

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 6 มกราคม 2538

จุดจบของอุตสาหกรรมทารก

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2537 ให้ปรับโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป นับเป็นการตัดสินใจที่สำคัญยิ่งในการปฏิรูประบบภาษีศุลกากร และนับได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างสำคัญในอนาคต

กลุ่มขุนนางนักวิชาการในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ภายใต้การนำของนายสมชัย ฤชุพันธุ์ เป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังการปฏิรูประบบภาษีศุลกากรครั้งนี้ โดยที่แนวทางการปฏิรูปเป็นแนวทางที่สืบเนื่องมาแต่ปี 2533 แต่การปฏิรูปใดๆเป็นเรื่องที่ยากจะเกิดขึ้นได้ หากผู้กุมอำนาจทางการเมืองไม่เห็นชอบด้วย ความดีความชอบในการปฏิรูปครั้งนี้ส่วนหนึ่งจึงสมควรยกให้แก่นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนปัจจุบัน

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 มีผลบังคับใช้ รัฐบาลได้ใช้อากรขาเข้าตั้งกำแพงภาษีสกัดกั้นการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศ เพื่อปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ การตั้งกำแพงภาษีครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี 2507 และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กำแพงภาษีของไทยก็ถูกเสริมให้แข็งแกร่งตามลำดับ จนอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าบางรายการสูงกว่า 100% เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับปัญหาการขาดดุลการค้าควบคู่กับการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศติดต่อกันระหว่างปี 2512-2514 รัฐบาลไทยตัดสินใจขึ้นอากรขาเข้าสำหรับสินค้ามากกว่า 200 รายการในเดือนกรกฎาคม 2513 ทั้งนี้เพื่อสกัดการนำเข้า โดยหวังที่จะบรรเทาปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ แต่การเขยิบพิกัดอากรขาเข้ามีผลในการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วย

นโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศเกิดจากฐานความเชื่อที่ว่า อุตสาหกรรมภายในประเทศยังเป็นอุตสาหกรรมทารก (Infant Industry Argument) หากปล่อยให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี อุตสาหกรรมภายในประเทศไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับสินค้าเข้าจากต่างประเทศได้ จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องปกป้องคุ้มครองชั่วระยะหนึ่ง เพื่อให้

อุตสาหกรรมเหล่านี้เติบโตใหญ่กล้าแข็งพอเพียงที่จะเผชิญโลกแห่งการแข่งขันได้ มิฉะนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมย่อมยากที่จะเป็นไปได้ แต่การปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศก็เนิ่นนานมากกว่าสามทศวรรษ จนอุตสาหกรรมทารกกลายเป็นอุตสาหกรรมเด๋าทารก โดยที่นายทุนอุตสาหกรรมที่ได้รับการปกป้องเก็บเกี่ยวและเสพสุขผลประโยชน์จากการปกป้องอย่างเต็มที่

แม้ว่านโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมจะมีส่วนสำคัญต่อการเติบโตของภาคหัตถอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution) ซึ่งยังผลให้โครงสร้างการผลิตของสังคมเศรษฐกิจไทยแปรเปลี่ยนไป แต่การปกป้องในช่วงเวลาอันยาวนานนี้ก่อให้เกิดผลเสียที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก อุตสาหกรรมที่ได้รับการปกป้องจากรัฐบาลมักจะมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการแข่งขัน สิ่งจูงใจให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตจึงไม่มี ผลที่ตามมาก็คือ ประสิทธิภาพการผลิตของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมอยู่ในระดับต่ำ

ประการที่สอง การปกป้องการผลิตวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) มีผลต่อการผลิตขั้นต่อไป (cascading effect) เพราะทำให้วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น การผลิตในขั้นต่อไปจึงต้องเสียต้นทุนสูงกว่าที่ควรจะเป็น หากการผลิตในขั้นต่อไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก สินค้าออกที่ผลิตได้ไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันในตลาดโลกเท่าที่ควรจะเป็น แม้ในกรณีที่มีใช้การผลิตเพื่อการส่งออก ผู้ผลิตในลำดับขั้นต่อไปย่อมได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวนี้ ดังที่ชาวนาต้องซื้อปุ๋ยในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมปุ๋ยผสม

ประการที่สาม สังคมไทยโดยส่วนรวมต้องสูญเสียสวัสดิการ (welfare loss) จากนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะเหตุว่า นโยบายดังกล่าวทำให้ประชาชนผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น และ/หรือได้บริโภคสินค้าที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) มีความพยายามที่จะลดกำแพงภาษีเพื่อปรับโครงสร้างการผลิตในด้านอุตสาหกรรม แต่ความพยายามดังกล่าวนี้ต้องเผชิญกับแรงต่อต้านจากกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมที่ได้ประโยชน์จากนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรม แรงต่อต้านที่เกาะเกี่ยวกันอย่างแน่นหนามีส่วนทำให้ความพยายามในการปรับโครงสร้างการผลิตด้านอุตสาหกรรมล้มเหลว แต่ความล้มเหลวส่วนหนึ่งเกิดจากกระทรวงการคลังด้วย เวลานั้นรัฐบาลเผชิญกับวิกฤติการณ์การคลัง อันเป็นผลจากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มระหว่างปี 2523-2524 ผนวกกับภาวะการหดตัวของรายได้ อันเป็นผลจากภาวะ

ถดถอยทางเศรษฐกิจ กระทรวงการคลังจึงต่อต้านการลดอากรขาเข้า เพราะการลดอากรขาเข้า หมายถึงการสูญเสียรายได้ของรัฐบาล ซึ่งจะมีผลซ้ำเติมปัญหาสภาพคล่องในภาครัฐบาลอีกทอดหนึ่ง

ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า แทนที่กระทรวงการคลังจะปรับลดอัตราอากรขาเข้า กลับเสริมกำแพงภาษีให้แข็งแกร่งขึ้นในเดือนเมษายน 2528 โดยมีการปรับอากรขาเข้าขึ้น ทั้งสินค้าสำเร็จรูป สินค้าขั้นกลาง และวัตถุดิบ ซึ่งเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศเพิ่มขึ้น การณ์ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่า แรงผลักดันเพื่อปรับโครงสร้างการผลิตไม่เข้มแข็งเพียงพอ และการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโตเกียว (Tokyo Round) ไม่สามารถส่งสัญญาณให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบายภาษีศุลกากรได้

นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา สถานการณ์ทางการคลังเริ่มแปรเปลี่ยนไปปัญหาสภาพคล่องในภาครัฐบาล ซึ่งเคยเป็นปัญหาร้ายแรงในช่วงปี 2523-2529 กล่าวดูได้ว่าหมดสิ้นไปแล้ว รัฐบาลสามารถสะสมเงินคงคลังจำนวนมาก ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพิงรายได้จากภาษีศุลกากรบรรเทาลงเป็นอันมาก สถานการณ์เกือบต่อการปฏิรูประบบภาษีศุลกากรอย่างไม่เคยปรากฏในช่วงระหว่างปี 2525-2529 ประกอบกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจล้วนตระหนักดีถึงผลเสียอันเกิดจากนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมที่ดำเนินมาเป็นเวลายาวนาน

แต่การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางการคลังมิใช่ปัจจัยเดียวที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ การเติบโตใหญ่ของระบบทุนนิยมอนุรักษ์ (Conservative Capitalism) ประกอบกับการล่มสลายของระบบสังคมนิยมในประเทศต่างๆ ทำให้แนวนโยบายเศรษฐกิจเสรีกลายเป็นกระแสหลักของโลก การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) เพื่อจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมมีส่วนผลักดันให้ภาคีสมาชิก ทลายกำแพงภาษีลงตามลำดับ มิใช่จะต้องกล่าวถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในภูมิภาคต่างๆที่มีส่วนสำคัญในการทลายกำแพงภาษีระหว่างภาคีสมาชิกด้วยกัน ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคี GATT และเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) จึงอยู่ในกระแสการทลายกำแพงภาษีเพื่อส่งเสริมการค้าเสรีด้วย

การลดการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ เริ่มต้นอย่างเป็นทางการนับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญยิ่ง ได้แก่ การลดการปกป้องอุตสาหกรรมรถยนต์ ในปี 2534 ซึ่งก่อให้เกิดปฏิกิริยาอย่างมากจากนายทุนอุตสาหกรรมดังกล่าว จนถึงปลายปี 2537 มีการปรับลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้า 9 กลุ่ม (ดูตารางที่ 1) รวม 2,990 รายการ คิดเป็นร้อยละ 39 ของจำนวนรายการพิกัตทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 57 ของมูลค่าการนำเข้าในปี 2536 (ดูตารางที่ 2)

การปรับโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าครั้งใหม่ ซึ่งจะมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป ครอบคลุมสินค้า 11 กลุ่ม รวม 3,908 รายการ คิดเป็นร้อยละ 40 ของมูลค่าการนำเข้าในปี 2536 (ดูตารางที่ 2)

นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังได้ปรับลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้า รวม 20 กลุ่ม จำนวน 6,898 รายการ คิดเป็น 91% ของรายการพิกัดทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 97 ของมูลค่าการนำเข้าในปี 2536 รายการที่ยังมิได้ปรับลดอากรขาเข้า ได้แก่ กลุ่มสินค้าเกษตร (ดูตารางที่ 2)

การปรับโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าครั้งใหม่นี้ จะทำให้อัตราอากรขาเข้าเฉลี่ยลดลงจาก 30.24% ในปี 2537 เหลือ 21.26% ในปี 2538 และ 17.01% ในปี 2540

บัดนี้ อุตสาหกรรมทารกที่อ้างสภาพเป็นอุตสาหกรรมเฒ่าทารก กำลังเดินอยู่บนถนนที่นำไปสู่ความตาย หากไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 1

การปรับโครงสร้างพิศดภาษีศูลการ

กันยายน 2533 - ธันวาคม 2537

กลุ่มสินค้า	วันที่มีผลบังคับใช้
1. เครื่องจักร	18 กันยายน 2533
2. รถยนต์นั่งและปิกอัป	3 กรกฎาคม 2534 และ 1 มกราคม 2535
3. คอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ	10 กรกฎาคม 2534
4. เคมีภัณฑ์	1 มกราคม 2536
5. สินแร่	1 มกราคม 2536
6. เหล็กและผลิตภัณฑ์เหล็ก	1 มกราคม 2536
7. โลหะสามัญอื่น ๆ นอกจากเหล็ก	11 มกราคม 2537
8. เครื่องมือวัดและทดสอบ เครื่องมือเพื่อการ ค้นคว้าและวิจัย อุปกรณ์และเครื่องใช้ ทางการแพทย์	11 มกราคม 2537
9. เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์	29 มีนาคม 2537

ตารางที่ 2
รายการและกลุ่มสินค้าที่มีการปรับพิภักดภาษีศุลกากร
กันยายน 2533 - ปัจจุบัน

รายการสินค้า	จำนวนกลุ่มสินค้า	รายการพิภักด		มูลค่าการนำเข้าปี 2536 (ล้านบาท)	
		จำนวน	%	มูลค่า	%
1. สินค้าเกษตร		667	9	35,038	3
2. สินค้านอกภาคการเกษตร					
2.1 ปรับระหว่างปี 2533 - 2536	6	2,080	27	443,215	39
2.2 ปรับระหว่าง ม.ค. - มี.ค. 2537	3	910	12	204,206	18
2.3 ปรับเดือน ธ.ค. 2537	11	3,908	52	459,061	40
รวม	20	7,565	100	1,141,520	100

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง