

บทที่ 6

บทสรุป

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลของการเปลี่ยนแปลงภาษีต่อการคุ้มครองอุตสาหกรรมในช่วงปี 2533-2540 พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงมาตรการภาษีต่ออุตสาหกรรมไทย ซึ่งการวัดผลของมาตรการภาษีต่อการเปลี่ยนแปลงการคุ้มครองอุตสาหกรรมนั้นเป็นการวัดผ่านทาง การเปลี่ยนแปลงของราคา หรือที่เรียกว่า อัตราการคุ้มครองตามราคา (Nominal Rates of Protection) และการวัดผ่านการคุ้มครองที่ให้กับปัจจัยการผลิตที่เรียกว่า อัตราการคุ้มครองที่แท้จริง (Effective Rates of Protection) โดยในการศึกษานี้ทำการวัดอัตราการคุ้มครองของอุตสาหกรรมทั้งจากการใช้อัตราภาษีตามกฎหมายและอัตราภาษีที่เก็บได้จริง

จากการศึกษาอัตราการคุ้มครองตามราคาโดยพิจารณาจากอัตราภาษีตามกฎหมาย พบว่า อุตสาหกรรมไทยมีค่า NRP ประมาณร้อยละ 40 ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงภาษีศุลกากรในช่วงปี 2530-2537 อุตสาหกรรมที่มีค่า NRP สูง ประกอบด้วย อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมเครื่องมือที่มีแอลกอฮอล์ อุตสาหกรรมยาสูบและผลิตภัณฑ์ใบยาสูบ อุตสาหกรรมพลาสติก และอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา ขณะที่อุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองต่ำ คือ อุตสาหกรรมการผลิตอาหารสัตว์ อุตสาหกรรมการผลิตน้ำมันจากพืชและสัตว์ อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า และอุตสาหกรรมโลหะ

หลังจากมีการปรับปรุงระบบภาษีศุลกากรของไทยในปี 2538 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมของไทยมีค่า NRP รวบรวมร้อยละ 20 อุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองลดลงมาก ได้แก่ อุตสาหกรรมในกลุ่มสิ่งทอตั้งแต่อุตสาหกรรมต้นน้ำจนถึงอุตสาหกรรมขั้นปลายน้ำ กลุ่มต่อมาเป็นกลุ่มของเคมีและเคมีภัณฑ์ และกลุ่มสุดท้ายคือ กลุ่มของเครื่องจักรเพื่อสนับสนุนให้ผู้ผลิตภายในประเทศได้ใช้เครื่องจักรที่ทันสมัย เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการผลิต

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการปรับลดภาษีลงทั้งระบบ แต่เมื่อพิจารณาในรายอุตสาหกรรมแล้ว จะพบว่า กลุ่มอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองสูงหลายอุตสาหกรรมยังคงเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองสูงมาก่อน อาทิ อุตสาหกรรมการต้ม ถักน้ ผสมสุรา การผลิตผลิตภัณฑ์ใบยาสูบ การผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก และการผลิตอุตสาหกรรมยานยนต์ ขณะที่สินค้าทุนและสินค้าวัตถุดิบเป็นสินค้าที่มีอัตราการคุ้มครองต่ำลงหลังจากมีการนำระบบภาษีใหม่มาใช้ ดังนั้น การปรับลดภาษีในครั้งนี้อาจเปิด

โอกาสให้มีการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนจากต่างประเทศแทนการผลิตในประเทศมากขึ้น ขณะเดียวกันผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปเอง แม้ว่าจะมีทางเลือกในการเลือกซื้อวัตถุดิบจากภายนอกประเทศได้มากขึ้นก็ตาม แต่การปรับลดอัตราภาษีขาเข้าของสินค้าสำเร็จรูปลงนั้น ผู้ผลิตอาจจะต้องเผชิญกับการแข่งขันที่มากขึ้นด้วย ส่วนในกรณีที่ใช้อัตราภาษีที่เก็บได้จริง อุตสาหกรรมส่วนใหญ่มีค่า NRP ต่ำกว่ากรณีที่ใช้อัตราภาษีตามกฎหมาย โดยเฉพาะสินค้าส่งออกที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจะพบว่า มีค่า NRP ต่ำกว่ากรณีที่ใช้อัตราภาษีตามกฎหมายมาก ดังนั้น การพิจารณาอัตราการคุ้มครองที่ให้กับอุตสาหกรรมควรพิจารณาทั้งสองกรณีประกอบกัน

ในกรณีของอัตราการคุ้มครองที่แท้จริง พบว่า ในปี 2533 อุตสาหกรรมไทยมีค่า ERP_e ที่คำนวณจากอัตราภาษีสูงเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ อุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองสูง อาทิ อุตสาหกรรมการผลิตยานยนต์ อุตสาหกรรมการผลิตหม้อกำเนิดไฟฟ้าและหม้อเก็บไฟฟ้า การทอผ้า การผลิตผลิตภัณฑ์จากกระดาษ การผลิตเครื่องสำอาง ขณะที่อุตสาหกรรมบางประเภทไม่ได้รับการคุ้มครอง อาทิ อุตสาหกรรมโรงสีข้าว อุตสาหกรรมการผลิตยางแผ่นและยางก้อน อุตสาหกรรมการผลิตรถไฟ และการผลิตอากาศยาน

ในปี 2538 ซึ่งเป็นปีเริ่มแรกของการปรับลดภาษีขาเข้า อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ได้รับการคุ้มครองลดลงตามการปรับลดของอัตราภาษีศุลกากร โดยอัตราการคุ้มครองที่แท้จริงเฉลี่ยของอุตสาหกรรมในปีดังกล่าวมีค่าเพียง 1 ใน 4 ของอัตราการคุ้มครองในปี 2533 อุตสาหกรรมที่มีการปรับลดของอัตราการคุ้มครองมาก ได้แก่ การผลิตผลิตภัณฑ์ขนมอบเคสือบ การทอผ้า การผลิตรองเท้ายกเว้นรองเท้ายาง การผลิตเคมีภัณฑ์ขั้นมูลฐาน การผลิตยางสนสังเคราะห์ วัสดุพลาสติก การผลิตเครื่องสำอาง การผลิตผลิตภัณฑ์อโลหะอื่นๆ การผลิตอุปกรณ์วิทยุ โทรทัศน์ และคมนาคม และการผลิตเครื่องจักรและเครื่องไฟฟ้าสำหรับโรงงาน

โดยสรุปแล้ว การศึกษาพบว่า นโยบายการปรับลดภาษีศุลกากรและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีตามแผนงานการปรับลดอัตราภาษีศุลกากรจาก 39 อัตรา ให้เหลือ 6 อัตรา นั้น ถ้าหากสามารถนำไปปฏิบัติเป็นรูปธรรมได้จะช่วยให้ระบบภาษีมักมีความเป็นกลางมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างภาษีศุลกากรนับจากต้นทศวรรษ 1990 จนถึงปัจจุบันยังคงต้องมีการปรับทางด้านความเป็นกลางต่อไป เนื่องจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ายังเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองสูง ขณะที่อุตสาหกรรมส่งออกเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองต่ำโดยเปรียบเทียบ

ข้อเสนอแนะ

1. จากผลการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองอุตสาหกรรม พบว่า การให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมบางประเภทมากเกินไป อาจจะมีผลเสียต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่องได้เช่นกัน อาทิเช่น การให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมเม็ดพลาสติกทำให้ต้นทุนของการผลิตผ้าฝ้ายที่ใช้เส้นใยประดิษฐ์ต้องมีต้นทุนการผลิตสูง ซึ่งมีผลต่อต้นทุนของการผลิตเครื่องนุ่งห่มจากภากระดับทุนภาษีที่แพงมากกับวัตถุดิบที่ใช้หรือในกรณีของบรรจุกัญธิโลหะอื่นๆ ซึ่งเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งของอุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม การที่สินค้าเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองสูงย่อมทำให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องมีต้นทุนสูงตามไปด้วย ดังนั้น รัฐบาลควรมีการปรับปรุงภาษีโดยเฉพาะภาษีวัตถุดิบต่ำลงเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตและอุตสาหกรรมต่อเนื่องในการลดต้นทุนการผลิต

2. แม้ว่าผู้ผลิตจะสามารถขอคืนภาษีได้ก็ตาม แต่เนื่องจากระยะเวลาในการคืนภาษีนั้นกินระยะเวลานาน และแม้ว่ากรมศุลกากรจะได้มีการปรับปรุงระบบการคืนภาษีให้สามารถคืนได้ภายใน 45-30 วัน ขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือของกิจการ แต่อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาที่ผู้ผลิตขอคืนภาษีถือว่าไม่มีต้นทุนเกิดขึ้น

3. นอกเหนือจากการปรับโครงสร้างภาษีแล้ว การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทยในอนาคตคงจะต้องมีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีการผลิตและทรัพยากรมนุษย์ควบคู่กันไป เพื่อให้ผู้ผลิตไทยมีความสามารถในการแข่งขันได้มากขึ้น

แม้ว่า การให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมถือว่ามีความสำคัญต่อผู้ผลิตที่อาจยังไม่พร้อมทั้งในด้านเงินทุน เทคโนโลยี และความชำนาญในการผลิต ในระยะเริ่มแรกได้เข้าสู่จรรยาบรรณธุรกิจ มาตรการการคุ้มครอง โดยผ่านมาตรการคุ้มครองทางภาษี มาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการควบคุมการนำเข้า และการช่วยเหลือผู้ผลิตทางอ้อมโดยการใช้นโยบายกีดกันสินค้าเข้าเพื่อลดปัญหาดุลการค้า และนโยบายการควบคุมราคาเพื่อช่วยผู้บริโภค ถึงแม้ว่าการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้ผลิตจะทำให้เกิดการผลิตสินค้าที่ประเทศขาดแคลนได้ก็ตาม แต่การใช้มาตรการดังกล่าวต้องไม่สูงจนกระทั่งอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพต่ำยังคงประกอบกิจการได้ ซึ่งทำให้การใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพและสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้บริโภคที่ต้องซื้อของในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น การพิจารณาให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมใด เป็นระยะเวลาสั้นเท่าใดเป็นเรื่องสำคัญ ด้วยเหตุนี้การคุ้มครองที่ให้กับผู้ผลิตควรอยู่ในอัตราที่ไม่สูงมากนัก หรือถ้ามีอัตราการคุ้มครองที่สูงจะต้องเป็นการคุ้มครองเพียงชั่วคราว เพื่อ

ให้อุตสาหกรรมประกอบกิจการอยู่ได้และให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้ผลิตจะต้องแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่นและผู้นำเข้าทั้งในด้านต้นทุนการผลิตและราคาขาย ซึ่งก็จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค และเมื่อทรัพยากรถูกใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว โอกาสที่จะแข่งขันในตลาดโลกย่อมจะมีมากขึ้นด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย