

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 3 กรกฎาคม 2539

การปรับอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 สอนกระแสกับมติคณะรัฐมนตรีชุดเดียวกันนี้เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม ตกเดียวกัน โดยที่มติครั้งแรกนั้นมุ่งลดอากรขาเข้าเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ในขณะที่มติครั้งหลังกลับปรับอากรขาเข้าขึ้นตามแรงกดดันของกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม อัตราอากรขาเข้าจึงต่ำลงและต่ำขึ้นในช่วงเวลาไม่ถึงสองเดือน

การกลับมติคณะรัฐมนตรีดังที่กล่าวนี้มีใช่ปรากฏการณ์ใหม่สำหรับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ก่อนหน้านี้ก็มีการเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีในลักษณะที่เป็นการกลับมติหลายต่อหลายครั้ง สะท้อนให้เห็นปัญหาในการกำหนดและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลชุดนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความอ่อนด้อยของเสนาธิการทางเศรษฐกิจ ซึ่งเทียบมิได้กับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีขาดคณะทำงานที่ทำหน้าที่รองรับนโยบาย อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะความอ่อนไหวต่อคลื่นแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงินและกลุ่มทุนอุตสาหกรรม ประกอบกับการไม่ยึดมั่นในหลักการเมื่อถูกกดดันมากๆ ก็กลับมติได้โดยง่าย

การกลับมติเกี่ยวกับอากรขาเข้าที่เก็บจากสินค้าฟุ่มเฟือยรวม 13 รายการครั้งนี้มิเพียงได้เห็นรัฐบาลก้าวถอยหลังบางส่วนเท่านั้น หากยังได้เห็นการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายทางนโยบายอีกด้วย เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติลดอากรขาเข้าเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539 นั้นเป้าหมายหลักของการลดอากรขาเข้าอยู่ที่การแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยหวังว่าคนไทยเมื่อสามารถซื้อสินค้าต่างประเทศในเมืองไทยในราคาถูกลง จะลดการเดินทางออกไปซื้อปั้งต่างประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง ราคาสินค้านำเข้าที่ถูกลงนี้อาจช่วยดึงดูดนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ บทวิเคราะห์อันน่าชวนหัวนี้ก่อให้เกิดความครึ่นเครงในวงวิชาการหาหน่อยไม่

แต่การปรับอากรขาเข้าขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 และ 25 มิถุนายน 2539 (ดูตารางที่ 1) นั้น รัฐบาลอ้างเป้าหมายของการดำเนินนโยบาย 3 เป้าหมาย (Financial

Day ฉบับวันที่ 26 มิถุนายน 2539) กล่าวคือ *ประการแรก* เพื่อส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลางการจับจ่ายใช้สอย *ประการที่สอง* เพื่อคุ้มครองและปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ และ *ประการที่สาม* เพื่อลดการลักลอบนำสินค้าเข้า

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ มติใหม่ของคณะรัฐมนตรีนี้ไม่ได้กล่าวถึงเป้าหมายการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเลย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะได้เรียนรู้หลังจากมีการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมากว่า การลดอากรขาเข้ามีโอกาสลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดได้ตรงกันข้ามอาจทำให้ปัญหาเลวร้ายลง แท้ที่จริงแล้ว มาตรการการลดอากรขาเข้ามุ่งที่จะให้ไทยเป็นศูนย์กลางการจับจ่ายใช้สอยเป็นสิ่งสำคัญ หากเป้าหมายเป็นเช่นนี้ ก็ต้องไม่เก็บอากรขาเข้าเลยโดยที่มีได้จำกัดเฉพาะสินค้า 13 รายการ แต่ต้องครอบคลุมรายการอย่างกว้างขวาง จึงจะสามารถแข่งกับฮ่องกงและสิงคโปร์ได้ การกลับมามีมาตรการปรับอากรขาเข้าบางรายการย่อมทำลายเป้าหมายในข้อนี้

แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 และ 25 มิถุนายน 2539 ยังผลให้มีการปรับอากรขาเข้าสำหรับสินค้าบางรายการขึ้นไปจากเดิม แต่เมื่อเทียบกับอัตราอากรก่อนวันที่ 7 พฤษภาคม 2539 แล้ว อัตราอากรขาเข้าได้ลดลง บางรายการค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นการทำลายสิ่งจูงใจในการลักลอบนำเข้า แต่การลดอากรขาเข้ามีผลในการลดการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วย เป้าหมายการคุ้มครองอุตสาหกรรมจึงไปไม่ได้กับเป้าหมายการลดการลักลอบนำเข้าและเป้าหมายการเป็นศูนย์กลางการซื้อปิ้ง

แนวความคิดที่จะให้ไทยเป็นศูนย์กลางการซื้อปิ้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีมาช้านาน อย่างน้อยที่สุดก็มีข้อเสนอจากภาคธุรกิจเอกชนในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย และคณะที่ปรึกษาฯรับข้อเสนอนี้ แต่พวกเป้าหมายดุลบัญชีเดินสะพัดเข้าไปด้วย จึงก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า การลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดได้อย่างไร ความไม่แจ่มชัดเกี่ยวกับเป้าหมาย ทำให้การเลือกใช้มาตรการทางนโยบายเป็นไปอย่างครึ่งๆ กลางๆ หากต้องการให้ไทยเป็นศูนย์กลางการซื้อปิ้ง ฐานสินค้าที่ลดอากรขาเข้าจะต้องกว้างขวางมากกว่า 13 รายการ และต้องไม่เก็บอากรขาเข้าเลย มิใช่เก็บในอัตรา 5-20% ดังที่เสนอ มิฉะนั้นจะแข่งกับสิงคโปร์และฮ่องกงได้อย่างไร

การลดอากรขาเข้าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539 แม้มีเจตนารมณ์ที่จะลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือย แต่พิภคภาษีศุลกากรที่มีการเปลี่ยนแปลง

ตามมติดังกล่าวจำนวน 147 พิกัดย่อย บางพิกัดมีอาจแยกแยะได้ว่าเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งทอและเครื่องแต่งกาย และกลายเป็นจุดอ่อนที่สหพันธ์อุตสาหกรรมสิ่งทอแห่งประเทศไทยหยิบยกขึ้นมาวิพากษ์นโยบายนี้

การลดอากรขาเข้ามีผลในการลดการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในบรรดาสินค้า 13 รายการที่มีการลดอากรขาเข้า มีอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบอย่างสำคัญถึง 3 อุตสาหกรรม ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องแต่งกาย อุตสาหกรรมเครื่องหนังและเข็มขัดหนัง และอุตสาหกรรมรองเท้า การลดอากรขาเข้าย่อมทำให้สินค้าต่างประเทศทะลักเข้ามาแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ หากอุตสาหกรรมภายในประเทศมีอาจต่อกรได้ก็ต้องลดการผลิตหรือเลิกกิจการ ซึ่งกระทบต่อการจ้างงาน การนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยจะมีผลในการแย่งชิงลูกค้าชนชั้นกลาง ในขณะที่ผู้มีฐานะดีเป็นลูกค้าสินค้าต่างประเทศอยู่แล้ว สินค้าฟุ่มเฟือยที่นำเข้าเหล่านี้มักจะมียี่ห้อระดับโลก (global brand) จึงมีความได้เปรียบด้านการตลาด ไม่ว่าจะเป็นเครื่องแต่งกาย รองเท้า และเครื่องหนัง ในกรณีสิ่งทอและเครื่องแต่งกาย การลดอากรขาเข้าก็ถือเป็นการนำเข้าเครื่องแต่งกายราคาถูกจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย และอินโดนีเซียด้วย

แต่การลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าสำเร็จรูปมิได้มีผลกระทบเฉพาะแต่การผลิตสินค้านั้นภายในประเทศเท่านั้น หากยังมีผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ (linkage effect) ต่ออุตสาหกรรมอื่นๆด้วย การนำเข้าเครื่องหนังมิได้กระทบต่ออุตสาหกรรมเครื่องหนังเท่านั้น หากยังกระทบต่ออุตสาหกรรมฟอกหนัง ในทำนองเดียวกัน การนำเข้าเครื่องแต่งกายมีผลกระทบเชื่อมโยงถึงอุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมปั่นด้าย อุตสาหกรรมเส้นใย และอุตสาหกรรมปิโตรเคมี รวมถึงลดจนการผลิตชิป กระดุม และยางยืดอีกด้วย

กลุ่มทุนอุตสาหกรรมมีการฉกฉวยกำลังอย่างแน่นแฟ้น จึงมักจะมีประสิทธิผลในการผลักดันนโยบายรัฐบาล กลุ่มทุนเหล่านี้คุ้นเคยกับการได้ประโยชน์จากนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมของรัฐบาล จึงพยายามต่อสู้เพื่ออ้างนโยบายดังกล่าวนี้ตราบนานเท่านาน หากมิใช่เป็นเพราะ GATT และต่อมาองค์การการค้าโลก (WTO) ผลักดันให้ลดกำแพงภาษี อันกลายเป็นข้อตกลงพหุภาคี การสลายนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศไทยเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากยิ่ง เมื่อมีข้อตกลงในหมู่พหุภาคี WTO เกี่ยวกับกำหนดการในการลดอากรขาเข้า กลุ่มทุนอุตสาหกรรมก็ถอยร่นมายึดกำหนดการของ WTO เป็นแนวป้องกัน ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากข้อเรียกร้องของสหพันธ์อุตสาหกรรมสิ่งทอแห่งประเทศไทย ที่ไม่ต้องการให้รัฐบาลไทยลดอากรขาเข้าเกินกว่าและเร็วกว่าที่ WTO กำหนด

การจัดองค์กรของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมเป็นประเด็นอันพึงสนใจมิใช่น้อย อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องแต่งกายมีการจัดองค์กรอันเข้มแข็ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสิ่งทอและเครื่องแต่งกายกลายเป็นสินค้าอกรายการสำคัญที่สุด อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายระหว่างประเทศมีความซับซ้อน เนื่องจากอยู่ภายใต้บังคับข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-Fibre Arrangement) โดยที่มีการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint) ด้วย สหพันธ์อุตสาหกรรมสิ่งทอแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรสูงสุด โดยมีสมาคมในสังกัดถึง 6 สมาคม ได้แก่ สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย สมาคมอุตสาหกรรมทอผ้าไทย สมาคมไหมไทย สมาคมอุตสาหกรรมเส้นใยสังเคราะห์ และสมาคมฟอกย้อม พิมพ์ และตกแต่งสิ่งทอไทย

อุตสาหกรรมอื่นๆก็มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์เช่นเดียวกัน ดังเช่น อุตสาหกรรมเครื่องหนังมีสมาคมเครื่องหนังไทย อุตสาหกรรมรองเท้ามีสมาคมการค้าอุตสาหกรรมรองเท้าไทย และอุตสาหกรรมอัญมณีเทียมมีสมาคมเครื่องประดับอัญมณีเทียม เป็นต้น

แม้จะมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเดียวกัน แต่ในยามที่อุตสาหกรรมทั้งอุตสาหกรรมต้องสูญเสียประโยชน์ ผู้ประกอบการเหล่านี้จะผนึกตัวในการต่อต้านนโยบายที่ทำลายผลประโยชน์ของตน

นอกจากการกดดันผ่านกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มแล้ว ยังมีการกดดันผ่านคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ซึ่งมีสภาพการดำเนินงานแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทยเป็นตัวแทนกลุ่มทุนอุตสาหกรรม ด้วยเหตุดังนี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 และ 25 มิถุนายน 2539 ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการกลับมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539

การเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีสองครั้งหลังนี้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราอากรขาเข้าดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 1)

(1) สินค้า 6 รายการยังคงเก็บอากรขาเข้าในอัตรา 5% ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539 ได้แก่ เลนส์ แวนตา กล้องถ่ายรูปและอุปกรณ์ นาฬิกาและอุปกรณ์ ปากกาและอุปกรณ์ และไฟแช็กและอุปกรณ์

(2) เครื่องหนังและเข็มขัดหนังคงเก็บอากรขาเข้าในอัตรา 20% ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539 แต่รัฐบาลช่วยเหลือด้วยการลดอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบอันได้แก่ หนังฟอกลดจาก 10% เหลือ 5% หนังเทียม PU ลดจาก 35-45% เหลือ 20% ชิ้นส่วนและอะไหล่เครื่องหนังลดจาก 20-45% เหลือ 10%

(3) สินค้า 2 รายการปรับอากรขาเข้าไปสู่อัตราก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539 ได้แก่ เครื่องประดับทำด้วยคริสตัล และผ้าทอด้วยขนสัตว์

(4) สินค้า 4 รายการขึ้นอัตราอากรขาเข้า แต่ยังต่ำกว่าอัตราก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539 ได้แก่ น้ำหอมและเครื่องสำอาง รองเท้าหนังและรองเท้าผ้าใบ เครื่องแก้วคริสตัล และเครื่องแต่งกาย ในการนี้ รัฐบาลได้ลดอากรขาเข้าสำหรับเคมีภัณฑ์ วัตถุดิบ และบรรจุภัณฑ์สำหรับน้ำหอมและเครื่องสำอางจากอัตรา 10-45% เหลือ 5% และลดอากรขาเข้าสำหรับชิ้นส่วนและอะไหล่รองเท้าผ้าใบจากอัตรา 20% เหลือ 10%

การปรับอากรขาเข้าสำหรับสินค้า 13 รายการในช่วงเวลาระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงมิถุนายน 2539 สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นอกจากจะเป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์แล้ว ยังเป็นรัฐบาลที่ไร้เดียงสาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจอย่างยิ่ง การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยมิได้พิจารณาอย่างรอบคอบและรอบด้าน ไม่เพียงแต่ทำลายเกียรติภูมิของรัฐบาลเองแล้วยังสร้างความระส่ำระสายทางเศรษฐกิจโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

ตารางที่ 1
การเปลี่ยนแปลงอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือย
 (% ของราคา)

ประเภทสินค้า	ก่อน 7 พ.ค. 2539	7 พ.ค. 2539	มิ.ย. 2535
1. น้ำหอมและเครื่องสำอาง	40	10	20
2. เครื่องหนังและเข็มขัดหนัง	35-65	20	20
3. รองเท้าหนังและรองเท้าผ้าใบ	45	10	20
4. เครื่องแก้วคริสตัลชนิดใช้บนโต๊ะ อาหาร และตกแต่งภายใน	55	5	20
5. เครื่องประดับทำด้วยคริสตัล	40	5	40
6. เครื่องแต่งกาย	45	10	30
7. ผ้าทอด้วยขนสัตว์	10	5	10
8. เสน่ห์	5-10	5	5
9. แว่นตา	10-20	5	5
10. กล้องถ่ายรูปและอุปกรณ์	10-20	5	5
11. นาฬิกาและอุปกรณ์	20	5	5
12. ปากกาและอุปกรณ์	20-35	5	5
13. ไฟแช็กและอุปกรณ์	30-35	5	5

หมายเหตุ

- เฉพาะเครื่องแต่งกาย และผ้าทอด้วยขนสัตว์ ปรับอัตราอากรขาเข้าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2539 นอกนั้นเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539
- เครื่องประดับที่ทำด้วยคริสตัลจะเก็บอากรขาเข้าในอัตรา 20% ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2540