



บทที่ 2

การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ผลิตในประเทศ

ความหมาย

คำว่า "ความคุ้มครอง" ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Protection" ซึ่ง Webster's New Twentieth Century Dictionary ให้ความหมายไว้ว่า "Protection in economics, a policy of stimulating industrial development by payment of bounty on domestic products or, usually, by protecting domestic producer from foreign competition in the home market by the laying of such discriminating import duties on foreign made goods as will lessen their power to compete : opposed to free trade"¹

ความคุ้มครองในทางเศรษฐศาสตร์ เป็นนโยบายที่ช่วยกระตุ้นการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ผลิตสินค้าในประเทศ หรือโดยการป้องกันผู้ผลิตสินค้าในประเทศจากการแข่งขันกับสินค้านำเข้ามาจากต่างประเทศ โดยตั้งกำแพงภาษีสินค้าที่ทำในต่างประเทศ เพื่อที่จะลดอำนาจในการแข่งขันให้น้อยลง ซึ่งตรงข้ามกับการค้าเสรี

คำว่าความคุ้มครอง ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. 2493 หมายถึง "การระงับรักษา" และจากพจนานุกรมศัพท์ธุรกิจและการธนาคาร ของวิทยา ศรี เครือวัลย์ หมายถึง "การคุ้มครองอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและเกษตรกรรม โดยรัฐเป็นผู้ให้ความเกื้อกูลโดยการตั้งกำแพงภาษีป้องกันมิให้สินค้าต่างประเทศเข้ามาตีตลาดได้"

นอกจากนี้คำว่า ความคุ้มครอง ยังหมายถึงการที่รัฐบาลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการค้าทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม โดยใช้นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ทั้งทางด้านภาษีและมิใช่ด้าน

¹Webster's New Twentieth Century Dictionary: Unabridged, second edition copyright @ 1975, p 1447.

ภา๒ ๒นการคำกั๒โ๒๒๒ การควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การคุ้มครองในทึ๒ ๒นการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ ซึ่งหมายถึงการช่วยให้อุตสาหกรรมในประเทศดำเนิน กิจการอยู่ได้ โดยสามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าชนิดเดียวกันในสถานการณ์ปกติ และเพื่อให้มี โอกาสแข่งขันในการส่งออกได้ด้วย

คำว่า "อุตสาหกรรม" เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางตามทึ๒นะต่าง ๆ มากมาย โดยมีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการดังนี้

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 แปลว่า "การทำสิ่งของให้กลายเป็นสินค้า"

คำว่า "อุตสาหกรรม" มาจากภาษาอังกฤษว่า "Industry" ซึ่งเ็นไ๒โคล๒๒เดียว บริ๒ณิกา นิยามศัพท์ว่า "The quality of steady application to work, diligence, hence employment in some particular form of productive work, especially of manufacture or a particular class of productive work itself, a trade or manufacture" อุตสาหกรรม หมายถึง ความอุตสาหะพากเพียรในการทำงานในแบบของการผลิตที่ได้จากการประดิษฐ์ออกจำหน่าย (หมายถึงการนำเอาวัตถุดิบมาปรุงแต่งแปรสภาพด้วยแรงงาน หรือเครื่องกล) เพื่อทำเป็นเครื่องอุปโภคที่เรียกว่า สินค้าหรือผลิตภัณฑ์สำหรับซื้อขายในตลาด และ ส่วนใหญ่มีโรงงานเป็นสถานที่ประกอบการ¹

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ให้นิยามกิจการอุตสาหกรรม ว่า หมายถึง การอุตสาหกรรม การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง การขนส่ง และการสกัดให้ ความสะดวกหรือการส่งเสริมการท่องเที่ยว ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือในประกาศของ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม

คำว่า "อุตสาหกรรม" โดยทั่วไปจะรวมกิจกรรมการผลิตใหญ่ 4 ประเภท คือ เหมืองแร่

¹ มนัส คำกั๒, "ภา๒๒คู่ลการกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย", (วิทยา นิพนธ์ปริญา๒มหาบัณฑิต แผนกวิชาพาณิชยศาสตร์ บั๒ชิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519) หน้า 19.

โรงงาน การก่อสร้าง และไฟฟ้ากับน้ำประปา¹

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า คำว่า "อุตสาหกรรม" มีความหมายกว้างขวางหลาย ความหมาย แต่ในที่นี้ขอสรุปความหมายว่า หมายถึง อุตสาหกรรมโรงงาน ซึ่งเป็นธุรกิจที่ผลิตสินค้า ซึ่งก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มและมูลค่าเพิ่ม (Value added) ในที่นี้หมายถึงผลต่างระหว่างราคาวัตถุดิบ กับราคาสินค้าสำเร็จรูป ซึ่งอาจแจกแจงมูลค่าเพิ่มได้เป็น ค่าแรงงาน (Wages) ผลกำไร (Profit) ดอกเบี้ย (Interest) และค่าเช่า (Rent)

บทบาทของรัฐในการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ

การคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศนั้นอาจพิจารณาได้จากมาตรการต่าง ๆ เริ่มแต่ อดีตถึงปัจจุบันได้ดังนี้:-

มาตรการทางภาษีอากร

ภาษีอากรขาเข้า คือ เงินซึ่งเรียกเก็บจากสินค้าที่สั่งเข้ามาในประเทศ แต่เดิมภาษี อากรขาเข้าไม่ได้แยกเป็นภาษีศุลกากรอย่างในปัจจุบัน แต่ปะปนอยู่กับภาษีอื่น โดยมีหลักฐานการ สกัดเก็บมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย จากถ้อยคำในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงที่ว่า "เมื่อขั้วพ่อขุนราม คำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจอบในไพร่รู้ทาง เพื่อนลุงว่า ไปค้า ชีมาไปขาย ใครสักใคร่ค้าม้าค้า ใครสักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ" ฯลฯ ทำให้เข้าใจได้ว่า ก่อนสมัยพ่อขุนรามคำแหงมีการเก็บภาษีการค้าทั่วไป ในลักษณะของจอบ แต่พอถึงสมัยพ่อขุนราม คำแหงได้ถือหลักการค้าเสรีไม่มีการเก็บภาษีแต่อย่างใด

ต่อมาในสมัยอยุธยา ได้มีการสกัดเก็บอากรขาเข้าในลักษณะสุดท้ายแล้วแต่เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องจะเรียกเก็บ มีลักษณะการสกัดเก็บที่ไม่แน่นอน โดยมีถ้อยคำในกฎหมายลักษณะอาญาหลวง มาตรา 10 ระบุไว้ว่า "และเก็บจอบในสำเภานาวาเรือใหญ่น้อย" และหลักฐานจากสัญญาค้าขายที่สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทำกับฝรั่งเศสตอนหนึ่งที่ว่า "พระราชทานส่งจอบขนอมและริดยาทั้งปวงให้ กุมบันหฺยฝรั่งเศส" ซึ่งคำว่า "จอบ" ในสมัยสุโขทัย และ "ส่งจอบ" ในสมัยอยุธยา น่าจะเป็นคำ

¹ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย.

ที่มีความหมายเดียวกัน¹

ต่อมาได้เริ่มมีการกำหนดพิกัดอัตราภาษีที่มีลักษณะแน่นอนขึ้น คือ สัญญาที่ประเทศไทยทำกับอังกฤษ เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2369 ซึ่งระบุว่า "ให้พ่อค้าอังกฤษที่นำเรือเข้ามาค้าขายในเมืองไทยนั้นเสียค่าเบกร่อง หรือค่าปากเรือ (Measurement Duty) ตามขนาดของเรือ" ซึ่งภาษีเบกร่องหรือค่าปากเรือตามสัญญานี้ได้ถูกยกเลิกโดยประเทศไทยต้องทำสนธิสัญญาเบาริ่ง (Bowring Treaty) ทำให้มีการกำหนดอัตราภาษีอากรขาเข้าของสินค้าทุกชนิด 3% ของราคาสินค้านั้น ๆ นอกจากนี้สัญญาที่ประเทศไทยทำกับประเทศอื่น ๆ ก็เป็นการเสียเปรียบทางศุลกากรแก่ต่างชาติทั้งสิ้น เนื่องจากไทยไม่มีอำนาจทางการค้าและทางการทหารนั่นเอง แต่ก็ได้พยายามขอแก้ไขสัญญาเหล่านี้หลายครั้งจนกระทั่งใน พ.ศ. 2426 ได้ขอแก้ไขสัญญาเกี่ยวกับสุรา ทำให้สามารถเก็บภาษีได้ในอัตราสูงกว่าร้อยละ 3 แต่การแก้ไขสัญญาอื่นยังไม่เป็นผลสำเร็จ จนถึง พ.ศ. 2461 ประเทศไทยได้เข้าร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยได้ส่งกองทหารอาสาสมัครไปช่วยรบ เมื่อฝ่ายสัมพันธมิตรมีชัยชนะจึงได้มีโอกาสนเจรจาขอแก้ไขสัญญาทางศุลกากรอีกครั้ง จนในที่สุดท้ายประเทศไทยก็ได้มีอิสระภาพทางศุลกากร และได้มีพระราชบัญญัติศุลกากรขึ้นเป็นฉบับแรกใน พ.ศ. 2469 ในการกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรเมื่อแรกเริ่มนั้นมีวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อมุ่งหารายได้เข้ารัฐมากกว่าการให้ความคุ้มครอง ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรอีกหลายครั้ง เนื่องจากมีจุดประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองการผลิตภายในประเทศมีมากขึ้น

การเก็บภาษีอากรในปัจจุบันแบ่งออกเป็น ภาษีที่เก็บจากการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรเรียกว่า "อากรขาเข้า" และภาษีที่เรียกเก็บจากการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักรเรียกว่า "อากรขาออก"

อากรขาเข้า เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการนำเข้ามาสินค้าประเภทต่าง ๆ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 21 หมวดจัดเป็น 99 ตอน โดยจัดเก็บตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2503 และแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีก 55 ครั้ง ครั้งสุดท้ายเมื่อ 7 ตุลาคม 2527

¹ วิทยานิพนธ์ "ภาษีศุลกากรกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย" มนัส คำภักดิ์ ซึ่งอ้างถึง ดิเรก มาลากร "บทบาทของศุลกากรในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญาเอกทางเศรษฐศาสตร์, มธ. พ.ศ. 2510.

อากรขาออก เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการส่งออกสินค้าหมวดต่าง ๆ ได้แก่ ข้าว ยางดิบ ไม้ หนังสัตว์ และสินค้าเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ เป็นการจัดเก็บตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฉบับเดียวกับการจัดเก็บอากรขาเข้า

อัตราที่จัดเก็บ อัตราที่จัดเก็บแบ่งออกได้เป็น 3 อัตราคือ¹

ก. อัตราตามราคา (Ad valorem rate) หมายถึงอัตราภาษีที่กำหนดไว้เป็นร้อยละของราคา ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2515 กำหนดอากรขาเข้าสินค้าประเภทวิทยุและโทรทัศน์ ในอัตราร้อยละ 50 ของราคาที่นำเข้า ซึ่งคิดในราคาต้นทุน รวมทั้งค่าประกันภัยและค่าขนส่ง (C.I.F.) หรือในปี พ.ศ. 2519 กำหนดอากรขาออกข้าว ในอัตราร้อยละ 5 ของราคาตามที่กรมศุลกากรประกาศเป็นราคาเฉลี่ย เพื่อประเมินอากร เป็นต้น

ข. อัตราตามสภาพ (Specific rate) หมายถึงอัตราภาษีที่กำหนดไว้ต่อสินค้า 1 หน่วย ซึ่งหน่วยของสินค้าอาจเป็นน้ำหนัก ปริมาตร ความยาว หรือเป็นอัน ฯลฯ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2519 กำหนดอากรขาเข้าฟิล์มภาพยนตร์ที่ทำในต่างประเทศในอัตรา 30 บาทต่อเมตร หรือในปี พ.ศ. 2520 กำหนดอากรขาเข้าน้ำมันเบนซิน ในอัตรา 1.27 บาทต่อลิตร อากรขาออก หนังสัตว์ตากแห้งในอัตรากิโลกรัมละ 3.00 บาท เป็นต้น

ค. อัตราผสม (Mixed rate) หมายถึงอัตราภาษีที่กำหนดตามราคาและตามสภาพ ตัวอย่างเช่น ในอัตราร้อยละ 10 ของราคา หรือ 0.40 บาทต่อกิโลกรัม อย่างไรก็ตามในกรณีที่กำหนดไว้เป็นอัตราผสมนี้ได้มีบทบัญญัติให้เสียอากรขาเข้าในอัตราที่ทำให้รัฐบาลได้รับค่าอากรที่สูงกว่า

รัฐบาลใช้มาตรการทางภาษีอากร คืออากรขาเข้าเป็นเครื่องมือสำคัญในการคุ้มครองการผลิตและส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ ส่วนภาษีขาออกของสินค้าบางชนิดที่กำหนดไว้ก็เพื่อกันสินค้านั้นไว้เป็นวัตถุดิบของสินค้าอื่นภายในประเทศ และเพื่อป้องกันการขาดแคลนสินค้านั้นในประเทศ

¹ ยมเพลิน สันทรโรจน์ เรื่อง ภาษี รัตนา สายคณิต, โครงสร้างภาษีของไทยและผลที่ผิดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ, ผลงานวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ลำดับที่ 12 ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524) หน้า 149.

อนึ่งสินค้าส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นสินค้าเข้าหรือสินค้าออกหรือสินค้าที่ผลิตแล้วขายในประเทศ จะต้องเสียภาษีการค้าโดยคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายรับ ในกรณีสินค้าเข้าจะได้ส่วนลด 2% กล่าวคือ จะนำรายรับมาหัก 2% ก่อนคำนวณภาษีการค้า รายรับในที่นี้หมายรวมถึงมูลค่านำเข้าของสินค้าตาม ราคา C.I.F. บวกค่าระอกรขาเข้า บวกค่าโรมาตรฐาน นอกจากนี้ยังต้องเสียภาษีบำรุงเทศบาล อีก 10% ของจำนวนเงินที่เสียภาษีการค้าด้วย

ภาษีการค้า

เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการค้า ซึ่งได้แก่บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคล หรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ ซึ่งเข้าลักษณะตามที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีการค้า (ดูภาคผนวก จ.) และรวมถึงผู้ประกอบการค้า ที่ไม่ได้ประกอบการค้าตามบัญชีอัตราภาษีการค้า แต่กฎหมายให้ถือว่าเป็นผู้ประกอบการค้า และเป็นผู้ไม่เข้าข่ายได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีการค้า

ผู้ประกอบการค้า แบ่งออกเป็น

1. ผู้ผลิต
2. ผู้นำเข้า
3. ผู้ส่งออก (ถ้ามิได้เสียภาษีการค้าในฐานะผู้ผลิต)
4. ผู้ประกอบการค้าประเภท กิจการโรงสี โรงเลื่อย การรับจ้างทำของ การให้เข้าทรัพย์สินที่มีไว้เป็นอสังหาริมทรัพย์ การทำคส่งสินค้า โรงแรมและภัตตาคาร การขนส่ง โรงรับจำนำ นายหน้าและตัวแทนการค้าอสังหาริมทรัพย์ ธนาคารและการประกันภัย
5. ผู้ประกอบการค้าตามที่กฎหมายกำหนดได้แก่ ผู้ที่มีรายรับจากการนำเข้าสินค้า ตามประเภทการค้า 1 แห่งบัญชีอัตราภาษีการค้า ไม่ว่าเพื่อการใด ๆ ผู้นำเข้าที่มีรายรับเฉพาะ การโอนกรรมสิทธิ์ หรือโอนการครอบครองสินค้าที่ได้รับการยกเว้นภาษีการค้า หรือนำสินค้านั้นไปใช้ในการใด ๆ ที่ไม่ไปการผลิตของตนเอง ผู้ที่มีรายรับเฉพาะการนำเข้าหรือตัดแปลง หรือจัดให้ผู้อื่นทำ หรือตัดแปลงสิ่งใด ๆ ให้เข้าลักษณะเป็นสินค้าตามประเภทการค้า 1 ชนิด 4 แห่งบัญชีอัตราภาษีการค้า คือรถยนต์นั่งและรถยนต์โดยสารที่มีที่นั่งไม่เกิน 10 คน

ในระยะแรกที่รัฐมุ่งด้านหารายได้นั้น อัตราภาษีการค้าของสินค้านำเข้าและสินค้าที่ผลิตได้ในประเทศเท่ากัน จึงไม่มีผลในด้านการคุ้มครองอุตสาหกรรม แต่ต่อมาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีการค้าให้แตกต่างกันคือ อัตราภาษีการค้าของสินค้านำเข้าโดยทั่วไปสูงกว่าอัตราภาษีการค้าของสินค้าผลิตภายในประเทศ เพื่อเป็นการควบคุมการนำเข้า

ของประชาชนและเพิ่มรายได้ของรัฐบาล ดังนั้น ภาษีการค้าจึงมีผลในด้านการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลได้ใช้มาตรการลดหรือลดเว้นภาษีการค้าเพื่อส่งเสริมการลงทุนในประเทศ ก็มีผลเป็นการคุ้มครองการผลิตในประเทศ เช่นกรณีที่ยกเว้นภาษีการค้าให้กับวัตถุดิบที่ผลิตภายในประเทศ เท่ากับช่วยลดต้นทุนการผลิตทำให้ราคาสินค้าอยู่ในระดับต่ำลง สามารถขายแข่งขันกับสินค้าที่สั่งเข้ามาจากต่างประเทศ หรือส่งออกไปขายแข่งขันกับสินค้าในต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตาม วิธีการสกัดเก็บภาษีการค้าที่ลดเดี่ยวยกเว้นทางอาจะมีปัญหาการเก็บภาษีซ้ำซ้อนอยู่บ้าง เนื่องจากยังมีการเก็บภาษีสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ขั้นกลาง (Intermediate goods) ด้วย

มาตรการควบคุมสินค้าเข้า

กระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนดประเภทสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นมาตรการควบคุมสินค้าเข้าซึ่งมีผลต่อการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ เช่นเดียวกับมาตรการทางด้านภาษีอากร การควบคุมสินค้าเข้าจะกระทำเมื่อต้องการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ โดยทำได้หลายรูปแบบเช่น การกำหนดโควตา การห้ามเข้า และการอนุญาตให้นำเข้าอย่างมีเงื่อนไข นโยบายการควบคุมการนำเข้าเหล่านี้ เริ่มใช้ใน พ.ศ. 2505 โดยมีจุดประสงค์เพื่อ

1. ความปลอดภัยของประเทศ
2. ความมั่นคงของประเทศ
3. คุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศ ตามคำขอร้องของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

การส่งเสริมการลงทุน

การควบคุมการนำเข้าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม เท่ากับเป็นการช่วยผู้ผลิตสินค้าที่ถูกควบคุมซึ่งอยู่ภายในประเทศ ให้สามารถตั้งราคาขายสินค้าได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงการแข่งขันจากสินค้าเข้า แต่จะตั้งราคาขายได้เท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาด และอาจขึ้นอยู่กับจำนวนสินค้าที่มีการลักลอบนำเข้ามาด้วย

การควบคุมราคาสินค้า

กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจในการกำหนดราคาควบคุม ตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2523 ซึ่งมีทั้งการควบคุมราคาขั้นต่ำและการควบคุมราคาขั้นสูง เพื่อเป็นการประกันราคาขั้นต่ำและเพื่อป้องกันการค้ากำไรเกินควร สินค้าที่จะถูกควบคุมส่วนใหญ่เป็นสินค้า

ที่จำเป็นในการครองชีพ ในกรณีที่เป็นการควบคุมราคาขึ้นสูงจะทำให้อุตสาหกรรมที่ผลผลิตถูกควบคุมอยู่เสียผลประโยชน์ แต่อุตสาหกรรมที่ใช้สินค้าที่ถูกควบคุมราคาเป็นวัตถุดิบอาจได้ประโยชน์ ถ้าสามารถซื้อสินค้านั้นได้ในราคาควบคุมตามคุณภาพที่ควรจะเป็น

การควบคุมการติดตั้งและการขยายโรงงาน

กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้วางนโยบายอุตสาหกรรมในประเทศ และมีอำนาจในการพิจารณาให้อนุญาตติดตั้งและขยายโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งการระงับการให้อนุญาตติดตั้งและขยายโรงงาน ซึ่งการระงับการติดตั้งและขยายโรงงานนั้น เป็นมาตรการป้องกันมิให้มีการแข่งขันกันมากเกินไปในการผลิตสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อประหยัดทรัพยากรที่ต้องใช้ในการลงทุน ซึ่งเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศที่มีอยู่เดิม แต่จะต้องเป็นอุตสาหกรรมที่สามารถสนองความต้องการภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ

การกำหนดเงื่อนไขให้ใช้วัตถุดิบภายในประเทศ

นโยบายที่มีผลทางด้านความคุ้มครองแก่ผู้ผลิตวัตถุดิบภายในประเทศ เพราะทำให้มีตลาดที่แน่นอน แต่ในขณะเดียวกันอาจเกิดผลเสียต่อผู้ผลิตสินค้าที่ใช้วัตถุดิบเหล่านี้ ถ้าราคาวัตถุดิบในประเทศสูงกว่าราคาสิ่งเข้าหรือคุณภาพไม่เท่าเทียมกับวัตถุดิบนำเข้าจากต่างประเทศ

มาตรการส่งเสริมการลงทุน

เมื่อ พ.ศ. 2497 ได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมฉบับแรก โดยมีจุดประสงค์เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศอย่างแท้จริง เนื่องจากอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในขณะนั้นดำเนินงานโดยรัฐบาลและไม่มีประสิทธิภาพ การสนับสนุนให้ผู้ลงทุนก็ด้วยการที่รัฐ เข้าช่วยเหลือส่งเสริมและให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมในประเทศ โดยมีการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัตถุดิบ มีการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ

ต่อมา พ.ศ. 2502 มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม กำหนดการให้สิทธิพิเศษในรูปของภาษีอากรเพิ่มเติม มีการแต่งตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการ ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 ทำให้สิทธิประโยชน์ในรูปภาษีเปลี่ยนแปลงไป แต่สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่รูปภาษียังคงเหมือนเดิม และเพื่อให้เป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้า และส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ส่งออก ได้มีหน่วยงานของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการในประเทศ คือ

1. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 และ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พิจารณากำหนดค่าธรรมเนียมพิเศษ สำหรับการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรของผลิตภัณฑ์หรือผลผลิตชนิดเดียวกัน คล้ายคลึงกันหรือทดแทน กันได้ เป็นการช่วยเหลือผู้ผลิตที่ได้รับการส่งเสริมให้สามารถแข่งขันในตลาดภายในประเทศ เพราะการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจะทำให้สินค้านำเข้ามีราคาสูงขึ้น เนื่องจากสินค้านำเข้านอก จากจะเสียภาษีศุลกากรแล้วยังต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษอีกด้วย ค่าธรรมเนียมพิเศษนี้กำหนด โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นรองประธาน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 10 คนซึ่งนายกรัฐมนตรี แต่งตั้ง เป็นกรรมการ ซึ่งจะกำหนดค่าธรรมเนียมพิเศษในอัตราที่สมควร ซึ่งไม่เกินกว่าร้อยละ 50 ของราคานำเข้า (CIF) และมีอายุการใช้บังคับเป็นเวลา 1 ปี แต่ในบางกรณี หรือสินค้าบางชนิด อาจมีการพิจารณาให้ใช้บังคับต่อไปนานกว่า 1 ปี หรืออาจมีการห้ามนำเข้าซึ่งผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกัน ที่ผลิตได้ในประเทศ เพื่อเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ หรือประธานกรรมการส่งเสริม การลงทุนสั่งให้ช่วยเหลือหรือแก้ไขวิธีการผลิตเก็บภาษีอากรที่เป็นอุปสรรคต่อกิจการของผู้ได้รับการ ส่งเสริมการลงทุน

2. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม มีฐานะเป็นหน่วยราชการสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีหน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญ 2 ประการคือ

ประการแรก พยายามช่วยเหลืออุตสาหกรรมทุกชนิดทุกประเภทที่มีอยู่แล้วให้อยู่ รอด และมีความก้าวหน้ามั่นคงโดยให้ความช่วยเหลือส่งเสริมทางวิชาการ เช่น การเข้าไปช่วย แก้ปัญหาการผลิต หรือในเรื่องเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตของผู้ประกอบการ ในด้านการจัดการ ก็ช่วยเหลือให้คำแนะนำ รวมทั้งการจัดฝึกอบรมและจัดสัมมนาในเรื่องต่าง ๆ ด้านการตลาด สด ให้มีการเผยแพร่ผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมในประเทศโดยการแสดงนิทรรศการและการขาย ใน ด้านการเงิน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้จัดให้มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินคือ สำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม

ประการที่สอง พยายามส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมในประเทศให้มากขึ้น ด้วย วิธีการศึกษาสู่ทางการลงทุนในอุตสาหกรรมประเภทใหม่ ๆ ศึกษาสู่ทางการกระจายอุตสาหกรรม ไปสู่ภูมิภาค การให้คำปรึกษา แนะนำ ช่วยเหลือผู้สนใจจะลงทุน หน่วยงานที่ศึกษาค้นคว้าว่าในแต่ละ ท้องถิ่นมีวัตถุดิบอะไรและมีู่ทางที่จะเกิดอุตสาหกรรมใดขึ้นมาได้บ้าง มีตลาด มีแรงงาน มี

เทคโนโลยีที่เหมาะสมหรือไม่ เพื่อกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมจะได้ เสนอแนะให้กับผู้ที่สนใจ พร้อมทั้งมีเงินทุนช่วยการติดตั้งอุตสาหกรรมนั้นขึ้นมา เมื่อเกิดโรงงานอุตสาหกรรมนั้นขึ้นมาแล้วก็ให้ความช่วยเหลือต่อไปมิได้ทอดทิ้งตามหน้าที่ประการแรก

นโยบายทางด้านสินเชื่อ

รัฐให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมในประเทศทางด้านสินเชื่อ โดยผ่านกระทรวงการคลังดังนี้

1. ให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินทุน โดยตั้งสถาบันเงินทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่การลงทุนภาคเอกชน ด้วยการให้ระยะเวลาในอัตราดอกเบี้ยต่ำ สถาบันดังกล่าวคือ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งมีชื่อย่อว่า IFCT (Industrial Finance Corporation of Thailand) และสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อย มีชื่อย่อว่า SIFO (Small Industrial Finance Office)

2. ให้ความช่วยเหลือทางด้านส่วนลด โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรับช่วงซื้อลดตัวเงิน โดยเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2506 ทั้งนี้เพื่อให้อุตสาหกรรมในประเทศมีเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้น

มาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมในประเทศ แต่เครื่องมือที่ให้ความคุ้มครองที่สำคัญที่สุดที่รัฐใช้อยู่ในปัจจุบันนี้คือ มาตรการทางภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีศุลกากรขาเข้า จะเห็นได้จากมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไข พิกัดอัตราอากรขาเข้าเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมตลอดมา โดยคณะกรรมการพิกัดอัตราอากรซึ่งประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงการคลัง
2. เลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ
3. อธิบดีกรมศุลกากร
4. อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ
5. อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
6. ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง
7. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือผู้แทน
8. ผู้อำนวยการกองพิกัดอัตราศุลกากร

9. หัวหน้าฝ่ายนโยบายพิกัดอัตราค่าลูกการ กองพิกัดอัตราค่าลูกการ

นอกจากนี้ยังมีกรรมการคือ ผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งปลัดกระทรวงการคลัง เป็นผู้แต่งตั้ง

คณะกรรมการพิกัดอัตราค่าลูกการ จะทำการพิจารณาปรับปรุง แก้ไขอัตราอากรขาเข้า ตามความจำเป็นและเหมาะสม ในลักษณะดังต่อไปนี้คือ

1. การเพิ่มอัตราอากรขาเข้าผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าประเภทเดียวกันในประเทศ โดยจะต้องออกเป็นพระราชกำหนดพิกัดอัตราค่าลูกการ

2. การลดอัตราอากรให้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราค่าลูกการ หรือกำหนดให้ยกเว้นไม่ต้องเสียอากร หรือเรียกเก็บอากรพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับของใด ๆ ไม่เกินกว่า 50% ของอัตราปกติ สำหรับวัตถุดิบนำเข้ามาใช้ในการผลิตเพื่อให้ต้นทุนการผลิตในประเทศต่ำลงและสามารถตั้งราคาขายแข่งขันกับสินค้าประเภทเดียวกันที่นำเข้ามาในประเทศ ซึ่งการปรับปรุงอัตราค่าลูกการ ในกรณีนี้ ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราค่าลูกการ ออกประกาศของกระทรวงการคลัง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การประกาศลดหรืองดเว้นอากรขาเข้านี้ อาจเป็นการลดหรืองดเว้นอย่างไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ให้แก่อุตสาหกรรมทั้งหมด หรือเป็นการลดหรืองดเว้นอากรขาเข้าโดยมีเงื่อนไข คือจะต้องเป็นสินค้าที่นำเข้ามาใช้ในการผลิตสินค้าใดโดยเฉพาะ ซึ่งจะได้ลดหรืองดเว้นภาษีอากรขาเข้าเป็นการลดอัตราภาษีอากรขาเข้าให้แก่อุตสาหกรรมเฉพาะอย่างตามความจำเป็น

การพิจารณาปรับปรุงพิกัดอัตราอากรขาเข้า มีในกรณีต่อไปนี้

1. เมื่อมีการร้องเรียนขอให้ปรับปรุงอากรขาเข้า โดยผู้ร้องเรียนอาจเป็นเอกชนหรือหน่วยงานราชการ เช่น อุตสาหกรรมผู้ผลิตสินค้าประเภทเดียวกันหรือบริษัทผู้ผลิตบางราย หรือสมาคมอุตสาหกรรมที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ได้ร้องเรียนมายังคณะกรรมการพิกัดอัตราค่าลูกการหรือกรมศุลกากรว่าไม่สามารถการผลิตต่อไปได้ เนื่องจากอัตราอากรขาเข้าของสินค้าที่เป็นวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสูงเกินไปทำให้ต้นทุนผลิตในประเทศสูงกว่าราคาสินค้าสำเร็จรูปชนิดเดียวกันที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

บางกรณีหน่วยราชการเป็นผู้ร้องเรียน เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนร้องขอให้

มีการแก้ไข ปรับปรุงพิกัดอัตราอากรขาเข้าเป็นการถาวร แทนการใช้มาตรการชั่วคราวคือ การประกาศเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษซึ่งมีอายุบังคับใช้ 1 ปีที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้อยู่ เมื่อเห็นว่าจะต้องให้ความคุ้มครองต่อไปอีกระยะยาวหรือในกรณีเห็นว่าโครงสร้างทางภาษีอากรไม่เหมาะสม บางครั้งกระทรวงการคลังมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเพิ่มอัตราอากรขาเข้าสินค้าบางประเภทเพื่อเพิ่มรายได้ หรือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร้องขอให้ช่วยเหลือเกษตรกรโดยลดหรือยกเว้นอัตราอากรขาเข้า วัสดุดิบและเครื่องมืออุปกรณ์บางอย่าง เป็นต้น

2. ไม่มีการร้องเรียนขอให้ปรับปรุงพิกัดอัตราศุลกากร แต่กรมศุลกากรโดยฝ่ายนโยบาย พิกัดอัตราศุลกากร กองพิกัดอัตราศุลกากรมีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพิกัดอัตราภาษีอากร เมื่อเห็นว่าไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น เครื่องไฟฟ้าบางชนิดในอดีตจัดเป็นสินค้าใหม่เพื่อเป็นการกำหนดพิกัดอัตราอากรขาเข้าไว้สูง แต่เนื่องจากมีผู้ต้องการใช้มาก จึงเกิดปัญหาการลักลอบนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร สถิติการจับกุมสินค้าประเภทนี้เพิ่มขึ้น ประกอบกับการดูแลชายฝั่งทะเลซึ่งมีระยะทางยาวมากไม่ทั่วถึง รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการป้องกันปราบปรามและจับกุมผู้ทำการลักลอบนำสินค้าเข้ามาในประเทศ ทั้งยังขาดรายได้เงินภาษีอากรอีกด้วย ฉะนั้นกรมศุลกากรจึงพิจารณาปรับปรุงลดอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าชนิดนั้นลงมา เพื่อให้ผู้นำเข้าปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ดีกว่าเสี่ยงภัยทำการลักลอบนำสินค้าเข้ามาในประเทศอีกต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ

การที่รัฐมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมผู้ผลิตในประเทศ ให้มีความสามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ จนสามารถแข่งขันในการส่งออกได้นั้น จะเกิดผลดีแก่ประเทศในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. จะทำให้สัดส่วนของผลิตภัณฑ์จากภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศเพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเกษตรกรรม อันเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาประเทศ
2. สร้างโอกาสในการจ้างงานใหม่ เมื่อมีอุตสาหกรรมเกิดขึ้นใหม่ ๆ และหรืออุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วขยายตัว จะเป็นการสร้างงานให้แก่แรงงานส่วนเกินที่ยังมีอยู่มากในประเทศที่กำลังพัฒนา และยังเป็นการนำเอาทรัพยากรที่ยังไม่ได้ใช้ทำประโยชน์มาลงทุนอีกด้วย

3. ก่อให้เกิดการพัฒนาทรัพยากรกำลังคน การพัฒนาอุตสาหกรรมจะทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพบุคคลเนื่องจากมีการให้ความช่วยเหลือเพิ่มพูนความรู้ด้านวิชาการ โดยมีโครงการฝึกอบรมสัมมนาทางวิชาการที่จัดขึ้นโดยรัฐหรือโรงงานอุตสาหกรรม หรือบริษัทธุรกิจต่าง ๆ ทั้งยังมีการส่งลูกจ้าง เจ้าพนักงานไปศึกษาดูงานต่างประเทศในแขนงวิชาต่าง ๆ ซึ่งความรู้เหล่านี้จะถูกถ่ายทอดให้ผู้ร่วมงานต่อไป ทำให้ระดับความรู้ ความชำนาญของแรงงานในประเทศสูงขึ้น

4. ช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศให้สูงขึ้น เนื่องจากการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศทำให้เกิดผลผลิตภายในประเทศ และอุตสาหกรรมขยายตัวซึ่งมีผลทำให้รายได้ส่วนบุคคลไม่ว่าจะเป็นเจ้าของหรือลูกจ้างสูงขึ้น และเมื่อระดับเฉลี่ยของรายได้สูงขึ้น จะเกิดความต้องการบริโภคสินค้าได้มากขึ้น

5. เป็นการสงวนเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากผลของการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ จะทำให้สินค้าที่ผลิตในประเทศมีราคาต่ำกว่าราคาสินค้าชนิดเดียวกันที่นำเข้าจากต่างประเทศ ผลก็คือปริมาณสินค้านำเข้าภายในราชอาณาจักรจะลดลง และหากคุณภาพของสินค้าที่ผลิตในประเทศมีคุณภาพไม่ด้อยกว่าสินค้าที่ผลิตในต่างประเทศ และผลิตได้เกินความต้องการในประเทศก็จะมีส่วนเกินส่งออกจำหน่ายในต่างประเทศได้ด้วย ซึ่งหมายถึงเป็นผลดีในด้านดุลการค้าต่างประเทศอีกประการหนึ่ง

แต่ถ้าปริมาณผลผลิตภายในประเทศเพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกันปริมาณสินค้าประเภทเดียวกันที่นำเข้าเข้ามาในประเทศก็มากด้วย อาจเป็นไปได้ว่าผลผลิตภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นนั้นไม่เพียงพอับความต้องการภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น เท่ากับว่าอุตสาหกรรมในประเทศยังขยายตัวได้อีก

อุปสรรคของการให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมในประเทศ

1. การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยการลดภาษีอากรขาเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศที่ใช้ในการผลิต เป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน และอาจนำไปสู่การแข่งขันกันเองภายในประเทศจนต่างไม่อาจขยายตัวได้ หรือมีการผลิตสินค้าปริมาณมากจนตลาดล้นไม่ได้ และเกิดปัญหาการขาดทุน ซึ่งเป็นเหตุให้อุตสาหกรรมบางแห่งต้องหยุดกิจการ

2. การให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ ถ้ามากเกินไปจนกระทั่งอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพต่ำก็ประกอบกิจการอยู่ได้ จะเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่าและทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อนเพราะต้องซื้อสินค้าในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ยังจะเกิดปัญหา

การลักลอบนำสินค้าเข้ามาในประเทศ เนื่องจากมีการกีดกันสินค้านำเข้า

3. รัฐบาลรายได้ทางภาษีอากร เนื่องจากมีการลดหรือยกเว้นอัตราอากรขาเข้าสำหรับ วัตถุดิบ เครื่องจักรกลต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิต หรือแม้แต่การให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศโดยการเพิ่มอัตราอากรขาเข้าสินค้านำเข้า เร็วรูปจากต่างประเทศ เพื่อให้เป็นกำแพงภาษี ซึ่งผลก็คือ อาจไม่มีการแข่งขันกับสินค้านำเข้า แต่กลับเกิดปัญหาการแข่งขันกับสินค้าที่ลักลอบนำเข้ามาในประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลรายได้ทางภาษีอากรเห็นเดียวกัน และรัฐยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำสินค้าเข้ามาในประเทศอีกด้วย

4. รสนิยมของผู้บริโภคและค่านิยมในสินค้า มีอิทธิพลต่อการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ เพราะผู้บริโภคมีความเชื่อว่าสินค้าที่ผลิตในต่างประเทศมีคุณภาพดีกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศ ถึงแม้สินค้าที่ผลิตในประเทศจะมีราคาต่ำกว่า แต่ก็ไม่ได้ได้รับความนิยมจากผู้บริโภค

5. ความร่วมมือกันพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐยังขาดการประสานงานอย่างใกล้ชิด

6. การให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมประเภทหนึ่ง อาจมีผลเสียกระทบถึงอุตสาหกรรมอีกประเภทหนึ่ง เช่นการให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมผลิตสินค้า ก โดยลดอัตราอากรขาเข้าแก่วัตถุดิบ ข ซึ่งใช้ในการผลิตสินค้า ก จะทำให้ผู้ผลิตวัตถุดิบ ข ในประเทศได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากมีการนำวัตถุดิบ ข เข้ามาขายแข่งขันในประเทศ โดยเสียภาษีอากรขาเข้าถูกลง

การให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมใดหรือไม่นั้นมิใช่หลักเกณฑ์โดยทั่วไป

เพื่อใช้พิจารณาในขั้นต้นว่าควรให้ความคุ้มครองหรือไม่ควรให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมนั้น

เมื่อเห็นว่าสมควรให้ความคุ้มครองก็จะพิจารณาในขั้นต่อไปว่าจะให้ความคุ้มครองโดยใช้มาตรการทางภาษีอากรอย่างไรและควรให้ความคุ้มครองเพียงใด

หลักทั่วไปในการพิจารณาให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ¹

เพื่อให้เป็นผลดีแก่เศรษฐกิจของประเทศและเพื่อความผาสุกของประชาชน รัฐบาลควรให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมที่มีลักษณะต่อไปนี้ คือ

1. มีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือเป็นอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการบริหาร ด้านการขาย และการผลิต เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดภายในประเทศถูกใช้ไปในทางที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลเต็มที่

¹ สัมภาษณ์ พิบูล กิ่งไม้งาม, นักวิชาการภาษี กองกีดกันการค้า กรมศุลกากร, 5 มี.ค. 2527.

2. มีเสถียรภาพ (Stability) หมายความว่าควรให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมที่มีความมั่นคงทางการเงิน คือ มีโครงสร้างของเงินทุนที่เหมาะสม

3. มีความสามารถในการกระจายรายได้ (Distribution) หมายถึงควรเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดผลได้ทางเศรษฐกิจ หรือมีมูลค่าเพิ่มของสินค้าสูง ซึ่งเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจเป็นส่วนรวม เพราะมูลค่าเพิ่มของสินค้าแบ่งออกได้เป็น ก้าวไร ค่าแรงงาน ค่าเช่า และดอกเบี้ย นอกจากนี้ควรเป็นอุตสาหกรรมที่มีนโยบายขยายโรงงานในส่วนภูมิภาค เพื่อให้เศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคดีขึ้นด้วย

4. มีความเจริญเติบโต (Growth) คือควรเป็นอุตสาหกรรมที่มีโอกาสสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ตัวเอง และในขณะเดียวกันควรเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างความเจริญเติบโตให้กับสังคมได้ด้วย หมายความว่า เป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าที่มีโอกาสขายดี มีการขยายกิจการได้ในอนาคตและสินค้านั้นควรเป็นสินค้าที่มีประโยชน์ต่อสังคม

จากหลักเกณฑ์ทั่วไป 4 ข้อที่กล่าวข้างต้นนี้ รัฐอาจให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี เช่นในกรณีที่เป็นการพิจารณาให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมเกิดใหม่ (Infant Industries) รัฐอาจเห็นว่าไม่ควรให้ความสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพมากนัก เพราะเป็นอุตสาหกรรมที่ยังขาดความรู้ความชำนาญทั้งในการบริหารและการผลิต ดังนั้นในการพิจารณาว่าจะให้ความคุ้มครองหรือไม่ ก็จะเน้นไปในเรื่องอื่น เช่นโอกาสที่จะเจริญเติบโตได้ ให้มากกว่าเรื่องประสิทธิภาพ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั่วไป แล้วว่าควรให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมนั้น ขึ้นต่อไปก็จะพิจารณาว่าควรให้ความคุ้มครองโดยใช้มาตรการทางภาษีอากรอย่างไรและเพียงใด กล่าวคือจะใช้วิธีการเพิ่มอัตราอากรขาเข้าสินค้าสำเร็จรูปที่นำเข้ามาขายแข่งขันในประเทศ หรือจะลดอัตราอากรขาเข้าวัตถุดิบ หรือจะใช้ทั้ง 2 วิธีควบคู่กันไป ซึ่งเป็นขั้นตอนที่จะต้องพิจารณาโดยละเอียดว่าจะกำหนดอัตราอากรขาเข้า ในระดับอัตราใดให้เหมาะสม เพื่อให้เป็นผลดีแก่ผู้ผลิตในประเทศ และสังคมโดยรวม จึงมีการนำเอาทฤษฎีอัตราความคุ้มครองที่แท้จริง (Effective Protection Rate) มาประยุกต์เพื่อใช้วัดระดับอัตราความคุ้มครองที่แท้จริง¹

¹ รายงานการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมศุลกากร

ทฤษฎีอัตราการค้าคุ้มครองที่แท้จริง กับการค้าคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ

ความเป็นมาของทฤษฎี

ในการพิจารณาให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ โดยมาตรการทางภาษีอากร ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดนั้น แต่เดิมได้ให้ความสนใจแต่เฉพาะกับอัตราอากรขาเข้าของสินค้านั้นเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้คำนึงถึงวัตถุดิบที่ใช้ผลิตสินค้านั้นเลย และอัตราอากรขาเข้าของสินค้าแต่ละชนิดจะถูกใช้เป็นเครื่องมือวัดอัตราการค้าคุ้มครองของสินค้านั้นที่ผลิตได้ภายในประเทศ ดังนั้นอัตราความคุ้มครองก็คือ เปอร์เซ็นต์ ของความแตกต่างของราคาสินค้าในประเทศต่อราคาสินค้าชนิดเดียวกันในตลาดโลก หรือ Nominal Protection Rate จนถึง ค.ศ. 1955 นักเศรษฐศาสตร์ชาวแคนาดาชื่อ ซี แอล บาร์เบอร์¹ ได้เสนอความคิดว่า อัตราการค้าคุ้มครองที่แท้จริงนั้นจะต้องพิจารณาทั้งอัตราอากรขาเข้าของสินค้า และอัตราอากรขาเข้าของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้านั้นด้วย แต่ก็ไม่มีการสร้างทฤษฎีขึ้นมาอย่างสมบูรณ์ จนกระทั่ง ค.ศ. 1963 ศบพลี เอ็ม คอร์ดอน (W.M. Corden) นักเศรษฐศาสตร์ของออสเตรเลียได้นำเอาความคิดนี้ไปใช้ในการพิจารณาระบบภาษีของออสเตรเลีย และต่อมาได้มีนักเศรษฐศาสตร์อีกหลายคนเริ่มให้ความสนใจกับความคิดนี้ เช่น คำสตราจารย์จอห์นสัน บาลาชา และบาเชวี ใน ค.ศ. 1966 คอร์ดอนได้ตีพิมพ์บทความซึ่งนับว่าเป็นการเล่นทฤษฎีอัตราความคุ้มครองที่สมบูรณ์ที่สุด² เนื่องจากคอร์ดอนได้แสดงไว้ชัดเจนว่า อัตราการค้าคุ้มครองที่แท้จริงนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยอะไรบ้าง และภายใต้ข้อสมมติอย่างไร

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹Barber, C.L., "Canadian Tariff Policy", Canadian Journal of Economics and Political Science, XXI, November, 1955.

²Corden, W.M., "The Tariff' in A Hunter (ed)", The Economics of Australian Industry, Melbourne University Press, 1963, pp. 162.163.

ทฤษฎีอัตราความคุ้มครองที่แท้จริง (Theory of Effective Protection Rate)¹

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถนำมาประยุกต์กับการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ คือ ทฤษฎีอัตราความคุ้มครองที่แท้จริง (Theory of Effective Protection Rate) ซึ่งเป็นผลงานวิจัยค้นคว้าของ Corden และ Balassa เพื่อความสะดวกผู้เขียนจะเรียกย่อ ๆ ว่าทฤษฎี EPR ทฤษฎีนี้ใช้เป็นเครื่องมือวัดความคุ้มครองที่เป็นผลมาจากมาตรการทางภาษีอากร

ข้อสมมติฐานของทฤษฎี EPR ของคอร์ดอน

1. การผลิตทั้งในและนอกประเทศใช้เทคนิคการผลิตเหมือนกัน และอัตราการใช้ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เท่ากัน หรืออาจกล่าวได้ว่าสัมประสิทธิ์ของปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการผลิตสินค้ามูลค่า 1 หน่วยคงที่ หมายถึงความยืดหยุ่นของการใช้ปัจจัยการผลิตทดแทนกัน = 0 (ผู้ผลิตยังคงใช้ปัจจัยการผลิตเป็นมูลค่าเท่าเดิมในการผลิตสินค้า 1 หน่วย)
2. สามารถส่งสินค้ามาจากต่างประเทศ ทั้งที่เป็นวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูปได้โดยไม่จำกัดจำนวนในราคาคงที่ หรือกล่าวได้ว่าความยืดหยุ่นของสินค้าเข้า = ∞
3. ราคาภายในประเทศของสินค้าแต่ละชนิดทั้งที่เป็นสินค้าสำเร็จรูปและที่เป็นวัตถุดิบเท่ากับราคาตลาดโลกบวกกับภาษีที่ต้องเสีย
4. ต้นทุนการขนส่ง = 0 (กรณีที่มีการติดต่อระหว่างประเทศ)

สมการสำหรับคำนวณหา EPR ของ Corden²

สมมติ V_j = มูลค่าเพิ่มของการผลิตสินค้า j 1 หน่วย ภายใต้สภาพการค้าเสรี

P_j = ราคาของสินค้า j 1 หน่วย ในกรณีที่ไม่มีอัตราอากรขาเข้าใด ๆ

¹W.M. Corden, The theory of Protection, Oxford University Press, London, 1971.

²ดร.สิริายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา, มุมมองบทความทางวิชาการ โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สภาคณบดีสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2514) หน้า 71-76.

a_{ij} = อัตราส่วนของวัตถุดิบ i ในราคาสินค้าสำเร็จรูป j 1 หน่วย
 เนื่องจากมูลค่าเพิ่ม = ราคาสินค้าสำเร็จรูป - ราคาวัตถุดิบ
 เพราะฉะนั้นราคาวัตถุดิบในสินค้า j 1 หน่วย = $P_j \cdot a_{ij}$

$$\therefore V_j = P_j - P_j a_{ij}$$

$$V_j = P_j (1 - a_{ij}) \quad \dots\dots\dots (1)$$

กรณีที่มีกำแพงภาษีสำหรับสินค้าขาเข้า

V_j' = มูลค่าเพิ่มของการผลิตสินค้า j 1 หน่วยในกรณีที่มีกำแพงภาษีสำหรับ
 สินค้าขาเข้า

t_j อัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้า j

t_i อัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ i

$$\begin{aligned}
 \text{ราคาสินค้าสำเร็จรูป 1 หน่วยบวกภาษีขาเข้าสินค้า} &= P_j + P_j \cdot t_j \\
 &= P_j (1 + t_j)
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 \text{ราคาวัตถุดิบบวกภาษีขาเข้าวัตถุดิบ} &= P_j \cdot a_{ij} + P_j \cdot a_{ij} \cdot t_i \\
 &= P_j a_{ij} (1 + t_i)
 \end{aligned}$$

เพราะฉะนั้นมูลค่าเพิ่มของการผลิต ในกรณีที่มีกำแพงภาษี = ราคาสินค้าบวกภาษี - ราคาวัตถุดิบ
 บวกภาษี

$$\therefore V_j' = P_j (1 + t_j) - P_j a_{ij} (1 + t_i)$$

$$V_j' = P_j [(1 + t_j) - a_{ij} (1 + t_i)] \quad \dots\dots\dots (2)$$

ให้ g_j = อัตราความคุ้มครองที่แท้จริง หรือ EPR

EPR ตามทฤษฎีของ Corden = อัตราความแตกต่างระหว่างมูลค่าเพิ่มของการผลิต
 สินค้าในกรณีที่มีกำแพงภาษีสำหรับสินค้าขาเข้ากับมูลค่า
 ค่าเพิ่มของการผลิตสินค้าภายใต้สภาพการค้าเสรี

$$\therefore g_j = \frac{V_j' - V_j}{V_j}$$

แทนค่า V_j' V_j ด้วยสมการ (2) และ (1) ตามลำดับ

$$g_j = \frac{P_j [(1+t_j) - a_{ij}(1+t_i)] - P_j(1-a_{ij})}{P_j(1-a_{ij})}$$

$$g_j = \frac{P_j(1+t_j - a_{ij} - a_{ij}t_i - 1 + a_{ij})}{P_j(1-a_{ij})}$$

$$g_j = \frac{t_j - a_{ij}t_i}{1 - a_{ij}}$$

จากสูตรที่ได้ อัตราการคุ้มครองที่แท้จริง (EPR) นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้ง 3 ประการคือ

1. อัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าชนิดนั้น (t_j) ถ้า t_j มีอัตราสูง อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงก็จะยิ่งสูง แต่ต้องขึ้นอยู่กับอัตราอากรขาเข้าของวัตถุดิบและมูลค่าเพิ่มของสินค้านั้นด้วย
2. อัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ต้องใช้ในการผลิตสินค้านั้น (t_i) ถ้า t_i ต่ำ อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงก็จะมีแนวโน้มระดับที่สูง ซึ่งในการพิจารณา t_i นั้น จะต้องพิจารณาวัตถุดิบทุกชนิดที่ใช้ในการผลิตโดยเปรียบเทียบราคาของวัตถุดิบของผู้ผลิตภายในประเทศ และผู้ผลิตในตลาดโลก
3. มูลค่าเพิ่ม ($1-a_{ij}$) ในการผลิตสินค้านั้น ซึ่ง $1-a_{ij}$ นั้น ถ้ามองในแง่ตัวหารตามสมการ จะเห็นว่าถ้าระดับมูลค่าเพิ่มนี้ต่ำลง อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงจะสูงขึ้น แต่ $1-a_{ij}$ นี้ปรากฏอยู่ในตัวตั้งและตัวหาร ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับว่าการเปลี่ยนแปลงในตัวตั้งหรือตัวหารอย่างไรจะมากกว่ากัน คือ ถ้าในกรณีที่ t_j มีค่ามากกว่า t_i มูลค่าเพิ่มที่ต่ำลงจะทำให้ระดับอัตราการคุ้มครองสูงขึ้น แต่ถ้า t_j ต่ำกว่า t_i แล้วมูลค่าเพิ่มที่ต่ำลงจะทำให้อัตราการคุ้มครองที่แท้จริงต่ำลง

สรุปได้ว่า ระดับอัตราความคุ้มครองที่แท้จริงขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการร่วมกัน คือ อัตราอากรขาเข้าสินค้า (t_j) อัตราอากรขาเข้าวัตถุดิบ (t_i) และมูลค่าเพิ่ม ($1-a_{ij}$) ไม่ใช่ อัตราอากรขาเข้าของสินค้า (t_j) อย่างเดียวเช่นแต่ก่อน และอัตราความคุ้มครองที่แท้จริงอาจมีค่าลบได้ ถ้าวัตถุดิบชนิดที่มีอัตราส่วนการใช่มากนั้นไม่อาจหาซื้อได้ในประเทศ และอัตราอากรขาเข้าของวัตถุดิบนั้นสูงมากจนทำให้ผู้ผลิตในประเทศมีความเสียเปรียบในการแข่งขันกับผู้ผลิตในต่างประเทศ

การนำทฤษฎี EPR มาประยุกต์เพื่อใช้ในการคำนวณหาอัตราความคุ้มครองทางภาษีอากรนั้นมีปัญหาที่ต้องแก้ไข ดังนี้

1. ตามข้อสมมติเดิมของทฤษฎี EPR นั้น การผลิตสินค้าแต่ละชนิดใช้วัตถุดิบเพียงอย่างเดียว แต่ในความเป็นจริงการผลิตสินค้าแต่ละชนิดอาจต้องใช้วัตถุดิบหลายอย่างด้วยกัน ฉะนั้นการมีวัตถุดิบมากกว่า 1 อย่างขึ้นไป แต่เป็นวัตถุดิบนำเข้ามาจากต่างประเทศทั้งหมด จึงจำเป็นต้องหาภาวะภาษีอากรโดยเฉลี่ยของวัตถุดิบทั้งหมด ส้มการ EPR จึงเปลี่ยนแปลงเป็น

$$g_j = \frac{t_j - \sum_{i=1}^n t_i a_{ij}}{1 - \sum_{i=1}^n a_{ij}}$$

สำหรับในกรณีที่วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตไม่ได้นำเข้าจากต่างประเทศทั้งหมด แต่ใช้วัตถุดิบในประเทศด้วย ต้องมีสมมติฐานว่าราคาภายในประเทศของสินค้าแต่ละชนิดทั้งที่เป็นสินค้าสำเร็จรูปและที่เป็นวัตถุดิบนั้นซื้อขายกันในราคา CIF บวกกับภาษีที่ต้องเสีย เหตุผลก็คืออัตราภาษีอากรถูกกำหนดให้ต้องคิดกับราคานำเข้า CIF อยู่แล้วตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร และสินค้าเมื่อนำเข้าแยกไม่ได้ว่าเป็นสินค้าชนิดใด อาจเป็นสินค้าขั้นสุดท้ายของธุรกิจหนึ่ง แต่เป็นสินค้าขั้นกลางหรือวัตถุดิบของอีกธุรกิจหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีเหตุผลว่าเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและเป็นราคาที่เชื่อถือได้ และเพื่อความสะดวกในการคำนวณจึงใช้ข้อสมมติฐานนี้ ถ้าหากราคาวัตถุดิบที่เป็นจริงสูงหรือต่ำกว่าข้อสมมติ ก็จะเป็นความได้เปรียบหรือเสียเปรียบซึ่งไม่ปรากฏในสูตร

$$g_j = \text{อัตราความคุ้มครองที่แท้จริง}$$

$$t_j = \text{อัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้า } j$$

$$\sum_{i=1}^n t_i a_{ij} = \text{ผลรวมของอัตราอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ } i \text{ ตั้งแต่ชนิดที่ } 1 \text{ ถึง } n \text{ ตามอัตราส่วนการใช้ผลิตสินค้า } j$$

$$\sum_{i=1}^n a_{ij} = \text{ผลรวมของอัตราส่วนการใช้วัตถุดิบ } i \text{ ตั้งแต่ชนิดที่ } 1 \text{ ถึง } n \text{ เมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตสินค้า } j$$

2. กรณีมีภาษีอื่น ๆ นอกจากภาษีอากรขาเข้า เช่น ภาษีการค้าที่รัฐบาลเรียกเก็บจากผลผลิตภายในประเทศ หรือกรณีที่ผู้ผลิตภายในประเทศจำเป็นต้องซื้อวัตถุดิบในราคาที่แพงกว่าต่างประเทศจะทำให้ EPR เปลี่ยนแปลงลดลง ฉะนั้นในการพิจารณาอัตราความคุ้มครองทางด้านภาษีอากร ควรจะต้องพิจารณาถึงภาษีอากรทั้งหมดที่มีการเก็บภายในประเทศ ตลอดจนเงินสนับสนุนหรือเงินช่วยเหลือต่าง ๆ เพราะจะมีผลให้ EPR เปลี่ยนแปลงได้ อีกทั้งจะต้องให้มีการแข่งขันระหว่างสินค้าที่สั่งเข้ามาจากต่างประเทศกับสินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศ เพราะถ้ารัฐบาลจำกัดปริมาณการนำเข้าหรือห้ามการนำเข้า ทฤษฎี EPR ก็จะหมดความหมายไปทันที เนื่องจากไม่มีการแข่งขันเกิดขึ้น แต่สำหรับประเทศไทย การควบคุมสินค้าขาเข้ายังใช้อัตราภาษีอากรขาเข้าเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ดังนั้นทฤษฎี EPR จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ประกอบการพิจารณาให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมในประเทศได้

3. จากสัมมติฐานข้อ 1 ตามทฤษฎี EPR นั้นกำหนดว่า อัตราการใช้ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ จะต้องเท่ากันสำหรับการผลิตทั้งในและนอกประเทศ หากสามารถมีการทดแทนกันได้ระหว่างปัจจัยการผลิตต่าง ๆ การคำนวณ EPR จะยุ่งยากขึ้น และการคำนวณ EPR จากสมการเดิมจะไม่ได้อัตราความคุ้มครองที่แท้จริง เพียงแต่จะทราบว่าหากใช้สมการเดิมแล้ว อัตราความคุ้มครองที่ได้จากสูตรนั้นจะมากหรือน้อยกว่าความจริง จากหลักที่ว่าผู้ผลิตภายในประเทศจะเปลี่ยนปัจจัยการผลิตชนิดใหม่แทนที่ปัจจัยการผลิตชนิดเดิมซึ่งต้องสั่งเข้ามาในราคาสูงกว่า เมื่อเป็นเช่นนั้น อัตราความคุ้มครองที่แท้จริงจะมากกว่าอัตราความคุ้มครองที่แท้จริงที่คำนวณได้จากสมการเดิม

เนื่องจากการใช้ EPR เป็นส่วนประกอบในการพิจารณาให้ความคุ้มครองทางภาษีอากรแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ ดังนั้นจึงเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า สูตร ETR หรือ Effective Tariff Rate โดยใช้หลักการเช่นเดียวกับทฤษฎี EPR ฉะนั้น EPR และ ETR จึงมีความหมายเช่นเดียวกันเพราะ ETR แยกการพิจารณาออกเป็น 3 ส่วนคือ

ก. ส่วนที่ผู้ผลิตภายในประเทศได้เปรียบ หมายถึงภาวะภาษีอากรทั้งสิ้นซึ่งผู้นำสินค้าเข้าชนิดเดียวกันต้องเสีย แต่ผู้ผลิตสินค้านั้นภายในประเทศไม่ต้องเสีย ภาวะภาษีอากรทั้งสิ้นนี้ ได้แก่ ผลรวมของ

1. อัตราภาษีอากรขาเข้าของสินค้า (รวมค่าธรรมเนียมพิเศษถ้ามีประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) ซึ่งกำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากร โดยคิดจากราคา CIF ของสินค้านั้น

2. อัตราภาษีการค้าหลังจากหักส่วนลด 2% ซึ่งหาได้จากสูตร¹

$$0.98 \left[\frac{(100 + \text{อัตราอากรขาเข้าของสินค้า}) \times (100 + \text{อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม})}{100 \times 100} \times \text{อัตราภาษีการค้า} \right]$$

3. อัตราภาษีเทศบาล เท่ากับ 10% ของอัตราภาษีการค้าภายหลังจากหักส่วนลด 2% แล้ว

ข. ส่วนที่ผู้ผลิตภายในประเทศเสียเปรียบ เพราะเป็นภาษีอากรที่ผู้ผลิตภายในประเทศต้องเสีย แต่ผู้นำสินค้าสำเร็จรูปชนิดเดียวกันเข้ามาในประเทศไม่ต้องเสีย ได้แก่

1. ภาระภาษีอากรทั้งสิ้นของวัตถุดิบ แต่ละชนิดตามอัตราส่วนการใช่วัตถุดิบโดย

มูลค่า

ภาระภาษีอากรทั้งสิ้นของวัตถุดิบ แต่ละชนิดหาได้จากผลรวมของ:

- 1.1 อัตราภาษีอากรขาเข้าของวัตถุดิบ
- 1.2 อัตราภาษีการค้าที่ลด 2% ซึ่งหาได้จากสูตร เช่นเดียวกับข้อ ก. 2
- 1.3 อัตราภาษีเทศบาล 10% ของอัตราภาษีการค้าที่ลด 2%

$$\text{อัตราส่วนการใช่วัตถุดิบโดยมูลค่า} = \frac{\text{มูลค่าวัตถุดิบราคา CIF (แต่ละรายการ)}}{\text{มูลค่ารวมของวัตถุดิบราคา CIF}} \times 100$$

แม้ในกรณีที่ใช่วัตถุดิบในประเทศทั้งหมด ภาระภาษีอากรทั้งสิ้นของวัตถุดิบในประเทศก็ต้องแสดงเป็นความเสียเปรียบของผู้ผลิตในประเทศ โดยคิดในทำนองเดียวกันกับวัตถุดิบนำเข้ามาจากต่างประเทศ เพราะได้ตั้งข้อสมมติฐานไว้ว่าราคาสินค้าที่ซื้อขายภายในประเทศทั้งที่เป็นสินค้าสำเร็จรูปและเป็นวัตถุดิบ เท่ากับราคา CIF บวกกับภาษีที่ต้องเสีย (ได้แก่ อากรขาเข้า ภาษีการค้า ภาษีเทศบาล และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่นค่าใช้จ่ายในการออกของ)

2. ภาษีการค้าที่ผู้ผลิตในประเทศจะต้องเสียเมื่อขายสินค้าที่ผลิตเสร็จ

จนนั้นความได้เปรียบสุทธิของผู้ผลิตในประเทศ เท่ากับผลต่างของข้อ ก. และข้อ

ข.

¹ วรรณชัย กาญจนนิมมาน, หนังสือกีดอัตราค่าภาษี ฉบับภาษาไทย, เรียบเรียงโดย วรรณชัย กาญจนนิมมาน (กรุงเทพฯ: 2524), หน้า [2]

ค. มูลค่าเพิ่ม คือ ผลต่างระหว่างราคาสินค้ากับราคาวัตถุดิบ

ดังนั้น ETR (Effective Tariff Rate) = $\frac{\text{ก}-\text{ข}}{\text{ค}}$

หรือ $ETR = \frac{\text{ส่วนที่ผู้ผลิตในประเทศได้เปรียบ}-\text{ส่วนที่ผู้ผลิตในประเทศเสียเปรียบ}}{\text{มูลค่าเพิ่มของสินค้า}}$

อาจกล่าวได้ว่า EPR หรือ ETR เป็นอัตราส่วนที่มูลค่าเพิ่มในประเทศจะสามารถสูง
กว่ามูลค่าเพิ่มในต่างประเทศก็เปอร์เซ็นต์ เมื่อได้พิจารณาถึงผลของภาษีทั้งหมดแล้ว

กรณีที่มีการผลิตใช้วัตถุดิบภายในประเทศหลายชนิด

$$\text{สูตร } EPR \text{ หรือ } g_j = \frac{t_j - \sum_{i=1}^n t_i a_{ij} - T_j}{1 - \sum_{i=1}^n a_{ij}}$$

โดยที่ t_j = ภาษีอากรทั้งสิ้นของสินค้า j

$\sum_{i=1}^n t_i a_{ij}$ = ภาษีอากรทั้งสิ้นของวัตถุดิบทุกชนิดโดยเฉลี่ย x อัตราส่วนการใช้
วัตถุดิบ

T_j = ภาษีการค้ารวมภาษีเทศบาล เมื่อผู้ผลิตภายในประเทศขายสินค้าที่ผลิต
กรณีที่เห็นว่าผู้ผลิตภายในประเทศเสียภาษีซ้อน คือ เสียภาษีการค้าและภาษีเทศบาลเมื่อซื้อวัตถุดิบ
เข้ามาครั้งหนึ่ง และเมื่อผลิตสินค้าสำเร็จรูปแล้วขายออกไป ก็ต้องเสียภาษีการค้าและภาษีเทศบาล
อีกครั้ง จึงเป็นการสมควรเอาภาษีการค้าและภาษีเทศบาล ที่เสียเมื่อขายสินค้า (T_j) มาหักออก
ในสูตร EPR เพราะต้องการหาความได้เปรียบสุทธิที่น้อยที่สุด¹

$$\sum_{i=1}^n a_{ij} = \text{ผลรวมอัตราส่วนการใช้วัตถุดิบ } i, \text{ ภายในประเทศตั้งแต่ชนิดที่ } 1 \text{ ถึง } n$$

เมื่อเทียบกับราคาสินค้าสำเร็จรูป j 1 หน่วย

หรือ อัตราส่วนของราคาวัตถุดิบทั้งสิ้นที่ใช้ในการผลิตสินค้า 1 หน่วย เมื่อเทียบกับ
ราคาสินค้าสำเร็จรูป 1 หน่วย

$$= \frac{\text{ผลรวมของมูลค่าวัตถุดิบทั้งสิ้น (ราคา CIF) ที่ใช้ในการผลิตสินค้า 1 หน่วย}}{\text{ราคาสินค้า 1 หน่วย}}$$

$$1 - \sum_{i=1}^n a_{ij} = \text{มูลค่าเพิ่ม}$$

¹ T_j อาจไม่ปรากฏในสูตร EPR ถ้าผู้ผลิตภายในประเทศได้รับยกเว้นภาษีการค้า
เมื่อขายสินค้าที่ผลิตได้

หรือ 1 - อัตราส่วนการใช้วัตถุดิบทั้งสิ้นต่อหน่วยเมื่อเทียบกับราคาสินค้าสำเร็จรูป 1 หน่วย
 ดังนั้น EPP หรือ $g_i = \frac{V_j' - V_j}{V_j}$ (จากสูตรเดิมก่อนการแทนค่าในสูตรหน้า 22) =
 50% หมายความว่า เมื่อพิจารณาผลของภาษีทั้งหมดแล้ว มูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ภายใน
 ประเทศ สูงกว่ามูลค่าเพิ่มในต่างประเทศ 50% สินค้าที่ผลิตในประเทศยังสามารถแข่งขันกันได้
 กับสินค้าสำเร็จรูปที่นำเข้าเข้ามาในประเทศ โดยขายในราคาเดียวกันในท้องตลาดและส่วนหนึ่งของ
 มูลค่าเพิ่มนี้อาจเป็นกำไรซึ่งหมายถึงว่า การผลิตภายในประเทศอาจมีกำไรสูงกว่าการผลิตในต่าง
 ประเทศมาก หากประสิทธิภาพในการผลิตเท่ากัน

อย่างไรก็ดี ในการหาค่า EPR นี้ยังไม่ได้รวมถึงความได้เปรียบเสียเปรียบที่สืบ
 เนื่องมาจากค่าขนส่งของผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้าย (Final Goods)

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ จากสูตร EPR อาจพิสูจน์ได้ว่า ถ้าอัตราขาเข้าสำหรับ
 สินค้าสำเร็จรูปเท่ากับอัตราขาเข้าสำหรับวัตถุดิบแล้ว EPR จะมีค่าเท่ากับอัตราขาออกดังกล่าว
 ซึ่งหมายความว่า ถ้าเราสามารถจัดให้อัตราขาเข้าโดยทั่วไปมีอัตราเท่ากันหมด ไม่ว่าจะเป็น
 สินค้าขั้นใด (วัตถุดิบหรือสินค้าสำเร็จรูป) ผลก็คือ จะทำให้ EPR เท่ากันหมดด้วยไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม
 ที่ผลิตวัตถุดิบ หรืออุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าขั้นสุดท้ายจะได้ไม่เกิดปัญหาในการคุ้มครอง
 แต่การปรับระดับอัตราภาษีอากรของสินค้านำเข้าทุกระดับให้เท่ากันเป็นไปได้อีก

เช่นตัวอย่าง ถ้าอัตราภาษีอากรขาเข้าของด้ายเท่ากับ 30% อัตราภาษีอากรขาเข้าของ
 วัตถุดิบที่ใช้ผลิตด้ายเท่ากับ 30% EPR ของด้ายและ EPR ของวัตถุดิบผลิตด้ายเท่ากับ 30%

$$\text{จากสูตร EPR} = \frac{t_j - t_i a_{ij}}{1 - a_{ij}}$$

แต่อัตราขาออกของสินค้านำเข้าของด้าย = อัตราขาออกของวัตถุดิบ

$$\text{เมื่อ } t_j = t_i$$

∴ แทนค่า t_j ด้วย t_i EPR

$$= \frac{t_i - t_i a_{ij}}{1 - a_{ij}}$$

$$= \frac{t_i (1 - a_{ij})}{1 - a_{ij}} = t_i = 30 \%$$

กรณีที่มีการผลิตใช้วัตถุดิบมากกว่า 1 ชนิด โดยมีทั้งวัตถุดิบต่างประเทศหลายชนิดและ

วัตถุดิบในประเทศหลายชนิด

สมการ EPR จะเปลี่ยนไป แต่ยังใช้หลักการเดิมอยู่คือ

$$\text{เดิม EPR หรือ } g_j := \frac{t_j - t_i a_{ij}}{1 - a_{ij}}$$

ซึ่งในกรณีที่วัตถุดิบที่ใช้เป็นวัตถุดิบจากต่างประเทศหลายชนิด อัตราอากรสำหรับวัตถุดิบนั้นแตกต่างกัน อัตราส่วนการนำเข้า (โดยมูลค่า) ก็ไม่เท่ากัน จึงควรใช้อัตราตัวเฉลี่ยของภาระภาษีอากรทั้งสิ้นของวัตถุดิบที่นำเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อใช้ผลิตสินค้า 1 หน่วย ตามอัตราส่วนการนำเข้าของวัตถุดิบเหล่านี้เมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตทั้งสิ้นต่อหน่วย

และสำหรับวัตถุดิบในประเทศ ที่นำเข้ามาใช้ผลิตสินค้าก็เช่นเดียวกัน เมื่อนำมาใช้หลายอย่าง ก็ควรใช้อัตราตัวเฉลี่ยภาระภาษีอากรทั้งสิ้นของวัตถุดิบภายในประเทศที่ใช้ในการผลิตสินค้า 1 หน่วย ตามอัตราส่วนการนำเข้าซึ่งควรเป็นอัตราส่วนการนำเข้าที่คิดจากผลรวมมูลค่าวัตถุดิบในประเทศที่ใช้ในการผลิตสินค้า j 1 หน่วย โดยเทียบกับต้นทุนผลิตสินค้า j 1 หน่วย

$$\text{ดังนั้น EPR} = \frac{t_j - (t_{Fj} a_{Fj} + t_{Dj} a_{Dj}) - T_j}{1 - (a_{Fj} + a_{Dj})}$$

t_j = อัตราภาษีอากรทั้งสิ้นของสินค้า j

t_{Fj} = อัตราตัวเฉลี่ยภาระภาษีอากรทั้งสิ้นของวัตถุดิบจากต่างประเทศ (F) ที่ใช้ในการผลิตสินค้า j 1 หน่วย

a_{Fj} = อัตราส่วนการนำเข้าวัตถุดิบต่างประเทศ
= $\frac{\text{ผลรวมมูลค่าวัตถุดิบต่างประเทศที่ใช้ในการผลิตสินค้า } j \text{ 1 หน่วย}}{\text{ราคาสินค้า } j \text{ 1 หน่วย}}$

t_{Dj} = อัตราตัวเฉลี่ยภาระภาษีอากรทั้งสิ้นของวัตถุดิบในประเทศ (D) ที่ใช้ในการผลิตสินค้า j 1 หน่วย

a_{Dj} = อัตราส่วนการนำเข้าวัตถุดิบในประเทศ

$$T_j = \frac{\text{ผลรวมมูลค่าวัตถุดิบในประเทศที่ใช้ในการผลิตสินค้า } j \text{ 1 หน่วย}}{\text{ราคาสินค้า } j \text{ 1 หน่วย}}$$

T_j = อัตราภาษีการคำนวณทั้งอัตราภาษีเทศบาล (กรณีที่ผู้ผลิตสินค้าภายในประเทศ จะต้องเสียภาษีการค้าและภาษีเทศบาล เมื่อขายสินค้านั้น)

ข้อจำกัดของการใช้สูตร EPR หรือ ETR

แม้ว่าจะได้คำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ในการใช้สูตร EPR วัดอัตราความคุ้มครองที่แท้จริงแล้วก็ตาม ยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่อาจพิจารณาให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรม โดยใช้สูตร EPR หรือ ETR แต่เพียงอย่างเดียว คือ

1. EPR หรือ ETR มีข้อลุ่มมุดฐานที่ไม่เป็นจริงตามธรรมชาติ เช่น ข้อลุ่มมุดฐานที่ว่า ทั้งในและนอกประเทศใช้เทคนิคในการผลิตเหมือนกัน และมีอัตราการใช้ปัจจัยการผลิตเท่ากัน ความยืดหยุ่นของการใช้ปัจจัยการผลิตทดแทนกัน = 0 ซึ่งในความเป็นจริงนั้น สินค้าซึ่งผลิตในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือกึ่งพัฒนามักขาด Technology know how คุณภาพของสินค้าจึงสู้สินค้าจากต่างประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ได้ ฉะนั้นแม้ว่าค่าของ EPR มีอัตราค่อนข้างสูงแต่กลับสู้ในการแข่งขันไม่ไหว อาจจำเป็นต้องเพิ่มอัตราความคุ้มครองให้อีก หากเห็นว่าเป็นอุตสาหกรรมที่เข้าหลักเกณฑ์ควรให้ความคุ้มครองเพื่อให้สามารถดำเนินงานอยู่ได้และมีประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

2. EPR หรือ ETR เป็นเครื่องมือวัดอัตราความคุ้มครองที่แท้จริงที่เป็นผลมาจากมาตรการทางภาษีอากรอย่างเดียว แต่ราคาสินค้าที่ถูกกระทบกระเทือนเพิ่มขึ้นนั้นไม่ใช่เพราะผลทางภาษีอากรที่เรียกเก็บเท่านั้น ยังมีปัจจัยอื่นที่มีผลต่อราคาสินค้าได้อีก เช่น เครื่องหมายการค้า ค่าความนิยม ฯลฯ ฉะนั้นแม้ EPR จะมีอัตราค่อนข้างสูงแล้วก็ตามรัฐบาลอาจต้องให้ความคุ้มครองเพิ่มขึ้นอีกก็ได้ถ้าพิจารณาแล้วเห็นสมควรช่วยเหลือผู้ผลิตสินค้านั้นให้สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าได้

3. สินค้าที่ขอความคุ้มครองบางชนิดมีกรรมวิธีการผลิตซับซ้อน และใช้วัตถุดิบมากมายหลายชนิด การหาค่า EPR ย่อมไม่สะดวก การพิจารณาให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมจึงอาจไม่มีกฎคำนวณค่า EPR แต่จะอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลทางการบัญชีของอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ผลิตสินค้านั้น

ดังนั้น จากข้อจำกัดของ EPR ทำให้ต้องใช้ข้อมูลทางบัญชีมาประกอบการพิจารณาให้ ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมผู้ผลิตสินค้าภายในประเทศด้วยเสมอ เว้นแต่ในกรณีที่ไม่มีข้อมูลทางบัญชี เท่านั้น

สรุป การคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ เป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายหลักที่จะพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม รัฐได้ใช้นโยบายและมาตรการต่าง ๆ เป็น เครื่องมือเพื่อให้ผลเป็นการคุ้มครองการผลิตในประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น นโยบาย ทางภาษีอากร ได้เปลี่ยนจากการมุ่งหารายได้เพียงอย่างเดียว มาเป็นเพื่อให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศด้วย นอกจากนี้ยังมีนโยบายการควบคุมราคาสินค้า นโยบายเงินช่วยเหลือ ของธนาคารแห่งประเทศไทย มาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการควบคุมการนำเข้า ฯลฯ ซึ่งเครื่องมือต่าง ๆ ทำให้ผลเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศเหล่านี้ เครื่องมือที่สำคัญ ที่สุด คือ มาตรการทางภาษีอากร ทั้งยังมีเครื่องมือวัดผลของความคุ้มครองที่แท้จริงจากการใช้ มาตรการทางภาษีอากรอีกด้วย คือ การใช้ทฤษฎี EPR แม้ว่า EPR จะมีข้อจำกัดหลายประการก็ ตาม แต่ก็ดีกว่าไม่มีเครื่องมือใด ๆ ที่จะใช้วัดอัตราความคุ้มครองที่แท้จริงเสียเลย ดังนั้น EPR จึง ถูกใช้เป็นส่วนประกอบอย่างหนึ่งในการพิจารณาให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรม แต่การพิจารณา อย่างที่ถ่วงแท้จริงนั้นยังต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลทางบัญชีของอุตสาหกรรม เพื่อพิจารณาว่า เป็นอุตสาหกรรมที่เข้าหลักเกณฑ์ที่สมควรให้ความคุ้มครองหรือไม่ และควรให้ความคุ้มครองทาง มาตรการภาษีอากรอย่างไรจึงจะเหมาะสม คือ เกิดประโยชน์แก่อุตสาหกรรมผู้ผลิตภายในประเทศ และส่วนรวมคือผู้บริโภคและประเทศชาติ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย