

บทที่ 1

บทนำ



ความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศโดยการใช้การพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น เป็นนโยบายที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่นำมาใช้ เช่นเดียวกับประเทศไทยที่ได้สังเกตเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าว และเริ่มต้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง การพัฒนาอุตสาหกรรมเริ่มต้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคเป็นอย่างมาก แต่ประเทศไทยยังไม่สามารถผลิตสินค้าเหล่านั้นได้เองจึงต้องอาศัยการนำเข้าจากต่างประเทศ อันนำมาซึ่งปัญหาการขาดดุลการค้า จากปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลไทยมีความพยายามที่จะสร้างความสามารถในการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า ในช่วง 2-3 ปีแรกของการดำเนินนโยบายดังกล่าว มีผลทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากขนาดของตลาดภายในประเทศมีขนาดเล็กจึงทำให้เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศได้ เพียงแต่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบของการนำเข้าจากการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคเป็นการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและสินค้าทุน รัฐบาลจึงเริ่มเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมจากที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

การพัฒนาอุตสาหกรรมจำเป็นต้องอาศัยทั้งเงินทุนและเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย แต่เนื่องจากเงินออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอับความต้องการของนักลงทุนในประเทศ ดังนั้นคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงดำเนินมาตรการจูงใจให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศมากขึ้น โดยการใช้สิทธิพิเศษต่างๆ การดำเนินนโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนค่อนข้างประสบความสำเร็จเนื่องจากเป็นช่วงเวลาเดียวกับประเทศที่มีต้นทุนการผลิตสูงต้องการย้ายฐานการผลิตเข้าไปยังประเทศที่มีต้นทุนต่ำ โดยอุตสาหกรรมที่เป็นที่สนใจของนักลงทุนในทศวรรษ 1960-1980 คือ อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ในทศวรรษ 1980 นักลงทุนต่างชาติหันมาให้ความนิยมลงทุนในอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองจากมาตรการภาษีเพิ่มขึ้น อาทิ อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมรถจักรยานยนต์ ทำให้ในทศวรรษ 1990 ประเทศไทยเป็นผู้

ส่งออกสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้น (High technology intensive) เช่น ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม อุปกรณ์ในการขนส่ง และแผงวงจรไฟฟ้า¹

การใช้นโยบายเร่งรัดในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวสร้างความเติบโตให้กับเศรษฐกิจไทย และทำให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากการลดลงของผลผลิตในภาคเกษตรต่อ GDP จาก 1 ใน 4 ในปี 2513 เหลือเพียงร้อยละ 13 ในปี 2533 และร้อยละ 11 ในปี 2536 ขณะที่ในภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคที่มีความสำคัญต่อ GDP เพิ่มขึ้น จากร้อยละ 17 ในปี 2513 เป็นร้อยละ 27 และ 30 ในปี 2523 และ 2536 (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 แสดงเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจไทยปี 2513-2536

	2513	2523	2533	2534	2535	2536
ประชากร (ล้าน)	35.7	46.7	56.3	57.2	58.0	58.8
อัตราการเติบโตของประชากร (%)	na	2.7	1.9	1.5	1.5	1.4
GDP ณ ราคาตลาด (พันล้าน เหรียญสหรัฐ)	21,543	42,122	72,146	78,162	84,469	91,342
GNP ต่อหัว (เหรียญสหรัฐ)	210	720	1,510	1,640	1,840	2,040
สัดส่วนใน GDP						
ภาคเกษตร	24.7	18.9	12.9	12.6	12.0	11.2
ภาคอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	23.9	29.9	37.4	38.7	39.4	40.5
ภาคอุตสาหกรรม	16.6	22.6	27.1	28.1	28.9	29.9
บริการ	50.2	51.2	49.7	48.7	48.6	48.3

ที่มา : Trade Policy Review หน้า 1

การบรรลุความสำเร็จในการพัฒนาประเทศเกิดขึ้นจากการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อผลักดันให้นโยบายดังกล่าวเป็นจริง มาตรการหลักที่ใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรม คือ การคุ้มครองอุตสาหกรรมซึ่งประกอบด้วย การจัดเก็บภาษีขาเข้า การควบคุมปริมาณการนำเข้า การควบคุมการ

¹ Secretariat of World Trade Organization, Trade Policy Review Thailand (21 November, 1995), p.3.

อุตสาหกรรมซึ่งประกอบด้วย การจัดเก็บภาษีขาเข้า การควบคุมปริมาณการนำเข้า การควบคุมการส่งออก การควบคุมราคา การควบคุมการจัดตั้งและการขยายโรงงาน การบังคับใช้เงินส่วนภายในประเทศ และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ เพื่อให้ความคุ้มครองกับอุตสาหกรรมในประเทศโดยเฉพาะอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

มาตรการคุ้มครองที่ถูกนำมาใช้บ่อยครั้งมากที่สุดและมีบทบาทต่อการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศมากที่สุดคือ มาตรการภาษี แม้ว่าภาษีขาเข้าจะมีได้มีจุดประสงค์หลักเพื่อการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศก็ตาม แต่ความแตกต่างของอัตราภาษีภายในประเทศและภายนอกประเทศนั้น มีผลทำให้ผู้ผลิตภายในประเทศแข่งขันกับผู้ผลิตต่างประเทศได้ หักๆที่ต้นทุนการผลิตอาจสูงกว่า ทำให้อุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองเป็นเวลายาวนานมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมทารก (Infant Industry)

ผลกระทบที่ตามมาของการมีอัตราภาษีขาเข้าที่สูง คือ อุตสาหกรรมที่ต้องใช้วัตถุดิบจากต่างประเทศและอุตสาหกรรมต่อเนื่องขยายตัวช้า เนื่องจากต้นทุนของภาษีทำให้ต้นทุนการผลิตสูง อาทิ ภาษีของจีนส่วนของอิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกเก็บในอัตราร้อยละ 35 ทำให้ต้นทุนการผลิตของไทยสูงกว่าต่างประเทศ เพราะต้นทุนการผลิตสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ประมาณร้อยละ 70 เป็นต้นทุนวัตถุดิบ หรือในกรณีที่มีการกำหนดอัตราภาษีขาเข้าของเครื่องจักรไว้ในอัตราสูง อันจะเป็นภาวะที่ผู้ประกอบการต้องแบกรับและเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต แม้ว่าผู้ส่งออกจะได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยได้รับการยกเว้นภาษีดังกล่าวในช่วงที่ได้รับการส่งเสริมก็ตาม แต่ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่หรือเป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก ในขณะที่อุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็กซึ่งเป็นอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของประเทศมักจะไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน และต้องแบกรับภาระภาษีทั้งนี้โดยเปรียบเทียบแล้วอุตสาหกรรมขนาดใหญ่จะมีข้อได้เปรียบอุตสาหกรรมขนาดกลาง/เล็กเกือบทุกกรณี จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคในการพัฒนาอุตสาหกรรม

นี่เป็นเพียงตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างภาษีในทศวรรษ 1990 เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย ทำให้อุตสาหกรรมของไทยต้องประสบกับภาวะต้นทุนเพิ่มขึ้น ความสามารถในการแข่งขันเริ่มลดลง นอกจากนั้นความสำเร็จของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆและการบรรลุข้อตกลงต่างๆ มีส่วนผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีในปี 2538 และในปี 2540 ให้มีค่าลดลง อันจักเป็นการช่วยพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพ นอกจากนั้นยังจะก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการคุ้มครองอุตสาหกรรมในทศวรรษ 1990 ขึ้น เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงมาตรการภาษีศุลกากร และมาตรการที่มีใช้ภาษี
2. เพื่อเปรียบเทียบผลของอัตราการคุ้มครองของอุตสาหกรรมในปี 2533 2535 2538 และ 2540

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้างนี้ครอบคลุมอุตสาหกรรม 89 ประเภทตามตารางปัจจัย-ผลผลิต (ตั้งแต่รหัสที่ 43-134) ซึ่งในวิทยานิพนธ์เล่มนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 6 บทด้วยกันคือ

บทที่ 1 กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขต วิธีการศึกษา แหล่งข้อมูล รวมทั้งประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กล่าวถึงแนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์

บทที่ 3. กล่าวถึงนโยบายหรือมาตรการที่มีผลต่อการคุ้มครองอุตสาหกรรม ตลอดจนสาเหตุและผลของการเปลี่ยนแปลงมาตรการต่างๆที่มีต่ออุตสาหกรรม

บทที่ 4 กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาการคุ้มครองอุตสาหกรรม

บทที่ 5 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาเปรียบเทียบกับผลในแต่ละปีที่ศึกษาพร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงสาเหตุและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงอัตราการคุ้มครองในแต่ละช่วงเวลา

บทที่ 6 สรุป

แหล่งที่มาของข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ศึกษาอัตราการคุ้มครองอุตสาหกรรมเป็นข้อมูลที่รวบรวมจากแหล่งต่างๆที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ข้อมูลด้านปริมาณการนำเข้า-ส่งออก อัตราภาษีทั้งที่เก็บตามกฎหมายและที่เก็บได้จริง ได้มาจากกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ข้อมูลด้านปริมาณการผลิต และสัมประสิทธิ์ของปัจจัยการผลิต

เป็นข้อมูลที่ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รวบรวมขึ้นจากแหล่งต่างๆแล้วนำมาจัดเป็นหมวดอุตสาหกรรมซึ่งในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้แบ่งอุตสาหกรรมตามสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่นกัน ในส่วนของข้อมูลด้านอุตสาหกรรมได้จากการรวบรวมจากเอกสารของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน วารสาร และหนังสือที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม

ประโยชน์ในการศึกษา

1. ได้ทราบลักษณะการเปลี่ยนแปลงการคุ้มครองอุตสาหกรรมที่แท้จริงภายหลังการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีศุลกากรในทศวรรษ 1990
2. ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม รวมทั้งเป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรภายในประเทศให้มีประสิทธิภาพ