นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรง ยังคงสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้
จากการอาศัยสิทธิประโยชน์ในมาตรการต่างๆ แต่ในระยะยาวหากผู้ผลิตเพื่อจำหน่ายสินค้าขั้น
กลางให้กับผู้ผลิตเพื่อส่งออก ยังได้รับความล่าช้าจากระบบภาษีอากร และไม่สามารถจัดการ
ภาษีที่แฝงติดกับสินค้าของตนได้ ความสามารถในการแข่งขันของผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรงก็จะถูก
กัดกร่อนและการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกก็อาจจะเป็นไปได้ช้าลงมากมากขึ้น เพราะ
การใช้สิทธิประโยชน์พิเศษเพื่อชดเชยข้อบกพร่องของระบบภาษีอากรนั้น นอกจากจะมีได้เป็นไป
โดยอัตโนมัติและมีลักษณะโปร่งใสแล้ว ยังมีต้นทุนที่เกิดขึ้นในการบริหารการใช้สิทธิประโยชน์ดัง
กล่าวด้วย

ในทศวรรษที่ผ่านมา อุตสาหกรรมส่งออกของไทยสามารถขยายตัวได้ในอัตราสูง แม้
ว่าโครงสร้างภาษีอากรของไทยยังคงมีความล่าเอียงไม่เป็นกลาง เพราะได้มีการขยายการใช้
มาตรการสิทธิประโยชน์เพื่อสนับสนุนการส่งออกให้มากขึ้น แต่ที่สำคัญก็คือสภาพแวดล้อมทางมหภาค
ที่ดีขึ้นมาก เช่น อัตราดอกเบี้ยลดลง อัตราแลกเปลี่ยนที่แท้จริงของเงินบาทลดลง ราคาน้ำมันลด
ลง และอัตราค่าขนส่งทางการค้าของโลกสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม มาตรการสิทธิประโยชน์ที่
การใช้อยู่ในปัจจุบันนี้เป็นเพียง Second-best policy และมาตรการสิทธิประโยชน์ที่ผู้ผลิตเพื่อ
ส่งออกก็ได้ประโยชน์จากมาตรการอย่างเต็มที่ เพราะยังมีปัญหาเรื่องระเบียบวิธีปฏิบัติ ตลอด
จนความจำเป็นที่ต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ซึ่งล้วนแต่
เป็นต้นทุนที่เกิดจากประสิทธิภาพของการปฏิบัติ นอกจากนี้ การช่วยเหลือโดยการให้สิทธิประ-
โยชน์ก็ได้ครอบคลุมอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้าชั้นกลางให้กับผู้ส่งออกโดย
ตรงโดยทั่วไป ประการสุดท้าย การใช้มาตรการสิทธิประโยชน์ดังกล่าวยังมีความเสี่ยงจาก
ข้อกล่าวหาของประเทศคู่ค้าว่า รัฐบาลไทยให้การอุดหนุนการส่งออก ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้
ส่งออกไทย หากมีการกำหนดภาษีตอบโต้ของประเทศผู้นำเข้า

บทที่ 5

ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยเห็นว่าการใช้นโยบาย First-best policy จะเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการส่งเสริมการผลิตและจำหน่ายสินค้าขึ้นกลางเพื่อเชื่อมโยงและสนับสนุนการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก โดยนโยบายของนโยบายนี้ ก็คือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบภาษีอากรให้มีความเป็นกลางมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การลดความแตกต่างของภาษีอากรในแต่ละอุตสาหกรรม ตลอดจนการลดอัตราของภาษีอากรลงจะช่วยจัดการบิดเบือนของราคาสินค้าและราคาวัตถุดิบ ดังนั้นผลเสียที่เกิดขึ้นจากการใช้นโยบาย Second-best policy ดังที่ได้กล่าวมาแล้วจะไม่เกิดขึ้น และการใช้มาตรการสิทธิประโยชน์ต่างๆก็ไม่มีผลจำเป็นอีกต่อไป การปรับโครงสร้างระบบภาษีอากรให้เป็นกลางในส่วนของการนำเข้า โดยการลดอัตราอากรลงเป็นการทั่วไป และลดความแตกต่างของอัตราอากรในหมวดสินค้าประเภทต่างๆ ให้น้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดอัตราภาษีนำเข้าของสินค้าต้นทางประเภทวัตถุดิบ ซึ่งควรจะได้รับการดำเนินการอย่างเร่งด่วน จะมีผลให้การจัดสรรทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามกลไกตลาด อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก และอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าขึ้นกลางจะอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมภาษีอากรเดียวกัน ได้รับการปฏิบัติทางภาษีอากรอย่างเท่าเทียมกัน มีความโปร่งใสชัดเจนในด้านการภาษี และที่สำคัญการภาษีซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นกับผู้ผลิตสินค้าขึ้นกลางจะหมดไป ดังนั้น อุปสรรคสำคัญในเรื่องราคาที่เป็นสาเหตุทำให้ผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกหันไปนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศแทนการซื้อจากผู้ผลิตภายในประเทศจะถูกขจัดออกไปได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นวัตถุประสงค์ของการสนับสนุนความเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกและผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้าขึ้นกลาง ก็จะสามารถบรรลุได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมถึงทุกขั้นตอนของการผลิตที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเพื่อส่งออกโดยตรง

สำหรับระบบภาษีการค้า ซึ่งเคยก่อให้เกิดอุปสรรคและเป็นปัญหาในเรื่องความลำเอียงนั้น ได้มีการปรับเปลี่ยนไปเป็นระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 เป็นต้นมาแล้ว ภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งจัดเก็บในอัตราเดียวสำหรับสินค้าและบริการทั่วไป และจัดเก็บในอัตราศูนย์สำหรับการส่งออก จะก่อให้เกิดความเป็นกลางระหว่างอุตสาหกรรม และขจัดปัญหาภาษีซ้ำซ้อนที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีการค้า ตลอดจนมีส่วนช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมส่งออกของไทยในตลาดโลก การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจึงเป็นก้าวสำคัญในการรองรับนโยบาย First-best policy

ในส่วนของการนำเข้า รัฐบาลได้พยายามริเริ่มที่จะปรับโครงสร้างภาษีอากรนำเข้าให้มีการบิดเบือนราคาและการจัดสรรทรัพยากรการผลิตให้น้อยลง และมีความเป็นกลางมากขึ้น โดยในช่วงปลายปี พ.ศ. 2533 ได้มีการปรับลดอัตราอากรนำเข้าเครื่องมือเครื่องจักร

ส่วนใหญ่จากวัตถุดิบร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 5 ซึ่งมาตรการนี้ได้ทำให้ผลประโยชน์จากการลดภาระภาษีของสินค้ากลุ่มนี้กระจายไปอย่างทั่วถึง แก่ผู้ผลิตโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรงหรือผู้ผลิตสินค้าชั้นกลาง เพื่อให้บรรลุนโยบาย First-best policy การปรับโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าควรจะดำเนินต่อไปให้ครอบคลุมถึงกลุ่มสินค้าอื่นด้วยเพื่อให้เกิดความเป็นกลางของโครงสร้างภาษีทั้งระบบ คณะผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการสิทธิประโยชน์โดยพ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มากในด้านความล่าช้า และสิทธิประโยชน์หลักที่ยังคงเหลืออยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้แก่การให้การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ (surcharge) เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมบางประเภทจากการนำเข้า ซึ่งมาตรการที่เหลือดังกล่าวมิใช่เครื่องมือที่จะแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากอากรขาเข้าที่ผู้ผลิตและจำหน่ายสินค้าชั้นกลางต้องเผชิญอยู่ และที่สำคัญการให้สิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนยังมีได้มีลักษณะโปร่งใส ซึ่งเป็นเหตุให้ประเทศคู่ค้าตีความว่า รัฐบาลไทยได้ให้การอุดหนุนการส่งออกสินค้าไทย และนำมาตราการตอบโต้มาใช้กับสินค้าไทยได้ นอกจากนี้นโยบายของทางการที่เกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้เปลี่ยนแนวทางไปจากเดิม โดยจะเน้นให้สำนักงานฯ ทำหน้าที่วิเคราะห์ ให้คำปรึกษา และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ลงทุนแทนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรอย่างเช่นที่เป็นมา สำหรับการชดเชยภาษีอากรตาม พ.ร.บ. ชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักรนั้น แม้ว่าจะมีความสะดวกต่อผู้ประกอบการเมื่อเทียบกับมาตรการอื่น แต่ที่ผ่านมา การชดเชยภาษีอากรของไทยมักได้รับข้อกล่าวหาว่าเป็นการอุดหนุนการส่งออก และเมื่อรัฐบาลได้นำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้จัดเก็บแทนภาษีการค้า ผู้ส่งออกจะสามารถเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราศูนย์ อัตราชดเชยภาษีอากรจึงจะเหลือเป็นการชดเชยเฉพาะอากรขาเข้าเท่านั้น เพราะภาษีการค้าจะมีการเครดิตภาษีวัตถุดิบในตัวอยู่แล้ว ซึ่งการชดเชยอากรขาเข้าดังกล่าวนี้จะเป็นเครื่องมือที่เข้าซ้อนกับมาตรา 19 ทวิ ในพ.ร.บ. ศุลกากร ดังนั้นพ.ร.บ. ชดเชยค่าภาษีอากรคงจะต้องมีการยกเลิกไปในที่สุดและผู้ส่งออกที่ต้องการชดเชยอากรขาเข้าที่เสียไปจากการนำเข้าวัตถุดิบมาใช้ในการผลิตสินค้าส่งออกก็สามารถขอคืนโดยมาตรา 19 ทวิ ได้ แม้กระนั้นก็ตาม จากการสอบถามผู้ประกอบการพบว่า ผู้ประกอบการนำเข้าและส่งออกต้องเตรียมเอกสารเพื่อการพิจารณาในการขอคืนอากรมากส่วนทางเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการคืนอากรก็ต้องใช้เวลาในการรอและการตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารต่างๆ ที่ใช้ เช่น ใบขนสินค้าขาเข้า ใบขนสินค้าขาออก และสูตรการผลิต เป็นต้น เพื่อให้แน่ใจว่าถูกต้องสมบูรณ์และสอดคล้องต้องกัน ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ต้องใช้เวลามาก และยังสามารถเลือกปฏิบัติได้

สำหรับมาตรการสิทธิประโยชน์จากคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น ยังมีปัญหาในแง่ที่ว่าสินค้าส่งออกชั้นกลางที่ผลิตในคลังสินค้าทัณฑ์บน ไม่สามารถจำหน่ายให้ผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปที่ทำการส่งออกโดยไม่ต้องเสียภาษีอากรขาเข้าวัตถุดิบได้ เพราะมีเงื่อนไขจากกฎระเบียบของคลังสินค้าทัณฑ์บนว่า ผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่อเมื่อผู้ผลิตสินค้านั้นส่งออก ไปจำหน่ายยัง

ต่างประเทศ ในขณะที่ผู้ส่งออกสินค้าสำเร็จรูปที่ขอยกเว้นภาษีอากรขาเข้าก็ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบว่าผู้ผลิตจะได้รับสิทธิประโยชน์การยกเว้นภาษีอากรขาเข้าวัตถุดิบเมื่อวัตถุดิบนั้นมีการนำเข้าจากต่างประเทศ ผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางบางประเภทในคลังสินค้าทัณฑ์บนจึงต้องส่งสินค้าออกไปยังต่างประเทศ แล้วผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปจึงนำกลับเข้าจากต่างประเทศมาใช้ในการผลิตสินค้าของตน ทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ สูญเสียเวลาและค่าใช้จ่าย เป็นการลดทอนความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยโดยไม่จำเป็น การแก้ไขกฎระเบียบเกี่ยวกับคลังสินค้าทัณฑ์บนให้ผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางสามารถจำหน่ายสินค้าของตนให้กับผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกโดยได้รับการยกเว้นภาษีอากรขาเข้าอาจจะทำได้ แต่เมื่อคำนึงถึงขอบเขตของการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในคลังสินค้าทัณฑ์บน ตลอดจนความสามารถในการให้บริการขั้นพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการประกอบอุตสาหกรรมแล้วก็ยังต้องยกว่ามาตรการทางด้านเขตอุตสาหกรรมส่งออก

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ามาตรการสิทธิประโยชน์โดยพ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมการผลิตและจำหน่ายสินค้าชั้นกลางเพื่อเชื่อมโยงและสนับสนุนการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกได้ อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมามาตรการสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนี้ไม่เป็นที่ยอมรับกันมากนัก มาตรา 49 ของ พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมได้ยกเว้นอากรขาเข้า และภาษีการค้าแก่ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและนำไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า และมาตรา 50 ได้ยกเว้นอากรขาออกและภาษีการค้าแก่ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร และนำไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออก และต่อมาภายหลังได้ส่งออกนอกราชอาณาจักร แต่ตามมาตรการดังกล่าว ของที่จะได้รับการยกเว้นอากรและภาษีนั้นต้องเป็นของที่นำเข้ามาและยังไม่ได้แปรรูป โดยนำเข้าเพื่อประโยชน์ในการประกอบอุตสาหกรรมของกิจการที่ตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้น ดังนั้น หากมีการนำเข้าสินค้าและแปรรูปสินค้าเพื่อส่งให้แก่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรง แม้ผู้ผลิตดังกล่าวจะประกอบอุตสาหกรรมอยู่ในเขตอุตสาหกรรมส่งออกก็ตาม ก็ไม่สามารถได้สิทธิประโยชน์จากมาตรา 49 และ มาตรา 50 ได้เลย

ในทางปฏิบัติผู้ผลิตชั้นกลางจึงมักส่งสินค้าที่ตนผลิตเป็นสินค้าที่แปรรูปแล้วไปยังต่างประเทศ และนำเข้ามายังประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง เพื่อสามารถจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 19 ทวิ โดยถือว่า เป็นของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ในความหมายของกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเพิ่มภาระแก่ผู้ประกอบการ สินค้าแทนที่จะมีราคาต่ำลง กลับมีราคาสูงขึ้นเพราะต้องบวกค่าส่งออกไปยังต่างประเทศ และนำเข้าอีกทอดหนึ่ง ซึ่งผลลัพธ์ในที่สุดก็คือต้นทุนการผลิตของผู้ส่งออกโดยตรงจะเพิ่มขึ้น อันไม่เป็นผลดีต่อการแข่งขันในตลาดโลกแต่ประการใด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจึงได้มีการยกร่างแก้ไขกฎหมาย ปรับปรุงขอบข่ายของเขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zones) ให้เป็นเขตการค้าเสรี (Free Trade Zones) เพื่อช่วยให้มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเป็นการสนับสนุนการส่งออก

เช่น การบรรจุหีบห่อ การค้าและการจัดจำหน่าย การขนถ่ายสินค้า การเก็บสินค้าและการแสดงสินค้า นอกเหนือไปจากการประกอบการผลิตหรือประกอบชิ้นส่วน กล่าวอีกนัยหนึ่ง เขตการค้าเสรีจะถือเสมือนว่าเป็นเขตแดนต่างประเทศที่สินค้าจากผู้ผลิตในประเทศสามารถส่งไปจำหน่ายในเขตดังกล่าว โดยถือเสมือนว่าเป็นการส่งออกแล้ว และผู้ผลิตสินค้านั้นก็ยังสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ดังเช่นผู้ผลิตที่ส่งสินค้าของตนออกนอกประเทศไทย ถ้าสินค้าที่ผลิตขึ้นในเขตการค้าเสรีมีการส่งออกนอกประเทศ ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์จากการยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบ แต่ถ้าสินค้าที่ผลิตขึ้นได้ส่งเข้ามาจำหน่ายในประเทศ ก็จะต้องเสียอากรขาเข้าโดยไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ใด ๆ ดังนั้นของที่นำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกและการค้าเสรี แม้จะมีได้มีการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ก็ได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าภาษีอากร โดยถือเสมือนว่าได้ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรในวันที่นำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออก และการค้าเสรี (มาตรา 52 ของ พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม)

เพื่อให้การแก้ไขกฎหมายได้เกิดความสอดคล้องกับคำนิยามของคำว่า เขตอุตสาหกรรมส่งออก จึงได้มีการขยายขอบข่ายของคำว่า เขตอุตสาหกรรมส่งออกตามกฎหมายเดิม และเพิ่มคำว่า เขตการค้าเสรีเข้าไป โดยร่างกฎหมายใหม่ได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ว่า

"เขตอุตสาหกรรมส่งออกและการค้าเสรี" หมายความว่า เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม การประกอบการค้า และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม หรือการประกอบการค้าเพื่อส่งผลิตภัณฑ์ หรือ สินค้าออกไปยังต่างประเทศ

ถ้าพิจารณาคำจำกัดความของกฎหมายใหม่ จะเห็นว่า ได้มีการเติมคำว่า "การประกอบกิจการค้า" เข้าไป จึงทำให้เกิดความหมายที่กว้างขวางขึ้น ซึ่งหมายความว่า ผู้ประกอบการค้าในเขตอุตสาหกรรมส่งออกและการค้าเสรี จะได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับผู้ประกอบการค้าอุตสาหกรรม นั่นหมายความว่า ถ้าผู้ผลิตเพื่อการส่งออกชิ้นกลางเข้าไปประกอบกิจการค้าในเขตอุตสาหกรรมก็ย่อมได้สิทธิประโยชน์เสมือนกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม โดยกฎหมายใหม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการค้าเอาไว้ในมาตรา 48 ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา 48 ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการค้าในเขตอุตสาหกรรมส่งออกและการค้าเสรี จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า และภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าวที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้าหรือในการค้า และของที่ใช้ในการสร้างประกอบหรือติดตั้ง เป็นโรงงานหรืออาคาร ในเขตอุตสาหกรรมส่งออก และการค้าเสรี ทั้งนี้เท่าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร และนำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกและการค้าเสรี ตามที่คณะกรรมการอนุมัติ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด"

โดยสรุปแล้ว กฎหมายใหม่ของการนิคมอุตสาหกรรมจะทำให้ผู้ผลิตชิ้นกลางได้รับสิทธิประโยชน์ใน 2 กรณีคือ

1. สามารถเข้าไปประกอบกิจการค้าในเขตอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก และการค้าเสรีได้ และจะได้รับสิทธิประโยชน์ เช่น ได้รับยกเว้นภาษีอากรในการนำเข้าส่งออก ภาษีการค้า ฯลฯ และสิทธิประโยชน์พื้นฐานอื่นๆ เช่นการได้รับอนุญาตให้ผู้เชี่ยวชาญต่างด้าวมาอยู่ และทำงานในราชอาณาจักร ผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางจะมาประกอบการผลิตในเขตอุตสาหกรรมมาเพื่อส่งออกก็ได้ โดยถือว่าเป็นผู้ประกอบการ ซึ่งโดยคำจำกัดความของร่าง พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม หมายถึง ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรม ประกอบการค้าและประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม หรือประกอบการค้าในนิคมอุตสาหกรรม

2. กรณีที่ผู้ส่งออกชั้นกลางประกอบกิจการอยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรม เพื่อการส่งออกสามารถจะส่งสินค้าเข้าไปในเขตนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้ โดยไม่ต้องส่งออกไปนอกประเทศและนำกลับเข้ามาอีก ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 52

แต่มีข้อสังเกตต่อไปว่า กรณีที่ผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตเพื่อการส่งออกชั้นกลางได้เข้าไปประกอบกิจการในการนิคมอุตสาหกรรม หากมีการผลิตโดยอาศัยผู้ผลิตหลายขั้นตอน ผู้ผลิตขั้นตอนใดจะได้รับประโยชน์จากกฎหมาย หรือแม้แต่กรณีของการได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 52 ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกชั้นกลางในระดับใด ขั้นใด จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์ ผู้ผลิตชั้นกลางระดับที่ผลิตแล้วส่งสินค้าให้แก่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรงหรือไม่ที่จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์

สำหรับกรณีที่จะต้องมีการส่งสินค้าเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก เพื่อจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามมาตรา 52 นั้น จะต้องมีการ Re-pack centres ใครหรือหน่วยงานใดจะเป็นคนคอยควบคุมศูนย์ดังกล่าว ซึ่งทั้งนี้ควรจะให้การนิคมอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการควบคุม เพื่อพิจารณาสัดส่วนของการนำเข้าสินค้า และการนำออกสินค้าจาก Re-pack centres หรือมิฉะนั้นให้ผู้ส่งออกโดยตรงเป็นผู้ควบคุม ภายใต้การกำกับของการนิคมอุตสาหกรรม

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขกฎหมายบางมาตราและคำจำกัดความที่ปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวข้างต้นเพียงสามารถแก้ไขปัญหาในระดับหนึ่งเท่านั้น ข้อจำกัดที่สำคัญของมาตรการตามแนวทางการแก้ไข พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมข้างต้น ก็คือว่า แม้มาตรการนี้จะสามารถทำให้ผู้ผลิตชั้นกลางที่เกี่ยวข้องบางส่วนได้รับสิทธิประโยชน์ตาม พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมฉบับใหม่ไปแล้วก็ตาม แต่ยังมีผู้ผลิตชั้นกลางอีกจำนวนมากซึ่งไม่ได้ได้รับสิทธิประโยชน์เพราะเหตุผลในความเป็นจริงหลายประการ เช่น ไม่ทราบเรื่องสิทธิประโยชน์ดังกล่าว หรือทราบแต่การที่จะย้ายปัจจัยการผลิตต่างๆ เข้าไปอยู่ในเขตอุตสาหกรรมส่งออกและการค้าเสรีเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่สะดวกและเสียค่าใช้จ่ายสูงไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้รับ ฯลฯ เป็นต้น

การแก้ไข พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม เป็นเพียงความพยายามที่จะแก้ไขความไม่ถูกต้องของโครงสร้างอาคารฯ เข้า ด้วยการชดเชยความไม่ถูกต้องนั้น โดยการกำหนดเขตพื้นที่บางส่วนให้เป็นพื้นที่พิเศษที่จะมีสภาพแวดล้อมของอาคารฯ เข้าที่ควรจะเป็น ดังนั้นจึงเป็นการแก้ไข

ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ในขณะที่ต้นเหตุของปัญหายังคงอยู่ จากข้อมูลการสัมภาษณ์และการวิเคราะห์ จะเห็นได้ว่า หากได้มีการแก้ไขปัญหาลักษณะเป็นการทั่วไป จะทำให้ผู้ส่งออกของไทยโดยรวมมีความสามารถในการแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศสูงขึ้น และทำให้ผู้ผลิตภายในประเทศไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตเพื่อส่งออกโดยตรง และ/หรือ ผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางได้มีโอกาสใช้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้อย่างเท่าเทียมกัน เป็นการประสานหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ของเศรษฐกิจศาสตร์ให้เข้ากับหลักความยุติธรรม (Equity) ของกฎหมายเข้าด้วยกัน

คณะผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมส่งออกทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นผู้ส่งออก ผู้ผลิตสินค้าชั้นกลาง ตัวแทนผู้ส่งออก ฯลฯ ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงและทั่วถึงแล้ว แนวทางการส่งเสริมการผลิตและจำหน่ายสินค้าชั้นกลางเพื่อเชื่อมโยงและสนับสนุนการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก สมควรจะมุ่งไปที่การปรับโครงสร้างอาคารขาเข้าทั้งระบบ ซึ่งเป็นจุดหลักของข้อจำกัดในการขยายตัวของผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางให้ทันกับการขยายตัวของผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อส่งออก โครงสร้างอาคารขาเข้าควรจะได้รับ การปฏิรูปทั้งระบบ โดยการลดอัตราลงเป็นการทั่วไป และลดความแตกต่างของอัตราภาษีในหมวดสินค้าต่างๆ ลง ไม่ว่าจะเป็นสินค้าที่ถูกจำแนกว่าเป็นวัตถุดิบ สินค้าชั้นกลาง หรือสินค้าสำเร็จรูปก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความจำเป็นเร่งด่วนในการลดอัตราภาษีอาคารขาเข้าของสินค้าต้นทางประเภทวัตถุดิบต่างๆ ทั้งนี้ในส่วน ของสินค้าอุตสาหกรรมซึ่งทางการจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ ก็ควรจะให้การคุ้มครองเพียงในระดับที่จะสามารถช่วยป้องกันการทุ่มตลาดจากผู้ผลิตต่างประเทศได้ และควรกระทำโดยการใช้อัตราธรรมนิยมพิเศษ (Surcharge) ตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติป้องกันการช่วยเหลือตนเองและตอบโต้การทุ่มตลาด ซึ่งคาดว่าจะมีการนำออกมาบังคับใช้ในเร็ววัน นี้

หากการปฏิรูปโครงสร้างอาคารขาเข้าสามารถดำเนินไปได้ในลักษณะดังกล่าว ความจำเป็นของการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อช่วยชดเชยการบิดเบือนของราคาสินค้าอันเกิดจากโครงสร้างอาคารขาเข้าเดิมก็ไม่ได้มีความจำเป็นอีกต่อไป และจะเป็นการจัดอุปสรรค พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการขยายตัวของการผลิตและจำหน่ายสินค้าชั้นกลางเพื่อสนับสนุนการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกเป็นการทั่วไปอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขผูกติดกับเขตนั้นๆ และจะช่วยลดต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการใช้ทางเลี่ยงของมาตรการชดเชยต่างๆ ที่ทางการได้นำมาใช้ได้อย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ หากพิจารณาในภาพรวมของสภาพแวดล้อมทางภาษีอากร การปรับโครงสร้างอาคารขาเข้าทั้งระบบดังกล่าวก็เป็น การสอดคล้องกับการปรับปรุงภาษีการค้ามาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งทางการได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อบรรลุนโยบายการค้าเสรี อันจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

อนึ่ง เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมาย ภาษีศุลกากรเป็นภาษีซึ่งกรมศุลกากรกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บตาม พ.ร.บ. พิภัตตราศุลกากร พ.ศ. 2503 ทั้งนี้ กรมศุลกากรจะจัดเก็บในอัตราโดยอ้อมขึ้นอยู่กับประเภทและชนิดของสินค้านั้น ดังนั้น การลดอัตราศุลกากรเป็นการทั่วไปทั้งระบบสามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยง่าย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่ง

เป็นผู้มีอำนาจตาม พ.ร.บ. พิกัดอัตราศุลกากร เมื่อเปรียบเทียบกับ การแก้ไขพระราชบัญญัติ

ผลกระทบของการปรับโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าในแง่มุมกฎหมาย

โดยสมมติฐานว่า ข้อเสนอแนะของการปรับโครงสร้างอากรขาเข้าทั้งระบบถูกนำไปปฏิบัติ (Implementation) ผลกระทบในแง่มุมกฎหมายที่คาดว่าจะเกิดขึ้น พอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

1. ผลกระทบต่อเนื้อหาของกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือผลกระทบต่อพ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ร.บ. ชดเชยภาษีส่งออก พ.ร.บ. ศุลกากร และพ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้น จะมีผลทำให้ความสำคัญของสิทธิประโยชน์ที่เป็นสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร (ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่สำคัญและจูงใจนักลงทุนเพื่ออุตสาหกรรมส่งออกที่สุด) ลดความสำคัญลงไปอย่างมาก กล่าวคือ ผู้ผลิตสินค้าขึ้นกลางที่ไม่ได้ประโยชน์จาก Export promotion regime ในปัจจุบัน ก็จะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการลดภาษีขาเข้าดังกล่าว

นอกจากนั้นการลดภาษีขาเข้าดังกล่าวจะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2503 ซึ่งจะทำให้โครงสร้างอากรขาเข้า (Tariff structure) ของประเทศไทยสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของ GATT ในการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศในด้าน Tariff และ Non-Tariff Barrier และอาจมีน้ำหนักชักจูงให้อุตสาหกรรมบางประเภทลดสิทธิประโยชน์ทางภาษีบางประการ เช่น การชดเชยภาษีส่งออกที่ทำให้อุตสาหกรรมของตนถูกเก็บภาษีตอบโต้ซึ่งจะส่งผลให้ผู้แทนการเจรจาการค้าไทยสามารถนำประโยชน์ข้อนี้ไปใช้เป็น Bargaining chip เพื่อแลกเปลี่ยนในลักษณะ Cross-sector ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี และ ทวิภาคีได้

2. ผลกระทบต่อองค์กรรัฐบาลที่บริหารกฎหมาย โดยที่ผ่านมาการประสานขององค์กรที่บริหารกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์แก่อุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมศุลกากร การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฯลฯ ยังขาดประสิทธิภาพและก่อให้เกิดต้นทุนแก่ธุรกิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่โปร่งใสและมีความซ้ำซ้อนอยู่มาก หากมีการลดภาษีขาเข้าลงก็จะน่าจะทำให้บทบาทขององค์กรเหล่านี้ลดลง ซึ่งควรจะมีผลทำให้การทำงานในการให้สิทธิประโยชน์ที่ซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกันอยู่ ลดลงด้วย

ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นกับองค์กรเหล่านี้คือ เมื่อบทบาทและงานในหน้าที่ลดลงบุคคลากรในหน่วยงานย่อยในองค์กรเหล่านี้จะมีงานน้อยลง ทำให้เกิดการว่างงานแฝงขึ้นมาได้

3. ผลกระทบในการนำมาตรการไปปฏิบัติ องค์กรอื่นๆ ยกเว้น กรมศุลกากรจะไม่มีภาระเพิ่มขึ้นในการนำข้อเสนอแนะไปปฏิบัติเลย และในการนำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปปฏิบัติก็มิได้ทำให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรมีภาระหน้าที่ประจำวันเพิ่มมากขึ้น แต่จะทำให้การบริหารการเก็บภาษีและการใช้กฎหมายมีความโปร่งใสมากขึ้น ในทางตรงกันข้ามการที่อัตราภาษีขาเข้ามีความเป็นกลางมากขึ้น จะทำให้อัตราภาษีมีความแตกต่างกันน้อยลงและกลุ่มสินค้าที่มีอัตราภาษีเดียวกันก็จะขยายขึ้นทำให้การคำนวณภาษียาวเร็วขึ้น

4. ผลกระทบต่อข้อตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีร่วมที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)) การปรับโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าทั้งระบบมีทิศทางเดียวกันกับหลักการของCEPT for AFTA แต่ครอบคลุมขอบเขตที่กว้างกว่า และสมบูรณ์กว่า ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของรายการสินค้าหรือในเรื่องของประเทศคู่ค้า ดังนั้น จะมีผลให้ผู้ผลิตสินค้าชั้นกลางได้รับประโยชน์มากกว่าและทั่วถึงกว่า โดยไม่จำกัดว่าเป็นผู้ผลิตสินค้าประเภทใด และ/หรือ ส่งออกไปขายยังประเทศใด



565 Soi Ramkhamhaeng 39 (Thepleela 1), Bangkapi, Bangkok 10310

Tel: (662) 718-5460 extention 216-218; Fax: (662) 718-5461-2;

Email: publications@leela1.tdri.or.th; Web site: <http://www.info.tdri.or.th>

 **C.U. BOOK**

แผนกงานการส่งเสริมการผลิต
REV302 01-08-43



C111 3020 B 110.