

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 3 กันยายน 2536

อาการกรนำเข้าภาพยนตร์

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2536 เกี่ยวกับการลดอาการกรนำเข้าภาพยนตร์ สะท้อนให้เห็นอิทธิพลของรัฐบาลอเมริกันที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยอย่างมีอานุภาพได้ เพราะเพียงแต่ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Trade Representative = USTR) ยื่นเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขเรื่องกฎหมายลิขสิทธิ์ สิทธิบัตรยา และการลดอาการกรนำเข้าภาพยนตร์ภายในเดือนสิงหาคม 2536 มิฉะนั้นไทยจะยังคงมีชื่อปรากฏอยู่ในกลุ่มประเทศผู้มีความผิดอันเป็นปรปักษ์ทางการค้ากับสหรัฐอเมริกา (Priority Foreign Country Watchlist) ต่อไปเท่านั้น รัฐบาลไทยก็ต้องปฏิบัติตามอย่างชนิดที่เรียกได้ว่า 'เซื่องๆ'

ก่อนหน้านี้ มีความพยายามที่จะปล่อยข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า ประเด็นเรื่องการลดอาการกรนำเข้าภาพยนตร์เป็นเรื่องที่นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ สมยอมผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาในระหว่างการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ทั้งสองระหว่างวันที่ 29 เมษายน ถึงวันที่ 6 พฤษภาคม 2536 ทั้งนี้มีรายงานข่าวทำนองว่า ทั้งนายสุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และนายพชร อิศรเสนา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ต่างไม่ทราบประเด็นการเจรจาเรื่องนี้ ในขณะที่นายสุชาย เขาวินิชกร รักษาการอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา ยืนยันว่า ทั้งนายพชร และคณะผู้แทนในการเจรจาการค้ากับสหรัฐฯ ซึ่งนำโดยนายสุภชัย ต่างทราบประเด็นการเจรจาเรื่องนี้ดี เพราะมีไช้เรื่องใหม่ที่เป็นความลับ ด้วยรัฐบาลอเมริกันได้กดดันกระทรวงการคลังมา 3-4 ปีแล้ว (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 6 สิงหาคม 2536)

ความขัดแย้งระหว่างทีมงานของนายสุภชัย พานิชภักดิ์ กับทีมงานของนายอุทัย พิมพ์ใจชน เกี่ยวกับการเจรจาการค้ากับสหรัฐอเมริกาเข้ามาช้านานแล้ว นอกจากนี้ นายอุทัยยังมีปัญหาความขัดแย้งกับนายพชรอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม ไม่ว่านายอุทัยได้แสดงที่ทำ 'สมยอม' ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาในการลดอาการกรนำเข้าภาพยนตร์หรือไม่ มิใช่ประเด็นที่มีความสำคัญอีกต่อไป ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า บัดนี้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ตัดสินใจลดอาการกรนำเข้าดังกล่าวนี้แล้ว ทั้งนี้ด้วยการขงเรื่องของคุณะกรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.)

ซึ่งมีนายศุภชัย พานิชภักดิ์ เป็นประธาน ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ที่มงานของนายศุภชัยมิควรออกข่าวกล่าวหานายอุทัยอีกต่อไปเพราะข้อเท็จจริงปรากฏแล้วว่า ไม่ว่าจะเป็นที่มงานของนายศุภชัยหรือที่มงานของนายอุทัย รัฐบาลไทยก็ต้องลดอาการกรำเข้าภาพยนตร์เหมือนกัน

เหตุใดรัฐบาลอเมริกันจึงมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยได้มากมายเช่นนี้?

อรรถาธิบายของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้คงอยู่ที่ว่า พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้การจำเรียดเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงการขยายตัวของภาคการส่งออกอย่างสำคัญ โดยที่สินค้าออกของไทยต้องพึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสำคัญอีกทอดหนึ่ง การพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสินค้าออกดังกล่าวนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นหลังปี 2523 เป็นต้นมา

ในปี 2523 ไทยขายสินค้าออกให้สหรัฐอเมริกาเพียง 16,834 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.6 ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมด แต่ในปี 2535 มูลค่าการส่งออกไปสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นเป็น 185,006 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.4 ของมูลค่าการส่งออกรวม

ด้วยเหตุที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสินค้าออกสำคัญนี้เอง ประกอบกับการที่สินค้าออกของไทยมีความสำคัญน้อยมากในโครงสร้างการนำเข้าของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลอเมริกันจึงมีอำนาจต่อรองในการเจรจาการค้ากับไทยสูง เหตุปัจจัยดังกล่าวนี้ยังถูกเสริมด้วยแรงกดดันภายในประเทศไทยเองด้วย การเติบโตใหญ่ของกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้กลุ่มทุนดังกล่าวนี้ทรงอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ทั้งนี้ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่า กลุ่มทุนดังกล่าวนี้มีจุดยืนที่จะให้รัฐบาลไทยโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องของรัฐบาลอเมริกัน เพราะด้วยการยอมจำนนต่อแรงกดดันของรัฐบาลอเมริกันเช่นนี้เอง สินค้าไทยจะสามารถถูกรายทางเข้าสู่ตลาดอเมริกันได้อย่างสะดวกตาย

การเก็บอาการกรำเข้าภาพยนตร์เป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลอเมริกันมาเป็นเวลาถึง 18 ปี กล่าวโดยพื้นฐานแล้วเป็นความขัดแย้งด้านปรัชญาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมกับปรัชญาเศรษฐกิจชาตินิยมนับตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา

ก่อนวันที่ 25 ธันวาคม 2519 ภาพยนตร์ต่างประเทศเสียอากรขาเข้าเพียงเมตรละ 2.20 บาท โดยที่ภาพยนตร์ที่ถ่ายทำในประเทศไทยและส่งไปคัดลอกฟิล์มยังต่างประเทศเมื่อนำกลับเข้ามาต้องเสียอากรขาเข้าในอัตราเมตรละ 0.50-2.20 บาท ผู้ประกอบการภาพยนตร์

ไทยได้รวมตัวเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลไทยปกป้องภาพยนตร์ไทย ด้วยการตั้งกำแพงภาษีสกัดภาพยนตร์ต่างประเทศ ทั้งนี้โดยมีนายพร้อมสิน สีบุญเรือง และนายไพจิตร ศุภวาริ เป็นผู้นำการผลักดันเรื่องนี้ประสบผลสำเร็จในยุครัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งมีนโยบายที่จะรื้อฟื้นความรู้สึกราชาตินิยมให้กลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงอัตรการนำเข้าภาพยนตร์เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2519 ยังผลให้ภาพยนตร์ต่างประเทศต้องเสียอากรขาเข้าในอัตราเมตรละ 30 บาท ส่วนภาพยนตร์ไทยที่ส่งไปต่างประเทศเมื่อนำกลับเข้ามาเสียอากรขาเข้าลดลงจากอัตราเดิม เหลือเพียง 0.15-0.50 บาทต่อเมตร โดยที่ภาพยนตร์สารคดีและวิชาการไม่ต้องเสียอากรขาเข้าเลย (รายละเอียดดูตารางที่ 1)

การตั้งกำแพงภาษีสกัดภาพยนตร์ต่างประเทศดังกล่าวนี้ได้รับการคัดค้านและต่อต้านจากอุตสาหกรรมภาพยนตร์อเมริกันอย่างมาก จนถึงกับบอยคอตต์ไม่ส่งภาพยนตร์เข้ามาฉายในเมืองไทยเป็นเวลาเกือบ 5 ปี โดยเพิ่งจะกลับคืนสู่ตลาดไทยประมาณปี 2524 เป็นต้นมา แต่การตั้งกำแพงภาษีทำให้พฤติกรรมกรนำเข้าภาพยนตร์แปรเปลี่ยนไป โดยแทนที่จะนำเข้าฟิล์มภาพยนตร์ที่ล้างสำเร็จรูปแล้วจำนวนหลายชุดสำหรับภาพยนตร์เรื่องหนึ่งๆ ดังที่เคยเป็นมาในอดีต กลับนำเข้ามาเพียงชุดเดียว แล้วนำมาอัดคัดลอกในเมืองไทย ทั้งนี้เพื่อจะได้ลดต้นทุนส่วนที่เป็นอากรขาเข้า การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมดังกล่าวนี้ยังผลให้ธุรกิจห้องปฏิบัติการอัดล้างฟิล์มภาพยนตร์ในประเทศไทยเฟื่องฟูอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่การเติบโตของธุรกิจการนำเข้าภาพยนตร์จากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่กลุ่มบริษัทภาพยนตร์เมเจอร์บอยคอตต์ตลาดไทย แต่การปกป้องอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยด้วยการตั้งกำแพงภาษีสกัดภาพยนตร์ต่างประเทศ หาได้มีผลในการช่วยให้อุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยเจริญขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ภาพยนตร์ไทยมิใช่สินค้าที่ทดแทนภาพยนตร์ต่างประเทศได้โดยสมบูรณ์

ข้อเท็จจริงก็คือ สัดส่วนของภาพยนตร์ไทยที่ฉายในเมืองไทยมีแนวโน้มตกต่ำลงในปี 2530 สัดส่วนระหว่างภาพยนตร์ไทยกับภาพยนตร์ต่างประเทศตกประมาณ 50 ต่อ 50 สัดส่วนนี้ลดเหลือเพียง 20 ต่อ 80 ในปี 2535 ทั้งนี้การเติบโตใหญ่ของละครโทรทัศน์มีส่วนสำคัญอย่างมากในการทำให้อุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยหดตัว

บริษัทผู้ผลิตภาพยนตร์อเมริกันเพียรพยายามกดดันให้รัฐบาลไทยลดอากรขาเข้าภาพยนตร์ต่างประเทศอยู่ตลอดเวลา แรงกดดันมีอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา กลุ่มผู้ผลิตภาพยนตร์อเมริกันได้อาศัยกฎหมายการค้า (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) ให้เป็นประโยชน์ ด้วยการร้องเรียนต่อสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา จนกลายเป็นประเด็นสำคัญในการเจรจาการค้าทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาต้องการให้รัฐบาลไทยเลิกเก็บอากรขาเข้าจากภาพยนตร์ต่างประเทศ แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย พยายามรักษาหน้าด้วยการไม่ตามใจรัฐบาลอเมริกันทั้งหมด ผลก็คือ อัตราอากรการนำเข้าภาพยนตร์ต่างประเทศลดลงจากเมตรละ 30 บาท เหลือเพียงเมตรละ 10 บาท ซึ่งน่าสังเกตว่า อัตราพิภคใหม่นี้ยังคงสูงกว่าอัตราที่เรียกเก็บก่อนวันที่ 25 ธันวาคม 2536 อีกทั้งยังสูงกว่าอัตราที่เรียกเก็บในประเทศอาเซียนอื่น ๆ ด้วย

แม้ว่าการลดอากรขาเข้าที่เรียกเก็บจากภาพยนตร์ต่างประเทศจะก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจในหมู่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย แต่รัฐบาลก็ลดทอนความไม่พอใจดังกล่าวนี้ด้วยมาตรการภาษี 2 มาตรการ อันได้แก่

(1) การลดอากรขาเข้าแก่ภาพยนตร์ไทยที่ถ่ายทำและล้างอัดยังต่างประเทศ เมื่อนำกลับเข้ามาจะเสียอากรขาเข้าเมตรละ 1.50 บาท ลดลงจากเดิมซึ่งต้องเสียเมตรละ 15 บาท

(2) การลดอากรขาเข้าสำหรับอุปกรณ์การผลิตภาพยนตร์จากอัตรา 15% เหลือเพียง 5% ของมูลค่า อุปกรณ์ดังกล่าวนี้ประกอบด้วยกล้องภาพยนตร์ เครื่องล้างฟิล์ม เครื่องตัดต่อฟิล์ม เครื่องพิมพ์ฟิล์ม ฟิล์มดิบ และน้ำยาล้างฟิล์ม โดยที่มิได้ลดอากรขาเข้าสำหรับสเปคโไลท์

ผู้ประกอบการภาพยนตร์ไทยควรจะคารวะสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา ความพยายามของผู้ประกอบการเหล่านี้ในการเรียกร้องให้รัฐบาลไทยลดอากรการนำเข้าอุปกรณ์การผลิตภาพยนตร์ไม่เคยสัมฤทธิ์ผล รัฐบาลชุดแล้วชุดเล่าต่างทำหุทวนลมต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สมาพันธ์ภาพยนตร์แห่งชาติหาได้มีอำนาจการต่อรองแม้แต่น้อย แต่พลังที่รัฐบาลไทยต้องก้มหัวให้กับข้อเรียกร้องของรัฐบาลอเมริกัน ผู้ประกอบการภาพยนตร์ไทยก็พลอยได้รับส่วนบุญด้วย แม้จะเป็นส่วนบุญอันน้อยนิด ซึ่งอาจไม่คุ้มกับความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็ตาม

การลดอากรการนำเข้าภาพยนตร์เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2536 ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การนำเข้าภาพยนตร์ต่างประเทศจะมีมากขึ้น ทั้งนี้เป็นที่คาดกันโดยทั่วไปว่า ภาพยนตร์จากฮ่องกงจะเข้ามายึดตลาดไทย โดยจะมีส่วนแบ่งตลาดสูงกว่า 75% ของตลาดภาพยนตร์ต่างประเทศทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การนำเข้าภาพยนตร์ที่มีลักษณะเป็นประณีตศิลป์ ซึ่งมีผู้ชมจำนวนน้อย จะเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้การทะลักเข้ามาของภาพยนตร์ต่างประเทศย่อมทำให้ส่วนแบ่งตลาดของภาพยนตร์ไทยลดลง

อย่างแน่นอน กระนั้นก็ตาม นโยบายการเปิดตลาดภาพยนตร์เสรีมิใช่สาเหตุปฐมฐานที่ทำให้อุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยหดตัว

ประการที่สอง การลดกำแพงภาษีสำหรับภาพยนตร์ต่างประเทศย่อมเกื้อหนุนต่อการประกอบธุรกิจการนำเข้าภาพยนตร์และธุรกิจโรงภาพยนตร์

ประการที่สาม ธุรกิจห้องปฏิบัติการล้างอัดฟิล์มภาพยนตร์อาจได้รับผลกระทบเชิงลบ หากการลดกำแพงภาษีทำให้พฤติกรรมกรรมการนำเข้าภาพยนตร์แปรเปลี่ยนไปเป็นการนำเข้าฟิล์มภาพยนตร์ที่ล้างเสร็จแล้ว (exposed film) มากขึ้น

ประการที่สี่ รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้จากการลดอากรการนำเข้าภาพยนตร์และอุปกรณ์การผลิตภาพยนตร์ในครั้งนี้ ทั้งนี้มีประมาณการว่า รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ประมาณปีละ 50 ล้านบาทจากการลดอากรการนำเข้าภาพยนตร์ แต่ไม่มีประมาณการสำหรับอากรการนำเข้าอุปกรณ์การผลิตภาพยนตร์ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้ว รัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นทั้งในรูปอากรขาเข้า ภาษีการค้า และภาษีเงินได้นิติบุคคลจากธุรกิจการนำเข้าภาพยนตร์และธุรกิจโรงภาพยนตร์

ตารางที่ 1

การเปลี่ยนแปลงอากรการนำเข้าภาพยนตร์

เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2519

(บาทต่อเมตร)

ประเภทสินค้า	อัตราเดิม	อัตราใหม่
1. ภาพยนตร์ที่ได้คัดลอกจากฟิล์มภาพยนตร์ที่ถ่ายทำภายในประเทศ		
(ก) ขนาดตั้งแต่ 35 มม.ขึ้นไป	2.20	0.50
(ข) อื่น ๆ	0.50	0.15
2. ภาพยนตร์ที่ถ่ายทำในต่างประเทศขนาดตั้งแต่ 35 มม.ขึ้นไป	2.20	30.00
3. ภาพยนตร์บันทึกเหตุการณ์หรือสถานที่ตามที่เป็นจริงโดยมิได้แต่งขึ้นหรือฟิล์มภาพยนตร์วิชาการ		
(ก) ขนาดตั้งแต่ 35 มม.ขึ้นไป	0.22	ไม่ต้องเสีย
(ข) อื่น ๆ	0.05	ไม่ต้องเสีย