

บทที่ 1

บทนำ



ความเบื้องต้น

นับตั้งแต่ปี 2495 เป็นต้นมา ประเทศไทยขาดดุลการค้าติดต่อกันโดยตลอด และนับวันภาวะการขาดดุลการค้าก็ยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดังเช่นในปี 2495, 2500, 2505, 2510, 2515, 2520 และ 2527 ไทยขาดดุลการค้าประมาณ 906 ล้านบาท, 998 ล้านบาท, 1,975 ล้านบาท, 8,022 ล้านบาท, 8,384 ล้านบาท, 22,979 ล้านบาท, และ 69,917 ล้านบาท ตามลำดับ (รายละเอียดปรากฏตามตารางในภาคผนวกหน้า 170) ผลการขาดดุลการค้าดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้นเนื่องมาจากมูลค่าการนำเข้าสินค้าเข้ามามีจำนวนมากกว่ามูลค่าการส่งออกสินค้าออกหรือกล่าวโดยสรุปก็คือ มีการนำเข้าสินค้าเข้ามาภายในประเทศมากกว่าการส่งออกสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ฉะนั้นวิธีการแก้ไขภาวะการขาดดุลการค้าที่เหมาะสมจึงสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ

1. การจำกัดการนำเข้าสินค้าเข้า สามารถทำได้โดยภาครัฐบาลใช้มาตรการต่าง ๆ ในการลดและชะลอการนำเข้าสินค้าเข้า เช่น
 - การตั้งกำแพงภาษี ซึ่งหมายถึงการกำหนดอัตราอากรที่จัดเก็บจากสินค้านำเข้าในอัตราค่อนข้างสูง มักกระทำกับสินค้าฟุ่มเฟือยเพื่อจำกัดการนำเข้าและเห็นว่าการเพิ่มอัตราอากรของสินค้าฟุ่มเฟือยนั้นจะมีผลกระทบไม่มากนักต่อประชาชนโดยรวม ยกตัวอย่างเช่น สินค้าประเภทรถยนต์ซึ่งเก็บอากรในอัตรา 200% ของมูลค่าการนำเข้า
 - การจำกัดจำนวนหรือกำหนดโควตาสินค้าเข้า ซึ่งหมายถึงการจำกัดปริมาณสินค้าที่นำเข้าภายในระยะเวลาหนึ่ง โควตาต่างจากภาษีศุลกากรในแง่ที่ภาษีศุลกากรนั้นเป็นการเรียกเก็บเงินจากสินค้าเข้าหรือสินค้าออกตามอัตราที่กำหนดไว้ โดยยินยอมให้มีการนำเข้าหรือส่งออกไม่จำกัดปริมาณตราบนานเท่าที่พอจะสามารถชำระค่าภาษีตามกฎหมายระบุ ส่วนโควตานี้พอจะไม่อาจส่งสินค้าเข้าหรือส่งออกเกินกว่าปริมาณที่กำหนดไว้ แม้จะสามารถชำระค่าธรรมเนียม

ให้แก่วัสดุมากเพียงไรก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น การที่รัฐบาลอังกฤษตรากฎหมายอนุญาตให้
พอลาสังขาส่งสินค้านำเข้าประเทศได้เพียง 1 ล้านตัน ในระหว่างปี 2511

- การห้ามนำเข้าโดยสิ้นเชิง วิธีนี้ไม่เป็นที่นิยมนักเนื่องจากแทบทุกประเทศ
ล้วนต้องพึ่งพาสินค้าจากประเทศอื่น

- การกำหนดมาตรการในการจำกัดสินเชื้อ โดยขอความร่วมมือจากธนาคาร
พาณิชย์ให้ปล่อยสินเชื้อไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ มาตรการนี้จะมีผลให้ผู้นำเข้าได้รับผลกระทบ
เนื่องจากไม่สามารถสั่งสินค้าเข้าได้มากตามที่ต้องการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยต้องอาศัยการนำเข้าสินค้า
ประเภททุนและวัตถุดิบจากต่างประเทศ จึงควรต้องคำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามมาภาย
หลังจากการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้า ดังนี้

- ก. อาจลดมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน
- ข. ทำให้ราคาสินค้าที่ถูกจำกัดสูงขึ้นและอาจเป็นเหตุให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อได้
- ค. หากรัฐบาลใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าอย่างรุนแรง อาจมีผลกระทบ

กระเทือนต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ

- ง. อาจมีผลกระทบต่อบรรยากาศในการลงทุน

ฉะนั้นการใช้มาตรการในการจำกัดการนำเข้าดังกล่าวจึงควรจะได้พิจารณาอย่าง
ละเอียด และศึกษาผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามมาเสียก่อน

2. การส่งเสริมการส่งออก เป็นวิธีการที่สามารถแก้ปัญหาการขาดดุลการ
ค้าได้ดีที่สุดเพราะนอกจากจะเพิ่มรายได้ของผู้ส่งออก, รายได้ของรัฐบาล และรายได้ประชาชาติ
แล้วยังส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นด้วย โดยรัฐบาลใช้มาตรการ
ต่าง ๆ คือ มาตรการทางด้านสินเชื้อ โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำสำหรับผู้ส่งออก นอกจากนี้
รัฐบาลอาจให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรแก่ผู้ส่งออก เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้อยู่ในระดับที่
สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ สิ่งเหล่านี้จะมีส่วนจูงใจให้ผู้ส่งออกมีกำลังใจในการดำเนิน
ธุรกิจของตน และจะสามารถช่วยลบลบปัญหาการขาดดุลการค้าอีกทางหนึ่ง

สินค้าขาออกที่สำคัญของประเทศไทยนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ¹

1. สินค้าเกษตรกรรม เป็นหลักใหญ่ของสินค้าที่ส่งออก คือมีปริมาณส่งออก ร้อยละ 49.7 ของสินค้าที่ส่งออกทั้งสิ้นในปี 2527 ส่วนใหญ่แล้วจะไคแกสินค้าประเภทข้าว, ยาง, ข้าวโพค, มันสำปะหลัง ฯลฯ
2. สินค้าอุตสาหกรรม ในปี 2527 มีปริมาณส่งออกร้อยละ 43.4 ของ ปริมาณสินค้าส่งออกทั้งสิ้น ส่วนใหญ่แล้วจะไคแกสินค้าประเภทเสื้อผ้าสำเร็จรูป, ผ้าผืน, อัญมณี, สัมปะรดกระป๋อง, ค้ายและเส้นใยประดิษฐ์ ฯลฯ
3. สินค้าอื่น ๆ ในปี 2527 มีปริมาณส่งออกร้อยละ 6.9 สินค้าประเภท นี้ไคแก สินค้าแร่ และสินค้าอื่น ๆ

แม้ว่าสินค้าขาออกของไทยส่วนใหญ่จะไคแกสินค้าเกษตรกรรม แต่สินค้าเหล่านี้มักจะมี รัรักษาเสถียรภาพทั้งทางด้านราคาและรายรับไคยากกว่าสินค้าอุตสาหกรรม เพราะต้องพึ่งพา อาศัยดินฟ้าอากาศอย่างมาก ในปัจจุบันประเทศไทยจึงมุ่งเน้นหนักไปในด้านของการส่งเสริม สินค้าอุตสาหกรรม ดังที่จะไคทำการศึกษาโดยละเอียดในบทต่อไป

มาตรการแก้ไขภาวะการขาดดุลการค้าทั้งการจำกัดการนำเข้าและการส่งเสริมการ ส่งออกล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับกลไกการปฏิบัติงานของกรมศุลกากร เนื่องจากกรมศุลกากรเป็น กรมหนึ่งที่เป็นผู้รับผิดชอบในด้านการจัดเก็บภาษีของสินค้าทั้งที่นำเข้าและส่งออก รวมทั้ง พิจารณาให้สิทธิพิเศษกับผู้ส่งออกที่เข้าข่ายได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนอากร ฉะนั้นจึงอาจ กล่าวไคว่างานด้านศุลกากรมีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการส่งออกโดยตรง ซึ่งกระทำในรูป ของการคืนภาษีอากร, การชดเชยอากร, การให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ส่งออกในรูปของคลังสินค้าทัณฑ์บน และเขตส่งออกหรือนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะไคกล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ 3 งานส่งเสริม การส่งออกดังกล่าวนี้เน้นหนักในด้านของการส่งเสริมสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งในปัจจุบันมีความสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสินค้าเกษตรกรรม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปัจจุบันผู้ส่งออกแต่ละรายเริ่ม

¹หมายเหตุ โครงสร้างสินค้าส่งออกของประเทศไทย ปรากฏในภาคผนวกหน้า 171

ให้ความสนใจใช้สิทธิทางภาษีอากรที่จะได้รับจากกรมศุลกากร จึงมีความจำเป็นอย่างมากที่ผู้ส่งออกควรจะได้ทราบถึงระเบียบและวิธีปฏิบัติรวมทั้งข้อจำกัดต่าง ๆ ที่กรมศุลกากรได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นการเสียสิทธิและเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ส่งออกเอง ส่วนกรมศุลกากรนั้นก็มีหน้าที่ในการบริหารมาตรการในการส่งเสริมการส่งออกให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อที่จะได้เป็นแรงจูงใจให้ผู้ส่งออกทำการส่งออกต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

มีดังต่อไปนี้ คือ

1. ศึกษามาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการส่งออกของกรมศุลกากร ซึ่งได้แก่ มาตรการด้านการเงินอากร, การชดเชยอากร, คลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า และเขตส่งออก (นิคมอุตสาหกรรม)
2. ศึกษาถึงความเหมาะสมของกฎ ระเบียบ ขอบบังคับ วิธีการดำเนินงาน และปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการส่งออก
3. ศึกษาโครงสร้างและบทบาทในการส่งเสริมการส่งออกของหน่วยงาน ที่กรมศุลกากรรับผิดชอบโดยตรงรวมทั้งปัญหาการดำเนินงานที่เกิดขึ้น
4. เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

สมมุติฐานของการศึกษา

1. ขาดการติดต่อประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้ขอคืนเงินอากรกับข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคืนอากรโดยตรง
2. ระเบียบข้อบังคับหรือพิธีการเกี่ยวกับการขอคืนอากรสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้ามาผลิต ผสม หรือประกอบแล้วส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศซับซ้อน ไม่มุ่งใจในด้านการส่งเสริมการส่งออก
3. มาตรการทางด้านภาษีอากรบางอย่างไม่มุ่งใจในด้านการส่งเสริมการส่งออก
4. ระเบียบเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับยกเว้นอากรสำหรับของที่เก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าในด้านของเงื่อนไขเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการส่งออก
5. จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานส่งเสริมการส่งออกของกรมศุลกากร

ทุกหน่วยงานในปัจจุบันมีไม่เพียงพอกับปริมาณงาน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงงานด้านการส่งเสริมการส่งออกของกรมศุลกากรให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อผู้ส่งออกและเศรษฐกิจของประเทศ
2. เพื่อให้ผู้ส่งออกได้เข้าใจถึงความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐบาลมอบให้เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการส่งออก
3. เป็นแรงจูงใจให้ผู้ส่งออกมีความกระตือรือร้นที่จะขยายกิจการผลิตสินค้าส่งไปจำหน่ายและแข่งขันกับต่างประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยลดภาวะการขาดดุลการค้า, ภาวะการว่างงานภายในประเทศอีกด้วย

วิธีดำเนินการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

ก. ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลจากการออกแบบสอบถาม การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์ โดยใช้วิธีการต่าง ๆ นี้ (ปรากฏในตารางที่ 1.1)

1. ออกแบบสอบถามไปยังผู้ผลิตส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม จำนวนทั้งสิ้น 200 ชุด โดยทำการสุ่มตัวอย่างจากบริษัทผู้ผลิตส่งออกทั้งสิ้น 1,059 ราย และแบ่งกลุ่มที่จะศึกษาออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1.1 กลุ่มที่ 1 ได้แก่ ผู้ผลิตส่งออกที่มีผลงานการส่งออกสม่ำเสมอ กลุ่มนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 90 บริษัท นับรวมบริษัทที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภท โรงผลิตสินค้าด้วย จำนวน 30 บริษัท ได้ออกแบบสอบถามไปยังบริษัทในกลุ่มนี้จำนวน 90 ชุด ไปสอบถามทุกบริษัท ได้รับกลับคืนมาจำนวน 58 บริษัท หรือร้อยละ 64.44

1.2 กลุ่มที่ 2 ได้แก่ ผู้ผลิตส่งออกที่มีผลงานการส่งออกเป็นครั้งคราว จำนวน 110 ชุด จากจำนวนประชากรทั้งสิ้นประมาณ 1,000 บริษัท ได้รับกลับคืนมา 33 ชุด หรือร้อยละ 30.00 ในกลุ่มนี้มีประชากรมากกว่าแต่ใหญ่บริษัทในกลุ่มนี้ตอบแบบสอบถามในอัตราที่น้อยกว่ากลุ่มแรก เนื่องจากกลุ่มที่ 2 นี้ เป็นกลุ่มบริษัทเล็กที่มีการส่งออกบ้างเป็นครั้งคราวและมีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่น้อยครั้ง อาจจะเข้าใจระเบียบต่าง ๆ หรือระบบงานไม่มากนัก ซึ่งหากให้บริษัทจำนวนมากในกลุ่มนี้เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ตามสัดส่วนของประชากรแล้วอาจทำให้

ข้อมูลที่ไต่ถามเคลื่อนผัดจากความเป็นจริง

2. ออกแบบสอบถามไปยังข้าราชการที่ปฏิบัติงานในแต่ละฝ่ายภายในกองคินอากาศ และส่งเสริมการส่งออก โดยทำการคัดเลือกเฉพาะข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป และปฏิบัติหน้าที่ภายในกองคินอากาศไม่ต่ำกว่า 1 ปี ยกเว้นผู้ที่ปฏิบัติงานในฝ่ายชดเชยอากาศซึ่งคัดเลือกให้ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในกองคินอากาศไม่ต่ำกว่า 6 เดือนเป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ทั้งนี้เพื่อให้ได้ตัวแทนของประชากรซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในระบบงานพอสมควร เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ดังนี้

2.1 ออกแบบสอบถามไปยังข้าราชการฝ่ายคินอากาศ จำนวนทั้งสิ้น 24 ราย ใ้รับกลับคืนมา 24 ชุด หรือร้อยละ 100

2.2 ออกแบบสอบถามไปยังข้าราชการฝ่ายชดเชยอากาศ จำนวนทั้งสิ้น 9 ราย ใ้รับกลับคืนมา 9 ชุด หรือร้อยละ 100

2.3 ออกแบบสอบถามไปยังข้าราชการฝ่ายโรงผลิตสินค้าและร้านค้าปลอดอากาศ จำนวนทั้งสิ้น 16 ราย ใ้รับกลับคืนมา 16 ชุด หรือร้อยละ 100

2.4 ออกแบบสอบถามไปยังข้าราชการฝ่ายนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง จำนวนทั้งสิ้น 10 ราย ใ้รับกลับคืนมา 10 ชุด หรือร้อยละ 100

3. ดำเนินการสังเกตการณ์จำนวนผู้ยื่นคำร้องขอคินอากาศ เพื่อสำรวจว่าผู้มาติดต่อยื่นขอคินอากาศจะได้แก่ผู้ใด โดยทำการสังเกตการณ์ในเดือนกุมภาพันธ์ 2528 เป็นระยะเวลาทั้งสิ้น 1 เดือน ปรากฏว่ามีผู้ยื่นคำร้องขอคินอากาศทั้งสิ้น 149 บริษัท

4. ดำเนินการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในแต่ละฝ่าย ภายในกองคินอากาศ และส่งเสริมการส่งออกเพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานจริง โดยทำการสัมภาษณ์ทั้งฝ่ายบริหาร จำนวน 5 ท่าน ฝ่ายปฏิบัติการ จำนวน 10 ท่าน และสัมภาษณ์ผู้จัดการบริษัทที่ประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบังทุกบริษัท ซึ่งมีจำนวน 6 บริษัท เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่ผู้ประกอบการประสบ

ตารางที่ 1.1 แสดงแหล่งข้อมูลจากการออกแบบสอบถาม

แหล่งข้อมูล	จำนวนแบบสอบถาม ที่ส่งไป	ได้รับกลับมา	ร้อยละ
ผู้ผลิตส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม	200	91	45.50
- ผู้มีผลงานการส่งออกสม่ำเสมอ	90	58	64.44
- ผู้มีผลงานการส่งออกเป็นครั้งคราว	110	33	30.00
เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน	59	59	100.00
- ฝ่ายคนอาคาร	24	24	100.00
- ฝ่ายชดเชยอาคาร	9	9	100.00
- ฝ่ายโรงผลิตสินค้าและร้านค้า			
ปลอดอาคาร	16	16	100.00
- ฝ่ายนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง	10	10	100.00

ข. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้รวบรวมจากเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ
มาตรการส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของกรมศุลกากร บทบาทของกรมศุลกากรในด้าน
ต่าง ๆ และข้อมูลอื่น ๆ โดยใช้ข้อมูลจากกรมศุลกากร กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ธนาคาร
แห่งประเทศไทย สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการ
ลงทุน ศูนย์บริการส่งออก