

สรุป และข้อเสนอแนะ

1. สรุป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้พยายามที่จะประเมินผลของการใช้มาตรการชดเชยค่าภาษีอากร สำหรับสินค้าส่งออกว่ามีผลกระทบต่อ การส่งออกอย่างไรบ้าง ทั้งนี้โดยการศึกษาถึงโครงสร้าง การส่งออกของไทยว่ามีลักษณะการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง ศึกษาถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ รัฐบาลใช้เพื่อส่งเสริมการส่งออก ท้ายสุดจึงมาศึกษาการชดเชยค่าภาษีอากรซึ่งเป็นมาตรการ ในการส่งเสริมการส่งออกมาตรการหนึ่งว่ามีผลต่อการส่งออกอย่างไรบ้าง

โครงสร้างการส่งออกของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก จากเดิม การส่งออกจะขึ้นอยู่กับสินค้าขั้นปฐมเพียง 3-4 ชนิด ได้มีการกระจายประเภทของสินค้าออก มากขึ้น มูลค่าการส่งออกในช่วงเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูงเฉลี่ย ประมาณร้อยละ 15.3 ต่อปี สินค้าอุตสาหกรรมมีบทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ ในโครงสร้างการ ส่งออกของไทยขณะที่สินค้าทางการเกษตรและวัตถุดิบลดความสำคัญลง โดยเปรียบเทียบ สำหรับ โครงสร้างตลาดส่งออกนั้นในปัจจุบันยังคงต้องพึ่งพิงตลาดในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมอยู่มาก ถึงแม้จะลดความสำคัญลงบ้างโดยเปรียบเทียบก็ตาม การกระจายตลาดมิให้พึ่งพิงตลาดใดตลาดหนึ่ง มากเกินไปจึงเป็นนโยบายที่สำคัญอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของการส่งออกยังคงน้อย เมื่อเทียบกับผลผลิตภายในประเทศ ซึ่งก็หมายความว่าการผลิตโดยเฉพาะการผลิตทางด้าน อุตสาหกรรมยังคงมุ่งที่จะสนองตอบตลาดภายในประเทศเป็นหลัก

นโยบายในการส่งเสริมการส่งออกได้เริ่มคืบคลานขึ้นในประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ 1970 มาตรการหลายอย่างได้ถูกเสนอแนะขึ้นมาเพื่อใช้กับภาคการผลิตเพื่อการส่งออก อันได้แก่ การให้ สิทธิพิเศษต่าง ๆ จากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน การยกเว้นและการคืนอากรขาเข้าของ วัตถุดิบโดยกรมศุลกากร การชดเชยค่าภาษีอากรสำหรับสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักรจาก สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง การชดเชยค่ากระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การให้สินเชื่อทางการเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากบริษัท
เงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การให้ความช่วยเหลือทางค้ำช้อนมูลชาวสารจากศูนย์
บริการส่งออกกระทรวงพาณิชย์ นอกจากนี้ในปัจจุบันยังมีคณะกรรมการพัฒนาการส่งออกที่ช่วยเหลือ
ประสานงานระหว่างหน่วยงานทางราชการและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อ
การส่งออกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ขณะที่เรากำลังเข้ามาตราการที่เป็นแรงจูงใจในการส่งออก
ก็ยังคงมีมาตรการบางอย่างที่กีดกันหรือเป็นอุปสรรคต่อการส่งออกเช่นกัน ได้แก่ การควบคุม
การส่งออก การห้ามส่งออกสินค้าบางอย่างของกระทรวงพาณิชย์ การกำหนดโควตาในการ
ส่งออก ตลอดจนการเก็บภาษีขาออกในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อสนองตอบผู้บริโภคภายในประเทศ
และเพื่อเสถียรภาพทางค้ำช้อนภายในประเทศรวมถึงการหารายได้ของรัฐบาลด้วย

ในบรรดามาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ดูเหมือนว่าการคืนอากรวัตถุดิบและ
การชดเชยค่าภาษีอากรสำหรับสินค้าส่งออกเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายและเปิดโอกาสให้กับผู้ส่งออก
มากโดยเฉพาะการชดเชยค่าภาษีอากร จึงทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกให้ความสนใจและหันมาใช้
มาตรการดังกล่าวนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เพราะทั้งการคืนอากรวัตถุดิบและการชดเชยค่าภาษีอากร
มีผลโดยตรงที่จะช่วยลดต้นทุนการผลิตสินค้าและเพิ่มมูลค่าเพิ่มในประเทศ แต่ขณะเดียวกันการใช้
บริการจากมาตรการทั้งสองมาตรการดังกล่าวก็มีปัญหาเช่นกัน

ปัญหาจากการใช้มาตรการชดเชยค่าภาษีอากรสำหรับสินค้าส่งออก เดิมก่อนประกาศ
ใช้พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 และประกาศ
คณะกรรมการพิจารณาชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร ก็มีปัญหาล่าช้า
ในการกำหนดอัตราชดเชยเพราะต้องประกาศกำหนดเป็นรายสินค้า รวมถึงการตรวจสอบหลักฐาน
ต่าง ๆ ก่อนอนุมัติจ่ายบัตรภาษี และปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการจ่ายเงินชดเชย ต่อมา
เมื่อมีการออกกฎหมายและประกาศใช้อัตราชดเชยแบบร้อยละของราคาส่งออกซึ่งเป็นอัตราล่วงหน้า
ปัญหาบางอย่างก็ถูกแก้ไขไปบางอย่างก็ยังคงอยู่และบางอย่างก็เกิดขึ้นใหม่ กล่าวคือ ปัญหาความ
ล่าช้าอันเกิดจากการกำหนดอัตราชดเชยเป็นรายสินค้านั้นหมดไปเพราะมีการประกาศอัตราชดเชย
ล่วงหน้าดังกล่าวแล้วแต่ความล่าช้าอันเนื่องมาจากการตรวจสอบหลักฐานตลอดจนการขออนุมัติ
บัตรภาษียังคงมีอยู่ เพราะยังมีความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบหลักฐานว่าสินค้านั้นอยู่ในเกณฑ์ที่
จะได้รับการชดเชยหรือไม่ ในอัตราใด หลักฐานประกอบต่าง ๆ ถูกต้องครบถ้วนและได้รับเงิน
ชดเชยเป็นจำนวนเท่าใด แล้วจึงขออนุมัติจ่ายบัตรภาษี ผู้ที่ลงนามอนุมัติก็ต้องระมัดระวัง เช่นกัน

หากผิดพลาดก็ต้องรับผิดชอบ กระบวนการเหล่านี้ทำให้เกิดความล่าช้าขึ้น นอกจากนี้ปัญหาที่
 เกิดตามมาอีกประการหนึ่งหลังจากการประกาศใช้อัตราชดเชยแบบร้อยละของราคาส่งออก
 คืออัตราชดเชยไม่ตรงกับความเป็นจริง ทั้งนี้เพราะอัตราชดเชยที่ประกาศใหม่นี้เป็นอัตรา
 เฉลี่ยคำนวณจากตารางปัจจัยผลผลิต (I-O Table) ซึ่งตารางดังกล่าวแสดงถึงคุณลักษณะ
 รวมของสาขาการผลิตต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจขณะที่การชดเชยค่าภาษีอากรเป็นเรื่องของ
 ระดับหน่วยผลิต ฉะนั้นจึงทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้ผลิตที่อยู่ในอุตสาหกรรม
 เดียวกันแต่ผลิตสินค้าคนละชนิดและมีต้นทุนการผลิตแตกต่างกัน ปัญหาสุดท้ายของมาตรการ
 ชดเชยคือข้อจำกัดในการใช้บัตรภาษีเนื่องบัตรภาษีใช้ได้เฉพาะการเสียภาษีเท่านั้น ผู้ผลิต
 บางรายมีบัตรภาษีเหลือจึงนำไปขายลดราคา สาขาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้มาตรการ
 ชดเชยค่าภาษีอากรไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการส่งเสริมการส่งออก

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ประเมินผลการใช้มาตรการชดเชยค่าภาษีอากรโดยพิจารณาถึง
 อัตราช่วยเหลือที่แท้จริง (Effective Subsidy Rate) และผลของการชดเชยต่อ
 การกระตุ้นการส่งออกจาก Export Supply Model.

ผลการศึกษาถึงอัตราช่วยเหลือที่แท้จริงพบว่า การชดเชยค่าภาษีอากรเป็นมาตรการ
 ที่ให้แรงจูงใจแก่ผู้ผลิตสินค้าส่งออกไม่มากนัก มาตรการดังกล่าวช่วยให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงและ
 ทำให้เกิดมูลค่าเพิ่ม ณ ราคายาในประเทศสูงขึ้น สาเหตุที่ผู้ผลิตได้รับการชดเชยไม่เต็มเม็ด
 เต็มหน่วยเนื่องจากผลของการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ทำให้ผู้ผลิตต้องซื้อวัตถุดิบ
 ภายในประเทศในราคาแพงกว่าราคาสลาคโลก การที่ราคาวัตถุดิบภายในประเทศราคาสูงขึ้น
 ทำให้มูลค่าเพิ่มภายในประเทศต่ำกว่ามูลค่าเพิ่มในราคาสลาคโลก ผลดังกล่าวจะเห็นได้จาก
 อัตราช่วยเหลือที่แท้จริงมีค่าติดลบ แต่อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาที่มีสินค้าบางชนิดได้รับอัตรา
 ช่วยเหลือที่แท้จริงเป็นบวกทั้งนี้เพราะสินค้าชนิดนั้น ๆ ได้รับอัตราชดเชยในอัตราที่สูงเกินความ
 เป็นจริง

ผลของการศึกษาผลของการชดเชยต่อการกระตุ้นการส่งออกจาก Export
 Supply Model พบว่า การส่งออกขึ้นอยู่กับระดับการผลิต การชดเชยค่าภาษีอากรช่วย
 กระตุ้นการส่งออกเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จึงจะเห็นได้จากค่าความยืดหยุ่นของการส่งออกต่อระดับ
 การผลิตมีค่ามากกว่าหนึ่งและมีค่ามากในสินค้าทุกชนิดที่ทำการศึกษา ส่วนค่าความยืดหยุ่นของการ

ส่งออกต่อการชดเชยค่าภาษีอากรมีค่าน้อยกว่าหนึ่งและมียกเว้นมาก ค่าความยืดหยุ่นที่มากที่สุด
ในกรณีนี้เพียง 0.19 กรณีของผ้าผืนเท่านั้น

โดยสรุปแล้วมาตรการการชดเชยค่าภาษีอากรสำหรับสินค้าส่งออกยังคงให้ประโยชน์
แก่ผู้ผลิตสินค้าส่งออกในแง่ที่ช่วยทำให้ต้นทุนการผลิตลดลงและช่วยกระตุ้นการส่งออกบ้าง
ถึงแม้จะน้อยก็ตาม มาตรการดังกล่าวอาจจะยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์มากนัก เนื่องจาก
ระบบของการให้ชดเชยทั้งทางค่านี้อัตราชดเชยและระเบียบวิธีการปฏิบัติที่ได้ออกแล้ว
ข้างต้น ปัญหาทั้งหมดนี้สามารถแก้ไขได้ซึ่งจะทำให้มาตรการนี้มีประสิทธิภาพช่วยกระตุ้น
การส่งออกอย่างเต็มที่และบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ในที่สุด

2. ข้อเสนอแนะทางค่านโยบาย

เนื่องจากการชดเชยค่าภาษีอากรเป็นมาตรการในการส่งเสริมการส่งออก และ
เนื่องจากปัญหาที่เกิดจากมาตรการนี้ทำให้การชดเชยค่าภาษีอากรไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
ที่จะช่วยกระตุ้นในการส่งออก จึงใคร่ขอเสนอแนะในเชิงนโยบายบางประการดังต่อไปนี้

1. พิจารณาผลกระทบในแง่การเคลื่อนย้ายทรัพยากรแล้วเราพบว่าระบบการให้
ชดเชยค่าภาษีอากรในปัจจุบัน จะให้ชดเชยภาษีของวัตถุดิบที่เกิดขึ้นจริงในต้นทุนการผลิต ฉะนั้น
ถ้าอุตสาหกรรมนี้ใช้วัตถุดิบต่างประเทศในอัตราส่วนที่สูง ก็จะได้รับชดเชยมาก ตัวอย่างเช่น
การผลิตแผงวงจรไฟฟ้าจะใช้วัตถุดิบต่างประเทศกว่าร้อยละ 90 จึงได้รับการชดเชยมาก ขณะที่
อุตสาหกรรมนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดการผลิตอะไรมากนักภายในประเทศ นอกจากนี้อัตราชดเชยที่ใช้อยู่
ในปัจจุบันก็ไม่มีความสัมพันธ์กับมูลค่าเพิ่ม (Value added) ที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมนั้นด้วย
สินค้าบางชนิดมีมูลค่าเพิ่มสูง แต่มีอัตราชดเชยต่ำ สินค้าบางอย่างมีมูลค่าเพิ่มต่ำ แต่อัตราชดเชย
สูง รายละเอียดตารางที่ 5.1 จึงควรมีการพิจารณาทบทวนระบบการให้ชดเชยใหม่ที่สนองตอบ
กับการใช้วัตถุดิบภายในประเทศและก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มภายในประเทศมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 5.1
มูลค่าเพิ่มและอัตราชดเชย

หน่วย : ร้อยละ

ชนิดสินค้า	มูลค่าเพิ่ม (Value added)	อัตราชดเชยตาม ราคาร้อยละ
1. ปลากระป๋อง	40.28	1.67
2. สัปรดกระป๋อง	30.80	3.25
3. ยางรัดของทำด้วย ยางแข็งแบบวัลแคนไนซ์	43.02	4.22
4. ผ่าไหมทอ	35.86	5.64
5. เส้นค้ายทำด้วย โพลีเอสเตอร์	31.66	3.57
6. เสื้อผ้าสำเร็จรูป	54.57	2.72
7. ผ้าผืน	33.79	3.57

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2. ในแง่ของการส่งเสริมการส่งออก เนื่องจากการชดเชยค่าภาษีอากรในปัจจุบันยังเป็นแรงจูงใจที่ไม่เพียงพอที่จะทำให้การส่งออกขยายตัวในอัตราที่สูง ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) อัตราชดเชยแบบร้อยละของราคาส่งออกที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นอัตราเฉลี่ยไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากตารางปัจจัย-ผลผลิต และอัตราดังกล่าวมีทั้งหมด 99 อัตราตามทศกัศนีอัตราศุลกากร จึงควรปรับอัตราชดเชยใหม่ให้ตรงกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น โดยแยกแต่ละอัตราให้ละเอียดมากยิ่งขึ้นและแต่ละอัตราควรคำนึงถึงอัตราช่วยเหลือที่แท้จริงด้วย

2) ในด้านการบริหารควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอพร้อมกับเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย ผู้ผลิตควรจัดเตรียมหลักฐานให้ครบถ้วน และให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบ ทั้งนี้เพื่อให้การชดเชยเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

3) แกไขข้อจำกัดในการใช้บัตรเครดิตใหม่สภาพคล่องมากขึ้นโดยอาจจะจ่าย
ชดเชยเป็นเงินสดหรือเช็คแทนบัตรเครดิต

3. ข้อเสนอแนะทางด้านการศึกษา

1. ควรมีการศึกษาถึงโครงสร้างของนโยบายการส่งเสริมการส่งออก โดยรวมว่ามีผลกระทบต่อการส่งออกอย่างไร เพื่อที่จะมีการปรับปรุงนโยบายตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. ในแง่ของการชดเชยค่าภาษีอากร ควรที่จะทำการศึกษาถึงผลตอบแทนในการลงทุนของรัฐบาลว่าคุ้มหรือไม่ เพราะมีผลในแง่การเคลื่อนย้ายทรัพยากรในภาครัฐบาล
3. เนื่องจากอัตราช่วยเหลือที่แท้จริงในบางกรณีมีค่าเป็นลบเพราะผลของการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ จึงควรศึกษาถึงโครงสร้างการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศว่าควรอยู่ในระดับใดจึงจะเหมาะสมไม่กระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก
4. ศึกษาถึงระบบการให้ชดเชยค่าภาษีอากรที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้การส่งออกขยายตัวในอัตราที่สูงขึ้น