

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่ประเทศไทยมีแนวชายแดนด้านทิศตะวันตกและทิศเหนือมีพื้นที่ติดต่อกับประเทศพม่าและลาวเป็นแนวยาวประมาณ 1,470 กิโลเมตร ส่วนสาธารณรัฐประชาชนลาว (สปป.ลาว) นั้นติดต่อกับจังหวัดเชียงราย พะเยา น่าน อุตรดิตถ์ และพิษณุโลก เป็นแนวยาวทั้งภูเขา และแม่น้ำโขงยาวประมาณ 633 กิโลเมตร (ศูนย์พัฒนาภาคเหนือ, 2541) รวมทั้งสามารถค้ากับจีน (ตอนใต้) (มณฑลยูนนาน) ผ่านทางแม่น้ำโขง บริเวณอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย การค้าชายแดนภาคเหนือ-พม่า ภาคเหนือ-ลาว และภาคเหนือ-จีน (ตอนใต้) ส่งผลให้มีการติดต่อค้าขายกับพม่า สปป.ลาว และประเทศจีนตอนใต้ ตามบริเวณชายแดน ทั้งการค้านอกระบบ (ไม่ผ่านด่านศุลกากร) และการค้าในระบบ (ผ่านด่านศุลกากร) อย่างไรก็ตามการค้าในระบบคือผ่านพิธีการศุลกากรในแต่ละปีมีจำนวนมหาศาล กล่าวคือในปี พ.ศ.2542 ไทยมีมูลค่าการค้ากับประเทศจีน พม่า และลาวจำนวน 4,012 ล้านบาท ในปี 2543 เท่ากับ 6,357 ล้านบาท ในปี 2544 เท่ากับ 4,031 ล้านบาท ปี 2545 เท่ากับ 5,547 ล้านบาท (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2545) และในปี 2546 เท่ากับ 8,559.38 ล้านบาท (สำนักงานศุลกากรที่ 3, 2546) ดังแสดงในตาราง 1.1

จากข้อมูลในตาราง 1.1 ดังกล่าวจะพบว่าการค้าชายแดนมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการค้าของประเทศคู่ค้าเป็นอย่างมาก นั่นคือ ทังสุพานิช (2545) เห็นว่าการค้าชายแดนของไทยที่เติบโตรวดเร็วเช่นนี้ทำให้เกิดผลดีต่อประเทศไทยคือ นอกจากจะสามารถค้าขายสินค้าได้แล้ว ยังมีส่วนช่วยสร้างโอกาสของประชาชนในพื้นที่เรื่องการจ้างงาน และโอกาสด้านอื่นๆ ที่ช่วยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้นตามด้วย เป็นต้น การเติบโตของการค้าชายแดนของไทย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ (2545) ให้ความเห็นว่าเกิดจากผลจากการเปิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงเข้ากับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลต่อการเติบโตของการค้าชายแดน และเป็นแหล่งรายได้ใหม่ของภาคและประเทศเพิ่มมากขึ้น และประเทศไทยมีจุดแข็งที่สำคัญที่ทำให้การค้าชายแดนขยายเพิ่มเติมมากขึ้นคือ เศรษฐกิจมีความหลากหลายทั้งเกษตร อุตสาหกรรม และท่องเที่ยว แต่สิ่งที่ควรระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง คือ คุณภาพแรงงานของภาคเหนือยังมีคุณภาพต่ำ โดยแรงงานที่ได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่ามีถึงร้อยละ 74 แต่ค่าจ้างแรงงานมีอัตราสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน หากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหานี้ในระยะต่อไปอาจสร้างปัญหาแก่คุณภาพและราคาสินค้าของประเทศไทยที่ไม่อาจเทียบได้กับประเทศเพื่อนบ้าน

ตาราง 1.1 การค้าชายแดนภาคเหนือระหว่างปี พ.ศ.2542- 2546

(หน่วย: ล้านบาท)

รายการ	2542	2543	2544	2545	2546
ภาคเหนือ-พม่า	5,792.60	7,568.10	5,880.00	4,720.10	7,186.46
ส่งออก	4,883.70	6,636.50	4,069.50	3,915.70	6,404.26
นำเข้า	908.90	931.60	1,810.50	804.40	782.20
ดุลการค้า	3,974.80	5,704.90	2,259.00	3,111.30	5,622.06
ภาคเหนือ-ลาว	845.40	1,021.90	1,148.70	1,053.90	859.91
ส่งออก	437.10	562.60	621.10	607.10	554.57
นำเข้า	408.30	459.30	527.60	446.80	305.34
ดุลการค้า	28.80	103.30	93.50	160.30	249.23
ภาคเหนือ-จีนตอนใต้	868.40	1,154.20	2,772.60	3,199.50	3,781.26
ส่งออก	438.40	851.70	2,225.60	2,737.50	3,224.67
นำเข้า	430.00	302.50	547.00	462.00	556.59
ดุลการค้า	8.40	549.20	1,678.60	2,275.50	2,688.09
มูลค่าการค้า	7,506.40	9,744.20	9,801.30	8,973.50	11,827.63
ดุลการค้า	4,012.00	6,357.40	4,031.10	5,547.10	8,559.38

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

สำนักงานศุลกากรภาคที่ 3

ด้วยความสำคัญของการค้าชายแดนในภาคเหนือตอนบนซึ่งมีส่วนสำคัญต่อเศรษฐกิจ ที่ช่วยสามารถสร้างรายได้จากภาษีอากรให้แก่ประเทศเป็นอย่างมาก จึงปรากฏว่าตามแนวชายแดนในภาคเหนือจะมีด่านศุลกากรที่สำคัญๆ มี 10 แห่ง เพื่อทำหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ศุลกากรในรูปของอากรขาเข้าและขาออก คือ

1. สำนักงานศุลกากรภาคที่ 3 จังหวัดเชียงใหม่
2. ด่านศุลกากรแม่สวด จังหวัดตาก
3. ด่านศุลกากรแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
4. ด่านศุลกากรแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน
5. ด่านศุลกากรเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่
6. ด่านศุลกากรแม่สาย จังหวัดเชียงราย
7. ด่านศุลกากรเชียงแสน จังหวัดเชียงราย
8. ด่านศุลกากรเชียงของ จังหวัดเชียงราย

9. ด้านศุลกากรทุ่งช้าง จังหวัดน่าน

10. ด้านศุลกากรท่าอากาศยานเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

ในแต่ละด่านได้มีการเก็บภาษีศุลกากรที่ถือเป็นรายได้ที่รัฐบาลเก็บจากสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศซึ่งถือว่าเป็นอากรขาเข้า (Import Duties) หรือเรียกเก็บจากสินค้าที่ส่งออกไปต่างประเทศซึ่งเรียกว่าอากรขาออก (Export Duties) การเก็บภาษีศุลกากรจากสินค้านำเข้าและส่งออก มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ เพื่อบำรุงรายได้ให้รัฐ และเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมภายในประเทศ นอกจากนี้รัฐอาจใช้ภาษีศุลกากรเป็นเครื่องมือต่างๆ คือเพื่อป้องกันความผันผวนในด้านราคาสินค้าอันเนื่องมาจากความขาดแคลนภายในประเทศหรือทุ่มตลาด (Dumping) จากภายนอกประเทศ เพื่อลดการใช้จ่ายของประชาชน เพื่อแก้ไขดุลการค้าและดุลการชำระเงิน เพื่อสกัดกั้นและป้องกันการลักลอบหนีภาษีศุลกากร เพื่อเหตุผลอื่น ๆ เช่น เพื่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมภายในประเทศด้วยการลดอัตราอากรขาเข้าของวัตถุดิบ เครื่องจักร และสินค้าทุน ประเทศเครื่องมือเครื่องจักรที่จำเป็นต้องใช้ในอุตสาหกรรม ต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นมาตรการสนับสนุนการส่งออก เช่น ลดอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าที่จำเป็น ต่อขบวนการผลิตเพื่อการส่งออก การใช้สิทธิประโยชน์ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน การคืนเงินอากรตามมาตรา 19 ทวิ และการชดเชยเงินอากร ฯลฯ (โสภิ์ ศิริ, 2544) โดยทั่วไปอัตราภาษีศุลกากรแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ตามวิธีการจัดเก็บ คือ การจัดเก็บ อัตราตามราคา (Ad Valorem Rate) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บโดยคิดเป็นร้อยละของมูลค่าหรือราคาสินค้า สำหรับประเทศไทยสินค้านำเข้าคิดจากราคา C.I.F. (Cost-Freight-Insurance) ส่วนภาษีขาออกคิดเป็นร้อยละของราคา F.O.B. (Free on Board) และการจัดเก็บ อัตราตามสภาพ (Specific Rate) ได้แก่ การกำหนดอัตราภาษีต่อสินค้า 1 หน่วยเป็นจำนวนแน่นอน เช่น ขึ้นละ กิโลกรัมละ อันละ หรือหน่วยละ ซึ่งการจัดเก็บภาษีขาเข้าส่วนใหญ่จะเป็นการจัดเก็บจากอัตราตามราคาในกรณีที่ถูกหมายระบุอัตราไว้ 2 อัตรา ทั้งอัตราตามสภาพและอัตราตามราคา ในทางปฏิบัติตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2530 จะต้องจัดเก็บในอัตราที่เมื่อคำนวณแล้วเป็นเงินสูงกว่า

จากข้อมูลผลการปฏิบัติงานการจัดเก็บอากรในปีงบประมาณ 2544 ของด่านในภาคเหนือตอนบนทั้ง 10 แห่ง ปรากฏว่าสามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศถึง 284.18 ล้านบาท แม้การค้าชายแดนจะสามารถสร้างรายได้ดีให้กับประเทศไทย แต่จากการที่ประเทศไทยมีอัตราภาษีขาเข้าที่สูงสำหรับสินค้าบางชนิด มีการหลีกเลี่ยงภาษีนำเข้าดังนั้นประเทศเพื่อนบ้านจึงมีนโยบายที่เข้มงวดในการค้าขายกับประเทศไทยมากขึ้น ประกอบกับความเข้มงวดของไทยในการส่งสินค้าออกและนำเข้าสินค้าบางประเภทรวมไปถึงการมีกฎระเบียบต่างๆ ของรัฐตามแนวชายแดนที่มากมายล้วนเป็นอุปสรรคของการค้าชายแดนแทบทั้งสิ้น จนทำให้เกิดการค้านอกระบบเกิดขึ้นโดย

มูลค่าการค้าในระบบคาดว่าจะสูงกว่ามูลค่าการค้าในระบบไม่ต่ำกว่า 4 เท่า หรือประมาณ 23,000 ล้านบาท และนับวันจะมีปริมาณมากขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้รัฐสูญเสียรายได้ที่พึงได้จากการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เป็นจำนวนที่มหาศาล (นิสิต พันธมิตร, 2542)

ผู้วิจัยเห็นว่าหากการค้าชายแดนมีการละเมิดเพื่อหลีกเลี่ยงพิธีการศุลกากรทำให้เกิดการค้าในระบบปริมาณเพิ่มมากขึ้นเท่าไรก็จะส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีศุลกากรของการค้าในระบบเท่านั้น ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะวิเคราะห์ถึงปริมาณการเก็บภาษีศุลกากรของแต่ละด่านที่ผ่านมาเป็นอย่างไร มีปัญหาในการจัดเก็บภาษีศุลกากรในปัจจุบันอยู่หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวคืออะไรบ้าง และน่าจะมีแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาอย่างไร ซึ่งผลการวิจัยจะเป็นแนวทางสำหรับผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีศุลกากรของการค้าชายแดนให้เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพและมูลค่าการค้าจัดเก็บภาษีศุลกากรของด่านศุลกากร
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการจัดเก็บภาษีศุลกากร

1.3 ขอบเขตในการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตทางด้านประชากร

ทำการศึกษาอัตราและปริมาณการเก็บภาษีศุลกากรขาเข้าและขาออกของด่านศุลกากรในเขตภาคเหนือและรวมถึงสำนักงานศุลกากรภาคที่ 3 รวมจำนวน 10 แห่ง ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานศุลกากรภาคที่ 3 จังหวัดเชียงใหม่
2. ด่านศุลกากรแม่สวด จังหวัดตาก
3. ด่านศุลกากรแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
4. ด่านศุลกากรแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน
5. ด่านศุลกากรเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่
6. ด่านศุลกากรแม่สาย จังหวัดเชียงราย
7. ด่านศุลกากรเชียงแสน จังหวัดเชียงราย
8. ด่านศุลกากรเชียงของ จังหวัดเชียงราย
9. ด่านศุลกากรทุ่งช้าง จังหวัดน่าน
10. ด่านศุลกากรท่าอากาศยานเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

1.3.2 ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

ศึกษาถึงการดำเนินงานจัดเก็บภาษีศุลกากรทั้งขาเข้าและขาออก

1. การจัดเก็บรายได้ เป็นรายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บจากสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งเรียกว่าอากรขาเข้า (Import Duties) เรียกเก็บจากสินค้าที่ส่งออกไปต่างประเทศที่เรียกว่า อากรขาออก (Export Duties) นอกจากนี้กรมศุลกากรยังเก็บภาษีให้หน่วยงานอื่นด้วย คือ การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทนกรมสรรพากร ภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าบางประเภทแทนกรมสรรพสามิต ภาษีเพื่อมหาดไทยเพื่อกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

2. การนำเข้าและการส่งออก ได้กำหนดอัตราภาษีไว้ในพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร สำหรับสินค้าขาออก ปัจจุบันมีการจัดเก็บอากรเพียง 2 รายการเท่านั้น คือ หนึ่งโค และหนึ่งกระบือดิบ ไม้และไม้แปรรูปบางชนิด

3. การให้สิทธิประโยชน์ทางศุลกากร คือ การคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ ด้วยวิธีคืนเงินสด การคืนเงินค้ำประกันจากธนาคาร หรือการให้สิทธิลดหย่อนอากรในรูป “บัตรภาษี” ให้แก่ผู้ส่งออกที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศมาทำการผลิตและส่งออก

4. การจับกุมลักลอบหนีศุลกากรหรือหลีกเลี่ยงภาษีศุลกากร เฉพาะกลุ่มที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกรมศุลกากร

5. การดำเนินงานด้านอื่นๆ เช่น ด้านพิกัดอัตราศุลกากร และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

6. ปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ปัญหาทางด้านบุคลากร เครื่องมือ กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

1.3.3 ขอบเขตระยะเวลา

ทำการศึกษาข้อมูลการจัดเก็บจากด่านศุลกากรในเขตภาคเหนือ และสำนักงานศุลกากรภาคที่ 3 รวมทั้งสิ้น 10 แห่ง 5 ปีซ้อนหลัง ตามปีงบประมาณคือตั้งแต่เดือนตุลาคม 2542 – กันยายน 2546

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

ผลการศึกษาครั้งนี้มีประโยชน์ในการพัฒนาบทบาทและเสริมสร้างความพร้อมให้แก่ด่านศุลกากรในด้านพิธีการศุลกากรอย่างครบวงจร

1.5 นิยามศัพท์

ด่านศุลกากร หมายถึง ด่านที่ตั้งขึ้นโดยกฎกระทรวง ณ ทางอนุมัติเพื่อเก็บศุลกากรแก่ของที่ขนส่งโดยทางนั้นและเพื่อตรวจของด้วย

ด่านศุลกากรในเขตภาคเหนือ หมายถึง ด่านศุลกากรจึงมีหน้าที่ดูแลการจัดเก็บอากรสินค้าขาเข้า และขาออกตามแนวชายแดนไทยในบริเวณภาคเหนือ รวมทั้งทำหน้าที่การควบคุมดูแลการนำเข้า หรือส่งออกให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของราชการที่กำหนด ด่านศุลกากรดังกล่าวมีจำนวน 10 แห่ง คือ สำนักงานศุลกากรภาคที่ 3 ด่านศุลกากรเชียงดาว และด่านศุลกากรท่าอากาศยานเชียงใหม่ จ.เชียงใหม่ ด่านศุลกากรแม่สวด จ.ตาก ด่านศุลกากรแม่สะเรียง ด่านศุลกากรแม่ฮ่องสอน จ.แม่ฮ่องสอน ด่านศุลกากรแม่สาย ด่านศุลกากรเชียงแสน ด่านศุลกากรเชียงของ จ.เชียงราย ด่านศุลกากรทุ่งช้าง จ.น่าน

การจัดเก็บรายได้ หมายถึง การจัดเก็บภาษีอากร ค่าปรับ หรืออื่นๆ ที่ถูกกำหนดให้เป็นรายได้ของด่านศุลกากร ประกอบด้วยรายได้จากภาษีการนำเข้า รายได้จากภาษีการส่งออก ค่าธรรมเนียมต่างๆ (ค่าทำการล่วงเวลาของศุลกากร ค่าจำลองเอกสาร ค่าเบี้ยปรับชำระอากรล่าช้า) และ การจัดเก็บรายได้แทนหน่วยงานอื่น

สภาพการจัดเก็บภาษีศุลกากร หมายถึง การจัดเก็บรายได้ของด่านศุลกากรในเขตภาคเหนือแต่ละแห่ง รวมทั้งประเภทของสินค้าที่นำเข้าใน-ส่งออกนอกราชอาณาจักรด่านศุลกากรแต่ละแห่งในปีงบประมาณ 2542 – 2546

การค้าชายแดน หมายถึง การค้าระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นบริเวณชายแดนระหว่างประชาชนหรือผู้ประกอบการที่มีถิ่นที่อยู่คนละประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องมีสัญญาการค้าระหว่างกัน สินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นใช้ในชีวิตประจำวัน โดยใช้เงินสกุลท้องถิ่น การค้ากระทำทั้งการค้าที่ผ่านและไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร

การดำเนินงานด้านพิคัดอัตราศุลกากร หมายถึง การประเมินราคาตามความตกลงของแกตต์ คือเป็นการกำหนดมูลค่าของนำเข้า เพื่อใช้คิดค่าภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ และวิธีการของความตกลงแกตต์ (The GATT Valuation Agreement)

การดำเนินงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึง การดำเนินงานอื่นๆ ในฐานะตัวแทนกรมศุลกากรที่ได้รับมอบหมาย เช่น คณะอนุกรรมการด้านพิธีการศุลกากร หรืออนุกรรมการด้าน พิธีการศุลกากรเอเปค เป็นต้น

การป้องกันและปราบปราม หมายถึง การดำเนินการป้องกันและจับกุมผู้กระทำความผิดลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากร ประกอบด้วย ผู้ลักลอบหนีศุลกากร และผู้หลีกเลี่ยงภาษีอากร

พิธีการศุลกากร หมายถึง การปฏิบัติพิธีการทางศุลกากรเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้า หรือ การส่งออกสินค้า ของผู้นำเข้า ผู้ส่งออกหรือผู้ที่นำเข้าหรือส่งออกของต้องเสียภาษีอากรของ ต้องห้าม ของต้องกำกัด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และประกาศของกรมศุลกากรและหน่วยงาน อื่นๆ ที่ เกี่ยวข้องในการนำเข้า หรือส่งออก อาทิ กระทรวงพาณิชย์สำนักงานคณะกรรมการอาหาร และยา กรมปศุสัตว์ ฯลฯ ที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วน

การลักลอบหนีศุลกากร หมายถึง การนำของที่ยังไม่ได้เสียค่าภาษีหรือของที่ควบคุมการ นำเข้าหรือของที่ยังไม่ได้ผ่านพิธีการศุลกากร โดยถูกต้องเข้ามาในหรือส่งออกนอกประเทศไทย โดยของที่ลักลอบหนีศุลกากรอาจเป็นของที่ต้องเสียภาษีหรือไม่ต้องเสียภาษีก็ได้ หรืออาจเป็นของ ต้องห้ามหรือของต้องกำกัดหรือไม่ก็ได้ หากไม่นำมาผ่านพิธีการศุลกากรก็มีความผิดฐานลักลอบ หนีศุลกากร

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved