

ภาษีรถยนต์และอุตสาหกรรมรถยนต์

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
บรรณาธิการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ร่วมกับ
สถาบันนโยบายศึกษา

ภาษีรถยนต์และอุตสาหกรรมรถยนต์

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์
บรรณาธิการ



เอกสารวิชาการหมายเลข 501
ธันวาคม 2536

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ร่วมกับ
สถาบันนโยบายศึกษา

ข้อมูลเกี่ยวกับผู้เขียน

ไกรยุทธ อีรตยาสินันท์

ศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้เชี่ยวชาญเศรษฐศาสตร์ การคลังและการงบประมาณ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย

จิตติมา คุปตานนท์

มหาบัณฑิตสาขาวิชาการพัฒนาเศรษฐกิจ จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เคย ทำงานเป็นนักวิจัยในโครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันนโยบายศึกษา ข้อเขียนที่ปรากฏในเอกสารนี้เป็นผลงานในขณะที่เป็นนักวิจัยในโครงการดังกล่าว ปัจจุบันเป็นผู้สื่อข่าว นิตยสารผู้จัดการรายเดือน

พัชรี สีโรรส

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จบการศึกษา รัฐศาสตร์ดุษฎีบัณฑิตจาก Wisconsin University สนใจศึกษาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจาก แง่มุมของนักรัฐศาสตร์

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาบัณฑิตทาง เศรษฐศาสตร์จาก Cambridge University สนใจศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลังและพัฒนาการของ เศรษฐกิจไทย

สมบูรณ์ ศิริประชัย

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาบัณฑิตทางเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยเดียวกัน ปัจจุบันกำลังศึกษาต่อระดับดุษฎีบัณฑิต ณ University of Lund ประเทศสวีเดน

คำนำ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงของการปรับตัวเพื่อสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมโลก ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในช่วงแห่งการปรับเปลี่ยนนี้ ย่อมเกิดปัญหาค้นการขึ้น นอกเหนือไปจากปัญหาพื้นฐานด้านต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่แล้ว รัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงควรมีส่วนช่วยเกื้อหนุนฝ่ายบริหารในการชี้ประเด็นปัญหา และเสนอแนะนโยบายด้วยความฉับไวและทันการณ์ ในการนี้จำเป็นต้องมีข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและสมบูรณ์ เพื่อเสริมให้กระบวนการพิจารณากำหนดนโยบายมีประสิทธิภาพ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และโครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ ในสังกัดสถาบันนโยบายศึกษา มีความเห็นร่วมกันที่จะจัดทำเอกสารวิชาการเผยแพร่แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ข้อมูลและนำเสนอบทวิเคราะห์ปัญหาและนโยบายต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และกระบวนการนิติบัญญัติ ในการนี้ โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการจัดทำคลังข้อมูลและการเขียนบทวิเคราะห์ โดยที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดพิมพ์และเผยแพร่เอกสารวิชาการที่จัดทำขึ้น

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสถาบันนโยบายศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารวิชาการที่จัดทำขึ้นนี้จะเป็ประโยชน์ ทั้งต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสาธารณชนโดยทั่วไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ร่วมกับ

สถาบันนโยบายศึกษา

สารบัญ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีรถยนต์ยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 - เมษายน 2535) จิตติมา คุปตานนท์	1
แนวการจัดเก็บภาษีจากรถยนต์ : กรอบวิเคราะห์และข้อวิจารณ์ “การลดภาษีรถยนต์” ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์	25
ประสบการณ์ 30 ปี ของอุตสาหกรรมรถยนต์ : ผันที่ไม่เป็นจริง สมบูรณ์ ศิริประชัย	53
การเมืองว่าด้วยการลงทุนของญี่ปุ่นและการกำหนดนโยบาย : วิเคราะห์อุตสาหกรรมการประกอบรถยนต์ในประเทศไทย พัชรี สีโรส	99

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีรถยนต์
ยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(มีนาคม 2534 - เมษายน 2535)

จิตติมา คุปตานนท์

หน้าว่าง

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีรถยนต์ ยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)

1. ประวัติการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีรถยนต์

รัฐบาลมีนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตและประกอบรถยนต์ภายในประเทศ นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา โดยให้สิทธิการลดอากรขาเข้ากึ่งหนึ่งสำหรับการนำเข้าชิ้นส่วนประกอบครบชุด (Completely Knocked-Down: CKD) ของรถยนต์ คือ จัดเก็บอากรขาเข้าสำหรับรถยนต์ประกอบสำเร็จรูป (Completely Built-Up: CBU) อัตราร้อยละ 80 ส่วนการนำเข้าชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ครบชุด (CKD) จัดเก็บอัตราร้อยละ 40 จนกระทั่งปี 2512 รัฐบาลประกาศขึ้นอัตราอากรขาเข้า CKD เป็นร้อยละ 50 พร้อมทั้งมีนโยบายกำหนดให้ผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศจะต้องใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ (Local Content) จำนวน 4 รายการ ต่อมาในปี 2521 รัฐบาลมีนโยบายเพิ่มการคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์ภายในประเทศอย่างเด่นชัด คือ การห้ามนำเข้ารถยนต์นั่งสำเร็จรูป พร้อมทั้งประกาศแผนการใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ 5 ปี รวมถึงการปรับอัตราอากรขาเข้า CKD จากร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 80 และจากร้อยละ 80 เป็นร้อยละ 120 สำหรับ CBU จนกระทั่งปี 2528 รัฐบาลจึงประกาศยกเลิกการห้ามนำเข้ารถยนต์นั่งที่มีขนาดเครื่องยนต์เกินกว่า 2,300 ซีซี พร้อมทั้งปรับอัตราอากรขาเข้ารถยนต์ CBU ที่มีขนาดเครื่องยนต์ต่ำกว่า 2,300 ซีซีเป็นร้อยละ 180 ส่วนเครื่องยนต์ขนาดเกินกว่า 2,300 ซีซีเป็นร้อยละ 300 หากพิจารณาถึงการดำเนินมาตรการทางภาษีของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นแล้ว ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า ตลอดช่วงระยะเวลาเกือบ 30 ปีที่ผ่านมาอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในประเทศได้รับการคุ้มครองปกป้องจากรัฐบาลเสมอ ทำให้อุตสาหกรรมดังกล่าวมีการพัฒนาหรือการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตน้อยมาก จนกระทั่งได้รับการกล่าวขานว่าเป็นอุตสาหกรรมทารกที่ไม่รู้จักโตมาโดยตลอด

2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีรถยนต์สู่ยุคการแข่งขันอย่างเสรีใน สมัยรัฐบาลอานันท์ 1

สำหรับแนวความคิดในการดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ให้มีการแข่งขันเสรีนั้นริเริ่มในสมัยรัฐบาลชาติชาย ซึ่งเป็นผลเนื่องจากราคารถยนต์ในประเทศสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งเกิดธุรกิจการจำหน่ายใบจองของรถยนต์ประเภทต่าง ๆ ในช่วงปี 2533 อันเป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในระดับสูงกว่าร้อยละ 10 ประกอบกับแรงกดดันตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ที่ประเทศไทยเป็นภาคีได้เรียกร้องให้ประเทศไทยปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศ คือ ดำเนิน

นโยบายการค้าเสรี ดังนั้น คณะรัฐมนตรี (ค.ร.ม.) ในสมัยรัฐบาลชาติชายจึงมีมติเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2533 เห็นชอบให้ยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้ารถยนต์นั่งขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี รวมทั้งอนุญาตให้นำเข้ารถยนต์ใหม่สำเร็จรูปเข้ามาจำหน่ายในประเทศ พร้อมทั้งมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ร่วมกันพิจารณาโครงสร้างอาคารขาเข้าสำหรับรถยนต์นั่งและชิ้นส่วน เพื่อมิให้มีการเสียเปรียบระหว่างผู้ประกอบการกับผู้นำเข้าโดยไม่กระทบต่อผู้บริโภค นอกเหนือจากความเห็นชอบให้นำเข้ารถใช้แล้วในลักษณะพิเศษต่าง ๆ ตามข้อกำหนด เช่น รถยนต์นั่งใช้แล้วสำหรับผู้ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศ ส่วนตัวอย่างรถบรรทุกใช้แล้วที่มีลักษณะพิเศษคือ รถปั้นจั่น รถบี้มคอนกรีต เป็นต้น และในอีกประมาณ 1 เดือนต่อมาคือ วันที่ 20 สิงหาคม 2533 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศยกเลิกการจำกัดรุ่นและแบบในการประกอบรถยนต์นั่ง เพื่อให้มีการประกอบรถยนต์นั่งได้อย่างเสรีภายใต้การกำหนดรุ่นหรือแบบของการประกอบรถยนต์นั่งโดยกลไกตลาด แต่การดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์อย่างต่อเนื่องของรัฐบาลชาติชายต้องยุติลง เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เข้ายึดอำนาจในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 อย่างไรก็ตาม เป็นสิ่งที่น่ายินดีเมื่อรัฐบาลชุดต่อมาภายใต้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ดำเนินการสานต่อนโยบาย พร้อมทั้งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีรถยนต์ครั้งใหญ่ภายใต้วัตถุประสงค์ให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีของอุตสาหกรรมรถยนต์

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีรถยนต์ในสมัยรัฐบาลอานันท์ 1 ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามช่วงเวลา เริ่มตั้งแต่การอนุญาตให้นำเข้าอย่างเสรีสำหรับรถยนต์นั่ง รวมถึงการผ่อนผันกฎเกณฑ์การห้ามนำเข้าต่าง ๆ ในช่วงเดือนเมษายน 2534 ตามด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีรถยนต์ครั้งใหญ่ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 อันส่งผลให้ภาระภาษีรวมของรถยนต์นำเข้าทั้งแบบ CBU และ CKD ลดลงกว่าร้อยละ 60 นำไปสู่ความแตกต่างกันของราคารถยนต์ที่ผลิตในประเทศกับที่นำเข้าเพียงร้อยละ 5-10 เท่านั้น จนกระทั่งผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศได้รวมตัวกันภายใต้ชื่อ “กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์” ดำเนินการอย่างหนักเพื่อผลักดันรัฐบาลให้กลับไปใช้นโยบายให้การคุ้มครองตามเดิม การดำเนินนโยบายของรัฐบาลได้เริ่มขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดการแข่งขันกันอย่างเสรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2534 เนื่องจากการประกาศเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณภาษีการค้าจากราคาขายปลีกเป็นราคานำเข้าซีไอเอฟ รวมภาษีนำเข้าและกำไรมาตรฐาน ซึ่งส่งผลให้ภาระภาษีรถยนต์นำเข้าสูงขึ้นอย่างมาก และต่อเนื่องถึงการเพิ่มความแตกต่างระหว่างราคารถยนต์ที่ผลิตในประเทศกับที่นำเข้าเป็นร้อยละ 30-40 เปรียบเสมือนการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 30 สิงหาคม 2534 รัฐบาลได้ประกาศกลับไปใช้วิธีการคำนวณตามสูตรเดิมอีกครั้ง เนื่องจากการโจมตีอย่างหนักจากประชาชนหลายกลุ่ม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลบางท่านด้วย และเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างภาษีรถยนต์ใหม่ตามการเปลี่ยนแปลงเมื่อต้นเดือนกรกฎาคม 2534 รวมทั้งเพื่อการควบคุมปริมาณรถยนต์มิให้เพิ่มจำนวนมากเกินไป คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติการจัดเก็บภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ใหม่เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2535 ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่จัดเก็บในอัตราถอยหลัง และคิดตามจำนวนซีซีเท่านั้น เป็นการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าโดยคิดจากจำนวนซีซีและราคา โดยใช้บังคับสำหรับรถใหม่เท่านั้น ส่วนรถเก่ายังคงเก็บจากจำนวนซีซีเพียงอย่างเดียว กล่าวโดยสรุปได้ว่า ภายใต้ความต้องการให้มีการแข่งขันอย่างเสรีในอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ภายในประเทศ รัฐบาลอานันท์ 1 ได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีที่จัดเก็บจากรถยนต์ที่สำคัญ คือ (1) อาคารนำเข้า (2) ภาษีการค้า (3) ภาษีสรรพสามิต และ (4) ภาษี

ป้ายทะเบียนรถยนต์ ซึ่งภาษีทั้ง 4 ประเภทนี้จะเป็นหัวข้อสำคัญที่จะกล่าวถึงรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลง

2.1 การเปลี่ยนแปลงอากรนำเข้ารถยนต์

วันที่ 9 เมษายน 2534 คณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลอานันท์ 1 มีมติเห็นชอบให้นำเข้ารถยนต์นั่งได้โดยเสรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการแข่งขันอันนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพการผลิต นโยบายดังกล่าวได้ประกาศอย่างเป็นทางการโดยกระทรวงพาณิชย์เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2534 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้ยกเลิกการควบคุมการนำเข้ารถยนต์นั่งที่มีขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน 2,300 ซีซี (รถยนต์นั่งที่มีขนาดเครื่องยนต์เกิน 2,300 ซีซี เดิมนำเข้าได้อยู่แล้ว)

2. รถยนต์นั่งที่ใช้แล้วทุกขนาดถือเป็นสินค้าต้องห้ามในการนำเข้า ยกเว้น

2.1 รถยนต์นั่งที่ใช้แล้วทุกขนาดของคนไทยที่อยู่ต่างประเทศ และนำกลับมาจากภูมิลำเนาในประเทศ หรือชาวต่างประเทศที่เข้ามามีภูมิลำเนาในประเทศนำติดตัวเข้ามาใช้เฉพาะตัว

2.2 สำหรับบุคคลทั่วไปไม่สามารถนำเข้ารถยนต์นั่งที่ใช้แล้วขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี แต่สามารถนำเข้ารถยนต์นั่งที่ใช้แล้วที่มีขนาดเกิน 2,300 ซีซีได้ แต่ต้องมีอายุไม่เกิน 2 รุ่นปีการผลิต โดยผ่อนผันให้นำเข้าไม่เกิน 2 ปีนับตั้งแต่ประกาศควบคุม

ส่วนทางกระทรวงอุตสาหกรรมก็มีนโยบายเด่นชัดในการปลดปล่อยให้เสรี โดยประกาศยกเลิกการกำหนดซีรีส์รุ่นและแบบ นอกเหนือจากการดำเนินงานร่วมกับกระทรวงการคลังในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราภาษีรถยนต์และชิ้นส่วน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อต้นเดือนเมษายน ภายใต้คณะทำงานที่มีนายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขณะนั้นเป็นประธาน สำหรับโครงสร้างภาษีขาเข้าใหม่นี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 โดยมีผลบังคับใช้ในวันถัดมา โดยมีสาระสำคัญ คือ ภาษีขาเข้าสำหรับรถยนต์นั่งสำเร็จรูป (CBU) ขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี จัดเก็บอัตราร้อยละ 100 ลดลงจากเดิมที่เก็บในอัตราร้อยละ 300 และเพื่อมิให้ผู้ผลิตรถยนต์ในประเทศได้รับผลกระทบมากเกินไป รัฐบาลจึงลดภาษีนำเข้าชิ้นส่วน (CKD) จากร้อยละ 112 เป็นร้อยละ 20 ส่วนการนำเข้ารถบรรทุกสำเร็จรูปทั้งขนาดกลางและขนาดใหญ่ จัดเก็บในอัตราเดิม คือ ร้อยละ 40 เว้นแต่ชิ้นส่วนประกอบภายในประเทศ (CKD) จะลดลงเหลือร้อยละ 20 จากเดิมที่จัดเก็บร้อยละ 30 ดังแสดงรายละเอียดตามตารางที่ 1 นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีการค้า โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ในบางรายการ คือ ภาษีการค้าสำหรับรถยนต์ขนาดเกินกว่า 2,300 ซีซี ที่ใช้เครื่องยนต์เบนซิน จัดเก็บอัตราร้อยละ 40 เพิ่มขึ้นจากเดิมที่จัดเก็บอัตราร้อยละ 30 ส่วนรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลจัดเก็บอัตราร้อยละ 40 คงเดิม แต่ถ้าเป็นรถยนต์ขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี จะปรับลดอัตราภาษีการค้าเหลือร้อยละ 35 เท่ากัน ทั้งรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์เบนซินและดีเซล โดยภาษีการค้านี้ต้องรวมภาษีท้องถิ่นอีกร้อยละ 10 ของอัตราภาษีการค้าที่จัดเก็บ ส่วนอัตราค่าธรรมเนียมการนำเข้า (Surcharge) ให้ยกเลิกทั้งหมด นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าโรมาตราฐานลดลงจากร้อยละ 80 เหลือร้อยละ 26 ของรายได้ในกรณีรถยนต์นั่งสำเร็จรูป และอัตราร้อยละ 11 สำหรับการนำเข้าชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ ผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีขาเข้าและค่าธรรมเนียมพิเศษรถยนต์ใหม่ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ราคารถยนต์นั่งนำเข้าถูกลงกว่าร้อยละ 50 กล่าวคือ สมมุติราคานำเข้า c.i.f ของรถยนต์นั่งขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซีและขนาดเกิน

กว่า 2,300 ซีซี ราคาคันละ 100,000 บาท ภาวะภาษีรถยนต์นั่งขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี จะลดเหลือร้อยละ 136.06 จากเดิมที่มีสูงเกือบร้อยละ 400 ทำให้ราคารถยนต์ถูกลงประมาณร้อยละ 52.51 ขณะที่ภาวะภาษีรถยนต์นั่งขนาดเกินกว่า 2,300 ซีซี จะลดลงเหลือร้อยละ 208.66 จากเดิมที่มีสูงกว่าร้อยละ 600 ทำให้ราคารถยนต์ถูกลงประมาณร้อยละ 56.56 ดังแสดงรายละเอียดตามตารางที่ 2

ตารางที่ 1
โครงสร้างอัตราภาษีนำเข้ารถยนต์
ก่อนและหลังวันที่ 2 กรกฎาคม 2534
(%)

ประเภท	อัตราภาษีนำเข้าเดิม ¹		อัตราภาษีนำเข้าใหม่	
	CBU	CKD	CBU	CKD
1. รถยนต์นั่งขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี	180	112	60	20
รถยนต์นั่งขนาดสูงกว่า 2,300 ซีซี	300	112	100	20
2. รถตู้ ปิกอัพ จี๊ป สเตชันแวกอน	120	72	60	20
แชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง	80	30	30	20
3. รถบรรทุกขนาดกลางและใหญ่	40	30	40	20
แชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง	20	10	30	10

หมายเหตุ: ¹อัตราภาษีอากรขาเข้ารวมกับอากรพิเศษ

ตารางที่ 2
ภาษีรถยนต์นั่งตามโครงสร้างภาษีใหม่
หลังวันที่ 2 กรกฎาคม 2534

	ขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี		ขนาดเกินกว่า 2,300 ซีซี	
	เดิม ¹	ใหม่ ²	เดิม ¹	ใหม่ ²
1. ราคานำเข้า	100	100	100	100
2. อกรขาเข้า (ร้อยละของราคา c.i.f.)	150	60	200	100
3. ภาษีการค้า (ร้อยละของรายรับ)	40	35	40	40
4. ภาษีเทศบาล(ร้อยละ 10 ของภาษีการค้า)	4	3.5	4	4
5. อัตรากำไรมาตรฐาน	80	26	80	26
6. ภาระภาษีการค้าและเทศบาล	217.10	76.06	310.50	108.66
7. อกรพิเศษ (ร้อยละของอกรขาเข้า)	20	-	50	-
รวมภาระภาษีทั้งหมด (ร้อยละ)	397.10	136.06	610.50	208.66
ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงภาระภาษี		(-65.74)		(-65.82)
ราคารถยนต์นำเข้าและภาระภาษี (บาท)	497,100	236,060	710,500	308,660
ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงราคา รถยนต์นำเข้าและภาระภาษี		(-52.51)		(-56.56)

หมายเหตุ: ¹รถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์เบนซิน

²รถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์เบนซินและดีเซล

ส่วนภาระภาษีของรถตู้ ปิกอัพ จี๊ป แวน และสเตชันแวกอนตามโครงสร้างอัตราภาษีใหม่ จะลดลงจากร้อยละ 145.61 เหลือร้อยละ 79.56 หรือลดลงประมาณร้อยละ 45 ทั้งนี้เป็นผลจากอกรขาเข้าที่ลดลงจากร้อยละ 100 เป็นร้อยละ 60 ขณะที่ภาษีการค้าคงเดิมในอัตราร้อยละ 9 ของรายรับ ส่วนอัตรากำไรมาตรฐานปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 คือ จัดเก็บอัตราร้อยละ 26 ของราคานำเข้าบวกภาษีขาเข้า เพิ่มขึ้นจากเดิมที่จัดเก็บในอัตราร้อยละ 20 ดังแสดงรายละเอียดตามตารางที่ 3 สำหรับรถบรรทุกขนาดกลางและขนาดใหญ่ จะมีภาระภาษีรวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 56.29 เป็นร้อยละ 57.11 หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.45 ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการเพิ่มอัตรากำไรมาตรฐานเช่นเดียวกับรถตู้ ปิกอัพ จี๊ป แวน และสเตชันแวกอน ขณะที่อัตราอกรขาเข้าและอัตราภาษีการค้ามิได้มีการเปลี่ยนแปลง

ตารางที่ 3
ภาวะภาษีของรถยนต์ตู้ ปิกอัพ จี๊ป แวนและสเตชันแวกอน
หลังวันที่ 2 กรกฎาคม 2534

	ภาวะภาษี	
	เดิม	ใหม่
1. ราคานำเข้า	100	100
2. อากรขาเข้า (ร้อยละของราคา c.i.f.)	100	60
3. ภาษีการค้า (ร้อยละของรายรับ)	9	9
4. ภาษีเทศบาล (ร้อยละ 10 ของภาษีการค้า)	0.9	0.9
5. อัตรากำไรมาตรฐาน	20	26
6. ภาษีการค้าและภาษีเทศบาล	25.61	19.56
7. อากรพิเศษ (ร้อยละของอากรขาเข้า)	20	-
รวมภาวะภาษีทั้งหมด (ร้อยละ)	115.61	79.56
ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงภาวะภาษี	-	(-45.36)

ตารางที่ 4
ภาวะภาษีรถบรรทุกขนาดกลางและขนาดใหญ่
หลังวันที่ 2 กรกฎาคม 2534

	ภาวะภาษี	
	เดิม	ใหม่
1. ราคานำเข้า	100	100
2. อากรขาเข้า (ร้อยละของราคา c.i.f.)	40	40
3. ภาษีการค้า (ร้อยละของรายรับ)	9	9
4. ภาษีเทศบาล (ร้อยละ 10 ของภาษีการค้า)	0.9	0.9
5. อัตรากำไรมาตรฐาน	20	26
6. ภาษีการค้าและเทศบาล	19.29	17.11
7. อากรพิเศษ	-	-
รวมภาวะภาษีทั้งหมด (ร้อยละ)	56.29	57.11
ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงภาวะภาษี	-	(1.45)

2.2 การเปลี่ยนแปลงภาษีการค้ารถยนต์

วันที่ 27 สิงหาคม 2534 นายพันส สิมะเสถียร ปลัดกระทรวงการคลังขณะนั้น ได้สร้างความประหลาดใจให้กับประชาชนทั่วไปรวมถึงผู้นำเข้ารถยนต์เป็นอย่างมาก เนื่องจากประกาศปรับปรุงการคำนวณภาษีการค้าสำหรับรถยนต์นำเข้าสำเร็จรูป ทั้งที่เป็นรถยนต์ใหม่และรถยนต์ที่ใช้แล้ว จากเดิมที่กำหนดฐานภาษีจากราคาขายปลีกสำหรับรถยนต์นำเข้า ซึ่งเป็นราคาที่กรมสรรพากรประเมินจากราคาที่ผู้นำเข้าเคยแจ้งไว้ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กรกฎาคม 2534 ที่ผ่านมา เป็นการคำนวณจากราคา c.i.f. (ราคาเรือจากโรงงาน รวมค่าขนส่งและค่าประกันภัย) รวมภาษีนำเข้าและกำไรมาตรฐาน โดยอ้างว่าเพื่อแก้ปัญหาความไม่มีมาตรฐานในการเสียภาษีของผู้นำเข้า เนื่องจากรถยนต์นำเข้าจะอิงกับราคาขายปลีกที่มีการแจ้งราคาไม่เท่ากัน ประกอบกับผู้นำเข้าหลายรายได้ร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะต้องเสียภาษีมากเกินไป อันเป็นผลจากผู้ผลิตรถยนต์ในประเทศขอให้บริษัทแม่ในต่างประเทศแจ้งราคาขายปลีกสูงกว่าความเป็นจริง

การเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณภาษีการค้าดังกล่าว ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงลบเป็นอย่างมาก ว่า เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการคลังได้รับผลประโยชน์จำนวนมหาศาลจากการล็อบบี้ (Lobby) ของกลุ่มผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ภาระภาษีรวมของรถยนต์นำเข้าขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 137.67 เป็นร้อยละ 327.8 และจากร้อยละ 210.88 เป็นร้อยละ 450 สำหรับรถยนต์นำเข้าขนาดเกินกว่า 2,300 ซีซี กระทั่งราคาขายปลีกนำเข้าที่จะแพงกว่ารถยนต์ที่ผลิตในประเทศถึงร้อยละ 30-40 โดยประมาณ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิม (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534) ที่จะมีราคาแตกต่างกันเพียงร้อยละ 5-10 สำหรับรถยนต์นั่งขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี มีจำเป็นต้องกล่าวถึงรถยนต์นั่งขนาดเกินกว่า 2,300 ซีซี ที่จะมีความแตกต่างระหว่างราคานำเข้ากับราคาในประเทศถึงร้อยละ 80 จึงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า การเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณภาษีการค้าในครั้งนี้เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มอุตสาหกรรมผู้ผลิตรถยนต์ในประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การหวนกลับไปสู่นโยบายการคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศอีกวาระหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ได้มีประชาชนหลายกลุ่ม ดังเช่นกลุ่มผู้นำเข้ารถยนต์อิสระ ดำเนินการคัดค้าน โดยเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนนโยบายใหม่ หรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ของฝ่ายรัฐบาล คือนายวีระ สุลักษณ์กิจกูญจน์ ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมขณะนั้น ได้แสดงความไม่เห็นด้วยต่อสูตรการคำนวณภาษีการค้าใหม่อย่างชัดเจน โดยให้เหตุผลว่า เป็นการกระทำที่ขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการสร้างภาวะการแข่งขันอย่างเสรีในอุตสาหกรรมยานยนต์

ในที่สุด นายสุธีสิงห์เสนห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขณะนั้น ได้ประกาศยกเลิกวิธีการคำนวณภาษีดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2534 เพื่อให้ภาระภาษีนำเข้ารถยนต์คงเดิม กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ที่เกิดจากการรวมตัวของผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศ โดยการนำของคุณหญิงพรทิพย์ ณรงค์เดช แห่งกลุ่มสยาม ได้พยายามอย่างหนักในการผลักดันให้กระทรวงการคลังกลับไปใช้สูตรการคำนวณภาษีการค้าตามที่ประกาศเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2534 อีกครั้ง ภายหลังจากการประกาศยกเลิกการประกาศดังกล่าวของนายสุธี ภายได้ข้ออ้างต่าง ๆ เช่น ภาษีการค้าสำหรับรถยนต์ที่ผลิตในประเทศนั้นเป็นการประเมินภาษีบนขั้นตอนการผลิตหลายขั้นตอน รวมถึงการเก็บภาษีการค้าจากราคาขายปลีก ซึ่งเป็นการจัดเก็บจากฐานที่แตกต่างกันของรถยนต์นำเข้า อันเป็นการไม่ยุติธรรมต่อผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศ นอกเหนือจากภาระภาษีรวมของรถยนต์ทั้ง 2 ประเภทที่ต่างกันเพียง 18.9% เท่านั้น การเรียกร้องขอให้กระทรวงการคลังทบทวนสูตรการคำนวณภาษีการค้าของกลุ่ม

อุตสาหกรรมยานยนต์ได้ดำเนินการเรื่อยมา แม้ว่านายสุธีจะยืนยันในช่วงปลายเดือนกันยายน 2534 ถึงการไม่เปลี่ยนแปลงฐานภาษีการค้าที่ใช้คำนวณภาษีอย่างแน่นอน โดยให้เหตุผลว่า สูตรดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว และแม้ทำให้ราคารถยนต์นำเข้ากับที่ผลิตเองในประเทศมีความแตกต่างกันน้อย แต่ตลาดของรถยนต์ทั้ง 2 ประเภท ได้แยกจากกันอย่างชัดเจน

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีการค้ารถยนต์เกิดขึ้นอีกครั้งในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2534 เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้เปลี่ยนแปลงการกำหนดขนาดเครื่องยนต์ เพื่อการคำนวณภาษีการค้าและภาษีเทศบาลในอัตราร้อยละ 44 สำหรับเครื่องยนต์ที่มีขนาดตั้งแต่ 2,400 ซีซีขึ้นไป ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ใช้บังคับสำหรับเครื่องยนต์ที่มีขนาดสูงกว่า 2,300 ซีซี และอัตราร้อยละ 38.5 สำหรับเครื่องยนต์ที่มีขนาดต่ำกว่า 2,400 ซีซี ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ใช้บังคับสำหรับเครื่องยนต์ที่มีขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรม เนื่องจากการแข่งขันบนฐานที่ต่างกันของรถยนต์และยี่ห้อ เพราะขนาดของเครื่องยนต์จะไม่ลงตัวที่ 2,300 ซีซี แต่จะเป็นขนาดที่ใกล้เคียงกัน เช่น รถยนต์นั่งวอลโว่ มีขนาดเครื่องยนต์ 2,316 ซีซี ขณะที่เมอร์ซิเดสเบนซ์มีขนาดเครื่องยนต์ 2,299 ซีซี การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงส่งผลให้รถยนต์ทั้ง 2 ยี่ห้อ มีการแข่งขันที่อยู่บนฐานเดียวกันทันที อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงขนาดเครื่องยนต์ในครั้งนี้จะไม่มีผลกระทบต่อรถยนต์นำเข้าจากต่างประเทศ เนื่องจากรถยนต์นำเข้าส่วนใหญ่จะมีขนาดใหญ่ที่มีได้อยู่ในช่วงขนาดดังกล่าว

2.3 การเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีการค้ารถยนต์สู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม

การนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้าตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีรถยนต์เพื่อให้สอดคล้องกับระบบดังกล่าว ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2534 มีมติเห็นชอบโครงสร้างภาษีรถยนต์ใหม่ที่จะใช้ควบคู่กับภาษีมูลค่าเพิ่มตามข้อเสนอของคณะกรรมการกลั่นกรองงานฝ่ายเศรษฐกิจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) รถยนต์ขนาดต่ำกว่า 2,400 ซีซี กรณีรถยนต์นำเข้าสำเร็จรูป (CBU) ลดอากรขาเข้าจาก 60% เหลือ 42% ภาษีสรรพสามิต 35.75% ภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% รวมภาระภาษีเท่ากับ 137.23% ขณะที่โครงสร้างเดิมมีภาระภาษีรวม 137.62% แต่หากเป็นการนำเข้าชิ้นส่วนประกอบรถยนต์สมบูรณ์แบบ (CKD) อากรขาเข้าลดลงจาก 24% เหลือ 20% ภาษีสรรพสามิต 35.75% ภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% รวมภาระภาษีเท่ากับ 86.65% ขณะที่โครงสร้างเดิมมีภาระภาษีรวม 87.87%

(2) รถยนต์ขนาดเกินกว่า 2,400 ซีซี กรณีรถยนต์นำเข้าสำเร็จรูป (CBU) เสียอากรขาเข้า 68.5% ภาษีสรรพสามิต 41.8% ภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% รวมภาระภาษีเท่ากับ 210.53% ขณะที่โครงสร้างเดิมมีภาระภาษีรวม 210.88% แต่หากมีการนำเข้าชิ้นส่วนประกอบรถยนต์สมบูรณ์แบบ (CKD) เสียอากรขาเข้า 20% ภาษีสรรพสามิต 41.8% ภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% รวมภาระภาษีเท่ากับ 106.20% ขณะที่โครงสร้างเดิมมีภาระภาษีทั้งสิ้น 106.32%

ตามโครงสร้างภาษีใหม่นี้ได้ส่งผลให้ราคารถยนต์นำเข้าจากต่างประเทศกับที่ผลิตในประเทศแตกต่างกันประมาณ 15% ซึ่งใกล้เคียงกับการเรียกร้องของผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับรถยนต์นำเข้าและประกอบการต่อไปได้ ส่วนภาระภาษีใหม่พบว่าเปลี่ยนแปลงลดลงจากเดิมน้อยมาก แม้ว่าฐานการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะคิดจากราคาต้นทุนหน้าโรงงาน ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาขายปลีกที่เดิม

นำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีการค้าก็ตาม สำหรับราคารถยนต์จะมีการปรับราคาลดลงหรือไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละบริษัทและภาวะการแข่งขันของตลาดรถยนต์ เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้มีกลไกในการบังคับให้แต่ละบริษัทต้องลดราคา

ตารางที่ 5
เปรียบเทียบภาวะภาษีรถยนต์โดยรวมเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2534
กับอัตราใหม่ที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535

หน่วย : ร้อยละ

	ขนาดต่ำกว่า 2,400 ซีซี		ขนาดเกินกว่า 2,400 ซีซี	
	CBU	CKD	CBU	CKD
ภาวะภาษีใหม่	137.23	86.65	210.53	106.20
ภาวะภาษีเดิม	137.62	87.87	210.88	106.32
การเปลี่ยนแปลง	-0.39	-0.22	-0.35	-0.12

2.4 ภาษีสรรพสามิต : รถยนต์

แม้ว่าอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในประเทศจะดำเนินกิจกรรมมานานกว่า 30 ปี แต่การพัฒนาคุณภาพสินค้าเพื่อสามารถแข่งขันกับตลาดต่างประเทศยังไม่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้เป็นผลจากการให้ความคุ้มครองในเรื่องโครงสร้างภาษีของรัฐบาลแก่ผู้ประกอบการนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ราคารถยนต์ที่สูง หรือผลกำไรจำนวนมากของผู้ประกอบการได้สิ้นสุดลง เมื่อรัฐบาลอานันท์ 1 เข้าบริหารประเทศ ภายใต้นโยบายหลักที่ต้องการผลักดันให้อุตสาหกรรมมีการแข่งขันกันอย่างเสรี เพื่อนำไปสู่การพัฒนาผลผลิตที่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ และเพื่อส่งเสริมให้อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในประเทศหลุดพ้นจากการเป็นอุตสาหกรรมทารก คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 ในเรื่องการปรับโครงสร้างภาษีที่เกี่ยวกับรถยนต์ ทั้งภาษีขาเข้า ภาษีการค้า ค่าธรรมเนียมพิเศษ และกำไรมาตรฐาน แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้กระทรวงการคลังสูญเสียรายได้จำนวนมากก็ตาม แต่ก็ส่งผลโดยตรงให้ราคารถยนต์นำเข้าสำเร็จรูปลดลงประมาณร้อยละ 50 และร้อยละ 15-20 สำหรับรถยนต์ภายในประเทศ ส่วนภาษีการค้าที่จัดเก็บจากรถยนต์ภายหลังการปรับโครงสร้างภาษีคือ อัตราร้อยละ 38.5 และร้อยละ 44.0 สำหรับรถยนต์ที่มีขนาดไม่เกิน 2,300 ซีซี และขนาดที่เกิน 2,300 ซีซี ตามลำดับ โดยเป็นอัตราภาษีที่รวมภาษีท้องถิ่นหรือภาษีเทศบาลอีกร้อยละ 10 ของภาษีการค้าแล้ว แต่เนื่องจากจะมีการใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจัดเก็บอัตราร้อยละ 7 มาแทนภาษีการค้าในปี 2535 เป็นต้นไป จึงต้องมีการปรับโครงสร้างภาษีรถยนต์ใหม่ เพื่อความเหมาะสมและความสะดวกในการจัดเก็บ การจัดทำ

โครงสร้างภาษีใหม่นี้ ได้มีการเคลื่อนไหวของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน ตลอดระยะเวลานับแต่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดการเคลื่อนไหวของแต่ละฝ่ายตามช่วงลำดับเวลาดังนี้

6 กันยายน 2534 นายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยืนยันกับกลุ่มผู้ประกอบการรถยนต์ภายในประเทศภายหลังการเจรจาว่า อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 รวมกับภาษีสรรพสามิตแล้ว ภาระภาษีจะไม่แตกต่างจากระบบภาษีการค้าที่ใช้ในปัจจุบัน

7 พฤศจิกายน 2534 นายโกวิท โปะชยานนท์ อธิบดีกรมสรรพสามิต เปิดเผยว่า รถยนต์สำเร็จรูปที่นำเข้ามาจากต่างประเทศและรถยนต์ที่ประกอบในประเทศจะเสียภาษีสรรพสามิตในอัตราเดียวกัน โดยรถยนต์ในประเทศจะถูกจัดเก็บจากราคาหน้าโรงงาน ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่จัดเก็บจากราคาขาย (โดยทั่วไปรถยนต์ที่ประกอบในประเทศต้องเสียอากรขาเข้าในลักษณะของชิ้นส่วนรถยนต์ ซึ่งอาจเป็นอัตราที่แตกต่างกับรถยนต์สำเร็จรูปนำเข้ามาจากต่างประเทศ แต่หากรวมภาระภาษีรถยนต์ทั้งหมดแล้วคาดว่าจะราคารถยนต์สำเร็จรูปนำเข้ามาที่ประกอบในประเทศจะเสียภาษีสรรพสามิตอัตราใกล้เคียงกัน)

29 พฤศจิกายน 2534 กรมสรรพสามิตเสนอตัวเลขอัตราภาษีสรรพสามิตสำหรับรถยนต์ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณา คือ อัตราร้อยละ 34 สำหรับรถยนต์ขนาดไม่เกิน 2,400 ซีซี และอัตราร้อยละ 40 สำหรับรถยนต์ขนาดเกินกว่า 2,400 ซีซี ส่วนรถกระบะ (ปิกอัพ) ได้รับยกเว้นไม่เสียภาษีสรรพสามิต โดยคาดว่า อัตราภาษีดังกล่าวจะทำให้ราคารถยนต์ลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 สำหรับวิธีการคำนวณภาษีสรรพสามิตจะคิดจากหน้าโรงงานตามที่บริษัทแจ้งให้ทราบ แต่หากไม่ตรงกับข้อมูลที่กรมสรรพสามิตมีอยู่ ก็จะใช้ราคากลางแทน

18 ธันวาคม 2534 คณะกรรมการกึ่งราชการด้านเศรษฐกิจเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังที่เสนอให้เก็บภาษีสรรพสามิตอัตราร้อยละ 32.5 และร้อยละ 38.5 สำหรับรถยนต์ขนาดไม่เกิน 2,400 ซีซี และขนาดเกินกว่า 2,400 ซีซี ตามลำดับ

24 ธันวาคม 2534 คณะรัฐมนตรีอนุมัติปรับโครงสร้างภาษีรถยนต์ใหม่ที่จะใช้ควบคู่กับภาษีมูลค่าเพิ่มในปี 2535 ดังนี้ กรณีอัตราภาษีสรรพสามิตจัดเก็บร้อยละ 35.75 และร้อยละ 41.8 สำหรับรถยนต์ขนาดไม่เกิน 2,400 ซีซี และขนาดเกินกว่า 2,400 ซีซี ตามลำดับ ส่วนโครงสร้างจริงภาษีรถยนต์ใหม่ แสดงรายละเอียดในตารางที่ 6

ตารางที่ 6

โครงสร้างภาษีรถยนต์ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535

(%)

ประเภท	อากรการ	สรรพสามิต	(รวมภาษีเทศบาล)	ภาษีมูลค่าเพิ่ม	ภาระภาษีรวม
					นำเข้า
ขนาดไม่เกิน 2,400 ซีซี	42	35.75	(32.5+3.25)	7	137.23
ขนาดเกิน 2,400 ซีซี	68.5	41.80	(38+3.80)	7	210.53

สรุปภาวะภาษีรวมของผู้นำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ ประกอบด้วยอากรนำเข้าซึ่งคิดจากราคานำเข้า c.i.f. (ราคารวมค่าขนส่งและค่าประกันภัย) อัตราภาษีสรรพสามิต และภาษีเทศบาลในอัตราที่เท่ากับรถยนต์ที่ประกอบในประเทศ ค่าประกอบการและบริหารรวมทั้งค่าตลาดและกำไรในอัตราร้อยละ 2.13 และร้อยละ 8.52 ตามลำดับ ซึ่งเป็นภาษีที่นำมาใช้แทนกำไรมาตรฐานและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ก่อนนำไปคิดภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่วนรถยนต์ประกอบในประเทศจะเก็บภาษีสรรพสามิตตามราคานำโรงงาน (ซึ่งรวมต้นทุนในการผลิตทุกประเภท และต้นทุนในการผลิตนั้นสามารถนำไปเครดิตภาษีสำหรับวัตถุดิบต่าง ๆ ที่ซื้อมาจากกรมสรรพากร) ซึ่งอัตราภาษีสรรพสามิตรวมกับค่าประกอบการและค่าบริหารได้คำนวณในอัตราเท่ากับรถยนต์นำเข้าก่อนนำไปคิดภาษีมูลค่าเพิ่ม กล่าวได้ว่า โครงสร้างภาษีรถยนต์ใหม่นี้ทำให้ภาระภาษีของผู้ประกอบรถยนต์ภายในประเทศน้อยลง เนื่องจากมิได้รวมกำไรมาตรฐานในการคิดภาษีเหมือนโครงสร้างเดิม ขณะที่ภาระภาษีรวมของผู้นำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมน้อยมาก

ปัญหาการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากรถยนต์ภายหลังการใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบบการคำนวณภาษีสรรพสามิตจากเดิมที่คำนวณจากราคาขายปลีกเป็นราคานำโรงงาน ทำให้บริษัทประกอบรถยนต์ใหญ่จำนวน 4 แห่งประสบปัญหาในการคำนวณ คือ บริษัท โตโยต้ามอเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท ฮอนด้าคาร์ล (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท เบรินอลด์ (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัท เอ็มเอ็มซี จำกัด เนื่องจากบริษัทเหล่านี้มิได้แยกบริษัทผู้ผลิตออกจากบริษัทจำหน่ายอย่างชัดเจน หากคำนวณภาษีสรรพสามิตรถยนต์จากราคานำโรงงานแล้วจะทำให้เสียภาษีในอัตราสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทที่แยกบริษัทจำหน่ายกับบริษัทผลิตอย่างชัดเจน ดังนั้น บริษัทเหล่านี้โดยเฉพาะบริษัท เอ็มเอ็มซี จำกัด ได้เรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดวิธีคำนวณที่ยุติธรรม ประกอบกับบริษัทผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศหลายรายได้แจ้งราคารถยนต์นำโรงงานต่ำเกินไป นายโกวิทย์ โปษยานนท์ ในฐานะอธิบดีกรมสรรพสามิตจึงออกประกาศกรมสรรพสามิตที่ 1/2535 ในการกำหนดมูลค่ารถยนต์ที่ผลิตในราชอาณาจักรหรือประกาศราคานำโรงงานประกอบ (ราคากลาง) เพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2535 ซึ่งมีผู้ประกอบการหลายรายไม่พอใจ โดยอ้างว่าเป็นราคาที่สูงเกินความเป็นจริง แต่กระทรวงการคลังได้ให้โอกาสผู้ประกอบการที่คิดว่าไม่ได้รับความยุติธรรมเข้าแจ้งกับกรมสรรพสามิต

เมื่อปัญหาเรื่องฐานการคำนวณภาษีสรรพสามิตได้รับการแก้ไขแล้วปรากฏว่า ในราวเดือนเมษายน 2535 มีการตรวจสอบพบว่า ผู้ประกอบการจำนวนไม่น้อยได้หลีกเลี่ยงภาษีโดยใช้ช่องโหว่ของภาษีที่กำหนดให้รถกระบะ (ปิกอัพ) เสียภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 เท่านั้น ส่วนรถกระบะหรือรถชนิดอื่นที่มีการดัดแปลงต่อเติมต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ในส่วนที่ต่อเติม ประกอบกับกฎหมายมิได้ระบุชัดเจนว่า ธุรกิจรถยนต์ดัดแปลงต้องครอบคลุมอะไรบ้าง ดังนั้น จึงมีการแจ้งรถยนต์นั่งเป็นรถปิกอัพกันมาก แล้วค่อยนำไปดัดแปลงภายหลัง กรมสรรพสามิตได้ดำเนินการแก้ไข โดยร่วมมือกับกรมการขนส่งทางบกให้ช่วยตรวจสอบ เนื่องจากเป็นสถานที่ที่ผู้ซื้อรถยนต์ต้องนำรถไปจดทะเบียนภายหลังผู้ซื้อนำไปดัดแปลงแล้ว

2.5 การเปลี่ยนแปลงภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์

ภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์เป็นรายได้ส่วนหนึ่งของรัฐบาลที่จัดเก็บจากผู้ใช้รถยนต์ ซึ่งเดิมจัดเก็บตามจำนวนความจุของกระบอกสูบ (ซีซี) ที่กำหนดเป็นช่วงดังนี้

- (1) ช่วง 1-600 ซีซี อัตราซีซีละ 0.50 บาท
- (2) ช่วง 601-1,500 ซีซี อัตราซีซีละ 1.50 บาท
- (3) ช่วงตั้งแต่ 1,501 ซีซีขึ้นไป อัตราซีซีละ 4.00 บาท

พร้อมทั้งกำหนดลดหย่อนภาษีให้สำหรับรถยนต์ที่มีอายุการใช้งานมากกว่า 5 ปีขึ้นไปในอัตราที่เพิ่มขึ้น โดยลดภาษีลง 10% สำหรับรถยนต์ที่มีอายุการใช้งานในปีที่ 6 และ 20% ในปีที่ 7 เรื่อย ๆ ไปจนกระทั่งในปีที่ 10 จะลดภาษีลงถึง 50% และตั้งแต่ปีที่ 11 เป็นต้นไปจะเสียภาษีในอัตราเท่ากับปีที่ 10 โดยตลอดจนรถยนต์นั้นหมดสภาพ ดังนั้น ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า ตามโครงสร้างอัตราภาษีเดิมและค่าลดหย่อนดังกล่าวเป็นการเก็บภาษีในอัตราอ้อยหลัง หรือรดยิ่งเก่ายิ่งเสียภาษีน้อยลง

แต่ภายหลังการประกาศเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีนำเข้ารถยนต์ครั้งใหม่เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 อันส่งผลให้ราคารถยนต์ส่วนใหญ่ลดลงแล้ว คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้กระทรวงการคลังและกระทรวงคมนาคม โดยกรมการขนส่งทางบก ร่วมกันพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมปริมาณรถยนต์มิให้เพิ่มจำนวนมากเกินไป และเพื่อเป็นการชดเชยรายได้ที่ขาดหายไปจากการลดภาษีนำเข้ารถยนต์ โดยตกลงให้ใช้ระบบภาษีกึ่งลอยตัวที่จัดเก็บตามราคาและจำนวนซีซีของรถยนต์ในอัตราแบบก้าวหน้า

การจัดทำโครงสร้างภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ใหม่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังและกรมการขนส่งทางบก ในฐานะหน่วยงานของกระทรวงคมนาคม ได้ดำเนินการเรื่อยมาภายใต้ความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกันในประเด็นของรถยนต์เก่า เนื่องจากกระทรวงการคลังได้เสนอให้เก็บตามโครงสร้างเดิมจนครบ 5 ปี แล้วจึงจัดเก็บตามโครงสร้างใหม่ที่มีอัตราภาษีสูงกว่า ขณะที่กรมการขนส่งทางบกเสนอให้เก็บภาษีป้ายทะเบียนรถเก่าตามโครงสร้างเดิม จนกระทั่งรถคันดังกล่าวหมดสภาพการใช้งาน โดยให้เหตุผลว่า รถเก่านั้นได้เสียภาษีนำเข้ในช่วงที่มีอัตราสูง จึงไม่ยุติธรรมหากเก็บค่าทะเบียนรถยนต์อัตราใหม่ที่สูงกว่าเดิม ข้อเสนอที่ขัดแย้งกันดังกล่าวได้พิจารณาโดยนายอนุกุล ประจวบเหมาะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เพื่อเสนอให้คณะกรรมการกลั่นกรองงานฝ่ายเศรษฐกิจ (คณะกรรมการฯ) และคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามลำดับต่อไปที่ประชุมคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2534 มีมติเห็นชอบโครงสร้างอัตราภาษีป้ายรถยนต์ใหม่ คือ

- (1) รถยนต์ส่วนบุคคลทุกประเภทจะเก็บภาษีตามปริมาตรกระบอกสูบ บวกกับภาษีที่จัดเก็บจากราคาขายของรถในวันที่จดทะเบียนครั้งแรก
- (2) รถของนิติบุคคล ซึ่งมีใช้รถสำหรับการเช่าซื้อ จะเสียภาษี 2 เท่าของรถส่วนบุคคล
- (3) รถที่ใช้ประกอบกิจการขนส่ง ดังเช่นรถบรรทุก จะคิดภาษีตามน้ำหนักอย่างเดียว ขณะที่รถบดถนนไม่ต้องเสียภาษี
- (4) รถจักรยานยนต์จะเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจาก 100 บาทต่อปีเป็น 500 บาทต่อปี
- (5) รถประเภทใช้ล้อยางตันต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นอีก 50% เนื่องจากทำให้สภาพถนนเสียหายมากกว่า ยางที่ใช้กันปกติ

คณะกรรมการฯ เห็นชอบให้บังคับใช้โครงสร้างภาษีใหม่ดังกล่าวข้างต้นเฉพาะรถใหม่เท่านั้น ส่วนรถเก่ายังคงใช้สูตรภาษีป้ายตามโครงสร้างเดิมต่อไป อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้จัดเก็บภาษีป้ายจากรถเก่าในอัตราเดิม และอัตราใหม่สำหรับรถใหม่ ส่วนประเด็นอื่น ๆ เช่น การกำหนดอัตราภาษีป้ายทะเบียนใหม่ตามราคา จำนวนซีซี และน้ำหนัก ได้รับความเห็นชอบ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเสนอให้กระทรวงการคลังและกระทรวงคมนาคมกลับไปพิจารณาบททวนโครงสร้างอัตราภาษีใหม่ตามประเด็นข้อขัดแย้งกันของที่ประชุม

ในที่สุดผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีมติเห็นชอบอนุมัติให้กรมการขนส่งทางบกใช้โครงสร้างอัตราภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ใหม่ ตามข้อเสนอภายหลังการแก้ไขจากหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวข้างต้นแล้ว ซึ่งตามโครงสร้างใหม่จะแบ่งรถออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) รถยนต์ใหม่ที่ซื้อตั้งแต่วันที่ 3 กรกฎาคม 2534 จะเก็บป้ายตามซีซีของรถ บวกภาษีจากราคารถยนต์

(2) รถยนต์เก่าที่ซื้อก่อนวันที่ 3 กรกฎาคม 2534 จะเก็บภาษีป้ายตามซีซีของรถเท่านั้น

โดยส่วนที่เคยได้รับการลดหย่อนก็ยังคงได้รับเหมือนเดิม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อประชาชนที่ซื้อรถเก่าในขณะที่ยังมีราคาแพงนั่นเอง

สำหรับโครงสร้างภาษีป้ายใหม่ได้จัดทำไว้ 3 บัญชี คือ บัญชี 1 จะมีผลใช้บังคับทันทีภายหลังจากประกาศ ส่วนบัญชี 2 และบัญชี 3 จะนำมาใช้ตามการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากอัตราเงินเฟ้อ ดัชนีผู้บริโภค และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยแต่ละบัญชีจะมีอัตราภาษีสูงขึ้นตามลำดับ การเปลี่ยนใช้บัญชีนั้นสามารถออกเป็นกฎกระทรวงได้โดยไม่ต้องผ่านสภาพิจารณาอีกครั้ง ส่วนรายละเอียดโครงสร้างอัตราภาษีซึ่งคำนวณจากขนาดซีซีบวกกับภาษีที่คำนวณจากราคากลางของรถมีอัตราภาษีตามตารางที่ 7 และที่ 8 ส่วนรถบรรทุกตามโครงสร้างใหม่จะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นการจัดเก็บอัตราเดียว โดยใช้น้ำหนักรถเป็นเกณฑ์ตามอัตราที่กำหนด แตกต่างจากเดิมที่แบ่งเป็น 2 อัตรา คือ รถบรรทุกส่วนบุคคลกับรถบรรทุกรับจ้าง ทั้งนี้ใช้บังคับทั้งรถเก่าและรถใหม่

ตารางที่ 7

โครงสร้างอัตราภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ ซึ่งคำนวณจากขนาดซีซีของรถยนต์

ขนาดเครื่องยนต์	บาทต่อซีซี
ต่ำกว่า 1,300	1.50
1,300 - 2,400	2.00
มากกว่า 2,400	3.00

ตารางที่ 8
โครงสร้างอัตราภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ ซึ่งคำนวณจากราคารถยนต์

ราคารถยนต์ (บาท)	บาทต่อปี
ต่ำกว่า 600,000	200
600,000 - 1,000,000	1,000
1,000,000 - 3,000,000	3,000
3,000,000 - 6,000,000	6,000
6,000,000 - 10,000,000	12,000
10,000,000 ขึ้นไป	30,000

3. ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีรถยนต์ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีในครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้งในด้านบวกและด้านลบ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

(1) กลุ่มผู้ผลิตรถยนต์นั่งในประเทศ โดยเฉพาะผู้ผลิตรถยนต์นั่งที่มีสต็อกจำนวนมาก รวมทั้งสต็อกของ CKD ที่สต็อกไว้ก่อนประกาศใช้ภาษีอัตราใหม่ จะได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากการภาษีลดลงถึงร้อยละ 65 ผู้ผลิตหลายรายได้ประกาศปรับราคาลดลงเพื่อกระตุ้นยอดขายรถที่ชะงักงันของตลาดผู้ซื้อ รวมถึงการเรียกร้องให้รัฐบาลชดเชยภาษีและกำหนดระยะเวลาชดเชยก่อนหน้าที่จะมีประกาศลดภาษีอากร แต่รัฐบาลก็มิได้สนองตอบต่อข้อเรียกร้อง เนื่องจากเป็นผลกระทบระยะสั้นและเกิดขึ้นครั้งเดียว (One Time Shock) อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า ในราวกลางเดือนพฤศจิกายน 2534 กลุ่มอุตสาหกรรมผลิตและประกอบรถตู้ในประเทศได้ร้องเรียนว่า อุตสาหกรรมของตนได้รับผลกระทบในเชิงลบเป็นอย่างมากจากการปรับภาษีในครั้งนี้ เนื่องจากตามโครงสร้างใหม่ได้ส่งผลให้รถตู้ทึบ (Blind Van) เพื่อการขนส่งทั้งประเภท CKD และ CBU ถูกจัดเก็บภาษีนำเข้าในอัตราสูงกว่ารถตู้หน้าต่างกระจกเพื่อโดยสาร (Glass Van) ทำให้อุตสาหกรรมรถตู้ทึบเพื่อการขนส่งไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

(2) กลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ในประเทศ เนื่องจากการผลิตภายในประเทศยังไม่เกิดการประหยัดต่อขนาด (economies of scale) ประกอบกับการไม่สามารถผลิตวัตถุดิบได้เอง ทำให้ผู้ผลิตรถยนต์หันไปนำเข้ามากขึ้น ทางสมาคมผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์จึงเรียกร้องให้รัฐบาลลดภาษีวัตถุดิบในการผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ โดยอ้างว่าเพื่อให้ผู้ผลิตภายในประเทศสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะไม่รุนแรงนัก หากรัฐบาลยังคงนโยบายกำหนดสัดส่วนการใช้ชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ (Local Content)

(3) กลุ่มผู้ค้ารถยนต์ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ค้ารถเก่าจะได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มผู้ค้ารถใหม่เนื่อง

จากมีสต็อกมากกว่า ประกอบกับการที่รถใหม่มีราคาตกลงมาก จนทำให้ผู้บริโภคมีความต้องการซื้อรถใหม่มากกว่ารถเก่า

(4) รัฐบาลจะสูญเสียรายได้ทันทีจำนวนกว่า 7,000 ล้านบาท นอกเหนือจากปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่คาดว่าจะมีความรุนแรงขึ้น อันเนื่องจากการเพิ่มการนำเข้ารถยนต์

(5) กลุ่มผู้บริโภคเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี เนื่องจากสามารถซื้อรถยนต์ได้ในราคาถูกลง ในกรณีของรถยนต์นั่งที่ผลิตในประเทศ คาดว่าจะสามารถลดลงได้ประมาณร้อยละ 13-15 อันเนื่องจากการลดภาษีอากรของ CKD จากร้อยละ 112 เป็นร้อยละ 20 ทำให้ภาระภาษีผู้ประกอบการภายในประเทศลดลงร้อยละ 80.87 อย่างไรก็ตาม ราคารถยนต์ที่จำหน่ายในประเทศยังขึ้นกับอัตราภาษีการค้าและภาษีเทศบาลในชั้นการจำหน่ายด้วย

4. ข้อเรียกร้องของภาคเอกชนและการตอบสนองของรัฐบาล

การประกาศยกเลิกวิธีการคำนวณภาษีการค้าที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2534 ที่กำหนดให้คำนวณภาษีการค้าจากราคา c.i.f. รวมภาษีนำเข้าและกำไรมาตรฐาน กลับไปใช้วิธีการคำนวณตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 ตามเดิม ได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มอุตสาหกรรมผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศอีกครั้ง

หากย้อนไปพิจารณาในช่วงเวลาก่อนการประกาศเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีนำเข้ารถยนต์ครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 คือ ในช่วงเดือนมิถุนายน 2534 กลุ่มผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมรถยนต์ต่างก็ตื่นตัวต่อข่าวการปรับโครงสร้างภาษีใหม่ จนกระทั่งมีข่าวลือว่ามีการลอบบีรัฐมนตรีในเรื่องเหล่านี้กันอย่างมาก และถึงแม้มีการประกาศโครงสร้างภาษีใหม่อย่างเป็นทางการในเดือนกรกฎาคมแล้วก็ตาม กลุ่มผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศก็ยังคงดำเนินการเรียกร้องขอความเป็นธรรมเรื่อยมา จนกระทั่งรำลึกกันว่าทุ่มเงินจำนวนมากในการวิ่งเต้นรัฐมนตรีผู้มีอำนาจบางท่าน และจะมีการเปลี่ยนแปลงสูตรการคำนวณภาษีการค้าเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2534 ดังนั้น กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ (การรวมตัวของผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศ) โดยการนำของกลุ่มสยาม (คุณหญิงพรทิพย์ ณรงค์เดช) ได้พยายามอย่างหนักในการผลักดันให้กระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงสูตรการคำนวณภาษีการค้าใหม่ เพื่อให้รถยนต์นำเข้าและผลิตในประเทศอยู่บนฐานเดียวกัน คือ จากเดิมที่จัดเก็บร้อยละ 38.5 เป็นร้อยละ 27.5 หรือให้เปลี่ยนฐานการคำนวณจากราคาขายปลีก (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534) เป็นราคาหน้าโรงงาน โดยอ้างว่าจะส่งผลให้ราคารถยนต์ในประเทศทุกชนิดลดลงทันทีประมาณร้อยละ 80,000 บาท แม้ว่ากระทรวงการคลังยืนยันเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2534 ว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงภาษีอย่างแน่นอน แต่กลุ่มดังกล่าวได้ดำเนินการผลักดันเรื่อยมา จนกระทั่งช่วงต้นเดือนตุลาคม 2534 กระทรวงการคลังจึงรับหนังสือการชี้แจงรายละเอียดต้นทุนการผลิตและข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวถูกคัดค้านจากกลุ่มผู้ผลิตรถบรรทุกเล็ก (ปิกอัพ) เนื่องจากเกรงว่าจะส่งผลให้อุตสาหกรรมรถปิกอัพตกต่ำได้ หากราคารถยนต์นั่งกับรถปิกอัพใกล้เคียงกันมากภายใต้ภาวะความขัดแย้งกันของกลุ่มต่าง ๆ นายสิปปนนท์ เกตุทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมขณะนั้นกล่าวว่า รัฐบาลจะไม่เปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณภาษีการค้ารถยนต์ที่ผลิตในประเทศตามการเรียกร้องของกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์อีก โดยอ้างว่า ปัญหาดังกล่าวจะสามารถแก้ไขได้เองหากมีการนำระบบภาษี

มูลค่าเพิ่มมาใช้ (แนวนหน้า 22 ตุลาคม 2534)

5. ลำดับเหตุการณ์ภาษีรถยนต์

5.1 ภาษีรถยนต์ : อากรนำเข้า

9 เมษายน 2534

คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำเข้ารถยนต์นั่งได้โดยเสรี รวมทั้งผ่อนผันข้อจำกัดในการนำเข้าหลายประการ ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งในการสนองต่อนโยบายเปิดเสรีอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์

17 เมษายน 2534

กระทรวงพาณิชย์ประกาศให้มีการนำเข้ารถยนต์นั่งโดยเสรีอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้ยกเลิกการควบคุมการนำเข้ารถยนต์นั่งที่มีขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน 2,300 ซีซี (รถยนต์ที่มีขนาดเครื่องยนต์เกิน 2,300 ซีซี นำเข้าได้เสรีอยู่แล้ว)

2. รถยนต์นั่งที่ใช้แล้วทุกขนาดถือเป็นสินค้าต้องห้ามในการนำเข้า ยกเว้น

2.1 รถยนต์นั่งที่ใช้แล้วทุกขนาดของคนไทยที่อยู่ต่างประเทศและนำกลับมาภูมิลำเนาในประเทศ หรือชาวต่างประเทศที่เข้ามามีภูมิลำเนาในประเทศนำติดตัวเข้ามาใช้เฉพาะตัว

2.2 สำหรับบุคคลทั่วไปจะนำเข้ารถยนต์นั่งที่ใช้แล้วขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซีไม่ได้ แต่ยังสามารถนำเข้ารถยนต์นั่งที่ใช้แล้วที่มีขนาดเกิน 2,300 ซีซี ได้ แต่ต้องมีอายุไม่เกิน 2 รุ่นปีการผลิต โดยผ่อนผันให้นำเข้าไม่เกิน 2 ปี นับตั้งแต่ประกาศควบคุม

นอกจากสาระสำคัญดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีมติให้กระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณากำหนดอัตราภาษีนำเข้า ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่สุด

11 มิถุนายน 2534

กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังเสนอโครงสร้างภาษีนำเข้ารถยนต์แก่คณะกรรมการกลั่นกรองทางเศรษฐกิจพิจารณา ภายใต้ความแตกต่างบางประการของข้อเสนอจากทั้ง 2 หน่วยงาน ในประเด็นเรื่องภาษีอากรของแชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง (Chassis with engine) ขณะเดียวกันกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังเช่นสมาคมผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ เริ่มคัดค้านมิให้ทางราชการลดภาษีนำเข้ารถยนต์ หรือต้องการให้ทางราชการคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศต่อไป

2 กรกฎาคม 2534

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามโครงสร้างภาษีนำเข้าใหม่ที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังเสนอร่วมกันในการปรับโครงสร้างภาษีรถยนต์ทั้งนำเข้าและที่ประกอบภายในประเทศใหม่ โดยกำหนดอัตราภาษีนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปที่เกิน 2,300 ซีซี ให้ลดภาระภาษีรวมเหลือ 210.88% ส่วนรถยนต์ที่ต่ำกว่า 2,300 ซีซี ก็ให้ลดภาระภาษีลงเหลือ 137.62% นอกจากนี้ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรียังมีมติให้

1. กระทรวงการคลังประกาศยกเลิกการเก็บอากรพิเศษ และเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีการค้า โดยให้

เก็บภาษีการค้าสำหรับผู้นำเข้าและผู้ประกอบในประเทศสำหรับรถยนต์ที่มีขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี ในอัตราร้อยละ 35 และรถยนต์ที่มีขนาดสูงกว่า 2,300 ซีซี ในอัตราร้อยละ 40

2. กระทรวงคมนาคมทำการปรับปรุงภาษีรถยนต์ประจำปี โดยให้ใช้หลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ คือ ให้คำนึงถึงน้ำหนักรถ ราคาขาย และขนาดของเครื่องยนต์

3. กระทรวงการอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลัง พิจารณาร่วมกันในการปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีนำเข้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูปที่จะนำมาผลิตเป็นชิ้นส่วนและอะไหล่รถยนต์

2 ตุลาคม 2534

กลุ่มสมาคมผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ภายใต้การนำของนายวิรัตน์ แพรพวิรงาม นายกสมาคมฯ ได้ยื่นหนังสือต่อนายพนัส สิมะเสถียร ปลัดกระทรวงการคลัง เพื่อเรียกร้องให้กระทรวงการคลังปรับปรุงภาษีนำเข้า (ภาษีศุลกากร) ของวัตถุดิบที่นำเข้ามาใช้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ที่ปัจจุบันมีอัตราภาษีสูงถึงร้อยละ 40-60 ให้เหลือร้อยละ 3 พร้อมทั้งชี้แจงถึงผลกระทบต่ออุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนยานยนต์จากการปรับโครงสร้างภาษีรถยนต์ และสูตรการคำนวณภาษีการค้ารถยนต์นำเข้ากับรถที่ผลิตในประเทศ ซึ่งมีผลให้มีราคาแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย พร้อมทั้งเสนอให้กระทรวงการคลังพิจารณาทบทวนวิธีการคำนวณอัตราภาษีการค้า เพื่อให้ราคารถยนต์นำเข้ากับที่ผลิตในประเทศแตกต่างกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

5.2 ภาษียนต์ : ภาษีการค้า

25 สิงหาคม 2534

ที่ประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีมีมติเห็นชอบเปลี่ยนแปลงการคำนวณภาษีการค้าสำหรับรถยนต์นำเข้าสำเร็จรูปและรถยนต์เก่านำเข้า โดยเปลี่ยนแปลงให้คำนวณจากราคา c.i.f. (ราคาจากโรงงานรวมค่าประกันภัยและค่าขนส่ง) รวมภาษีนำเข้าและกำไรมาตรฐาน มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 สิงหาคม 2534 ซึ่งต่างจากเดิม (การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534) ที่คำนวณภาษีการค้าโดยใช้ฐานราคาทุนนำเข้าที่ใช้ราคาประเมินจากผู้นำเข้าในอดีตเป็นเกณฑ์

27 สิงหาคม 2534

คณะกรรมการวินิจฉัยภาษีของกระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณภาษีการค้ารถยนต์ที่นำเข้าจากต่างประเทศใหม่จากเดิมที่คิดจากราคาประเมิน ซึ่งนำมาจากฐานที่เคยมีผู้แจ้งราคานำเข้าไว้กับกรมศุลกากรเป็นการคำนวณจากราคา c.i.f. อากرنำเข้า กำไรมาตรฐานจากราคาซีไอเอฟ ซึ่งแม้จะส่งผลให้ภาระภาษีโดยรวมสูงขึ้น แต่ก็สร้างความเป็นธรรมแก่ผู้นำเข้า

ผลการเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณภาษีการค้าดังกล่าวจะทำให้รถยนต์ขนาดมากกว่า 2,300 ซีซี มีภาระภาษีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 210.88 เป็นร้อยละ 298 และรถยนต์ขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี มีภาระภาษีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 137.62 เป็นร้อยละ 186.20

30 สิงหาคม 2534

นายสุธี สิงห์เสนห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ประกาศยกเลิกการคำนวณภาษีตามวิธีการที่ประกาศเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2534 โดยให้กลับไปใช้วิธีการตามที่เคยประกาศเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534

2 กันยายน 2534

คณะกรรมการวินิจฉัยภาษีที่มีนายพนัส สิมะเสถียร ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน มีมติเห็นชอบเปลี่ยนแปลงการคำนวณภาษีการค้าจากการประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2534 กลับไปใช้วิธีการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 ตามเดิม ภายได้ข้อสรุปที่ว่า รดขนาดเกินกว่า 2,300 ซีซี มีภาระภาษีรวม 210.88% ส่วนรดขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี มีภาระภาษีรวม 137.62%

20 กันยายน 2534

กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยานยนต์ในประเทศได้รวมตัวกันเรียกร้องให้กระทรวงการคลัง ทบทวนสูตรการคำนวณภาษีการค้ารถยนต์ใหม่ โดยอ้างว่า ภาษีการค้าสำหรับรถยนต์ที่ผลิตในประเทศนั้น ประเมินภาษีจากขั้นตอนการผลิตหลายขั้นตอน และยังมีภาระภาษีการค้าจากราคาขายปลีก ซึ่งเป็นการจัดเก็บบนฐานที่แตกต่างกันจากรดยนต์นำเข้า อันเป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการประกอบรถยนต์ในประเทศ นอกเหนือจากภาระภาษีรวมของรถยนต์ทั้ง 2 ประเภทที่ต่างกันเพียง 18.9% เท่านั้น

24 กันยายน 2534

นายสุธี สิงห์เสนห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยืนยันว่าจะไม่มีการปรับสูตรคำนวณภาษีการค้ารถยนต์อีก เนื่องจากสูตรคำนวณภาษีการค้าที่ประกาศเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2534 มีความเหมาะสมแล้ว กล่าวคือ แม้ราคารถยนต์นำเข้ากับที่ผลิตเองในประเทศมีความแตกต่างกันน้อย แต่ตลาดของรถยนต์ทั้ง 2 ประเภทนั้นแยกกันอย่างชัดเจน ส่วนในเรื่องความซ้ำซ้อนของภาษี กระทรวงการคลังกำลังหาวิธีแก้ไข โดยจะมีการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ ซึ่งในส่วนที่มีการจัดเก็บซ้ำซ้อนก็จะสามารถได้รับเงินคืน ต้นทุนของผู้ประกอบการจะลดลง

26 กันยายน 2534

กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์แห่งประเทศไทยเปิดการแถลงข่าวถึงจุดยืนของกลุ่มฯ ในการเรียกร้องให้กระทรวงการคลังทบทวนสูตรการคำนวณภาษีการค้ารถยนต์ใหม่ แม้ว่ากระทรวงการคลังจะยืนยันไม่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณภาษีเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2534 แล้วก็ตาม

12 พฤศจิกายน 2534

คณะรัฐมนตรีมีมติให้เปลี่ยนแปลงการกำหนดขนาดเครื่องยนต์เพื่อการคำนวณภาษีการค้าและเทศบาลในอัตราร้อยละ 44 สำหรับเครื่องยนต์ที่มีขนาดตั้งแต่ 2,400 ซีซี ขึ้นไป ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ใช้บังคับสำหรับเครื่องยนต์ที่มีขนาดตั้งแต่ 2,300 ซีซีขึ้นไป และอัตราร้อยละ 38.5 สำหรับเครื่องยนต์ที่มีขนาดต่ำกว่า 2,400 ซีซี ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ใช้บังคับสำหรับเครื่องยนต์ที่มีขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี

24 ธันวาคม 2534

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงสร้างภาษีรถยนต์ใหม่ ซึ่งจะใช้ควบคู่กับภาษีมูลค่าเพิ่มในต้นปี 2535 ตามข้อเสนอของคณะกรรมการกลั่นกรองงานฝ่ายเศรษฐกิจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) รถนำเข้าขนาดต่ำกว่า 2,400 ซีซี กรณี CBU เสียอากรนำเข้า 42% ภาษีสรรพสามิต 35.75% ภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% รวมภาระภาษี 137.2% แต่หากเป็น CKD เสียอากรนำเข้า 20% ภาษีสรรพสามิต 35.75% ภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% รวมภาระภาษี 86.65%

(2) รถนำเข้าขนาดเกินกว่า 2,400 ซีซี กรณี CBU เสียอากรนำเข้า 68.5% ภาษีสรรพสามิต 41.8% ภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% รวมภาระภาษี 210.53% แต่หากเป็น CKD เสียอากรนำเข้า 20% ภาษีสรรพสามิต 41.8% ภาษีมูลค่าเพิ่ม 7% รวมภาระภาษี 106.20%

5.3 ภาษีรถยนต์ : ภาษีสรรพสามิต

27 มกราคม 2535

กรมสรรพสามิตเตรียมการสรุปวิธีการคำนวณราคานำโรงงานของรถยนต์ที่ผลิตในประเทศตามหลัก การที่เสนอคณะรัฐมนตรีไปแล้ว ทั้งนี้กรมสรรพสามิตเพียงให้ผู้ผลิตภายในประเทศนำส่งตัวเลขราคารถยนต์ของ แต่ละบริษัท โดยยังไม่รวมภาษีให้กรมสรรพสามิตพิจารณาตัวเลขดังกล่าว หากตัวเลขต่ำกว่าความเป็นจริงโดย ปราศจากเหตุผลที่เชื่อถือได้ กรมสรรพสามิตประกาศใช้ราคากลาง โดยจะแจ้งผู้ผลิตเป็นราย ๆ ไป

18 กุมภาพันธ์ 2535

กรมสรรพสามิตเปิดเผยว่า ตามที่กรมฯ ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการผลิตรถยนต์แจ้งราคานำโรงงาน เพื่อใช้เป็นราคากลางในการคำนวณภาษี ปรากฏว่าบริษัทผู้ผลิตรถยนต์ยังส่งราคาดังกล่าวมาไม่ครบ ซึ่งกรมฯ ได้กำหนดเวลาในการส่งราคานำโรงงานและการเสียภาษีภายในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ที่ผ่านมา หากบริษัทใด ไม่ได้ส่งราคานำโรงงานมาตามเวลาที่กำหนด จะต้องเสียเบี้ยปรับคันละ 500 บาท นอกจากนี้ การที่บริษัท รถยนต์ไม่แจ้งราคานำโรงงานมา ทำให้กรมสรรพสามิตต้องชะลอการประกาศราคากลางนำโรงงานรถยนต์ ออกไปโดยไม่มีกำหนด

9 มิถุนายน 2535

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างประกาศกระทรวงการคลังเรื่องเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีสรรพสามิต ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีสาระสำคัญคือ การยกเว้นภาษีสรรพสามิตสำหรับรถยนต์นั่งหรือรถยนต์ โดยสารที่มีที่นั่งไม่เกิน 10 คนที่ดัดแปลงมาจากรถยนต์กระบะ รถยนต์ที่มีเฉพาะแชสซีส์และกระจกกบัง และรถ จักรยานยนต์ของส่วนราชการ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น กิจกรรมของธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคาร อื่นของรัฐบาล ตลอดจนองค์การสาธารณกุศล ซึ่งเดิมเคยได้รับยกเว้นภาษีการค้า อนึ่ง ให้ยกเว้นสำหรับการดัดแปลงรถยนต์ที่เสร็จสิ้นและส่งมอบก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2535

5.4 ภาษีรถยนต์ : ค่าธรรมเนียมรถยนต์

18 กรกฎาคม 2534

กรมการขนส่งทางบกได้เสนอโครงสร้างภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ใหม่ให้นายบุญกุล ประจวบเหมาะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณา ภายหลังจากที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำโครงสร้างใหม่ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีนำเข้ารถยนต์ที่ลดลงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534

ตามโครงสร้างใหม่นี้ จะแบ่งรถที่จะจัดเก็บภาษีให้น้อยลงเหลือ 2 ประเภท คือ รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน จะคิดภาษีตามราคาารถ บวกภาษีที่คิดตามจำนวนซีซี ซึ่งทั้งราคาารถและจำนวนซีซี จะกำหนดเป็นช่วง ๆ ส่วนรถบรรทุกจะกำหนดอัตราภาษีเพียงอัตราเดียวที่จัดเก็บตามน้ำหนักของรถและน้ำหนักบรรทุก โดยกำหนดเป็นช่วงน้ำหนัก ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่แบ่งเป็น 2 อัตรา คือ รถบรรทุกส่วนบุคคลกับรถบรรทุกรับจ้าง

นอกจากนี้ โครงสร้างอัตราภาษีใหม่ได้จัดทำบัญชีภาษีเป็น 3 บัญชีคือ บัญชี (ก) เริ่มมีผลบังคับใช้ทันทีภายหลังการประกาศ ส่วนบัญชี (ข) และ (ค) จะนำมาใช้ตามการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจ โดยแต่ละบัญชีจะมีอัตราภาษีสูงกว่ากันประมาณร้อยละ 50

7 สิงหาคม 2534

มีรายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์หลายฉบับ ประจำวันที่ 7 สิงหาคม 2534 ถึงการเปิดเผยของนายมหิตล จันทรางกูร ปลัดกระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับโครงสร้างภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ใหม่ว่า มีความเห็นขัดแย้งกันระหว่างกระทรวงการคลังกับกรมการขนส่งทางบกในประเด็นของรถยนต์เก่าที่มีการซื้อขายกันก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 โดยกระทรวงการคลังเสนอให้เก็บภาษีป้ายทะเบียนแบบเก่าจนครบ 5 ปีก่อน แล้วจึงเสียภาษีป้ายทะเบียนตามสูตรใหม่ ขณะที่กรมการขนส่งทางบกเห็นว่าควรจัดเก็บในอัตราเดิมจนกระทั่งรถคันนั้นหมดสภาพ อนึ่ง นายมหิตลได้เสนอเรื่องดังกล่าวให้นายบุญกุล ประจวบเหมาะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นผู้พิจารณาตัดสินใจเพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีต่อไป

4 ธันวาคม 2534

คณะกรรมการกลั่นกรองงานด้านเศรษฐกิจพิจารณาเห็นชอบโครงสร้างอัตราภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ประจำปีแบบใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังเสนอ แต่จะใช้กับรถยนต์ใหม่เท่านั้น ขณะที่รถยนต์เก่ายังคงใช้สูตรภาษีป้ายแบบเก่าต่อไป

สำหรับหลักเกณฑ์การเสียภาษีป้ายทะเบียนสูตรใหม่ คือ รถส่วนบุคคลทุกประเภทจะเก็บภาษีตามปริมาตรกระบอกสูบ (ซีซี) และราคาของรถ ส่วนรถของนิติบุคคล ซึ่งไม่ใช่รถสำหรับการเช่าซื้อ จะเสียภาษี 2 เท่าของรถส่วนบุคคล ขณะที่รถที่ใช้ประกอบการขนส่ง ดังเช่นรถบรรทุกจะคิดภาษีตามน้ำหนัก และรถจักรยานยนต์จะจัดเก็บในอัตรา 500 บาทต่อปี เพิ่มขึ้นจากเดิมที่จัดเก็บในอัตรา 100 บาทต่อปี

17 ธันวาคม 2534

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องภาษีป้ายทะเบียนรถสูตรใหม่ในประเด็นของรถยนต์เก่า เนื่องจากมีรัฐมนตรีบางท่านเสนอว่า ภาษีป้ายใหม่ควรใช้ครอบคลุมทั้งรถยนต์เก่าและรถยนต์ใหม่ ขณะที่

กระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลังเสนอว่า ควรแยกการคิด คือ รถใหม่ที่จดทะเบียนหลังจากวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 ใช้อัตราภาษีใหม่ที่เสียเพิ่มขึ้น ขณะที่รถเก่าที่จดทะเบียนก่อนวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 คงใช้อัตราภาษีเดิม ดังนั้น ที่ประชุมจึงเห็นชอบให้กระทรวงการคลังและกรมการขนส่งทางบกพิจารณาใหม่

11 กุมภาพันธ์ 2535

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบอนุมัติสูตรการเก็บภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ประจำปี ตามที่กรมการขนส่งทางบกและกระทรวงการคลังเสนอ

สำหรับภาษีป้ายทะเบียนรถสูตรใหม่นี้จะแบ่งรถเป็น 2 ประเภท คือ

(1) รถยนต์ใหม่ที่จดทะเบียนตั้งแต่วันที่ 3 กรกฎาคม 2534 ให้คิดภาษีป้ายตามซีซีของรถ บวกภาษีจากราคารถยนต์

(2) รถยนต์เก่าที่จดทะเบียนก่อนวันที่ 3 กรกฎาคม 2534 ให้คิดภาษีป้ายตามซีซีของรถเพียงอย่างเดียว และส่วนที่เคยได้รับการลดหย่อนก็จะลดหย่อนให้เหมือนเดิม ส่วนรายละเอียดโครงสร้างอัตราภาษีป้ายแบบใหม่มีดังนี้ปรากฏในตารางที่ 9 และ 10

ตารางที่ 9

โครงสร้างอัตราภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ จัดเก็บจากขนาดเครื่องยนต์

จำนวนซีซี	บาท/ซีซี
1-1,300	1.50
1,300-2,400	2.00
2,400 ซีซีขึ้นไป	3.00

ตารางที่ 10
โครงสร้างอัตราภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์
จัดเก็บจากราคารถยนต์

ช่วงราคารถยนต์ (บาท)	บาท/ปี
ต่ำกว่า 600,000	200
600,000 - 1,000,000	1,000
1,000,000 - 3,000,000	3,000
3,000,000 - 6,000,000	6,000
6,000,000 - 10,000,000	12,000
10,000,000 ขึ้นไป	30,000

ส่วนรถบรรทุกตามโครงสร้างใหม่จะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นการจัดเก็บอัตราเดียว คือ ใช้น้ำหนักรถเป็นเกณฑ์ตามอัตราที่กำหนด ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่เก็บ 2 อัตรา คือ แบ่งเป็นรถบรรทุกส่วนบุคคลและรถบรรทุกรับจ้าง

**แนวการจัดเก็บภาษีจากรถยนต์ :
กรอบวิเคราะห์และข้อวิจารณ์ 'การลดภาษีรถยนต์'**

ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์
คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน้าว่าง

แนวการจัดเก็บภาษีจากรถยนต์ : กรอบวิเคราะห์และข้อวิจารณ์ “การลดภาษีรถยนต์” *

1. นำเรื่อง

เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 คณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้มีมติให้ความเห็นชอบกับการลด “ภาษีนำเข้ารถยนต์” (ภาษีศุลกากรหรืออากรนำเข้า - import duty) สำหรับรถยนต์สำเร็จรูปทุกขนาด (CBU - completely built-up) และชิ้นส่วนรถยนต์ (CKD - completely knocked-down) ที่นำเข้ามาประกอบเป็นรถสำเร็จรูปในประเทศ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 กรกฎาคม 2534 นอกจากการลดอากรขาเข้าสำหรับรถยนต์และชิ้นส่วนแล้ว ก็มีการเพิ่มภาษีการค้าที่เก็บจากการขายรถยนต์นั่งที่ประกอบภายในประเทศอีกด้วย

ผลของการลดภาษีนำเข้าสำหรับรถยนต์สำเร็จรูปและชิ้นส่วนรถยนต์ครั้งนี้ทำให้ภาษีที่เก็บจากรถยนต์ที่ซื้อขายกันในประเทศไทยลดลงไปมากเป็นร้อย ๆ เปอร์เซ็นต์ ส่วนการเพิ่มภาษีการค้าสำหรับการขายรถยนต์นั่งที่ประกอบในประเทศ ทำให้ราคารถยนต์นั่ง (เมื่อรวมภาษีที่ผลักไปข้างหน้าให้แก่ผู้ซื้อแล้ว) แตกต่างไปจากราคารถกระบะ (บรรทุกเล็ก) มากขึ้นเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้ซื้อหันมาสนใจซื้อรถกระบะมากเท่าเดิม (หรือมากขึ้นกว่าเดิม) แทนการหันไปซื้อรถยนต์นั่ง

เมื่อภาษีนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปและชิ้นส่วนรถยนต์ลดลงมาก ทำให้มีการประกาศลดราคาขายรถยนต์ที่ประกอบในประเทศอย่างกว้างขวาง แต่การปรับลดราคาครั้งใหม่ไม่ได้เกิดขึ้นในอัตราที่คาดหวังกันไว้ เมื่อคำนวณจากอัตราภาษีที่ลดลงไป ถึงกระนั้นการปรับราคาครั้งนี้จัดเป็นการลดราคาในวงเงินที่สูงพอสมควร พร้อมกับมีการประกาศลด “ภาษีรถยนต์” (ซึ่งต่อไปนี้จะใช้คำนี้สื่อการเปลี่ยนแปลงอากรขาเข้ารถยนต์เป็นหลัก แม้จะมีการเพิ่มอัตราภาษีการค้าบ้าง แต่ภาษีโดยรวมเมื่อมอง ณ จุด “รถยนต์สำเร็จรูป” แล้ว ก็ลดลง) รัฐบาลก็ได้ให้ข่าวว่าจะมีการปรับเปลี่ยนลักษณะการจัดเก็บค่าจดทะเบียนรถประจำปี (“ภาษีทะเบียนรถ”) โดยจะมีรายละเอียดประกาศอย่างเป็นทางการภายหลัง ในขณะที่เดียวกันก็มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอกภา สารสิน) ศึกษาและกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ซึ่งคาดกันว่าจะรุนแรงยิ่งขึ้นเพราะการลดราคาจากรถยนต์ครั้งนี้ด้วย

*ปรับปรุงจากบทความชื่อ “การประเมินความเหมาะสมของ ‘การลดภาษีรถยนต์’ : กรอบวิเคราะห์และข้อวิจารณ์” ซึ่งได้เสนอต่อ “อาศรมความคิดนโยบายเศรษฐกิจ” ของคณะเศรษฐศาสตร์ โดยการสนับสนุนทางการเงินของฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2534

หมายเหตุบรรณาธิการ วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ได้รับต้นฉบับบทความเรื่องนี้ตั้งแต่เดือนกันยายน 2534 แต่เนื่องจากต้องรอคิวในการจัดพิมพ์ ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีรถยนต์ที่ปรากฏในบทความนี้ล้าสมัยไปบ้าง กระนั้นก็ตาม บทความนี้ได้ นำเสนอกรอบการวิเคราะห์ที่น่าสนใจ

จุดประสงค์ของบทความนี้ ต้องการเสนอกรอบคิดและประเมินนโยบายการประกาศลดาภิรตยณต์ครั้งนี้ โดยเน้นการวิเคราะห์การลดาภิรตยณต์จากแนวคิดของการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy formulation) ในส่วนต่าง ๆ ของบทความจะได้เสนอกรอบคิดและอภิปรายประเด็นต่าง ๆ ที่สรุปว่าสำคัญตามกรอบคิดดังกล่าว สารเหล่านี้จะใช้เป็นฐานวิเคราะห์สำหรับศึกษาผลของนโยบายการลดาภิรตยณต์ และประเมินความเหมาะสมของการประกาศลดาภิรตยณต์ของรัฐบาลซึ่งเป็นเนื้อหาของส่วนหลัง ๆ ของบทความนี้

2. กรอบคิดสำหรับนโยบายลาภิรตยณต์: ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา

“รตยณต์” ไม่ว่าจะประเภทใดก็ตาม (ซึ่งในที่นี้จะใช้ครอบคลุมรตยณต์ทุกประเภท) ต้องพิจารณาจากแง่มุมของ

- (1) การมี/การเป็นเจ้าของรตยณต์ (ownership) และ
- (2) การใช้รตยณต์ (utilizations)

ความแตกต่างของ 2 ลักษณะนี้มีนัย (implication) สำคัญในการกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีจากรตยณต์ที่เหมาะสม กล่าวคือ การเป็นเจ้าของหรือการครอบครองรตยณต์หลาย ๆ คน ไม่ได้สื่อการใช้รตยณต์ในอัตราสูง หรือการใช้รตยณต์ทุกคันตลอดเวลา อัตราการใช้รตยณต์ (ไม่ว่าจะพิจารณาจากจำนวนระยะทางที่ใช้ หรือจำนวนครั้ง/เที่ยวที่ใช้) สำหรับรตยณต์หนึ่งคันอาจสูงกว่าอัตราการใช้ของรตยณต์หลาย ๆ คันรวมกันแน่นอน การเป็นเจ้าของหรือการมีรตยณต์นี้เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ แต่การใช้รตยณต์ย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ รตยณต์ทุกคันก็ไม่ได้ใช้ในเขตพื้นที่เดียวกันหรือในเวลาเดียวกัน และลักษณะการใช้รตยณต์ (ซึ่งมีค่าใช้จ่าย) ก็ถูกกำหนดโดยประโยชน์ (เช่นไปถึงจุดหมายได้รวดเร็ว) ที่จะได้รับจากการใช้รตยณต์เช่นกัน

การไม่แยกแยะประเด็นในลักษณะข้างต้น ทำให้มักทักทักกันว่า เมื่อมีรตยณต์มากขึ้น ปัญหาการจราจรก็ต้องเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนเดียวกัน ในทำนองเดียวกัน การมองข้ามพื้นฐานที่สำคัญระหว่างการเป็นเจ้าของกับการใช้ก็ทำให้มีการเสนอใช้นโยบายแก้ไขปัญหาที่ไม่ครอบคลุมหรือที่ขัดแย้งกัน

รตยณต์เป็นสินค้าชนิดหนึ่งที่ต้องการพื้นที่ในการใช้ ไม่ว่าจะพื้นที่เพื่อการจอด/เก็บรักษา หรือพื้นที่เพื่อการเดินทาง ยังมีรตยณต์จำนวนมากขึ้นความต้องการพื้นที่ในทั้งสองลักษณะก็เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนกันในลักษณะหนึ่ง (โดยกำกับด้วยเงื่อนไขลักษณะการใช้รตยณต์ของประชาชนในเมือง/ในประเทศนั้น ๆ) ดังนั้นการมีรตยณต์ในปริมาณที่เพิ่มขึ้นจึงมักหลีกเลี่ยงปัญหาการใช้ไม่ได้หรือได้น้อยมาก สิ่งทีพอจะดำเนินการได้กลับเป็นการควบคุมไม่ให้ปัญหาการใช้รตยณต์อยู่ในระดับที่เกินขีดความสามารถที่จะจัดการให้เรียบร้อยได้ ในสภาพที่ดำรงอยู่ในประเทศไทย รตยณต์เป็นสินค้าที่มีตั้งแต่มูลค่าต่ำ (แต่ก็สูงเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้เฉลี่ยของประชาชน และเมื่อเปรียบเทียบกับราคาสินค้าอื่น ๆ จำนวนมาก) และสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงระดับที่แพงกว่าบ้านหลังงาม ๆ ที่คนส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของ รตยณต์จึงเป็นสินค้าที่สะท้อนถึงฐานะของผู้เป็นเจ้าของได้ดีที่สุดชนิดหนึ่ง แม้จะมีการกล่าวอยู่เสมอว่า คนที่ชอบมี “หน้าตา” ในสังคม (แม้ฐานะไม่ค่อยจะดีนัก) นิยมใช้รตยณต์ราคาแพง แต่ก็เป็นการยอมรับกันทั่วไปว่า หากต้องหามาตรวัดความสามารถในทางการเงินแล้ว รตยณต์จัดเป็นดัชนีหนึ่งที่สัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับระดับอำนาจซื้อ (purchasing power) ของผู้เป็นเจ้าของรตยณต์ รตยณต์

จึงจัดเป็นทรัพย์สินชิ้นสำคัญในสังคมปัจจุบัน แม้ผู้ครอบครองจะเคลื่อนย้ายได้ แต่ก็มีอาจปิดบังไม่ให้รู้ได้ ซึ่งต่างจากเพชรนิลจินดาในครอบครอง

รถยนต์เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญประเภทหนึ่งในกระบวนการผลิตและการกระจายสินค้าด้วย แท้ที่จริงในบางธุรกิจปัจจัยการผลิตหลัก ก็คือ รถยนต์ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการขนย้าย ไม่ว่าจะเป็นสิ่งของหรือผู้คนเป็นบริการที่ต้องใช้ปัจจัยการผลิต “รถยนต์” อย่างกว้างขวาง ดังนั้น ราคารถยนต์จึงมีอิทธิพลสำคัญต่อต้นทุนการผลิต และมีส่วนกำหนดระดับค่าบริการหรือราคาสินค้าที่มีรถยนต์เป็นปัจจัยการผลิต ไม่มากก็น้อย ระดับค่าครองชีพต่ำสูงสำหรับชีวิตคนในเมือง จึงเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับราคารถยนต์ที่ซื้อขายกันในสังคมนั้น ๆ

ในขณะเดียวกัน การผลิตรถยนต์เป็นอุตสาหกรรมที่มีผลต่อเนื่องย้อนหลัง (backward linkage) ที่สำคัญ รถยนต์สำเร็จรูปมีส่วนประกอบย่อย ๆ ขึ้น แต่แต่ละส่วนประกอบก็มีกระบวนการผลิตที่มีผลต่อเนื่องย้อนหลังเช่นกัน ความเจริญรุ่งเรืองของอุตสาหกรรมรถยนต์คือการขยายตัวของอุตสาหกรรมชิ้นส่วนด้วย และถ้าอุตสาหกรรมชิ้นส่วนเป็นอุตสาหกรรมภายในประเทศ ผลทวีที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตก็เป็นผลทวีที่ดำรงอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีคุณค่ามหาศาลสำหรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ถ้าชิ้นส่วนรถยนต์จะต้องสั่งเข้าเกือบทั้งหมดหรือส่วนใหญ่แล้ว การขยายตัวของปริมาณการใช้รถยนต์ในประเทศ ก็จะเป็นการสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่อุตสาหกรรมชิ้นส่วนของต่างประเทศ และอาจเป็นสาเหตุสำคัญในการสร้างปัญหาดุลการค้าและปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลให้แก่ประเทศถ้าหากขาดมาตรการป้องกันที่ได้ผล

โดยสรุป รถยนต์เป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษ นโยบายเกี่ยวกับรถยนต์โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีจากรถยนต์ที่เหมาะสม จะต้องตระหนักถึงลักษณะข้างต้นทั้งหมด ถ้าไม่ต้องการให้นโยบายที่ประกาศใช้สร้างปัญหาต่าง ๆ ที่ไม่ได้คาดคิดไว้ กระบวนการคิดที่เป็นระบบและครอบคลุม เพื่อการกำหนดนโยบายจึงสำคัญมากสำหรับสินค้าตัวนี้

3. ประเด็นนโยบายที่ต้องวินิจฉัย

การตระหนักถึงมิติต่าง ๆ ของสิ่งที่เรียกว่ารถยนต์ ในแง่มุมที่ได้นำเสนอข้างต้น (ซึ่งในแง่หนึ่งก็ไม่ครบถ้วน แต่ก็ครอบคลุมประเด็นหลักสำหรับการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิผล) ทำให้ผู้สนใจในการกำหนดนโยบายรถยนต์สามารถหยิบยกประเด็นหลัก ๆ ที่ควรศึกษาหาข้อมูล

ประการแรก พิจารณาในกรอบของสังคมไทยที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ สมควรส่งเสริมให้ประชาชนคนไทยได้มีโอกาสเป็นเจ้าของรถยนต์มากที่สุดเท่าที่หน้ากันหรือไม่ นโยบายในส่วนนี้จะต้องวินิจฉัยโดยไม่ลืมประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้รถยนต์ นั่นคือ ปัญหาการจราจรที่จะเกิดขึ้นในเมือง ข้อสรุปสำหรับประเด็นนี้ จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดระดับภาษีที่เรียกเก็บจากรถยนต์ทั้งในส่วนที่เป็นทรัพย์สินและส่วนที่เป็นการใช้

ประการที่สอง ปัญหาการจราจรในบางเมืองที่รุนแรงยิ่งขึ้นจะมีมาตรการป้องกันอย่างไร และสำหรับเมืองต่าง ๆ ที่จะขยายตัวอย่างรวดเร็วอันเป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแล้ว จะมีมาตรการป้องกันไม่ให้มีปัญหารถจราจรได้อย่างไร ส่วนกรุงเทพมหานครที่กำลังประสบปัญหาระดับวิกฤติอยู่แล้วในปัจจุบัน ซึ่งอาจจะมีปริมาณรถเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วในอนาคตอันเป็นผลมาจากนโยบายลดภาษีรถยนต์

จะมีมาตรการแก้ไขปัญหาการจราจรอย่างไร

ประการที่สาม ถ้าหากรัฐบาลเห็นชอบกับการส่งเสริมให้คนไทยทั้งในเมืองและในชนบทได้มีโอกาสเป็นเจ้าของรถยนต์อย่างถ้วนหน้า รัฐบาลจะส่งเสริมให้มีการผลิตรถยนต์ภายในประเทศโดยบังคับใช้นโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมการประกอบรถยนต์ในประเทศไทยต่อไปอีกหรือไม่ ข้อเสนอสำหรับประเด็นนี้มีส่วนสำคัญในการกำหนดโครงสร้างภาษีนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปและชิ้นส่วนรถยนต์ การกำหนดระดับภาษีอื่น ๆ ที่เรียกเก็บจากรถยนต์ก็ได้รับอิทธิพลจากข้อสรุปในประเด็นนี้ ในขณะที่เดียวกัน ระดับอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ภายในประเทศ ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมชิ้นส่วนภายในประเทศ

ประการที่สี่ โดยที่รถยนต์เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญโดยเฉพาะสำหรับบริการหลาย ๆ ประเภทในระบบเศรษฐกิจ ความสำคัญของรถยนต์ในสถานภาพนี้ จะมีส่วนกำหนดระดับภาษีที่รัฐบาลจะเรียกเก็บจากรถยนต์ที่เป็นปัจจัยการผลิตหรือไม่ และอย่างไร การได้มาซึ่งข้อยุติในประเด็นนี้จะต้องพิจารณาลักษณะการใช้รถยนต์ที่ทำหน้าที่เป็นปัจจัยการผลิต แต่ก็ผสมผสานการใช้ในลักษณะบริโภคด้วย

ประเด็นนโยบายทั้งสี่นี้ เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้ว จะครอบคลุมมิติต่าง ๆ ของรถยนต์ที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อที่แล้ว การสรุปหาข้อยุติเกี่ยวกับมาตรการภาษีเพื่อสนองนโยบายทั้ง 4 ประเด็นข้างต้น จะทำให้รัฐบาลได้ระบบภาษีใหม่ที่เรียกเก็บจากรถยนต์ ซึ่งมีประสิทธิภาพในทุก ๆ แง่มุมพร้อม ๆ กัน สภาพเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นเมื่อพิจารณามาตรการภาษีเป็นด้าน ๆ หรือเพียงมิติเดียว

4. การเก็บภาษีเพื่อส่งเสริมการเป็นเจ้าของรถยนต์

รถยนต์เป็น "ปัจจัยที่ 5" สำหรับชีวิตสมัยใหม่ ชีวิตในสังคมปัจจุบันจะขาดความสะดวกสบายไปมากหากไม่มีรถยนต์เป็นพาหนะ ยิ่งเมืองที่พำนักมีพื้นที่กว้างขวางและมีความเจริญก้าวหน้ามาก การมีรถยนต์ส่วนตัวเป็นพาหนะจึงสื่อความจำเป็นสำหรับการติดต่อทั้งในด้านชีวิตธุรกิจและชีวิตสังคม ถ้าประเทศมีศูนย์ความเจริญมากขึ้น ทำให้สมาชิกของครอบครัวและญาติพี่น้องต้องกระจายไปตั้งรกรากในเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ การมีรถยนต์ใช้สำหรับการไปมาหาสู่กันก็เป็นความปรารถนาของทุกครอบครัว สภาพเช่นนี้เป็นสาเหตุที่ครอบครัวในประเทศที่เจริญแล้วเป็นครอบครัวที่มีรถยนต์ใช้กันเมื่อรายได้ของคนเหล่านี้อยู่ในระดับที่จะซื้อรถยนต์ได้ระดับรายได้ที่วันนี้ไม่จำเป็นต้องสูงมาก เพื่อมีรถยนต์ไว้ใช้สักคันหนึ่ง ถ้าราคารถยนต์ไม่สูงนักในประเทศนั้น ๆ

ในช่วงระยะที่ประเทศไทยกำลังเริ่มการพัฒนา รถยนต์อาจจัดเป็นของฟุ่มเฟือยรายการหนึ่ง แต่ทุกวันนี้เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า รถยนต์เป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะผู้ใช้ชีวิตในกรุงเทพมหานคร สำหรับคนไทยที่อยู่ในเมืองอื่น ๆ ของประเทศ รถยนต์อาจไม่ใช่สิ่งที่จำเป็น แต่ก็ไม่ควรมิการใช้ "คุณค่า" (value) ของใครคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งไปกำหนดว่า คนไทยที่อยู่ในต่างจังหวัดหรือคนฐานะปานกลางในกรุงเทพมหานครไม่ควรมียุโรปยนต์ส่วนตัวใช้ รถยนต์เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งที่ทุกคนมีสิทธิจะครอบครองเป็นเจ้าของถ้าหากสนใจ ลักษณะการใช้รถยนต์ของคนเหล่านี้ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณาแยกจากประเด็นความเป็นเจ้าของ และเป็นส่วนที่สามารถกำกับควบคุมให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม

ความคิดเช่นว่านี้สื่อแนวปฏิบัติเชิงนโยบาย ดังนี้ ถ้าความจำเป็นของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีเพื่อ

ระดมรายได้สูง ๆ ลดน้อยลง เมื่อระบบเศรษฐกิจเจริญขึ้นและรัฐบาลมีเงินคงคลังจำนวนมาก การลดหย่อนภาษีต่าง ๆ เพื่อให้คนไทยมีรายได้หลังภาษีสูงขึ้น ก็เป็นสิ่งที่สมควรกระทำอย่างยิ่ง การลดภาษีที่เก็บจากรถยนต์ ก็เป็นวิธีหนึ่งเพื่อทำให้ราคารถยนต์ถูกลง

ดังนั้น การลดอากรขาเข้ารถยนต์สำเร็จรูปและชิ้นส่วนรถยนต์ที่รัฐบาลได้มีมติไปแล้วจึงเป็นวิธีที่น่าสนับสนุน มาตรการนี้มีส่วนเพิ่มโอกาสของประชาชนที่จะได้ใช้รถยนต์ใหม่ง่ายขึ้น ส่วนผู้ที่ยังมีฐานะไม่สู้ดีและไม่พร้อมที่จะซื้อรถยนต์ใหม่ (ในราคาที่ลดลงแล้ว) ก็สามารถหาซื้อรถเก่าในราคาที่ลดลง อย่างไรก็ตาม การลดภาษีรถยนต์ครั้งนี้ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้คนชั้นกลางส่วนใหญ่ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของรถยนต์ เพราะราคาที่ลดลงแล้วนั้นยังเป็นราคาที่สูงอยู่

บนพื้นฐานที่เสนอแนวคิดข้างต้น การลดภาษีที่น่าพิจารณาในครั้งต่อไป คือ การลดภาษีการค้า (มิใช่เพิ่ม) หรือในกรณีการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้า ก็ไม่กำหนดภาษีสรรพสามิตรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ในอัตราที่สูง ซึ่งเมื่อรวมกับภาษีมูลค่าเพิ่มจะเทียบเท่ากับอัตราภาษีการค้าที่เก็บจากการขายรถยนต์ และชิ้นส่วนรถยนต์ในปัจจุบัน การลดภาษีรถยนต์ในลักษณะนี้จะเหมาะสมอย่างยิ่งถ้าระบบเศรษฐกิจอยู่ในสภาพที่ขยายตัวในอัตราสูงและฐานะการคลังของรัฐเอื้ออำนวย

5. ความไม่เหมาะสมของมาตรการคุมกำเนิดรถยนต์

จุดยืนที่น่าเสนอข้างต้นเป็นแนวคิดที่ตรงข้ามกับ “การคุมกำเนิดรถยนต์” ที่มีการเสนอโดยผู้บริหารไทยในอดีตและปัจจุบัน ที่มาของแนวคิดนี้มีพื้นฐานจากความกังวลที่มีต่อสภาพการจราจรในกรุงเทพมหานคร ซึ่งนับวันมีความรุนแรงมากขึ้น การจราจรติดขัดที่ทวีขึ้นทุกวันนี้มีผลจากจำนวนรถยนต์ที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูง ถ้าสามารถลดปริมาณรถยนต์ที่ใช้บนถนนในกรุงเทพมหานครได้ ปัญหาการจราจรก็จะบรรเทาลงได้ และหากมีมาตรการเสริมในด้านการจัดระบบการจราจรและการเพิ่มถนนประเภทต่างๆ ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครก็จะหมดไปในที่สุด

แนวคิดการคุมกำเนิดรถยนต์เป็นแนวคิดที่แคบ ผู้ที่มีแนวคิดเช่นนี้ผูกติดกับทัศนคติที่ว่า ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ ปัญหากรุงเทพฯ คือปัญหาทั่วประเทศไทย สำหรับคนกลุ่มนี้มาตรการที่แก้ปัญหากรุงเทพฯ ก็คือมาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

รถยนต์นั้นใช้เป็นพาหนะภายในเมืองและระหว่างเมือง ปัญหาการจราจรที่มีอยู่ในเมืองหนึ่งก็ไม่จำเป็นต้องเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่ในเมืองอื่น ๆ ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ลักษณะของปัญหาและความรุนแรงของปัญหา การเดินทางโดยรถยนต์ระหว่างเมืองก็ไม่ได้เป็นปัญหาเมื่อพิจารณาในกรอบของประเทศไทย แต่อาจมีปัญหาเฉพาะบางเส้นทางเท่านั้น และบางเวลาด้วยซ้ำไป การอ้างปัญหาการจราจร (ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ) เพื่อเป็นฐานเหตุผลในการคุมกำเนิดรถยนต์ จึงเป็นการอ้างที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง และขาดกรอบคิดที่เป็นระบบ

แม้จะอ้างว่า ข้อเสนอแนะการคุมกำเนิดรถยนต์จะใช้เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร แต่มาตรการนี้ก็ยากที่จะปฏิบัติให้ได้ผล หากเน้นประเด็นของการเป็นเจ้าของรถยนต์ ผู้ที่ต้องการหลีกเลี่ยงมาตรการนี้ก็ยังสามารถซื้อรถยนต์และจดทะเบียนรถยนต์ในเขตจังหวัดอื่น แล้วนำมาใช้ในกรุงเทพฯ การป้องกันการหลีกเลี่ยงข้อบังคับนี้จะต้องประกอบด้วยมาตรการอื่น ๆ อีกหลายมาตรการ ซึ่งทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบังคับปฏิบัติ

(enforcement cost) จำนวนสูงมาก จนไม่คุ้มที่จะทำ

และเมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปแล้ว การคุมกำเนิดรถยนต์ก็เท่ากับเป็นการให้โอกาสผู้ที่มีรถยนต์ส่วนตัว ใช้อยู่แล้ว (ทั้งผู้ที่มีรถยนต์มานานแล้ว และที่เพิ่งมีก่อนการใช้มาตรการดังกล่าว และทั้งผู้ที่มีรถยนต์หลาย ๆ คันในครอบครัว และผู้ที่มีรถยนต์เพียงคันเดียว) ได้เสถียรและความสะดวกที่คุ้นเคยกันมาหมดโอกาสหรือมีโอกาสบ้างเฉพาะบางกรณี (สุดแล้วแต่รายละเอียดของเงื่อนไขที่กำหนดขึ้น) ในแง่นี้แล้วก็กล่าวได้ว่า มาตรการคุมกำเนิดรถยนต์เป็นวิธีการของคนที่ไม่เห็นแก่ตัว กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสสำหรับคนที่มีความฐานะดีขึ้นและพร้อมที่จะเป็นเจ้าของรถยนต์เป็นครั้งแรก โดยเฉพาะเมื่อกำหนดเงื่อนไขว่าต้องนำรถเก่าไปแลกซื้อรถใหม่ เงื่อนไขลักษณะนี้ช่วยเกื้อกูลคนที่มีความมั่งคั่ง (wealth) ให้แก่คนกลุ่มนี้ผ่านการขายสิทธิ์ของการเป็นเจ้าของรถยนต์ให้แก่ผู้อื่น สิ่งที่ไม่มียุคค่า (รถเก่า) ก็ถูกสร้างมูลค่าขึ้นมา กลุ่มที่ต้องแบกภาระเพราะมาตรการเช่นนี้ ก็คือ กลุ่มที่ยังไม่เคยมีรถยนต์ใช้อยู่ก่อน

หากแม้ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขรถเก่าแลกรถใหม่ แต่การคุมกำเนิดรถยนต์ก็ย่อมต้องกำหนดมาตรการคัดเลือกว่า ใครควรจะมียุคค่าใหม่ได้ภายในจำนวนที่ถูกควบคุม ผู้ที่เสียประโยชน์จากมาตรการการควบคุม ก็หนีไม่พ้นกลุ่มผู้ที่ไม่เคยมีรถยนต์มาก่อน แต่มีความปรารถนาจะได้เป็นเจ้าของรถยนต์เมื่อฐานะทางเศรษฐกิจเอื้ออำนวย โดยนัยผู้ที่มีรถยนต์ในครอบครองอยู่แล้ว คือ กลุ่มผู้ที่ได้ประโยชน์จากการคุมกำเนิดรถยนต์

การคุมกำเนิดรถยนต์เพื่อลดปัญหาการจราจร (เฉพาะในพื้นที่ที่มีปัญหา) จัดเป็นมาตรการที่ได้ผล หากพิจารณาในแง่ของการไม่เพิ่มความรุนแรงของปัญหา แต่ในตัวเองก็ไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิผล (effective) ในการแก้ปัญหาการจราจร มาตรการที่ได้ผลกว่าในระยะยาว คือ มาตรการภาษีที่กำกับลักษณะการใช้รถยนต์ที่จะได้อภิปรายต่อไป

6. ปัญหาการจราจรกับปริมาณรถยนต์

ปริมาณรถยนต์ที่อยู่ในถนนในขณะใดขณะหนึ่งภายในเมืองหนึ่ง ๆ ย่อมมีส่วนสำคัญในการกำหนดปัญหาการจราจรที่ดำรงอยู่ในเมืองนั้น ๆ แต่การพิจารณาเพื่อบรรเทาปัญหาการจราจรในเมืองนั้น จะต้องตระหนักถึงประเด็นปลีกย่อยเพิ่มเติม นอกเหนือจากข้อสังเกตที่ว่า ปริมาณรถยนต์สัมพันธ์กับปัญหาการจราจร

ปริมาณรถยนต์ที่กล่าวถึงนี้เน้นปริมาณการใช้รถยนต์บนถนน ไม่ใช่ปริมาณรถยนต์ที่มีผู้ซื้อไปครอบครอง รถยนต์ที่ใช้ในขณะใดขณะหนึ่งบนถนนอาจน้อยกว่าหรือมากกว่า (หรือเท่ากันซึ่งมีโอกาสเกิดขึ้นน้อย) จำนวนรถยนต์ที่ซื้อมาครอบครองในเมืองนั้น ๆ มีรถยนต์จำนวนไม่น้อยที่จอดอยู่เฉย ๆ ไม่มีการใช้งาน หรืออาจมีการใช้งานในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ ในขณะเดียวกันก็มีรถยนต์จำนวนหนึ่งจากเมืองอื่นผ่านเข้ามาใช้ถนนอีกเมืองหนึ่งได้เช่นกัน นอกจากนี้แล้ว การควบคุมการใช้รถยนต์ไม่ใช่สิ่งเดียวกับการควบคุมปริมาณรถยนต์ที่ประชาชนมิได้ครอบครอง โดยนัยเดียวกัน มาตรการที่ควบคุมลักษณะการใช้รถยนต์ก็ไม่ใช่วิธีการที่ดีเดียวกับการใช้ควบคุมปริมาณรถยนต์ที่ประชาชนซื้อมาครอบครอง ความแตกต่างเช่นนี้มีนัยสำคัญต่อนโยบายที่รัฐบาลสมควรนำมาใช้

ลักษณะและปริมาณ (volume) ที่เป็นปัญหานั้น จะต้องวินิจฉัยภายในกรอบของเมืองเท่านั้น แต่ละเมืองหากจะมีปัญหาการจราจรแล้ว ก็จะมีปัญหาที่แตกต่างกันทั้งในแง่ของลักษณะและความรุนแรง แน่นอเนืองเมืองต่าง ๆ ในประเทศไทยอาจไม่มีปัญหาการจราจรเลยก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงสมควรจัดกลุ่มของเมืองเพื่อการอภิปรายประเด็นปัญหาการจราจร มาตรการแก้ไขหรือผ่อนคลายปัญหาการจราจรที่ไม่เหมือนกัน

พื้นฐานสำคัญที่สุดของปัญหาการจราจร คือ ระบบโครงข่ายถนนที่มีอยู่ในเมืองนั้น ๆ ปริมาณรถยนต์ที่มีใช้อยู่บนถนนเป็นตัวแปรที่ทำหน้าที่เป็นเชื้อ ทำให้ปัญหาที่เกิดจากจุดบกพร่องของระบบโครงข่ายถนนแปรสภาพการจราจรเป็น “ปัญหาการจราจร” ถ้าระบบโครงข่ายถนนในเมืองได้วางแผนและพัฒนากันอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับภาวะความเจริญของเมืองนั้น ๆ แล้ว ปริมาณรถยนต์ที่ใช้เพิ่มขึ้นในถนนจะไม่สร้างปัญหาการจราจรแต่ประการใด พิจารณาให้รอบและลึกยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาการจราจรของเมืองมีต้นตอมาจากการวางแผนพัฒนาเมืองที่ผิดพลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนของการวางแผนพัฒนาโครงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานหลักในเมือง

พิจารณาในกรอบของกรุงเทพมหานคร การที่ราคารถยนต์ใหม่ลดลงอันเนื่องมาจากการลดภาษีรถยนต์ของรัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องสื่อว่า จะมีการซื้อรถยนต์ใหม่เพิ่มขึ้นมาก ทำให้รถยนต์บนถนนมีมากขึ้นเป็นสัดส่วนกัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่า รถยนต์ใหม่ที่จะขายได้นั้นแม้ราคาจะต่ำลงไป ก็ไม่ทำให้คนชั้นกลาง (กลุ่มลูกค้าใหม่) มีโอกาสซื้อรถยนต์ใหม่ใช้แต่อย่างใด คนที่ซื้อรถใหม่ก็คือ ผู้ที่มีรถเก่าใช้อยู่แล้วในปัจจุบันนำรถเก่าไปขายเพื่อที่จะได้ใช้รถใหม่ในราคาที่ถูกลง หรือผู้ที่มีรถ (ค่อนข้าง) ใหม่หันไปซื้อรถยนต์คุณภาพสูงขึ้นเนื่องจากราคาลดลงไปพอสมควร วิธีการนี้ทำให้รถเก่าจำนวนหนึ่งที่เคยใช้บนถนนหายไปและแทนที่โดยรถใหม่

ในขณะเดียวกัน คนที่ไม่เคยมีรถยนต์ส่วนตัวใช้มาก่อนก็เริ่มมีโอกาสซื้อรถยนต์มาใช้ แต่คนกลุ่มนี้จะไม่อยู่ในวิสัยที่จะซื้อรถยนต์ใหม่ในราคาที่เท่ากับรถใหม่ปัจจุบัน (ที่ลดแล้ว) ดังนั้น โอกาสของการมีรถยนต์จึงอยู่ที่การซื้อมือสอง เนื่องจากมือสองมีปริมาณเพิ่มขึ้นและราคาลดลง อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้มีรถยนต์ใช้หน้าใหม่ไม่น่าจะสูงมากเท่ากับจำนวนรถยนต์ใหม่ที่ขายได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจดำรงอยู่เช่นในปัจจุบัน

โดยสรุป ปริมาณรถยนต์ในถนนกรุงเทพมหานครคงจะมีมากขึ้น แต่ไม่น่าจะเพิ่มขึ้นมากในอัตราสูง โดยเฉพาะในระยะสั้น และพิจารณาจากสมรรถนะในการประกอบรถยนต์สำเร็จรูปของผู้ผลิตในประเทศในปัจจุบัน ซึ่งไม่สามารถขยายได้อย่างรวดเร็ว การที่รถยนต์จะมีปริมาณมากขึ้นในอัตราสูงต่ำเพียงใดนั้น ก็ต้องพิจารณาประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโดยรวม และฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่มบุคคลที่กำลังจ่อคิวเข้าสู่วงจรของการเป็นเจ้าของรถยนต์

7. จุดเน้นเพื่อการแก้ปัญหาการจราจร : การกำกับการใช้ด้วยต้นทุนการใช้รถยนต์

ภายในกรอบของกรุงเทพมหานคร ประเด็นหลักของปัญหาการจราจรอยู่ที่การใช้รถยนต์จำนวนมาก ที่เกินสมรรถนะของระบบโครงข่ายถนนจะรองรับได้ ดังนั้น วิธีการที่เหมาะสมคือ มาตรการชะลอการใช้ (ไม่ใช่ชะลอการเป็นเจ้าของรถยนต์) รถยนต์ในเขตที่มีปัญหาการจราจรรุนแรงที่สุด การชะลอการใช้รถยนต์ ด้วยมาตรการที่มีประสิทธิผลก็คือ การทำให้การใช้รถยนต์มีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ทำให้ผู้ใช้รถยนต์จะต้องชั่งใจ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ต้นทุนในการใช้รถยนต์แต่ละเที่ยวแต่ละครั้ง (trip) คู่กับประโยชน์กับการใช้รถยนต์ ครั้งนั้น ๆ การตัดสินใจใช้รถยนต์เป็นของผู้เป็นเจ้าของรถยนต์ ไม่ใช่รัฐบาล รัฐบาลไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เจ้าหน้าที่คอยติดตามการใช้รถยนต์ในจุดต่าง ๆ ที่ห้ามไม่ให้มีการใช้รถ

ค่าใช้จ่ายในการใช้รถยนต์ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับค่าเสื่อมและค่าสึกหรอของรถยนต์ และเครื่องยนต์ต่อครั้งที่ใช้ ค่าน้ำมัน/ก๊าซเชื้อเพลิงที่จ่ายไปสำหรับการใช้รถยนต์ครั้งนั้น ค่าใช้จ่ายอื่น เช่น ค่าผ่านทางค่าผ่านทางที่ต้องเสียตามเส้นทางต่าง ๆ ค่าจอดรถที่ต้องเสีย เป็นต้น¹

ในเมืองที่มีถนนหนทางที่กว้าง ปริมาณรถมีไม่มาก การจอดรถก็สะดวก ทำให้ไม่มีใครนึกภาพออกว่า “ความไม่สะดวกของการจอดรถ” เป็นต้นทุนประเภทหนึ่งของการใช้รถยนต์ แต่ในเมืองที่มีปัญหาการจราจร การไม่ให้จอดรถตามริมถนน ตรวจจับในย่านที่มีปริมาณรถผ่านไปผ่านมาจำนวนมาก เพื่อคงปริมาณผิวการจราจรให้สูงไว้เสมอ เป็นการเพิ่มต้นทุนของการใช้รถยนต์ในสภาพใหม่นี้ เวลาที่ใช้ไปในการหาที่จอดรถจัดเป็นต้นทุนชนิดหนึ่ง ค่าจอดรถที่ต้องจ่ายเป็นรายนาที่รายชั่วโมงก็เป็นต้นทุนที่ชัดเจนมากขึ้นมาทันที ค่าใช้จ่ายส่วนนี้จะต้องทำให้สูงโดยนโยบายของรัฐ ต้นทุนที่สูงขึ้นนี้จะปรากฏเป็นตัวแปรหนึ่งของการตัดสินใจ ความไม่คุ้มค่าในการใช้รถยนต์เกิดบ่อยขึ้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประโยชน์ (เช่น ความสะดวกของการเดินทาง) ที่คงระดับเหมือนเดิม

ต้นทุนในการใช้รถยนต์อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจมีโอกาสถูกนำเข้าสู่ระบบการพิจารณาน้อย แต่ก็มีโอกาสบังเกิดขึ้นจริง คือ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเมื่อมีอุบัติเหตุ โดยเฉพาะรถชนกัน ซึ่งยังความเสียหายแก่ทั้งสองฝ่าย ถ้าประเทศไทยและกฎหมายไทยยอมรับ “ค่าของเวลาที่ต้องเสียไป” เพราะไม่มีรถยนต์ใช้ “ค่าความไม่สะดวกกายสะดวกใจ” เมื่อขาดรถยนต์ใช้หรือต้องใช้รถเช่าหรือรถโดยสารสาธารณะ นอกเหนือจากค่าซ่อมแซมที่ถูกชนแล้ว ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะสูงขึ้นมาก แม้ในกรณีที่ชนกันไม่รุนแรงนัก ต้นทุนนี้จะสูงขึ้นตามความสำคัญในหน้าที่การงานและภาระความรับผิดชอบของผู้ที่รถยนต์ถูกชน ทำให้ต้นทุนของการใช้รถยนต์สูงขึ้นจากเดิมมาก เนื่องจากปัจจุบันนี้ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุมักมองแต่เฉพาะที่ตัวรถ (ค่าซ่อม) หาได้พิจารณาค่าเสียหายในรูปอื่น ๆ (ในแนวที่เสนอ) ไม่

¹ ในที่นี้จะไม่กล่าวถึง “ค่าของเวลา” ที่เสียไปกับการเดินทาง ซึ่งจะต้องเกิดขึ้นไม่ว่าจะใช้วิธีการเดินทางในลักษณะใด เนื่องจากแนวการวินิจฉัย โดยนัย เน้นการตัดสินใจเลือกใช้รถยนต์หรือเลือกใช้การเดินทางโดยวิธีอื่น จึงสมมติเพื่อสะดวกในการวิเคราะห์ว่า การเดินทางกระทำกิจครั้งหนึ่ง ๆ ต้องเสียเวลาเท่ากัน แน่ชอน ในชีวิตจริง ถ้ามีทางเลือกให้เลือกได้แล้ว ประโยชน์จากการออมเวลาที่เสียไปกับการเดินทาง จะเป็นตัวแปรหลักในการตัดสินใจด้วย

พิจารณาในกรอบของปัญหาที่วิเคราะห์ การเพิ่มราคาน้ำมัน/ก๊าซที่ต้องใช้ก็ดี และ/หรือการเพิ่มค่าใช้จ่ายอื่นในรูปค่าผ่านทางผ่านถนนต่าง ๆ ก็ดี จะทำให้ต้นทุนการใช้รถยนต์สูงขึ้น เมื่อกำหนดระดับประโยชน์จากการใช้รถยนต์คงที่ ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นนี้จะทำให้ความน่าสนใจใช้รถยนต์ส่วนตัวน้อยลง อัตราการใช้รถยนต์ต่อวัน (ต่อหน่วยเวลาอื่นก็ได้) ก็จะลดลง อิทธิพลของโครงสร้างค่าใช้จ่ายต่อการใช้รถยนต์เป็นที่ประจักษ์ชัดทั่วโลก สิ่งที่เหมาะสมก็คือ แม้ผู้คนจะมีรถยนต์อยู่ที่บ้าน แต่การใช้รถยนต์ก็ถูกอิทธิพลของต้นทุนการใช้รถยนต์ต่อครั้งเสมอ สภาพเช่นนี้อาจสังเกตไม่เห็นถ้าพิจารณาอย่างผิวเผิน ณ จุดเวลาหนึ่ง ๆ แต่จะสังเกตเห็นได้ชัดเจนเมื่อพิจารณาพฤติกรรมนี้เป็นช่วงเวลาที่ยาวขึ้น ดังนั้นการเพิ่มราคาน้ำมัน/ก๊าซ การเก็บ (ถ้ายังไม่เคย) ค่าผ่านทางให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และการเก็บค่าผ่านทางเข้าสู่ใจกลางเมือง ก็จัดเป็นมาตรการที่สำคัญในการชะลออัตราการใช้รถยนต์ได้

8. การมีทางเลือกอื่น : วิธีลดความน่าสนใจในการใช้รถยนต์

เมื่อพิจารณาประกอบกับ “ทางเลือก” อื่น ๆ เช่น การใช้รถโดยสารประจำทาง (ที่มีประสิทธิภาพ) การใช้รถรางไฟฟ้า การใช้รถไฟฟ้าชานเมือง การใช้รถแท็กซี่ (ที่คล่องตัวมากขึ้น) เป็นต้น ซึ่งมีความสะดวกสบายในหลาย ๆ ลักษณะ ในขณะที่ค่าบริการก็ยังอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก การใช้รถยนต์ (ที่มีโครงสร้างประโยชน์และค่าใช้จ่ายตามแนวที่ได้อภิปรายข้างต้น) ก็เป็นทางเลือกที่มี “ความน่าสนใจ” น้อยลงไปอีก การจะเลือกใช้รถยนต์เป็นทางเลือกสำหรับการเดินทางจะเกิดขึ้นในอัตราที่น้อยลง นั่นคือ ผู้ใช้รถยนต์จะต้องวิเคราะห์ด้วยความมั่นใจแล้วว่ามันคุ้มค่าจริง ๆ เมื่อใช้รถยนต์ส่วนตัว

ยิ่งขยาย “ทางเลือก” อื่น ๆ ให้มากขึ้น เช่น ความสะดวกในการติดต่อสื่อสารผ่านโทรศัพท์และโทรสาร โดยค่าใช้จ่ายของวิธีการทั้งสองนี้มีระดับไม่สูงนัก ทำให้ประโยชน์สุทธิของทางเลือกทั้งสองวิธีนี้มีมูลค่าที่สูงขึ้น ความน่าสนใจของการเลือกใช้รถยนต์ก็จะลดลงไปอีก

โดยนัยของข้ออภิปรายในสองย่อหน้าข้างต้น การมี (availability) ทางเลือกที่ใช้ได้ดี (effective alternatives) เป็นมาตรการสำคัญในการแก้ปัญหาการจราจร โดยผ่านการทำให้ความน่าใช้ (ความคุ้มค่า) ของรถยนต์ส่วนตัว (ในแต่ละเที่ยว) ลดน้อยลง การใช้รถยนต์มากของชาวกรุงเทพฯ ในปัจจุบันมีต้นเหตุหลักประการหนึ่งจากการไม่มีทางเลือกหลากหลายที่น่าเลือกที่ใช้นั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้ การพัฒนาทางเลือกที่ใช้ได้ดีควรจะเป็นนโยบายเร่งด่วนและควรเร่งด่วนกว่าการลดภาษีรถยนต์ (แม้จะดีในตัวเอง) เสียด้วยซ้ำไป

อนึ่ง โครงสร้างต้นทุนการใช้รถยนต์ที่กล่าวถึงในหัวข้อที่ 7 และ 8 นี้ ไม่จำเป็นต้องมีเอกภาพทั่วประเทศ โดยเฉพาะการใช้สภาพกรุงเทพมหานครเป็นกรอบของการตัดสินใจเลือกมาตรการที่ใช้สำหรับทั้งประเทศ โครงสร้างต้นทุนการใช้รถยนต์มีองค์ประกอบอยู่หลายตัว แต่ละตัวปรับสภาพให้แตกต่างกันได้ตามสภาพของการจราจรของเมืองนั้น ๆ ซึ่งก็แตกต่างกันไป เช่น ค่าผ่านทางเข้าใจกลางเมืองจะเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับกรุงเทพมหานคร แต่ไม่เหมาะสมในเมืองอื่น ๆ การห้ามจอดรถบนถนนในกรุงเทพฯ โดยผลักดันให้ไปจอดในสถานที่จอดรถของบริษัท หรือบริการจอดรถของเอกชนอาจเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมสำหรับเมืองหลักต่าง ๆ มากเท่ากับการเก็บค่าจอดรถริมถนน ส่วนการเก็บภาษีเชื้อเพลิง (น้ำมัน/ก๊าซ) ในระดับที่ค่อนข้างสูง โดย

ให้สอดคล้องกับต้นทุนในการสร้างและบำรุงถนนก็เป็นมาตรการที่ประยุกต์ใช้ได้ทั่วประเทศ² เป็นต้น

9. ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนรถยนต์ประจำปี : แนวที่ควรจัดเก็บ

มาตรการการปรับเปลี่ยนโครงสร้างต้นทุนการใช้รถยนต์ที่สำคัญมากวิธีหนึ่ง ก็คือ การเพิ่มค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนรถยนต์ประจำปี หรือที่เรียกง่าย ๆ ว่า “ภาษีป้าย” ค่าธรรมเนียมหรือภาษีป้ายนี้ควรพิจารณาเป็นค่าใช้จ่ายในการใช้รถยนต์ประจำปี แม้ว่าพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว อาจถูกจัดให้เป็นค่าใช้จ่ายในการเป็นเจ้าของรถยนต์ เนื่องจากเก็บจากผู้เป็นเจ้าของรถยนต์ ไม่ว่าจะรถยนต์คันนั้นจะจอดอยู่ในโรงรถตลอดปี หรือถูกนำไปใช้งานบ้างบางโอกาสหรือตลอดเวลา ผู้เขียนมีความโน้มเอียงที่จะมองว่า เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปแล้ว ค่าธรรมเนียมที่ว่าเป็น “ต้นทุนในการใช้รถยนต์” ถ้าเราซื้อรถยนต์มาครอบครองและไม่คิดว่าจะใช้ขับได้เลย การจดทะเบียนรถก็ไม่จำเป็น (ในเชิงเหตุผล ไม่ใช่ในเชิงกฎหมาย) เพราะไม่มีใครสนใจว่าไม่ได้จดทะเบียนรถประจำปีตามที่กฎหมายบังคับไว้ แต่เนื่องจากต้องนำไปใช้บนถนนหลวง โอกาสที่จะถูกจับกุมเสียค่าปรับเกิดขึ้นได้ การจดทะเบียนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในแง่ตัวเอง ค่าธรรมเนียมนี้จึงถูกมองเป็นค่าใช้จ่ายในการใช้รถยนต์ ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายในการเป็นเจ้าของรถยนต์

โดยที่ค่าธรรมเนียมนี้เป็นค่าธรรมเนียมประจำปี อัตราที่จัดเก็บจึงอยู่ในระดับที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่า (ราคา) ของรถยนต์ อัตรานี้จึงสามารถปรับเปลี่ยนได้ในทิศทางที่เพิ่มขึ้น และเมื่อถึงออกมาพิจารณาเป็นเอกเทศจากมูลค่าของรถยนต์ การปรับเปลี่ยนระดับค่าธรรมเนียมจึงเป็นการกำกับต้นทุนค่าใช้จ่ายของการใช้รถยนต์ในรอบปี (หรือเฉลี่ยออกเป็นต้นทุนของการใช้รถยนต์ต่อครั้งในรอบปี) เมื่อผนวกค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เข้ากับค่าใช้จ่ายส่วนอื่น ๆ ของการใช้รถยนต์แล้ว ต้นทุนการใช้รถยนต์ก็จะสูงขึ้นไปอีก (มากน้อยสุดแล้วแต่ค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บ)

ดังนั้น แม้ว่าราคารถยนต์จะถูกลง ทำให้การเป็นเจ้าของรถยนต์เป็นสิ่งที่น่าสนใจ ยิงรถยนต์ถูกมองเป็นสัญลักษณ์ของผู้สำเร็จหรือผู้มีฐานะอีกด้วย ความน่าสนใจของการได้เป็นเจ้าของรถยนต์ก็มีมากขึ้น แต่เมื่อผู้สนใจซื้อทรัพย์สินประเภทนี้ได้ตระหนักด้วยว่า ต้นทุนค่าใช้จ่าย (รวมค่าธรรมเนียมแล้ว) ในการใช้รถยนต์เพิ่มขึ้น เขาอาจมีความสนใจซื้อรถยนต์ในระดับที่น้อยลงก็ได้

แม้ว่าความน่าสนใจซื้อรถยนต์ยังคงสูงอยู่ทำให้เขาซื้อรถยนต์ไปแล้ว แต่ค่าธรรมเนียมที่สูงซึ่งทำให้ค่าใช้จ่ายรถยนต์ต่อครั้งของการใช้สูงขึ้น ความคุ้มค่าที่จะใช้รถยนต์ต่อครั้งก็จะมีจำนวนครั้งที่ลดลง นั่นคือปริมาณรถยนต์ที่ใช้ในถนนแต่ละวันก็จะน้อยลงโดยเฉลี่ย (แม้การซื้อรถยนต์มาเป็นสมบัติจะมีจำนวนมากขึ้น)

ดังนั้น ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนรถยนต์ประจำปี ควรได้รับการพิจารณาเป็นเครื่องมือกำกับพฤติกรรมการใช้รถยนต์เป็นสถานแรก ส่วนการมองว่าเป็นวิธีเก็บภาษีวิธีหนึ่งเพื่อได้เงินไปสร้างและบำรุงรักษาถนนควรเป็นจุดเน้นรองลงมา

² มาตรการลักษณะหลังนี้ไม่ได้ขัดกับนโยบายการให้ราคาน้ำมัน/ก๊าซลอยตัวที่ประกาศใช้เมื่อต้นเดือนมิถุนายน 2534 ระดับภาษีเชื้อเพลิงที่เสนอให้เก็บ “ค่อนข้างสูง” เน้นการควบคุมกำกับการใช้รถยนต์ และต้นทุนในการใช้บริการถนนสาธารณะ แม้ว่าน้ำมัน/ก๊าซจะเป็นปัจจัยการผลิต ราคาเชื้อเพลิงที่ถูกผลักให้สูงขึ้นบ้าง (เนื่องมาจากการเก็บภาษีเชื้อเพลิงสูงขึ้น) จะมีส่วนทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นได้ แต่ผลกระทบสุทธิขึ้นอยู่กับกระบวนการผลิตสินค้าและการทดแทนปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เป็นสำคัญ

ค่าธรรมเนียมที่ถูกจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนั้นถูกมองเป็นเครื่องมือการระดมทรัพยากร (เป็นรายได้ของรัฐบาลระดับท้องถิ่น) เพียงอย่างเดียว และไม่ใช่เครื่องมือที่สำคัญในด้านนี้ด้วยซ้ำไป การกำหนดระดับค่าธรรมเนียมและตัวแปรที่ใช้ในการกำหนดค่าธรรมเนียมจึงไม่เหมาะสม ในฐานะที่เป็นเครื่องมือกำกับการใช้รถยนต์สมควรเริ่มต้นจากฐานคิดที่ว่า การใช้รถยนต์เกี่ยวข้องกับประเด็นอะไรบ้างในเมืองต้น การใช้รถยนต์ทำให้เกิดความต้องการระบบถนน ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างและการบำรุงรักษา ดังนั้นจะต้องพิจารณาค่าใช้จ่ายส่วนนี้ในการกำหนดค่าธรรมเนียม (และการกำหนดภาษีน้ำมัน/ก๊าซที่ใช้กับรถยนต์) การใช้รถยนต์ทำให้เกิดต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์และเจ้าหน้าที่กำกับและบังคับปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เหล่านี้ ซึ่งจัดเป็นค่าใช้จ่ายประเภทหนึ่งของการใช้รถยนต์บนถนน (แม้จะไม่ใช้ทั้งหมดเนื่องจากการใช้ระบบคมนาคมลักษณะอื่น เช่น รถไฟ เป็นต้น) นอกจากนี้ การใช้รถยนต์ก็มีส่วนทำให้เกิดปัญหามลภาวะ (pollution) ทั้งในรูปของ “ความคับคั่งของการจราจร” (traffic congestion) และอากาศเป็นพิษ ค่าใช้จ่ายในการแก้ปัญหาเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้รถยนต์ ดังนั้น ค่าธรรมเนียมจึงควรสะท้อนถึงค่าใช้จ่ายประเภทนี้บ้าง (ในกรณีที่ไม่สามารถเก็บได้ครบถ้วนผ่านมาตรการการเก็บ “ค่าผ่านทาง” “ค่าเข้าเมือง” และผ่านมาตรการพิเศษในรูปภาษีเชื้อเพลิงที่ใช้กับรถยนต์ ฯลฯ)

การตระหนักถึงค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ทำให้สามารถกำหนดโดยประมาณรายได้จากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนรถยนต์ประจำปีที่รัฐบาลสมควรจัดเก็บให้ได้ในรอบปีหนึ่ง ๆ และสามารถนำมาเป็นกรอบพิจารณาค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บจากรถยนต์เป็นต้น ๆ ไป

อย่างไรก็ตาม ระดับค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บนี้ไม่น่าจะสูงถึง 20,000/30,000 บาทต่อปีอันเป็นตัวเลขที่เสนอให้เก็บกันในสื่อมวลชน ค่าธรรมเนียมระดับนี้จะสร้างปัญหากับผู้มีรถยนต์อย่างแน่นอน โดยเฉพาะผู้ที่มีฐานะปานกลางหรือผู้ที่ไม่ใช่เศรษฐีเงินล้าน ภาษีระดับนี้ซึ่งต้องจ่ายเป็นเงินก้อน (แม้จะกระจายเป็น 3-4 งวดก็ตาม) จะเป็นภาระที่สูงมากเมื่อผนวกกับภาษีอื่น ๆ ที่บุคคลต้องเสียให้แก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากจิตวิทยาของการเสียภาษี มาตรการที่ให้ผู้ใช้รถยนต์มีส่วนแบกภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการจัดหาระบบถนนและการรักษากฎเกณฑ์การจราจรนั้น ควรเป็นมาตรการที่ทยอยเก็บจากผู้ใช้รถยนต์ในขณะที่มีส่วนสร้างค่าใช้จ่ายนั้น ๆ (นั่นคือ ได้รับประโยชน์จากบริการที่เกิดขึ้นได้เพราะค่าใช้จ่ายดังกล่าว)

ประเด็นสำคัญที่ควรอภิปรายณที่นี้ด้วยก็คือ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้สมควรอิงฐานอะไรในการคำนวณ ซึ่งสามารถสะท้อนถึงระดับสัมพัทธ์ที่รถยนต์แต่ละประเภทและขนาดมีส่วนสร้างค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องเสีย และมีส่วนสร้างปัญหามลภาวะให้กันและกัน ในขณะเดียวกันฐานในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้ก็ยังสามารถสอดคล้องกับ “ความสามารถที่จะเสีย (ค่าธรรมเนียม)” (ability to pay) ได้ดีอีกด้วย

ฐานที่มีข่าวในสื่อมวลชนว่ากระทรวงการคลังจะพิจารณานำมาใช้ฐานหนึ่ง คือ ราคารถยนต์ การใช้ราคาซื้อขายของรถยนต์เป็นฐานในการกำหนดระดับค่าธรรมเนียมที่ต้องเสียเป็นวิธีการที่สร้างปัญหาการจัดเก็บ (เพิ่มขึ้น) และเป็นแหล่งของความไม่เป็นธรรมได้ง่าย ราคารถยนต์แต่ละปีก็แตกต่างกัน ซึ่งเกิดจากภาวะการแข่งขันในตลาดในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ของปี และเกิดจากภาวะทางเศรษฐกิจ ราคารถยนต์แตกต่างกันตามยี่ห้อและความสนใจ/ความมั่นใจของผู้ซื้อที่มีให้กับยี่ห้อหนึ่ง ๆ ราคาของยี่ห้อหนึ่ง ๆ นั้นก็ยิ่งแตกต่างกันไปตามอุปกรณ์ที่ติดตั้งในรถยนต์คันนั้น ซึ่งมักเป็นไปตามความต้องการของผู้ซื้อแต่ละราย ไม่ว่าจะป็นรถใหม่หรือรถเก่า สภาพเช่นนี้เป็นปัญหาที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดราคามาตรฐานของรถยนต์ เพื่อการกำหนดค่า

ธรรมเนียมที่จะต้องเสีย แต่ปัญหาของรถเก่าหรือรถมือสองมีความรุนแรงกว่ารถใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อตระหนักถึงค่าเสื่อมราคาของรถเก่า (ยี่ห้อเดียวกัน ขนาดซีซีเท่ากัน และราคาแรกซื้อเท่ากัน) ที่แตกต่างกันไปตาม “ความทรุดโทรม” ของรถ ประวัติของการใช้รถคันนั้น ๆ และจำนวน “มือ” ที่ใช้รถคันนั้น ๆ

ยิ่งแจกแจงประเภทของรถยนต์เพื่อกำหนดราคามาตรฐานมากประเภทเพียงใด ปัญหาการบริหารการจัดเก็บก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น แต่ถ้าไม่จำแนกประเภทรถยนต์ให้เหมาะสม ความไม่เป็นธรรมก็จะมีมากขึ้น และถ้าแก้ปัญหาการบริหารจัดเก็บโดยใช้ฐานราคาใหม่ เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมของรถมือสอง (นั่นคือ ยึดราคาแรกซื้อเป็นฐานประเมินตลอดชีวิตของรถคันนั้น) ภาวะความไม่เป็นธรรมก็มีได้ลดลงแต่อย่างใด

สำหรับความคิดที่จะให้ผู้ใช้น้ำมันราคาแพงมาก ๆ เสียภาษีสูง ๆ นั้น แทนที่จะเก็บผ่านค่าธรรมเนียมสมควรเก็บผ่านภาษีสรรพสามิตโดยใช้อัตราตามมูลค่า จะเป็นอัตราเดียวหรืออัตราที่กำหนดไว้แล้วแต่จุดมุ่งหมายของนโยบาย และเก็บจากการซื้อรถยนต์ที่นำเข้าและที่ผลิตในประเทศ การเก็บครั้งเดียว ณ เวลาที่ซื้อตามราคาจากผู้ซื้อต้องจ่ายหลีกเลี่ยงปัญหาการเปลี่ยนแปลงของราคาอันเนื่องมาจากอายุของรถและลักษณะการใช้งาน การใช้ภาษีสรรพสามิตเช่นนี้จะเหมาะสมยิ่งขึ้นเมื่อมีการใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้า

ในเชิงสรุป ฐานที่เหมาะสมสำหรับการเก็บค่าธรรมเนียมตามเงื่อนไขที่เสนอข้างต้น คือ ฐานสมรรถนะของรถยนต์ (ซีซี) และน้ำหนักของรถ³ สมรรถนะของเครื่องยนต์จะสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับมูลค่าของรถยนต์ ผู้เป็นเจ้าของรถยนต์ซีซีสูงโดยทั่วไปก็จะเป็นบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าผู้เป็นเจ้าของรถยนต์ซีซีต่ำ ในขณะเดียวกัน น้ำหนักของรถยนต์ก็เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความหนาของผิวถนนและโครงสร้างของสะพานที่ใช้การได้ และเป็นตัวการสำคัญในการกำหนดค่าสึกหรอของผิวถนนเช่นกัน ความหนาและความสึกหรอของถนนมีอิทธิพลต่อระดับต้นทุนของการสร้างถนนและสะพาน และค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ฐานทั้งสองนี้เพียงพอที่จะเชื่อมโยงกับระดับค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาระบบโครงข่ายถนนและการจราจร (นั่นคือ จำนวนเงินค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลควรเก็บได้ในแต่ละปี) เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะจัดเก็บจากรถยนต์คันหนึ่ง ๆ ได้เป็นอย่างดี โดยไม่ต้องนำฐานที่เป็นปัญหา ดังเช่นราคาเครื่องยนต์เข้ามาใช้แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาแนวคิดที่ได้นำเสนอไปแล้วในช่วงต้น ๆ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้ควรเป็นสภาพเดียวกัน ไม่ว่าจะป็นรถยนต์ใหม่หรือรถเก่า/มือสอง ความแตกต่างระหว่างรถใหม่กับรถเก่ามีส่วนสำคัญในการกำหนดมูลค่าของรถยนต์ และค่าบำรุงรักษาสถานภาพรถยนต์เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ได้ผล แต่ไม่มีส่วนกำหนดภาระที่แตกต่างกันในแง่ของการใช้ถนน นั่นคือ รถเก่ามือสองหรือรถใหม่ต่างก็สร้างภาระให้แก่สังคมเหมือนกัน เมื่อนำมาใช้ขับขี่ในถนน

ผู้เชี่ยวชาญบางท่านอาจเห็นว่า รถเก่าเจ้าของเดียวหรือรถมือสองมีโอกาสเสียกลางถนนมากกว่าทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดได้ ซึ่งในแง่นี้แล้วก็เป็นภาระที่สร้างภาระให้แก่สังคมที่สูงกว่ารถใหม่อย่างเห็นได้ชัด พิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว ข้อสังเกตนี้ก็ถูกต้อง แต่สภาพการเสียของรถยนต์ไม่ใช่อยู่ที่ความเก่าหรือความแก่ในตัวมันเอง แต่อยู่ที่การขาดการบำรุงรักษาอย่างเป็นปกติวิสัย ถ้ามีการบำรุงรักษาให้คงสภาพที่ใช้การ

³ ในที่นี้จะอภิปรายเหตุผลเพียงย่อ ๆ เท่านั้น เพราะมิใช่เจตนารมณ์ของบทความที่จะเสนอรายละเอียดของการกำหนดค่าธรรมเนียมและระดับที่สมควรจัดเก็บ

ได้อย่างเต็มที่ (เช่น ตรวจสอบสภาพรถและเครื่องยนต์อยู่เสมอ ปรับเปลี่ยนเครื่องยนต์เก่าที่ทรุดโทรมมากด้วยเครื่องยนต์ที่ใหม่ขึ้น ฯลฯ) ความแตกต่างในส่วนนี้ระหว่างรถเก่ากับรถใหม่ก็จะหมดไป ปัญหาที่พบในประเทศไทยคือ การจดทะเบียนประจำปีรถยนต์เก่าไม่ต้องการตรวจสอบสภาพรถยนต์แต่อย่างใด และก็ไม่มีกฎระเบียบที่ควบคุมให้รถยนต์ที่มีอายุการใช้งาน (เช่นเกิน 2 ปีขึ้นไป) ต้องมีการบำรุงรักษาตามมาตรฐานการใช้รถยนต์ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ด้วยเหตุนี้เองจึงมีรถเก่าเสียดกลางถนนเป็นประจำ

การที่รัฐบาลมีกฎบังคับและกำกับให้ผู้ครอบครองรถเก่าต้องบำรุงรักษารถยนต์ของตนให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดีเสมอ เท่ากับเป็นการทำให้ต้นทุนการใช้รถเก่าต่อเที่ยวที่ใช้มีระดับที่สูงขึ้นไปอีกเมื่อเปรียบเทียบกับรถใหม่ ในระยะยาว ผู้มีรถยนต์เก่าจะนำรถเก่าไปเปลี่ยนเป็นรถใหม่ในช่วงเวลาเพียงไม่กี่ปีตามลักษณะของค่าบำรุงรักษาและระดับรายได้ของผู้เป็นเจ้าของรถเก่า

โปรดสังเกตว่า การเสนอให้เก็บรถยนต์ใหม่/เก่า ในอัตราที่เท่ากันสำหรับค่าธรรมเนียมจดทะเบียนรถยนต์ประจำปี มีฐานเหตุผลจากการพิจารณาต้นทุนที่ก่อให้เกิดขึ้นในการใช้ถนน ซึ่งในกรณีนี้เท่ากัน ไม่ใช่เน้นความใหม่/เก่าในตัวมันเอง และไม่ใช่อำนาจการบังคับให้ผู้เป็นเจ้าของรถเก่าหันไปเปลี่ยนใช้รถใหม่ ดังที่เสนอกันในสื่อมวลชน การที่บุคคลยังคงใช้รถเก่าแทนการใช้รถใหม่นั้น ไม่ได้อยู่ที่การพิจารณาประเด็นความแตกต่างของค่าธรรมเนียมที่ต้องเสียประจำปี แต่เนื่องจากความสามารถที่จะซื้อรถใหม่ไม่สูงนัก เมื่อพิจารณาจากรถยนต์ที่ดำรงอยู่ตลอดเวลาที่ผ่านมา การที่จะโน้มน้าวให้ประชาชนหันไปสนใจรถใหม่แทนการใช้รถเก่าอย่างได้ผลนั้น ไม่ใช่อยู่ที่ค่าธรรมเนียมที่เท่ากัน แต่อยู่ที่ราคารถยนต์ใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน รวมทั้งมาตรการบังคับให้ผู้เป็นเจ้าของรถเก่าต้องมีการตรวจสอบสภาพรถและมีการบำรุงรักษาที่เหมาะสม ตลอดจนค่าปรับสำหรับรถยนต์ที่เสียดกลางถนน มาตรการชุดหลังนี้ทำให้การมีรถเก่าใช้งานเสียค่าใช้จ่ายในการใช้ที่สูงขึ้น แต่ตัวมันเองคงไม่สามารถโน้มน้าวให้ผู้เป็นเจ้าของรถเก่าหันไปใช้รถใหม่ トラาบใดที่ราคารถใหม่ยังอยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รายปีของบุคคลเหล่านี้

10. การคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์และการเก็บภาษี

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การจัดเก็บภาษีรถยนต์ที่ผ่าน ๆ มานั้นเป็นการจัดเก็บภาษีที่เน้นการโอบอุ้มอุตสาหกรรมรถยนต์ที่ผลิตในประเทศ การโอบอุ้มอุตสาหกรรมรถยนต์มีในสองลักษณะสำคัญ คือ การจัดเก็บภาษีศุลกากรนำเข้าทั้งรถยนต์สำเร็จรูปและชิ้นส่วนรถยนต์ในอัตราสูงมาก (อัตราเหล่านี้มีแสดงไว้ในตารางที่ 1) และการห้ามนำเข้ารถยนต์ขนาดเล็ก (ต่ำกว่า 2,300 ซีซี) ประการหนึ่ง และการให้สิทธิประโยชน์แก่โรงงานประกอบรถยนต์และการบังคับใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศ (local content) สำหรับรถยนต์สำเร็จรูปที่ประกอบในประเทศไทยอีกประการหนึ่ง

แต่การปกป้องอุตสาหกรรมรถยนต์และอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องที่มาจากสองลักษณะนี้ไม่ได้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ เมื่อพิจารณาจากผลประโยชน์ของผู้บริโภคและสังคมส่วนรวม สิ่งที่รัฐประสบความสำเร็จ คือ การทำให้ราคารถยนต์ที่ผลิตภายในประเทศแพงขึ้นอย่างผิดวิสัยปกติ และการทำให้ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายทั้งหลายมีกำไรจำนวนมาก โดยผู้ประกอบการเหล่านี้ส่วนหนึ่งก็คือบริษัทญี่ปุ่นที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย

การที่อุตสาหกรรมรถยนต์ไม่เจริญเติบโตในอัตราสูงเท่าที่ควร มีผลสำคัญเบื้องต้นจากการขาดคู่แข่งจากภายนอกประเทศ (แม้จะมีการแข่งขันภายในประเทศในหมู่ผู้ประกอบการรถยนต์ยี่ห้อต่าง ๆ ในลักษณะหนึ่งก็ตาม) ทำให้ขาดแรงกดดันที่จะพัฒนาคุณภาพของรถให้สูงขึ้น และ/หรือลดราคารถยนต์ให้ถูกลงสอดคล้องกับคุณภาพของรถ การห้ามการนำเข้ารถยนต์ขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซีและการเก็บภาษีนำเข้าที่สูงมากสำหรับรถยนต์เกิน 2,300 ซีซี (ทั้งเก่าและใหม่) ปิดโอกาสการสร้างภาวะการแข่งขันอย่างสิ้นเชิง ในขณะเดียวกันโดยที่ระบบเศรษฐกิจไทยก็ขยายตัวเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ทำให้อุปสงค์รถยนต์ (ทุกประเภท) ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่อุปทาน (จากแหล่งภายในประเทศ) ไม่ได้ขยายตัวเท่าที่ควร (เนื่องจากมาตรการการชะลอการขยายตัวของผู้ประกอบการ และการสร้างภาวะความขาดแคลนเทียม) ทำให้ราคารถยนต์ถูกผลักดันให้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงนี้เองเงินเยนของญี่ปุ่นก็แข็งตัว ทำให้ชิ้นส่วนต่าง ๆ ที่มาจากญี่ปุ่นพลอยมีราคาสูงขึ้นไปเช่นกัน เพิ่มแรงดันให้ราคารถยนต์ทั้งยี่ห้อญี่ปุ่นและยุโรปเพิ่มสูงขึ้นไปอีก เนื่องจากรถยนต์เป็นสินค้าประเภท superior good ที่ประชาชนจะหันไปซื้อมากขึ้นเมื่อรายได้สูงขึ้น ดังนั้น การที่รายได้ของคนไทยสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว สภาพของตลาดรถยนต์ซึ่งเกิด “ความขาดแคลน” อยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิด “ตลาดซื้อขายใบจอง” ในอุตสาหกรรมรถยนต์

พฤติกรรมของผู้ประกอบการที่พยายามแสวงหากำไรให้มากที่สุดในการทำงานด้านจัดเป็นสภาพปกติ ความไม่ปกติอยู่ที่รัฐบาลชุดต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่ผ่านมากลับไม่จริงจังที่จะแก้ไขสภาพตลาดเช่นว่านี้ แต่เมื่อพิจารณาหูลึกลงไปแล้ว ผู้บริหารชั้นนำของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ผ่านมามีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมรถยนต์ ทั้งในรูปที่เป็นเจ้าของหรือที่ได้รับอิทธิพลผ่าน “ธุรกิจการเมือง” รัฐบาลได้ใช้ปัญหาการจลาจลซึ่งเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครเป็นเหตุผลหรือข้ออ้างเพื่อจะได้ไม่เร่งรัดการขยายตัวของอุตสาหกรรมรถยนต์ หรือภาวะปัญหาการจลาจลได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางทำให้เกิดความกังวลไม่ยอมให้เร่งรัดการผลิตในจำนวนที่มากขึ้น

การเลิกการคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์โดยการลดภาษีนำเข้า และการยกเลิกการห้ามนำเข้ารถยนต์ขนาดเล็ก (ต่ำกว่า 2,300 ซีซี) จึงสมควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง และเพื่อไม่ให้เกิดภาวะการลดการแข่งขันระหว่างสินค้าที่ผลิตในกับนอกประเทศ สมควรเช่นกันที่รัฐบาลจะใช้มาตรการกีดกันไม่ให้ผู้ประกอบการในประเทศมีสิทธิ์เป็นผู้นำเข้าสินค้าประเภทเดียวกัน และส่งเสริมให้ผู้ประกอบการอื่นจำนวนมากรายเป็นผู้นำเข้าแทน ทั้งนี้เพื่อเพิ่มระดับการแข่งขันให้มากขึ้น

แม้ว่าพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว การส่งเสริมการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปด้วยการลดอากรขาเข้าจะเป็นการทำลายอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศตามและผู้ผลิตปัจจุบันหวั่นเกรงกัน แต่พิจารณาในกรอบเวลาที่ยาวออกไป ความเจริญของอุตสาหกรรมรถยนต์ภายในประเทศจะไม่หยุดชะงัก ทั้งนี้เพราะสาเหตุหลัก ๆ 2 ประการ คือ

(1) การแข่งขันทำให้ผู้ประกอบการทุกคนหันไปเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ทั้งในแง่การเพิ่มคุณภาพของสินค้าและการลดต้นทุนการผลิต และ

(2) การขยายตัวของอุปสงค์เนื่องมาจากการลดภาษีรถยนต์และจากประสิทธิภาพการผลิตที่สูงขึ้น ทำให้ราคารถยนต์ลดลง ขยายฐานผู้มีโอกาสเป็นเจ้าของรถยนต์ใหม่ในจำนวนที่มากขึ้น

แม้ถ้าใครต่อหน่วยรถยนต์ที่ผลิตและขายได้อาจจะไม่สามารถดำรงอยู่ในระดับสูงต่อไป แต่ถ้าใครรวมที่ ได้รับมีโอกาสเพิ่มขึ้น เพราะปริมาณรถยนต์ที่ขายได้เพิ่มขึ้นพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับระดับกำไรที่พึงจะได้

รับจากอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ การขยายตัวของอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์น่าจะมีอยู่ต่อไปอีกเช่นที่เป็นไปในอดีตก่อนมีการลดภาษีรถยนต์ โดยคนไทยมีโอกาสบริโภคสินค้ารถยนต์ที่มีคุณภาพสอดคล้องกับราคารถยนต์

การพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศในแนวที่คาดหวังไว้ในสองย่อหน้าข้างต้นจะมีส่วนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมชิ้นส่วนและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย เมื่ออุตสาหกรรมหลักขยายตัว อุตสาหกรรมต่อเนื่องก็จะขยายตัวเป็นสัดส่วนกัน เนื่องจากสภาพการแข่งขันที่มุ่งให้เกิดขึ้นโดยการลดอากรขาเข้าจะดำรงอยู่ในอุตสาหกรรมต่อเนื่องด้วย แน่นนอนอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์ที่ขาดแรงแข่งขันจากภายนอกเนื่องจากมาตรการบังคับการใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ (local content requirements) ในปัจจุบันอาจประสบปัญหาในระยะสั้น แต่การคุ้มครองอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์จะยังคงมีต่อไป พร้อมด้วยการลดอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตชิ้นส่วนดังที่เป็นข่าวอยู่ขณะนี้ ก็ควรดำรงอยู่ภายในกำหนดเวลาที่แน่นอน (เช่น ระยะ 5 ปี เป็นต้น) ทั้งนี้เพื่อเพิ่มความกระตือรือร้นให้แก่ผู้ผลิตชิ้นส่วน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเครือข่ายของบริษัทประกอบรถยนต์สำเร็จรูป ตามแนวคิดเช่นนี้การใช้ชิ้นส่วนรถยนต์ที่ผลิตภายในประเทศจะขึ้นอยู่กับคุณภาพและต้นทุนการผลิต (ซึ่งมีส่วนกำหนดราคาที่จะขายในอนาคต) ความเจริญของอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องที่จะยังเกิดขึ้นในระยะยาวก็จะเป็นความเจริญที่มีคุณภาพยิ่งขึ้น

สิ่งที่พึงสังวรณ ก็คือ “การแข่งขัน” ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปนั้น จะไม่เกิดขึ้นอย่างอัตโนมัติ นอกจากมีมาตรการเสริมจากรัฐบาล บริษัทประกอบรถยนต์ในประเทศคงไม่นำเข้ารถยนต์ยี่ห้อและรุ่นที่ผลิตอยู่แล้วในประเทศแข่งขันกับตัวเอง (โดยกำหนดราคาขายใกล้เคียงกัน) โดยเฉพาะในช่วงแรก ๆ การกระทำเช่นนี้เปิดโอกาสผู้บริโภคที่จะได้ซื้อรถยนต์ใหม่จากต่างประเทศ อนึ่ง การอนุญาตให้บริษัทอื่นที่ไม่ใช่ผู้ประกอบรถยนต์ปัจจุบันนำเข้ารถยนต์ ก็ไม่ได้ประกันว่า การแข่งขันจะเกิดขึ้นแน่นอน กล่าวคือบริษัทแม่ในต่างประเทศที่มีกิจการประกอบรถยนต์ในประเทศคงไม่ให้ความร่วมมือกับบริษัทอื่นเพื่อทำลายกิจการของตนเอง บริษัทใหม่จะมีโอกาสนำเข้ารถยนต์ใหม่เฉพาะยี่ห้อและรุ่นที่ไม่มีผลิตในประเทศไทยเท่านั้น แม้ว่าสภาพเช่นนี้อาจไม่เป็นการแข่งขันโดยตรง แต่ก็เป็นการแข่งขันในลักษณะที่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคได้มีทางเลือกมากขึ้น ซึ่งจะเป็นสภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิมมาก แต่ความเข้มข้นของการแข่งขันจะเหลือน้อยลง ถ้าบริษัทที่นำเข้าเป็นบริษัทที่ประกอบรถยนต์ภายในประเทศอยู่แล้ว

11. รถยนต์ในฐานะสินค้าเพื่อการบริโภคและปัจจัยการผลิต

รถยนต์เป็นสินค้าบริโภคที่ผู้ซื้อใช้ประโยชน์ในฐานะสินค้าปลายทาง (final good) การใช้ประโยชน์จากรถยนต์จึงเป็นลักษณะของการเน้นความสุขหรือประโยชน์ใช้สอย (utility) ที่เกิดจากความสะดวกสบายในการเดินทางจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง และสำหรับคนกลุ่มหนึ่งแล้ว ความสุขก็เกิดจากความมึนหน้ามิดตา (ศักดิ์ศรี) เพราะได้เป็นเจ้าของรถยนต์ที่สวยงามราคาแพง นอกจากนี้รถยนต์เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ สำหรับบริการบางประเภทแล้ว รถยนต์เป็นปัจจัยการผลิตหลักด้วยซ้ำไป อย่างไรก็ตาม ในหลาย ๆ ทศนะ รถยนต์จัดเป็นปัจจัยการผลิตรายได้ให้แก่บุคคลได้ถ้าหากพิจารณาจากการใช้รถยนต์เป็นพาหนะไปยังสถานที่ทำงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ การเก็บภาษีรถยนต์ทั้งในแง่ของการครอบครองเป็น

เจ้าของและการใช้รถยนต์ ควรมีความแตกต่างกันหรือไม่ระหว่างรถยนต์ในฐานะเป็นสินค้าปลายทาง กับรถยนต์ในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิต

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดที่ได้นำเสนอในช่วงต้น ๆ การจัดเก็บภาษีสำหรับรถยนต์ควรใช้ระบบเดียวไม่ว่ารถยนต์นั้นจะใช้ประโยชน์ในบริบทอะไร ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงประเด็นการตีความว่ารถยนต์ถูกใช้เป็นปัจจัยการผลิตจริงหรือไม่ ตลอดเวลาหรือเปล่า และถ้าใช้เป็นสินค้าปลายทางบางส่วนบางโอกาส จะเก็บภาษีอย่างไร ในทางปฏิบัติลักษณะการใช้รถยนต์ไม่สามารถแยกแยะออกได้ชัดเจน การใช้ประเภทของรถยนต์ (เช่น รถบรรทุก vs รถเก๋ง) เป็นฐานในการกำหนดลักษณะการใช้งานก็ขาดประสิทธิภาพ เช่น รถกระบะเป็นทั้งรถยนต์ส่งสินค้าของบริษัทและรถยนต์นั่งส่วนตัว (ทั้งดัดแปลง/ไม่ดัดแปลง) คละกันไปได้ (ทั้งในแง่ภาพรวมและในกรณีเจ้าของรถยนต์คนเดียว)

เมื่อการใช้รถยนต์ไม่สามารถแยกแยะออกได้อย่างเด็ดขาดชัดเจน ความเป็นเจ้าของรถยนต์ก็ไม่สามารถใช้เป็นเกณฑ์กำหนดว่า รถยนต์คันนี้เป็นปัจจัยการผลิตหรือไม่ แท้ที่จริง ถ้ายอมรับว่าบุคคลขับรถไป/กลับเพื่อการทำงานแล้ว ลักษณะเจ้าของรถยนต์ (เช่น เป็นบริษัทหรือเป็นปัจเจกบุคคล) ก็ไม่สามารถแยกแยะการใช้รถยนต์ในฐานะเป็นสินค้าบริโภคปลายทาง หรือเป็นสินค้าชั้นกลาง (ปัจจัยการผลิต) เมื่อเป็นเช่นนี้ การกำหนดนโยบายภาษีเพื่อสนองลักษณะทั้งสองของรถยนต์จึงเป็นสิ่งที่ไม่คุ้มที่จะทำ และเมื่อพิจารณาจากแง่ของการครอบครองแล้ว รถยนต์มีราคาลดลงเนื่องจากนโยบายการลดภาษีรถยนต์ ต้นทุนการผลิตที่เกิดจากการใช้รถยนต์ที่เป็นปัจจัยการผลิต ก็ควรลดลงไปมากด้วยเมื่อเปรียบเทียบกับอดีต

การใช้รถยนต์ควรได้รับการพิจารณาจากแง่ของการเก็บภาษีในลักษณะที่เหมือนกัน ไม่ว่ารถยนต์คันนั้น ๆ จะใช้เป็นสินค้าปลายทางหรือปัจจัยการผลิต ทั้งนี้เนื่องจากภาษีที่เก็บจากการใช้รถยนต์ยากการกำกับควบคุมรูปแบบของการใช้รถยนต์ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจราจรในเมืองและระหว่างเมือง ไม่ว่ารถยนต์คันนั้นจะเป็นรถยนต์ใช้สำหรับกิจกรรมส่วนตัวหรือสำหรับธุรกิจในระบบการผลิตรถยนต์คันนั้นก็ต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ดังนั้น ภาษีที่เก็บจากลักษณะการใช้รถยนต์จึงเป็นภาษีที่เหมือนกันสำหรับรถยนต์ที่เป็นสินค้าปลายทางและที่เป็นปัจจัยการผลิต

12. ผลที่เกิดจากนโยบายการลดภาษีรถยนต์ของรัฐบาล

ในส่วนของราคารถยนต์นั้น สามารถสรุปได้ว่า ราคารถใหม่ (และในที่สุดราคารถเก่า) จะถูกลงไปจากระดับก่อนประกาศการลดภาษี แต่การลดราคานี้จะไม่ลดลงมาเท่ากับระดับภาษีที่รัฐบาลได้ลดให้ อย่างแน่นอน ไม่ว่าจะพิจารณาจากกรอบเวลาปัจจุบันหรืออนาคต

หากพิจารณาตรงไปที่ผู้บริโภคผู้ได้รับประโยชน์แล้ว จะเห็นได้ชัดว่า ผู้บริโภคที่ได้รับประโยชน์สูงสุดในรูปของตัวเงิน คือ ผู้บริโภคที่มีฐานะดีมาก ผู้บริโภคเหล่านี้ได้ประโยชน์จากการเสียสละภาษีของรัฐเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก (ดูตารางที่ 2 ประกอบด้วย) ประโยชน์ที่ได้รับนี้ลดหลั่นเป็นลำดับเมื่อผู้บริโภคมีฐานะต่ำลง (โดยนัยของการซื้อรถยนต์ที่ต่ำลง) แต่สำหรับผู้บริโภคคนไทยทั่วไปที่ไม่มีโอกาสจะซื้อรถยนต์แม้กระทั่งรถมือสองมาใช้สักคันจะไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย และอาจได้รับผลกระทบเชิงลบด้วยซ้ำไปถ้าเป็นคนไทยในกรุงเทพมหานครเนื่องจากการจราจรติดขัดมากขึ้น และรัฐบาลก็ไม่ได้เร่งสร้างและเพิ่มคุณภาพทางเลือกอื่น ๆ

รถโดยสารประจำทางอาจมีผู้โดยสารน้อยลง แต่ต้องใช้เวลาในการเดินทางมากขึ้น คนไทยเหล่านี้คงได้ถามตนเองว่า รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลของคนรวยคนชั้นกลางหรืออย่างไร

โดยสรุป ผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะซื้อรถยนต์ใช้ได้ จะยินดีปรึกษากับนโยบายการลดภาษีของรัฐบาล เสียคุณค่าอันไม่เห็นด้วยที่มีประปรายนั่นไม่ใช่เสียงที่มาจากคนไทยที่ยากจน โดยเฉพาะที่อยู่ในกรุงเทพฯ เพราะอาจคิดไม่ถึงนโยบายประการหนึ่ง แต่อาจคิดว่า สักวันหนึ่งเมื่อราคารถยนต์ลดลงไปอีก ตนเองจะมีโอกาสได้เป็นเจ้าของรถสักคัน เสียงคัดค้านที่เกี่ยวกับความกังวลในปัญหาการจราจรก็มักเป็นความกังวลที่เน้นประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก นั่นคือ การมีรถยนต์ส่วนตัวใช้กลับไม่ช่วยให้การเดินทางราบรื่นรวดเร็วยิ่งขึ้น และบุคคลกลุ่มนี้ก็จะเป็นคนกรุงเทพฯ ที่มีรถยนต์ส่วนตัวแล้วนั่นเอง

ในส่วนของผู้ผลิตรถยนต์สำเร็จรูป จะไม่มีการลดราคาที่ประกอบเสร็จแล้วซึ่งใช้ชิ้นส่วนที่เสียภาษีในอัตราเดิมที่สูงมาก (ใกล้เคียงกับอัตราลดของภาษี) ทั้งนี้เพื่อระงับไม่ให้ขาดทุน (ส่วนของภาษีเดิมที่ได้จ่ายให้แก่รัฐบาลไปแล้ว) มากไป สภาพเช่นนี้กระทำได้ไม่ยากนัก เพราะผู้ผลิตรถยนต์มีการรวมกลุ่มในสภาอุตสาหกรรมอยู่แล้ว รถใหม่ที่จะสั่งเข้ามาขายแข่งก็ไม่สามารถกระทำได้ที่ ต้องใช้เวลาอีกกระยะหนึ่งหลังจากรัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องตัวแทนสั่งเข้า ถ้าผู้สั่งเข้าจำกัดอยู่เฉพาะผู้ประกอบการรถสำเร็จรูปในประเทศอยู่แล้ว (เพราะความได้เปรียบในเชิงการค้าและเงินทุน) รถใหม่ที่นำเข้ามาไม่น่าจะเป็นรถที่สามารถขายแข่งโดยตรงในตลาดระดับล่าง ซึ่งมีราคาใกล้เคียงกัน

ในช่วงระยะเวลาที่ปรับตัวอยู่นี้ ผู้ผลิตก็มีวิธีการที่จะทำให้ราคารถยนต์ไม่ได้ลดลงมากตามที่หวังไว้ ด้วยวิธีการ 'ลดคุณภาพ' รถยนต์ โดยการทำอุปกรณ์มาตรฐานเป็นอุปกรณ์ตามใจผู้ซื้อ (optional) หรือเพิ่มอุปกรณ์ใหม่ที่ให้กำไรแก่ผู้ผลิตในอัตราสูง ทำให้ราคารถยนต์ที่ผู้ซื้อจ่ายจริงไม่ได้ลดลงเท่ากับส่วนลดที่ได้ประกาศไว้ และในช่วงระยะยาว ชิ้นส่วนอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่นำเข้าก็จะถูกกำหนดราคาสูงขึ้นโดยบริษัทแม่ (หรือบริษัทที่อยู่ในเครือข่ายของบริษัทแม่) ตามวิธีการ "transfer pricing" ในเชิงนี้เอง จึงกล่าวได้ว่า ราคารถยนต์ใหม่จะลดลงบ้าง แต่จะไม่ลดลงมาในอัตราเดียวกับการลดลงของภาษี

โดยเหตุผลเช่นนี้ การขาดทุนของผู้ผลิตรถยนต์เนื่องมาจากการลดภาษีครั้งนี้ จึงไม่มากแม้ในระยะสั้น และในระยะยาวก็จะไม่ขาดทุนเลย โดยธรรมชาติของการพาณิชย์ คงไม่มีพ่อค้าคนใดยอมขาดทุนมากเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นแน่ ดังนั้น การเรียกร้องโดยผู้ประกอบการให้ลดหย่อนสินค้าในสต็อกก่อนการประกาศใช้อัตราภาษีใหม่ จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลไม่ควรทำตาม ทั้งนี้ด้วยเหตุผลดังที่ได้เสนอข้างต้น แท้ที่จริงผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศก็ได้กำไรมหาศาลมาแล้วตลอดเวลาที่ผ่านมากกว่าสองทศวรรษที่ได้รับการคุ้มครองและที่ระบบเศรษฐกิจเจริญขึ้นเรื่อย ๆ (โดยเฉพาะในช่วงระยะยุคทองของเศรษฐกิจไทย) การเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจเป็นธรรมชาติของการประกอบการ ถ้ารัฐบาลลดหย่อนผู้ผลิตรถยนต์ครั้งนี้ รัฐบาลก็ต้องชดเชยเพื่อความเป็นธรรมทุก ๆ ครั้งไปในอนาคตเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจที่ไม่มีผู้ไม่ได้รับผลกระทบ (ไม่ว่าจะเป็นด้านบวกหรือด้านลบ) รัฐบาลคงไม่ต้องทำอะไร นอกจากวิเคราะห์อัตราขาดเสียที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้เสียหาย แต่ในขณะที่เดียวกันก็ไม่มีโอกาสเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐ ผู้ประกอบการที่ล้มจมไปแล้วจากนโยบายการลดค่าเงินบาท (2 ครั้ง) ในอดีตอาจต้องฟ้องร้องรัฐบาลปัจจุบันเพื่อความเป็นธรรมถ้ารัฐบาลลดหย่อนผู้ผลิตรถยนต์ครั้งนี้

ผู้ค้ารถมือสองก็ได้รับผลกระทบจากการลดภาษีรถยนต์ครั้งนี้เช่นกัน เนื่องจากราคาถมือสองจะต้อง

ลดตามราคารถใหม่ เพื่อทำให้ความน่าสนใจเปรียบเทียบของรถเก่ายังคงมีอยู่ต่อไป ระดับการขาดทุนของผู้ค้ารถมือสองจะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับราคารับซื้อที่ผู้ค้ารถใช้แล้วขายให้แก่เจ้าของรถเมื่อเปรียบเทียบกับราคาใหม่ที่จะขายได้หลังจากรัฐบาลประกาศลดภาษีไปแล้ว ในสภาพที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วสำหรับผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศ ราคารถมือสองก็จะไม่ลดลงไปมากทั้งในระยะแรกและระยะต่อมา ทั้งนี้เพราะจำนวนรถใช้แล้วที่ระบายจากผู้ที่หันไปซื้อรถใหม่ ทำให้จำนวนรถใช้แล้วที่เสนอขายมีมากขึ้น ผู้รับซื้อรถมือสองจึงไม่ต้องอยู่ในภาวะที่ต้องรับซื้อไว้ในราคาสูง ทำให้ต้นทุนรับซื้อรถใช้แล้วถูกกว่าในอดีต (สำหรับรถเกรดเดียวกัน) ในขณะเดียวกันจะมีผู้ซื้อรถมือสองเพิ่มขึ้นจำนวนหนึ่งจากจำนวนที่มีอยู่เดิม (ซึ่งอาจเขียนฐานะไปใช้รถมือสองที่มีคุณภาพสูงขึ้น) กลุ่มผู้ซื้อใหม่นี้ คือ กลุ่มที่มีโอกาสได้เป็นเจ้าของรถยนต์เป็นครั้งแรก เนื่องจากราคารถลดลงไปอยู่ในระดับที่พอหาซื้อไว้ใช้ได้ ดังนั้นสภาพการขาดทุนของผู้ค้ารถมือสอง จึงไม่ควรรุนแรงเมื่อให้เวลาสำหรับการปรับตัวของตลาด แท้ที่จริงสภาพการหยุดนิ่ง (“ระยะซึม”) ที่เกิดขึ้นกับผู้ค้ารถมือสองในช่วงที่ไม่มีอะไรแน่นอนในเรื่องการลดภาษีทำให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจการค้ารถมือสองมากกว่าระยะต่อมาเมื่อมีการลดภาษียรถยนต์ไปแล้วด้วยซ้ำไป

โดยสรุป ภาวะการขาดทุนของผู้ค้ารถมือสองหลังจากมีช่วงเวลาปรับตัวหลังการลดภาษีไปแล้วไม่รุนแรงอย่างที่คิด ภาวะการขาดทุนที่เกิดขึ้นบ้างจัดเป็นภาวะการเสี่ยงปกติในการประกอบการและไม่จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องชดเชยความเสียหายแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาผลกระทบที่มีต่อผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศในส่วนของกำไรที่ได้รับผ่านการเปลี่ยนแปลงของราคา และแรงกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนรถเก่าเป็นรถใหม่ในหมู่ผู้มีรถยนต์ใช้อยู่แล้ว สันนิษฐานได้ว่า ผลกระทบในเชิงลบต่ออุตสาหกรรมประกอบรถยนต์หลังจากได้คลี่คลายจากผลกระทบรอบแรก (initial impact) แล้ว จะไม่รุนแรงอย่างที่ผู้อยู่ในแวดวงอุตสาหกรรมนี้กังวล อัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมรถยนต์จะดำเนินไปสอดคล้องกับความเจริญของระบบเศรษฐกิจไทย และเป็นไปได้ด้วยว่า อัตราค่าตอบแทนต่อผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนี้จะไม่ลดลงจากระดับที่เคยได้รับ นั่นคือ ราคารถยนต์ถูกลง ไม่ใช่เพราะค่า “มาร์คอัพ” (markup) ของผู้ประกอบการลดลง แต่เป็นเพราะอัตราอากรขาเข้าที่รัฐเก็บน้อยลงต่างหาก

สภาพของอุตสาหกรรมนี้อาจได้รับผลกระทบเชิงลบจากการนำเข้า ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า การนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปจะเพิ่มได้หรือไม่ และจะมีผลต่ออุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในประเทศมากน้อยแค่ไหน รถยนต์ใหม่จากต่างประเทศจะขายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความต่างของราคารถยนต์นอกกับรถยนต์ในที่อยู่ในเกรดเดียวกัน ถ้าความแตกต่างนี้มีมากพอสมควร (ซึ่งการแข่งขันมีแนวโน้มที่จะส่งผลเช่นนี้) ปริมาณรถยนต์นอกที่สั่งเข้ามาขายในประเทศไม่น่าจะสูงมาก และถ้าผู้มีสิทธิ์ (โดยผ่านการมีประสิทธิภาพในการสั่งเข้าที่สูงกว่า) เป็นบริษัทที่อยู่ในเครือของผู้ประกอบรถยนต์ในอยู่แล้ว การนำเข้าและการกำหนดราคารถยนต์นอกจะถูกกำหนดในลักษณะที่เพิ่มความน่าสนใจให้แก่รถยนต์ที่ผลิตในประเทศ การขยายตัวของรถยนต์นอกจะไม่สูงจนเป็นที่น่าวิตก และรถยนต์นอกที่นำเข้าจะเป็นรถยนต์ขนาดซีซีสูงและรุ่นที่ไม่มีการผลิตภายในประเทศ (เนื่องจากกำไรต่อหน่วยจะสูงกว่ารถขนาดเล็ก และหลีกเลี่ยงการแข่งขันกับสินค้าที่ตนเองผลิต) แม้ในกรณีที่ผู้นำเข้าไม่ได้ประกอบรถยนต์สำเร็จรูปในประเทศอยู่แล้ว ระดับการนำเข้าจะสูงได้ก็ต่อเมื่อผู้นำเข้ามีประสิทธิภาพในการตลาดสูง ทำให้ขายสินค้าได้ แต่ลักษณะของรถนำเข้าก็คงเป็นรถยนต์ซีซีสูง ซึ่งมีตลาดที่เล็กกว่ารถยนต์ซีซีต่ำ

โดยสรุป ส่วนของตลาดรถยนต์นอกใหม่ทั้งคันจะไม่เติบโตขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากวิธีการของบริษัทข้ามชาติที่มีอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ภายในประเทศ แต่อุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศจะถูกแรงกดดันให้เพิ่มคุณภาพของรถยนต์ที่ประกอบในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าผู้ประกอบการยังคงเน้นการรักษาระดับกำไรที่ได้รับในธุรกิจนี้ การขยายตัวของตลาดรถยนต์ในและรถยนต์นอกมีแนวโน้มที่จะขยายในลักษณะขนานกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยสามารถดำรงอัตราการเติบโตในระดับที่ไม่ต่ำจนเกินไป

เมื่ออุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในประเทศไม่หดตัว แต่จะขยายตัวต่อไปตามภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ผลกระทบเชิงลบที่มีต่ออุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องกับรถยนต์ก็มีสภาพที่สอดคล้องกับภาวะของอุตสาหกรรมหลัก นั่นคือ ผลกระทบเชิงลบอาจมีบ้างในช่วงต้น ๆ แต่ในระยะยาวแล้วอุตสาหกรรมชิ้นส่วนที่มีอยู่แล้ว ก็จะต้องเพิ่มคุณภาพของสินค้าเพื่อทำให้สามารถขายแข่งขันได้ในราคาที่ทำให้กำไรแก่ผู้ประกอบการ ในระดับที่เคยได้รับเนื่องจากรัฐบาลยังมีนโยบายบังคับการใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศอยู่ และมีแนวโน้มที่จะลดภาษีวัตถุดิบที่ใช้ผลิตชิ้นส่วนเหล่านี้

เป็นไปได้ด้วยว่า ราคาชิ้นส่วนรถยนต์อาจไม่ลดลงใกล้เคียงกับระดับอัตราภาษี เมื่อผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ก็เป็น (หรือมีส่วนเป็น) เจ้าของโรงงานผลิตชิ้นส่วนอีกด้วย ลักษณะหลังนี้มีส่วนลดการแข่งขันในเชิงราคาและคุณภาพระหว่างผู้ผลิตและมีส่วนเอื้อการกำหนดราคาแบบ transfer pricing ในช่วงนี้เพื่อเพิ่มกำไรในอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์ เพื่อชดเชยกำไรที่อาจหายไป หรือเพิ่มกำไรให้มากยิ่งขึ้นในอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์

อุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์จะมีการแข่งขันมากขึ้นเมื่อรัฐบาลเลิกให้การคุ้มครอง โดยการไม่กำหนดสัดส่วนของชิ้นส่วนที่ผลิตในประเทศ (domestic content) สำหรับรถยนต์สำเร็จรูปที่ประกอบในประเทศไทย การเพิ่มความเสรี (liberalization) ในการนำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์จึงทำให้การแข่งขันเข้มข้นยิ่งขึ้น หรือแม้ในกรณีที่ไม่ได้มีการนำเข้าจริง แต่การเพิ่มความเสรีนี้ก็ก่อให้เกิดภาวะการมีโอกาสแข่งขันได้ (contestability) ทำให้ผู้ประกอบการผลิตชิ้นส่วนภายในประเทศต้องกังวลกับเรื่องราคาและคุณภาพของชิ้นส่วนที่ตนผลิต

ผลกระทบทางลบที่มีต่อสภาพของดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นผลที่เห็นได้ชัดเจนในแง่ที่ว่า เมื่อมีการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูป ประเทศก็ต้องเสียเงินตราต่างประเทศหากมูลค่านำเข้าสูง (เพราะสินค้านำเข้ามีปริมาณสูง และ/หรือคุณภาพเกรดสูง) เงินตราต่างประเทศที่ต้องจ่ายไปก็ต้องสูงเป็นสัดส่วนกัน ดังนั้น เมื่อมีการลดภาษีรถยนต์ไปแล้ว ปริมาณเงินตราต่างประเทศจะใช้เพิ่มขึ้นมากสำหรับรถยนต์สำเร็จรูปหรือไม่นั้น จึงสัมพันธ์กับปริมาณและคุณภาพของรถสั่งเข้า จากการวิเคราะห์ช่วงต้น ๆ ในหัวข้อนี้ พอจะสรุปได้ว่า ประเทศไทยจะเสียเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น แต่ในอัตราที่ไม่สูงมาก ในตัวมันเอง ความต้องการใช้เงินตราต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นจำนวนหนึ่งนั้นจะไม่สร้างปัญหาให้แก่ดุลบัญชีเดินสะพัด ถ้าประเทศไทยสามารถส่งสินค้าออกไปขายในต่างประเทศมากขึ้นกว่าเดิม หรือมีการลดการนำเข้าสินค้าอื่น ๆ ในระดับที่สูงพอสมควรและมีการขยายตัวของสินค้านำเข้าบางชนิดในอัตราไม่สูงนัก ดังนั้น การลดภาษีรถยนต์จะสร้างหรือเพิ่มปัญหาให้แก่ดุลบัญชีเดินสะพัดหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาสภาพของภาคเศรษฐกิจต่างประเทศของไทยด้วย

ในส่วนของชิ้นส่วนรถยนต์ การนำเข้าชิ้นส่วนภายในได้เงื่อนไขที่ว่า นโยบายการกำหนดการใช้ชิ้นส่วนในประเทศไทยยังคงเดิม ไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงมาก การขยายตัวของการนำเข้าชิ้นส่วนจะสะท้อนถึง

การขยายตัวของอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์เป็นสิ่งสำคัญ ในแง่หนึ่ง การนำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์จึงไม่ควรถูกมองในแง่ของการสร้างปัญหาให้กับดุลบัญชีเดินสะพัด ในสภาพของตลาดชิ้นส่วนรถยนต์ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน การนำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์หลังจากการใช้นโยบายลดภาษีรถยนต์แล้ว จะไม่เพิ่มขึ้นเกินสภาพปกติแต่อย่างใดแน่นอน ด้านนโยบายการนำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์ในประเทศถูกยกเลิกไปหรือกำหนดอัตราส่วนต่ำลง การนำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์น่าจะเพิ่มปริมาณขึ้นกว่าสภาพปกติ ทำให้การใช้เงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นจากสภาพปกติ ดังได้อภิปรายข้างต้น ปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัดนั้นจะต้องพิจารณาในบริบทของภาคเศรษฐกิจต่างประเทศ สภาพการนำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์ไม่ควรถูกมองเป็นปัญหาในตัวมันเองโดยลำพัง แต่อาจมีส่วนร่วมกับ การนำเข้าสินค้าอื่น ๆ ก่อให้เกิดปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลได้

ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นอันเนื่องมาจากการลดภาษีรถยนต์ครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าไม่มีมาตรการใหม่ ๆ ที่ทำให้ต้นทุนการใช้รถยนต์สูงขึ้น และเพิ่มทางเลือกในการเดินทางสื่อสารมากกว่าที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน แต่ความรุนแรงของปัญหาการจราจรส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้จะเกิดขึ้นฉับพลัน และเกิดขึ้นไม่มากนักในระยะสั้น เนื่องจากปริมาณรถยนต์จะเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ และกระจายตัวออกไปทั่วประเทศ ถ้าความรุนแรงของปัญหาบังเกิดขึ้นจริงในระยะเวลาต่อมา ต้นเหตุของความรุนแรงนี้อยู่ที่การขาดการปรับปรุงระบบโครงข่ายถนนในกรุงเทพมหานคร มากกว่าการเพิ่มขึ้นของปริมาณรถยนต์ในตัวมันเอง

อย่างไรก็ดี การเพิ่มจำนวนรถยนต์ที่อยู่ในความครอบครองของชาวกรุงเทพฯ ในตัวมันเองไม่จำเป็นต้องเป็นตัวการสร้างปัญหาการจราจร ปัญหาการจราจรเกิดจากลักษณะการใช้รถยนต์เป็นสิ่งสำคัญ การมีมาตรการกำกับควบคุมการใช้รถยนต์ให้เหมาะสม จะมีบทบาทสำคัญทำให้ปริมาณการใช้รถยนต์โดยรวมลดลง มาตรการเหล่านี้เกี่ยวพันกับการเพิ่มต้นทุนของการใช้รถยนต์แต่ละเที่ยว และเป็นมาตรการที่สมควรนำมาใช้อย่างยิ่งควบคู่กับการพัฒนาระบบโครงข่ายถนนเพื่อแก้ปัญหาการจราจร

13. การลดภาษีรถยนต์ของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน : นโยบายที่เหมาะสม

13.1 ประเด็นสำคัญการประเมิน

กิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการ ไม่ว่าจะมาในรูปแบบโครงการลงทุนหรือนโยบายที่ประกาศใช้ มาตรการที่นำมาปฏิบัติเป็นสิ่งที่ประเมินได้และควรมีการประเมินอย่างยิ่ง ในช่วงก่อนที่รัฐบาลจะลงทุน ประกาศใช้หรือนำไปปฏิบัติ เพื่อให้มั่นใจว่า สิ่งที่ได้ตัดสินใจไปแล้วนั้นเป็นประโยชน์ต่อประชาชนต่อสังคม นอกจากควรประเมินก่อนการตัดสินใจ (appraise) แล้ว ก็สมควรติดตามประเมินหลังการตัดสินใจหรือประเมินผลการดำเนินงาน (evaluate) อีกด้วย

แม้ในช่วงนี้ รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายลดภาษีรถยนต์ไปแล้ว และต้องใช้เวลาอีกสักช่วงหนึ่งสำหรับการประเมินผล ถึงกระนั้นก็สมควรหยิบประเด็นต่าง ๆ ที่ได้อภิปรายข้างต้น เพื่อทำการประเมินความเหมาะสมของนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่เป็นกรอบสำหรับการติดตามประเมินผลนโยบายการ

ลดภาวการณ์ย่นย่อของรัฐบาลในช่วงเวลาอนาคต⁴

นโยบายที่รัฐบาลดำเนินการย่อมมีจุดมุ่งหมาย (goals and objectives) จุดมุ่งหมายของนโยบายเป็นอะไรหรือสมควรเป็นอะไร เป็นเรื่องของ “คุณค่า” (value) ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่คนจำนวนมากเห็นด้วย หรืออาจไม่เห็นด้วยก็ได้ ประเด็นวิเคราะห์สำหรับนโยบายคือ นโยบายดังกล่าวมีส่วนทำให้จุดมุ่งหมายที่ได้เลือกแล้วนั้นสัมฤทธิ์ผลได้หรือไม่ ได้มากน้อยเพียงใด

อีกประเด็นหนึ่งที่สมควรวิเคราะห์เมื่อประเมินนโยบายได้แก่ ความเหมาะสมของนโยบาย กล่าวคือ แม้ว่านโยบายหนึ่ง ๆ อาจมีจุดมุ่งหมายที่ยอมรับกันและความสัมฤทธิ์ผล (achievement) ของนโยบายดังกล่าวอยู่ในระดับสูง แต่นโยบายนั้นอาจไม่เหมาะสมสำหรับการนำมาใช้ก็ได้ ความเหมาะสมในเชิงนโยบายนั้นสามารถพิจารณาได้จากขนาดของประโยชน์ที่พึงได้รับจากนโยบาย และผลเสียหรือค่าใช้จ่ายของนโยบาย นอกจากนี้แล้ว ประเด็นเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมอันเป็นบริบทของการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ และจังหวะของการใช้นโยบาย

ขนาดของประโยชน์ที่ (คาดว่า) จะได้รับจากนโยบาย จะประเมินได้จากการเชื่อมโยงจุดมุ่งหมายของนโยบาย กับการวิเคราะห์ผลเชิงบวกต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเมื่อนำนโยบายดังกล่าวไปใช้ ในขณะเดียวกันทุก ๆ นโยบายที่รัฐบาลนำไปปฏิบัติจะต้องมีค่าใช้จ่ายหรือ/และผลเสียที่เกิดขึ้นจากการใช้นโยบายนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการวิเคราะห์ระดับค่าใช้จ่ายดังกล่าว ความสำคัญของมิตัดต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย (cost) นี้จะมีมากขึ้น เมื่อรัฐบาลอยู่ในสภาพที่ถูกจำกัดด้วยทรัพยากร (งบประมาณ) นั่นคือ การตัดสินใจเลือกใช้นโยบายหนึ่งเท่ากับปิดโอกาสไม่ได้ใช้นโยบายอีกนโยบายหนึ่งเพื่อจุดมุ่งหมายอื่น ประโยชน์ที่พึงได้รับจากนโยบายอื่นนี้กลายเป็นค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ของนโยบายที่รัฐบาลได้ตกลงเลือกใช้ ซึ่งอาจมีค่าสูงมากกว่าก็ได้ แต่ในกรณีที่รัฐบาลไม่มีขีดจำกัดทางงบประมาณ (budget constraint) โดยสามารถนำนโยบายหลาย ๆ นโยบายมาใช้พร้อม ๆ กัน ประเด็นของต้นทุนของนโยบายก็ลดความสำคัญลงไป

สภาพแวดล้อมของนโยบายครอบคลุมบริบท (context) ของการตัดสินใจกำหนดและเลือกใช้นโยบาย สภาพแวดล้อมนี้จะประกอบด้วยประเด็นของ “ความจำเป็นทางการเมือง” ที่รัฐบาลต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง (เช่น) เพื่อเพิ่มศรัทธาให้แก่รัฐบาล และ/หรือเพื่อลดความกดดันที่จะโค่นล้มรัฐบาลหรือมีมติไม่ไว้วางใจ “ความยากง่าย” ของการใช้นโยบายนั้น ๆ ก็เป็นมิติหนึ่งที่ผู้ประเมินนโยบายควรพิจารณาประกอบด้วย แม้ว่ารัฐบาลอาจมีนโยบายอื่น ๆ ที่สำคัญกว่าและพึงต้องดำเนินการ แต่นโยบายอื่น ๆ เหล่านั้นไม่สามารถพิจารณาได้สำเร็จอย่างรวดเร็ว แต่อาจใช้เวลาแรมปีเพื่อกำหนดรายละเอียดของนโยบาย ความยากง่ายของการนำนโยบายที่ถูกประเมินนี้ จึงเป็นที่ต้องวิเคราะห์เพื่อวินิจฉัยความเหมาะสมของนโยบายดังกล่าว เช่นเดียวกับประเด็น “การยอมรับของประชาชน” ซึ่งมีส่วนเพิ่มความเหมาะสมของนโยบายดังกล่าว แม้ว่า การยอมรับของประชาชนในตัวเอง ไม่ได้บ่งบอกถึง “ความถูกต้อง” ของนโยบาย แต่การยอมรับของประชาชนอย่างกว้างขวางมาก

⁴ การอภิปราย “ความเหมาะสม” ของนโยบายสาธารณะ ควรมีประเด็นวิเคราะห์อะไรบ้างยังไม่มีข้อยุติที่เด็ดขาด ประเด็นที่นำมาพิจารณาในบทความนี้มีความครอบคลุมและความสมมูลมากขึ้น อันเป็นผลจากการที่ผู้เขียนสานต่อข้อสังเกตของ ดร. ตีรณ พงศ์มณฑล และ ดร. กัลยาณี คุณมี ที่เสนอต่อที่ประชุม “อาศรมความคิดนโยบายเศรษฐกิจ” เมื่อผู้เขียนเสนอบทความนี้เป็นครั้งแรก จึงขอขอบคุณเพื่อนอาจารย์ทั้งสอง ณ ที่นี้ด้วย

เท่าใด ก็ยิ่งสื่อความถูกต้องของนโยบายนั้น ๆ มากเท่านั้น และเชื่อมโยงกับสภาพการกระจายตัวของผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับด้วย

“จังหวะการใช้” (timing) นโยบายเป็นมิติหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบาย แม้นโยบายนั้น ๆ อาจเป็นนโยบายที่มีข้อดีต่าง ๆ ทั้งในเชิงประสิทธิภาพของการบรรลุวัตถุประสงค์และในแง่ประโยชน์ที่ได้รับ แต่นโยบายดังกล่าวอาจไม่สมควรนำมาใช้ในช่วงเวลาที่กำหนดสำหรับการใช้นโยบายดังกล่าว เนื่องจากเหตุผลบางประการก็ได้ การวิเคราะห์เพื่อประเมินความเหมาะสมของนโยบายจึงสมควรพิจารณาประเด็นนี้เช่นกัน

โดยสรุป แนวการวิเคราะห์เพื่อประเมินนโยบายสาธารณะที่เสนอข้างต้น ประกอบด้วย

- (1) การวิเคราะห์ประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) ของนโยบาย และ
- (2) การวิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบายโดยพิจารณาจาก
 - (ก) ขนาดของประโยชน์ที่ได้รับ
 - (ข) ระดับต้นทุนที่ต้องเสียไป
 - (ค) สภาพแวดล้อมที่กำกับการเลือกใช้นโยบาย และ
 - (ง) จังหวะของการใช้นโยบาย

13.2 การประเมินจากแง่ความสัมฤทธิ์ผล

จุดหมาย (goal) ของการลดภาษีรถยนต์ครั้งนี้ สันนิษฐานได้ว่าเป็นการเปิดตลาดให้เสรียิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันมากขึ้นในอุตสาหกรรมรถยนต์ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ใหญ่ของรัฐบาล นั่นคือการเพิ่มความเสรี (liberalization) ให้แก่ระบบเศรษฐกิจไทยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน วัตถุประสงค์ (objective) ของนโยบายนี้คือ ประชาชนสามารถซื้อรถยนต์ได้ในราคาที่ถูกลง

พิจารณาในเชิงวัตถุประสงค์ข้างต้น ก็ปรากฏว่า หลังจากนโยบายนี้ประกาศใช้แล้ว ผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะซื้อรถใหม่มาใช้ได้ ก็สามารถซื้อรถยนต์ใหม่ในราคาที่ต่ำลง แต่ราคาที่ต่ำลงนี้อาจไม่จริง เมื่อพิจารณาถึงกลยุทธ์การค้าของผู้ประกอบการ โดยปกติและเป็นไปตามธรรมชาติ ผู้ประกอบการเมื่อให้เวลาปรับตัวแล้ว จะต้องนำวิธีการต่าง ๆ มาใช้เพื่อคงระดับกำไรให้ใกล้เคียงกับระดับที่เคยได้ (ก่อนมีการลดภาษี) ให้มากที่สุด ผู้บริโภคที่ซื้อรถมือสองมาใช้ก็จะได้ประโยชน์เช่นเดียวกับผู้ซื้อรถใหม่ แต่เมื่อมองเป็นภาพรวมแล้ว ผู้บริโภคฐานะร่ำรวยมากเท่าใด และซื้อรถใหม่ราคาแพงเท่าใด (ก่อนลดภาษี) ก็คือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากเท่านั้น และก็ลดหลั่นลงไปตามลำดับของฐานะทางเศรษฐกิจ

โดยสรุป ความสัมฤทธิ์ผลในเรื่องการลดราคารถยนต์นี้ รัฐบาลประสบความสำเร็จ แต่ความสำเร็จนี้รัฐบาลไม่ได้บรรลุในระดับที่ตั้งความหวังไว้ (เนื่องจากราคารถยนต์ไม่ได้ลดลงเท่ากับอัตราการผลิตของภาษี) ในขณะเดียวกันการปรับเปลี่ยนราคารถยนต์มีแนวโน้มที่จะไม่จริง เนื่องจากกระบวนการกำหนดราคาของผู้ประกอบการยนต์สำเร็จรูปในประเทศและความเกี่ยวโยงระหว่างบริษัทผลิตชิ้นส่วนภายในประเทศกับในต่างประเทศ ที่ทำให้มีอำนาจผูกขาดในลักษณะที่ได้อภิปรายไปแล้วข้างต้น

พิจารณาในเชิงการบรรลุจุดหมายของนโยบายภาษีครั้งนี้ พอสรุปโดยอาศัยแนวการวิเคราะห์ที่นำเสนอไปแล้วว่า การแข่งขันในตลาดรถยนต์อันพึงเกิดขึ้นจากการเพิ่มความเสรีให้แก่ตลาด ด้วยการลดภาษี

นำเข้ารถยนต์และการอนุญาตให้นำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปทุกขนาดลูกสูบ เกิดขึ้นในระดับหนึ่งเช่นกัน กล่าวคือ ผู้บริโภคมีรถให้เลือกซื้อมากขึ้น คุณภาพของรถยนต์ที่ประกอบในประเทศก็จะสูงขึ้นเพื่อคงระดับขาย แต่รถยนต์นำเข้าที่เป็นรถยนต์ราคาถูกคุณภาพสูงที่เป็นคู่แข่งโดยตรงในตลาดรถยนต์ระดับล่าง อันเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดคงไม่ขยายตัวดังที่คาดการณ์ไว้ ยกเว้นกรณีที่รัฐบาลมีมาตรการเสริมในด้านการสร้างระดับการแข่งขันเป็นการเฉพาะ ทั้งในตลาดการประกอบรถยนต์สำเร็จรูป และการผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ภายในประเทศ

หากจะพิจารณาในเชิงรูปธรรมแล้ว ความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้นอาจไม่สูงมากทั้งในเชิงวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมาย แต่ในเชิงนามธรรมแล้ว การที่รัฐบาลย้ายการเปิดตลาดให้เสรีขึ้น และการสร้างภาวะกดดันให้เกิดการแข่งขันในตลาดที่จัดเป็นตลาดใหม่ (เมื่อเปรียบเทียบกับตลาดสินค้าอื่น ๆ ในประเทศ) จึงเป็นการสร้างภาพประทับใจ (impression) ที่ได้ผล และมีความสมจริงยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาประกอบกับนโยบายทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ของรัฐบาล ในเชิงนี้ความสำเร็จได้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในเชิงนามธรรมของนโยบายนี้ ควรให้เป็นความสำเร็จในรูปธรรมยิ่งขึ้นไปอีกในแนวที่ได้อภิปรายไปแล้ว และความสำเร็จในรูปธรรมด้านจุดหมายนี้ ก็จะมีส่วนสำคัญที่นำไปสู่การลดราคารถยนต์ในอัตราที่สูงขึ้นมากกว่าที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และอาจทำให้ราคารถยนต์ลดลงในอัตราที่สูงกว่าอัตราการผลิตภาษีเสียอีก

นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลควรมีนโยบายการปฏิรูปภาษีที่เก็บจากรถยนต์ที่มีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้นไปอีก เพื่อให้ภาษีที่เก็บจากการเป็นเจ้าของรถยนต์ลดลงไปเรื่อย ๆ จนคนไทยส่วนใหญ่มีโอกาสเป็นเจ้าของรถยนต์สักคัน อันเป็นลักษณะของการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบายภาษีไปสู่วงที่กว้างขวางยิ่งขึ้น

13.3 การประเมินความเหมาะสม

แม้ว่านโยบายการลดภาษีรถยนต์สามารถจัดเป็นนโยบายที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (ในระดับหนึ่ง) แล้วก็ตาม แต่ความเหมาะสมของนโยบายนี้ยังคงเป็นประเด็นที่สมควรอภิปราย เพื่อให้ได้ภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

พิจารณาจากขนาดของประโยชน์ที่ได้รับ ในส่วนของประโยชน์ที่อนุมาณจากผลที่เกิดขึ้นในระดับวัตถุประสงค์ ได้สรุปไปแล้วว่า ราคารถยนต์ได้ลดลงจริง แต่ไม่มากเท่ากับอัตราภาษีรถยนต์ที่ได้ลดไปแล้ว การลดภาษีครั้งนี้เป็นการลดภาษีที่เอื้อประโยชน์คนบางกลุ่ม (แม้จะถือว่าเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ นั่นคือคนชั้นกลางและคนรวย จะมีจำนวนมากกว่าคนจน) โดยคนอีกกลุ่มหนึ่งไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง นอกจากนี้แล้ว ประโยชน์ที่ได้รับกลับมีลักษณะ “ก้าวหน้า” (pro-rich) ตามระดับรายได้ของประชาชนในฐานะผู้บริโภค รถยนต์ ยิ่งรวยมาก ซื้อรถยนต์ยี่ห้อดีเท่าใด ก็ยิ่งได้ประโยชน์สูงเพียงนั้น เมื่อจุดมุ่งหมายมิใช่เพื่อการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ แต่เน้นประโยชน์เพิ่มโดยรวมในสังคม (ที่เกิดจากการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร) จึงสามารถสรุปได้ว่า ประโยชน์นี้ต่อส่วนรวมได้เกิดขึ้น (แม้อาจไม่จริงก็ตาม) แต่ประโยชน์ที่อนุมาณจากผลที่เกิดขึ้นในระดับจุดหมายแล้ว “สภาพ” ของการเปิดตลาดให้เสรียิ่งขึ้นและความพยายามให้มีการแข่งขันในตลาดมากขึ้นต้องจัดว่าเป็นประโยชน์ที่ชัดเจนของนโยบายนี้ แม้ว่ารูปธรรมของการแข่งขันอาจไม่เกิดขึ้นตามที่คาดหวังไว้ก็ตาม

รัฐบาลได้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นมาโดยการเสียทรัพยากรจำนวนหนึ่ง ในกรณีนี้ คือ การขาดภาษีนำเข้าจากรถยนต์สำเร็จรูปและชิ้นส่วนรถยนต์จำนวนถึง 7,000-10,000 ล้านบาท (ตามที่เป็นข่าวในสื่อมวลชน) ทุก ๆ

ปีต่อยังคงเก็บภาษีในอัตราเดิม ในตัวมันเอง ทรัพยากรส่วนนี้ไม่ใช่ต้นทุนที่มากมายนัก เมื่อพิจารณาจากระดับประเทศ และในยามที่รัฐบาลมีทรัพยากรจำนวนมาก (ในรูปของเงินภาษีที่เก็บได้) และสามารถใช้จ่าย (เช่น ลดภาษี) ได้ โดยไม่ต้องกังวลกับปัญหางบประมาณ (เพราะเงินคงคลังยังเหลืออีกเป็นจำนวนมาก)

อย่างไรก็ดี ก็มีทางเลือกอื่นที่สามารถใช้ทรัพยากรจำนวนนี้อยู่เสมอในสังคม ยิ่งรัฐบาลมีทรัพยากรจำกัดมากเท่าใด ความสำคัญของการพิจารณาทางเลือกที่เป็นคู่แข่ง (relevant/rival alternatives) ก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น การพิจารณาประเมิน “ทางเลือกคู่แข่ง” นี้จึงเป็นสิ่งที่ไม่ควรมองข้าม ในการกำหนดและเลือกใช้นโยบายทางเลือกนี้เองที่เป็นค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ของนโยบายการลดภาษีรถยนต์

ค่าเสียโอกาสนี้จะต้องพิจารณาจากบริบทของปัญหาของประเทศที่ดำรงอยู่ในขณะนั้นปัญหาสำคัญอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากทัศนคติความเจริญรุ่งเรืองอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืนของประเทศไทยอนาคต ก็คือ

(1) คุณภาพของข้าราชการที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของการกำกับดูแลการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐและการใช้ทรัพยากรในภาคเอกชน และ

(2) คุณภาพของระบบการศึกษา (โดยเฉพาะในระดับประถมและมัธยม) ที่จะเกื้อกูลการสร้างคนไทยรุ่นใหม่ ๆ ที่จะเข้าไปทดแทนคนรุ่นปัจจุบันที่วัยใกล้ฝั่ง (ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ขาดคุณภาพทั้งในแง่ความรู้และในแง่จริยธรรม แต่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศและของระบบเศรษฐกิจ)

ปัญหาหลักทั้งสองนี้เป็นปัญหาที่รัฐบาล (ชั่วคราว) นี้มีโอกาสดีที่สุดที่จะช่วยแก้ไข โดยการใช้นโยบายที่วางรากฐานและกลไกเพื่อนำไปสู่การเพิ่มคุณภาพในที่สุด

เงินภาษีจำนวน 7,000-10,000 ล้านบาทที่ขาดหายไปทุก ๆ ปีที่รัฐบาลประกาศใช้นโยบายการลดภาษีรถยนต์นั้น สามารถนำมาจัดการกับปัญหาการขาดแคลนบุคลากรบางประเภทในภาครัฐและการเพิ่มคุณภาพข้าราชการเพื่อความเป็นมืออาชีพ (professionalism) ที่จะทำงานสร้างสรรค์ประโยชน์ส่วนรวมจริง ๆ ข้าราชการเหล่านี้ที่อยู่ในแวดวงการศึกษา ก็จะได้เป็นกำลังสำคัญร่วมมือกันสร้างสรรค์งานที่เพิ่มคุณภาพให้แก่ระบบการศึกษา

ประโยชน์จากการใช้เงินจำนวนเดียวกันนี้ จะกระจายไปสู่วงที่กว้างขวางกว่า ไม่ว่าจะพิจารณาจากจำนวนคนที่ได้รับประโยชน์ (ทุกฐานะทางเศรษฐกิจ) และความยั่งยืนของผลกระทบที่มีต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคนที่ซื้อรถยนต์มาใช้ และรูปแบบของการกระจายผลประโยชน์ที่มีลักษณะแบบ “โปรดคนรวย” (pro-rich) แม้ว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้เงินจำนวน 7,000-10,000 ล้านบาททุก ๆ ปี (ถ้ายังคงมีการเก็บอากรขาเข้าระดับเดิม) เพื่อแก้ปัญหาคุณภาพของข้าราชการและคุณภาพของระบบการศึกษา จะประเมินเป็นมูลค่าไม่ได้ในขณะนี้ แต่ก็น่าสันนิษฐานได้ว่าจะสูงกว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับผู้มีโอกาสใช้รถยนต์ในราคาที่ถูกลง “ค่าเสียโอกาส” นี้จึงเป็นต้นทุนที่สูงมากสำหรับนโยบายการลดภาษีรถยนต์ครั้งนี้

ข้อสรุปในสองย่อหน้าที่แล้วจะสำคัญมากเมื่อพิจารณาในบริบทที่ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกนโยบายใดนโยบายหนึ่ง (ไม่ใช่ทั้งคู่) เนื่องจากงบประมาณ (ทรัพยากร) มีจำกัด แต่ถ้ารัฐบาลจะนำนโยบายคู่แข่งนี้มาใช้แล้วในเวลาอันใกล้ และนโยบายอื่น ๆ (ที่พอจะจัดเป็นนโยบายคู่แข่งได้) ก็ไม่มีอะไรที่สื่อผลประโยชน์ที่พึงได้รับที่จะยิ่งใหญ่กว่าประโยชน์ที่เกิดจากการลดภาษีรถยนต์แล้ว ค่าเสียโอกาสที่นำมาพิจารณาในที่นี้ก็จะเป็นต้นทุนที่ไม่สูงสำหรับนโยบายการลดภาษีรถยนต์แต่ประการใด

อย่างไรก็ดี ต้นทุนของนโยบายอันประกอบด้วยผลกระทบเชิงลบที่เกิดจากการลดภาษีรถยนต์ก็ยิ่ง

คงมีอยู่ เช่น ผลกระทบเชิงลบอันเกิดจากความชะงักงันของธุรกิจซื้อขายรถยนต์ ซึ่งได้เกิดขึ้นไปแล้ว ผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์เกิดขึ้นในช่วงแรก ๆ ของการปรับตัว แต่ไม่เกิดขึ้นในระยะยาวก็ตาม ผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นกับภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยที่มีผลต่อดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งอาจไม่รุนแรงอย่างที่คาดการณ์เอาไว้ (ยกเว้นการนำมาตรการอื่นมาเสริมในเวลาต่อมาที่ทำให้การนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปจากต่างประเทศเป็นวิธีที่ทำให้ผู้ประกอบการมีกำไรที่งามกว่าการประกอบรถยนต์ในประเทศ) และผลกระทบเชิงลบที่มีต่อภาวะการจราจรในกรุงเทพมหานคร ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาการจราจรในกรุงเทพฯ มีมากขึ้นเรื่อย ๆ ถ้ารัฐบาลไม่เร่งรีบในการปรับปรุงระบบขนส่งมวลชนและการสื่อสารโทรคมนาคม และไม่เร่งรัดในการใช้มาตรการการคลังเพื่อกำกับควบคุมการใช้รถยนต์ในกรุงเทพมหานคร

เป็นไปได้ว่า ผู้บริหารในคณะรัฐบาลมีความหวังดี ต้องการให้มี “ความโปร่งใส” ในการตัดสินใจ จึงได้มีการให้ข่าวเสมอ ทั้ง ๆ ที่ประเด็นของนโยบายและผลกระทบของนโยบายนั้น ๆ ไม่ได้ถูกพิจารณาอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจน แต่ความโปร่งใสนั้นมีต้นทุนที่ผู้บริหารพึงต้องตระหนักอยู่เสมอ ต้นทุนของความโปร่งใสในส่วนของ การต่อต้านคัดค้านจากกลุ่มต่าง ๆ ที่เสียผลประโยชน์ ยังไม่สำคัญเท่ากับผลกระทบเชิงลบที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของประเด็นและข้อยุติของนโยบาย รวมทั้งผลกระทบเชิงลบที่เกิดจากพฤติกรรมซื้อขายของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นมาตรการปกป้องหรือมาตรการชานรับผลต่าง ๆ ที่คาดหมายจากการใช้นโยบายนั้น ๆ⁵ ด้วยเหตุนี้เอง ต้นทุนของนโยบายที่เกิดขึ้นจึงสูงกว่าระดับที่ควรจะเป็นเมื่อพิจารณาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นช่วง 2-3 สัปดาห์ก่อนมีการประกาศใช้นโยบายการลดภาษีรถยนต์เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534

ต้นทุนเหล่านี้แต่ละประเภทจะมีมูลค่าแตกต่างกัน ซึ่งอาจจะสูงขึ้นหรือลดลง สุดแล้วแต่จังหวะเวลาที่ต้นทุนเหล่านี้เกิดขึ้น จังหวะเวลานี้ คือ ส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อมของระบบเศรษฐกิจไทยอันเป็นบริบทของการนำนโยบายลดภาษีรถยนต์มาใช้

ในสภาพแวดล้อมของประเทศไทยปัจจุบันความจำเป็นทางการเมืองสำหรับรัฐบาล (ชั่วคราว) ที่จะต้องมีนโยบายที่เป็นรูปเป็นร่างที่เห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะในทัศนะของประชาชนกลุ่มที่มีพลังทางการเมือง นโยบายการลดภาษีรถยนต์เป็นนโยบายหนึ่งที่มีคุณสมบัติเช่นนี้ และได้รับความเห็นชอบจากคนกลุ่มนี้อย่างกว้างขวาง แม้จะมีการกล่าวถึงปัญหาจราจรและปัญหาดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเช่นในครั้งนี้ก็ตาม แท้ที่จริงแล้ว นโยบายการลดภาษีในตัวเองก็เป็นสิ่งที่ประชาชนทุกกลุ่มไม่รังเกียจแต่อย่างใด การลดภาษีรถยนต์ครั้งนี้จึงเป็นนโยบายที่ง่ายต่อการยอมรับ

นอกจากนี้ การลดภาษีรถยนต์ก็จัดเป็นนโยบายที่ง่ายในการดำเนินงานโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายการปรับปรุงคุณภาพข้าราชการและระบบราชการ การเร่งดำเนินการนโยบายนี้ก่อนเพื่อประโยชน์ในเชิงการเมืองจึงมีความน่าสนใจมากขึ้นด้วยเหตุผลนี้ จึงไม่น่าแปลกใจแต่ประการใด ที่นโยบายเช่นนี้ได้มีการผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วกว่านโยบายอื่น ๆ

⁵ มาตรการด้านภาษี (บางชนิดและบางโอกาส) และมาตรการการเงิน (เช่นการลดค่าเงินบาท) มีผลกระทบเชิงลบ เช่นนี้ที่ผู้บริหารต้องตระหนักอยู่เสมอเมื่อนำหลักการ “ความโปร่งใส” มาใช้กับกระบวนการกำหนดนโยบาย

พิจารณาในเชิงปฏิบัติการทางการเมือง อาจสรุปได้ว่า จังหวะของการนำนโยบายการลดภาษีรถยนต์มาใช้ถูกต้อง แต่ความถูกต้องของจังหวะนี้ลดน้อยลงไปถ้าพิจารณาในกรอบเวลาอันจำกัดของรัฐบาล (ความชั่วคราวของรัฐบาล) ที่ต้องเผชิญปัญหาเร่งด่วนต่าง ๆ ของประเทศ และการหมดโอกาสที่จะใช้นโยบายเพื่อการปรับปรุงคุณภาพข้าราชการและระบบราชการ อันเป็นกลไกพื้นฐานของประสิทธิภาพการปกครองประเทศ (เป็นปัญหาเร่งด่วนปัญหาหนึ่งของประเทศ) กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลไม่อยู่ในภาวะที่ต้องแลกได้แลกเสีย (trade off) ระหว่างสองนโยบายนี้ นโยบายการลดภาษีรถยนต์ในช่วงนี้ก็จะเป็นนโยบายที่เหมาะสมในเชิงจังหวะเวลา แต่ถ้านโยบายนี้ทำให้ประเทศไม่ได้มีโอกาสเห็นการประกาศใช้นโยบายเพื่อปรับปรุงคุณภาพของข้าราชการและระบบราชการ (รวมไปถึงระบบการศึกษาที่อยู่ในความดูแลของราชการ) การเร่งรีบนำนโยบายลดภาษีรถยนต์ครั้งนี้ก็จัดเป็นการใช้นโยบายที่ผิดจังหวะ โดยเฉพาะเมื่อเป็นนโยบายที่ขาดการนำมาตรการภาษีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รถยนต์ (ในแนวที่ได้อภิปรายในหัวข้ออื่น ๆ แล้ว) พร้อม ๆ กับการลดอากรนำเข้า

13.4 สรุป

นโยบายภาษีรถยนต์จัดเป็นนโยบายที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาจากจุดหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่ระดับของประสิทธิผลและประสิทธิภาพจะสูงกว่าที่จะได้รับจริง ถ้ารัฐบาลนำมาตรการอื่น ๆ มาใช้ประกอบกับนโยบายลดภาษีรถยนต์

นโยบายการลดภาษีรถยนต์จัดเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่เหมาะสมถ้ายอมรับว่า รัฐบาลไม่ได้อยู่ในภาวะที่ต้องเลือกนโยบายนี้และไม่เลือกนโยบายอื่น (เพื่อแก้ปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนอื่น ๆ ของประเทศ) เนื่องจาก รัฐบาลไม่ได้เผชิญกับภาวะที่ถูกจำกัดด้วยระดับทรัพยากรที่อยู่ และรัฐบาลก็กำลังพิจารณาทยอยใช้นโยบายอื่น ๆ ที่แก้ปัญหาเร่งด่วนของประเทศ แต่ต้องใช้เวลาพิจารณาที่นานกว่า

แต่นโยบายการลดภาษีรถยนต์ครั้งนี้อาจจัดได้ว่าเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสม ถ้ารัฐบาลต้องเลิกให้ความสนใจกับการประกาศใช้นโยบายอื่นที่แก้ปัญหาพื้นฐานของประเทศ เนื่องจากทรัพยากรในภาครัฐมีจำกัด ไม่สามารถประกาศใช้และดำเนินการตามนโยบายทั้งสองพร้อม ๆ กัน (ในช่วงเวลาที่รัฐบาลชุดนี้มีอยู่) และถ้าประโยชน์ที่พึงเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจจากนโยบายที่ควรนำมาใช้ แต่ไม่ได้ใช้ (เพราะได้ประกาศใช้นโยบายลดภาษีรถยนต์ไปแล้ว) เป็นมูลค่าที่สูงกว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการลดภาษีรถยนต์ของรัฐบาลครั้งนี้

การกำหนดและการเลือกใช้นโยบายเป็นเรื่องของการเมือง การวิเคราะห์ที่นำเสนอในบทความนี้เน้นแนวการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่ตระหนักถึงความจำเป็นต้องเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับ กับต้นทุนที่เสียไป ระดับประโยชน์และต้นทุนได้รับอิทธิพลจากความครอบคลุม (coverage) ถึงมาตรการต่าง ๆ ภายในกรอบของนโยบายนั้น ๆ และจากขีดจำกัดของทรัพยากรในภาครัฐบาล

ถ้าการดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐบาลที่ไม่อยู่ในขีดความจำกัดของทรัพยากรแล้ว นโยบายทุกนโยบายของรัฐบาลที่สร้างสรรค์ประโยชน์ที่ส่วนรวมยอมรับกันแล้ว ย่อมเป็นนโยบายที่เหมาะสม แต่โดยปกติแล้วรัฐบาลมีขีดจำกัดทางทรัพยากรการพิจารณานโยบายคู่แข่ง เพื่อเปรียบเทียบจึงเป็นสิ่งที่พึงกระทำอย่างยิ่ง

ประสบการณ์ 30 ปี
ของอุตสาหกรรมรถยนต์ : ฝันที่ไม่เป็นจริง

สมบูรณ์ ศิริประชัย
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หน้าว่าง

ประสบการณ์ 30 ปี ของอุตสาหกรรมรถยนต์ : ผันที่ไม่เป็นจริง

อารัมภบท

เมื่อ 30 ปีก่อน ผู้บริหารประเทศของไทยฝันว่า จะพยายามสร้างอุตสาหกรรมรถยนต์ขึ้นในประเทศไทย เพราะเชื่อว่า อุตสาหกรรมนี้เป็นสัญลักษณ์แห่งความทันสมัย อุตสาหกรรมรถยนต์จะสร้างความเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลัง (Forward and Backward Linkage) แม้กระจายไปในระบบเศรษฐกิจ ทั้งอุตสาหกรรมเหล็ก ยาง แก้ว พลาสติก อะลูมิเนียม สี อุปกรณ์ไฟฟ้า การผลิตชิ้นส่วนและการประกอบชิ้นส่วนย่อย ตลอดจน อุตสาหกรรมน้ำมัน ธุรกิจการขายเครดิต โฆษณา การซ่อมและบำรุงรักษารถยนต์ ฯลฯ ยิ่งกว่านั้นยังเชื่อว่า อุตสาหกรรมรถยนต์จะเป็นแหล่งดูดซับแรงงานจำนวนมากจากชนบท นักวางแผนเศรษฐกิจของไทยเมื่อ 30 ปีที่แล้วยังฝันต่อไปว่า อุตสาหกรรมรถยนต์ ซึ่งเป็นตัวแทนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะทำให้ประเทศไทยเป็นผู้นำด้านเทคโนโลยี ถ้ามีการผลิตรถยนต์ในประเทศไทย เพราะเชื่อว่าเมื่อมีการผลิตก็จักมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ แต่ช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมาความฝันนี้ไม่เคยปรากฏเป็นจริง อุตสาหกรรมรถยนต์ซึ่งเรียกให้ถูกต้องก็คือ อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ได้รับความคุ้มครองปกป้องอย่างเข้มแข็งมาโดยตลอด จนมีผลให้อุตสาหกรรมนี้กลายเป็นอุตสาหกรรมทารก¹ (Infant Industry) อย่างแท้จริง แต่เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นรัฐบาลชุดแรกที่กล้าหาญในการยกเลิกการคุ้มครองอุตสาหกรรมนี้ บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์การปรับนโยบายอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์เมื่อเดือนกรกฎาคม 2534 โดยจำแนกเป็น 4 ตอน

ตอนที่หนึ่ง กล่าวถึงภูมิหลังอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ของไทยตั้งแต่ปี 2504 จนถึงปี 2533

ตอนที่สอง ว่าด้วยการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ใหม่ที่เริ่มต้นในเดือนกรกฎาคม 2533 เมื่อรัฐบาลยกเลิกการห้ามนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี 2521

ตอนที่สาม กล่าวถึงความสำเร็จของการประกาศนโยบายยกเลิกการคุ้มครองอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ปี 2534

ตอนสุดท้าย เป็นข้อสังเกตส่งท้าย

หมายเหตุ บรรณาธิการได้รับต้นฉบับบทความนี้เมื่อต้นเดือนกันยายน 2534 ในขณะที่กระทรวงการคลังยังมีได้กำหนดโครงสร้างภาษีรถยนต์ที่แน่นอน

¹ คำว่า “อุตสาหกรรมทารก” นี้มิได้มีความหมายในแง่ลบ แต่ที่จริงมีความหมายในแง่บวก กล่าวคือ ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม จำเป็นอยู่เองที่ต้องมีการปกป้องคุ้มครองการแข่งขันจากต่างประเทศ แต่เมื่อเวลาผ่านไปทารกกลับไม่ยอมเติบโต จนทำให้อุตสาหกรรมทารกมีความหมายในแง่ลบ

1. อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ของไทย : ภูมิหลังที่น่าสนใจ

1.1 ยุคแห่งการส่งเสริมการลงทุนของอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ 2504-2511

รถยนต์เป็นสินค้าที่ประเทศอุตสาหกรรมคิดค้นและใช้กันอย่างแพร่หลาย แต่เข้ามาแพร่ระบาดในเมืองไทยนานเกือบร้อยปีมาแล้ว ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 โดยบรรดานักเรียนนอกและผู้ดีมีสกุลนำเข้ามาขายในประเทศ แต่ในสมัยนี้รถยนต์จัดเป็นสินค้าที่ค่อนข้างฟุ่มเฟือยจึงยังไม่แพร่หลายมากนัก ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง รถยนต์เริ่มเป็นสินค้าจำเป็นมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นสินค้าที่มีราคาแพง รถยนต์ที่นำเข้ามาในตอนแรก ๆ นั้นเป็นรถยนต์สำเร็จรูป (Completely Built-up = CBU) จากยุโรปและอเมริกา ทั้งนี้ยังมีได้นำเข้ารถยนต์ที่เป็นชิ้นส่วนประกอบ (Completely Knocked-Down = CKD) จนกระทั่งในช่วงทศวรรษ 2500 รัฐบาลยุคพัฒนาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างประเทศให้ทันสมัยเยี่ยงอารยประเทศ รัฐบาลในขณะนั้นเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Strategy) โดยส่งเสริมให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทย เครื่องมือหลักในขณะนั้นคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 ซึ่งมีการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่ นักลงทุน เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมการลงทุนอย่างจริงจัง และยังมี การตั้งกำแพงภาษีเพื่อคุ้มครองการลงทุนของต่างชาติ

ในปี 2503 มีบริษัทที่เคยนำรถยนต์สำเร็จรูปเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยเริ่มคิดจะตั้งโรงงานประกอบรถยนต์ บริษัทแองโกล-ไทยมอเตอร์ จำกัด (ผู้จำหน่ายรถยนต์ฟอร์ดของอังกฤษ) บริษัทธนบุรีพานิช จำกัด (ผู้จำหน่ายรถเมอร์เซเดส-เบนซ์) และบริษัทกรรณสูตร จำกัด (ผู้จำหน่ายรถพียด) ได้ยื่นคำร้องขออนุญาตประกอบรถยนต์พร้อมกัน ในปี 2503 รัฐบาลไทยในขณะนั้นก็ตั้งใจให้มีอุตสาหกรรมรถยนต์ขึ้นภายในประเทศไทย ดังนั้นจึงไม่รีรอที่จะให้บัตรส่งเสริมและให้ใบอนุญาตในการประกอบรถยนต์ขึ้นภายในประเทศตั้งแต่ปี 2504 ทั้งนี้โดยบริษัทเหล่านี้ได้นำชิ้นส่วนประกอบครบชุด (CKD) มาจากต่างประเทศ แทนที่จะนำรถยนต์สำเร็จรูปเข้ามาจำหน่าย

อย่างไรก็ตาม ยุคของการคุ้มครองปกป้องอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ เริ่มต้นจริงจังในปี 2505 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 กฎหมายฉบับนี้ได้ให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนอย่างมาก อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์จัดอยู่ในประเภท ข. จึงได้รับการลดหย่อนภาษีขาเข้าของชิ้นส่วนและภาษีการค้าเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของอัตราปกติ ในขณะนั้นรัฐบาลตั้งความหวังว่า ต้องการให้มีอุตสาหกรรมรถยนต์เกิดขึ้นภายในประเทศ จึงกำหนดภาษีขาเข้าของรถยนต์ประกอบสำเร็จรูป (CBU) ประเภทหนึ่ง รถบรรทุกเล็ก และรถบรรทุกใหญ่ไว้ ณ ระดับอัตราร้อยละ 60 40 และ 20 ตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อมิให้รถยนต์ประกอบสำเร็จรูปเข้ามาจำหน่ายในประเทศได้ในราคาถูก ดังนั้น ผู้ประกอบการรถยนต์ในขณะนั้น เมื่อนำชุดของรถยนต์ที่เป็นชิ้นส่วนประกอบครบชุด (CKD) เข้ามาประกอบภายในประเทศจึงเสียภาษีขาเข้าเพียงร้อยละ 30 20 และ 10 ตามลำดับ การลดหย่อนภาษีดังกล่าวนี้และสิทธิประโยชน์ที่ได้จากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นแรงผลักดันสำคัญให้มีโรงงานประกอบรถยนต์เพิ่มขึ้นอีกหลายโรง โดยเฉพาะรถยนต์จากญี่ปุ่นเริ่มเข้ามามีบทบาทในเมืองไทย ตั้งแต่กลางทศ-

วรรษ 2500 ซึ่งก็เป็นเจตจำนงของรัฐบาลที่ต้องการสร้างอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า บริษัทสยามกลการ และนิสสัน เปิดโรงงานในปี 2505 ส่วนบริษัทโตโยต้าและบริษัทปรินโมเตอร์สประเทศไทย เปิดโรงงานประกอบเมื่อปี 2508 บริษัทอื่น ๆ ก็ทยอยการตั้งโรงงานประกอบตั้งแต่นั้นมา ในระยะเวลา 10 ปีแรกมีโรงงานประกอบรถยนต์ดำเนินการไปทั้งสิ้น 11 โรงงาน (ดูตารางที่ 1)

นับตั้งแต่ยุคการพัฒนาให้ทันสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สิ่งสำคัญอันหนึ่งก็คือ การสร้างถนนหนทางทั่วประเทศเพื่อความมั่งคั่ง เพราะความหวั่นเกรงภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ การสร้างถนนทั่วประเทศ โดยได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ช่วยทำให้ประเทศไทยมีถนนมาตรฐานกระจายเป็นร่างแหทั่วทุกหัวระแหง ซึ่งก็ผลักดันให้มีความต้องการในการใช้รถยนต์มากขึ้นเป็นเงาตามตัว จำนวนรถยนต์ทุกประเภทที่จำหน่ายได้เพียง 3,934 คันในปี 2504 เพิ่มสูงขึ้นเป็น 71,120 คันในปี 2512

อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาเกือบ 10 ปีแห่งการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมรถยนต์นั้นกลับปรากฏว่า ผู้บริโภคคนไทยยังนิยมการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูป (CBU) จำนวนมากอยู่ เมื่อเทียบกับรถยนต์ที่เป็นชิ้นประกอบครบชุด (CKD) อัตราส่วนดังกล่าวเพิ่มจากปี 2504 คือ 91 : 9 เป็น 75 : 25 ในปี 2512 (ดูตารางที่ 2) ปรากฏการณ์ดังกล่าวชี้ชัดว่า อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ยังไม่สามารถทดแทนการนำเข้าได้อย่างแท้จริง ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศไปจำนวนมากในแต่ละปี ในขณะเดียวกัน นับตั้งแต่ปี 2509 ประเทศไทยเริ่มเผชิญกับการขาดดุลการค้าที่รุนแรงยิ่งขึ้น ปี 2509 ขาดดุลการค้าถึง 11,037 ล้านบาท ในขณะที่ปี 2508 ขาดดุลการค้าเพียง 3,244 ล้านบาท โดยเฉพาะปี 2512 ขาดดุลการค้าถึง 12,119 ล้านบาท เหตุผลของการขาดดุลการค้าจำนวนมากนี้เป็นผลสืบเนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศแบบทดแทนการนำเข้า ซึ่งต้องนำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบ และสินค้าชั้นกลางต่าง ๆ เพื่อผลิตภายในประเทศ

จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี 2506 เริ่มหันวันวิตกสภาวะการขาดดุลการค้าอย่างรุนแรงในปี 2512 การขาดดุลการค้านี้มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางโดยหนังสือพิมพ์ นักวิชาการ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาข้อพิพาททางชายแดนกับเขมร รัฐบาลขณะนั้นต้องการเงินจำนวนมากเพื่อใช้ในการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ และต้องการลดการนำเข้า เพื่อลดการขาดดุลการค้าที่รุนแรง ในปี 2513 จอมพลถนอม กิตติขจร ตัดสินใจออกพระราชกำหนดพิกัดศุลกากร พ.ศ. 2513 โดยขึ้นภาษีนำเข้าประมาณ 200 รายการ ทั้งรถยนต์สำเร็จรูปและชิ้นส่วนล้วนถูกจัดเก็บภาษีสูงขึ้น โดยจัดเก็บอัตราภาษีนำเข้ารถยนต์ CBU ประเภทรถนั่ง รถบรรทุกเล็ก และรถบรรทุกใหญ่เพิ่มขึ้นเป็น 80% 60% และ 40% ตามลำดับ

ตารางที่ 1
รายชื่อโรงงานประกอบรถยนต์

โรงงาน	ยี่ห้อการค้ารถยนต์	การลงทุนของต่างชาติ (%)
บ. บางชันเจนเนอรัลแอสเซมบลี จำกัด (2515)	ฟอร์ด โอเปิล ซูซูกิ ฮอนด้า	50 (สหรัฐฯ)
บ. กรรณสูตรเจนเนอรัลแอสเซมบลี จำกัด (2505)	เพียต ฟอร์ด	-
บ. ปรีนซ์มอเตอร์ (2509)	อัลฟา ซูบารุ	40 (ญี่ปุ่น)
บ. สหพัฒนายานยนต์ (2507)	มิตซูบิชิ แลนเชอร์ กาแลนซ์	60 (ญี่ปุ่น)
บ. สยามมอเตอร์และนิสสัน (2506)	ดัทสัน นิสสัน	-
บ. สุโกศลและมาสด้าอุตสาหกรรม (2518)	มาสด้า	70 (ญี่ปุ่น)
บ. ไทยสวีดิชแอสเซมบลี (2519)	วอลโว่ เรโนลต์	ไม่มีข้อมูล
บ. ธนบุรีประกอบรถยนต์ จำกัด (2506)	เมอร์ซิเดส เบนซ์	-
บ. โตโยต้ามอเตอร์ประเทศไทย จำกัด (2507)	โตโยต้า	100 (ญี่ปุ่น)
บ. โตโยต้ามอเตอร์ประเทศไทย จำกัด (2518)	โตโยต้า	100 (ญี่ปุ่น)
บ. วาย เอ็ม ซี แอสเซมบลี จำกัด (2516)	บีเอ็มดับเบิลว ซีตรอง แลนเจีย เปอโยต์	-

ที่มา : ศิริบุรณ นาวาภิณฑล และเบญจรัตน์ นพคุณ (2524)

ตารางที่ 2
จำนวนของรดยนต์ CBU กับ CKD ประเภทรดยนต์นั่ง ปี 2504-2523

ปี	CBU	CKD	อัตราส่วน (CBU : CKD)
2504	3,232	310	91 : 9
2505	3,730	908	80 : 20
2506	7,279	1,817	80 : 20
2507	7,200	3,987	64 : 36
2508	6,507	4,408	60 : 40
2509	10,086	4,998	67 : 33
2510	17,105	6,211	73 : 27
2511	20,689	7,209	74 : 26
2512	18,266	6,110	75 : 25
2513	15,224	6,604	70 : 30
2514	8,991	9,017	50 : 50
2515	7,248	11,630	38 : 62
2516	12,780	17,935	42 : 58
2517	12,363	16,911	42 : 58
2518	7,864	15,562	34 : 66
2519	5,366	15,848	25 : 75
2520	7,287	18,564	27 : 72
2521	2,583	21,869	11 : 89
2522	1,166	21,017	5 : 95
2523	1,381	23,611	6 : 94

ที่มา : ศิริบุรณ นาววิณสุข และเบญจรัตน์ นพคุณ (2524)

พร้อมกันนั้นอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ได้สูญเสียสถานภาพการส่งเสริมจากรัฐบาล และเริ่มเผชิญกับอัตราภาษีนำเข้ารถยนต์ CKD อัตราใหม่คือ 50% 40% และ 20% ตามลำดับ ซึ่งถือเป็นการลดหย่อนจากรัตราภาษีของรถยนต์ CKD ที่มีน้อยกว่าเดิม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งความแตกต่างของภาษีนำเข้าลดลง (*ศิริบูรณ์ เยาวภินุช 2524*) ในขณะนั้นผู้ประกอบการรถยนต์ได้ร้องเรียนต่อรัฐบาลว่า การขึ้นภาษีนำเข้านี้เป็นการทำลายอุตสาหกรรมรถยนต์ โดยเฉพาะรถยนต์ CKD อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรถยนต์ยังถูกจัดเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยประชาชนส่วนใหญ่และสื่อมวลชนต่างเห็นว่า การขึ้นภาษีนำเข้าดังกล่าวมีเหตุผล ทั้งนี้ก็เพื่อหารายได้และลดการนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในเดือนตุลาคม 2513 รัฐบาลก็ตัดสินใจลดภาษีการค้าลง 5% สำหรับอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ ซึ่งเป็นแรงกดดันจากผู้ประกอบการรถยนต์การเลือกลดภาษีการค้าแทนที่จะเลือกลดภาษีนำเข้าก็เพราะเกรงว่า ถ้าหากลดภาษีนำเข้าจะทำให้อุตสาหกรรมอื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง ภาษีการค้าของอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์อยู่ในระดับ 35% การขึ้นภาษีนำเข้าในปี 2513 นั้นมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ กล่าวคือ ประชาชนและสื่อมวลชนเริ่มเห็นประเด็นว่า อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์นี้ไม่ใช่อุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ที่แท้จริง เพราะการได้บัตรส่งเสริมการลงทุนทำให้อุตสาหกรรมนี้นำรถยนต์ CKD เข้ามาประกอบในประเทศเท่านั้น ไม่มีสิ่งทีเรียกว่าผลเชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลังเกิดขึ้น ผู้เชี่ยวชาญของรัฐบาลไทย นายวิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร ซึ่งขณะนั้นเป็นหัวหน้ากองวางแผนและเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้แสดงความคิดเห็นว่า อุตสาหกรรมรถยนต์ในเมืองไทยเป็นแค่โรงงานประกอบจริง แต่ในอนาคตจะเป็นโรงงานสร้างรถยนต์ได้ ถ้ารัฐบาลสามารถสร้างมาตรการและนโยบายให้มีการใช้วัตถุดิบและชิ้นส่วนต่าง ๆ ภายในประเทศ (Local content) ไม่มีใครแสดงความคิดเห็นว่า ควรเลิกอุตสาหกรรมนี้เสีย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่า จะเป็นการทำลายการจ้างงานและทำลายภาพพจน์การส่งเสริมการลงทุน

ในปี 2512 นั้นเอง รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2512 ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กรมศุลกากร กรมการขนส่งทางบก กองทะเบียนกรมตำรวจ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานโดยตำแหน่ง นายวิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร มีบทบาทสำคัญในช่วงนี้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

(1) เป็นผู้ชำนาญการในกระทรวงอุตสาหกรรมที่จบจากมหาวิทยาลัย Harvard

(2) มีฐานะเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 และ 3

(3) นับว่ามีความสำคัญยิ่งก็คือ เขามีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับนาย John Loftus ที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในช่วงปี 2501-2505 นาย John Loftus เป็นผู้เชี่ยวชาญอเมริกันที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยในขณะนั้น คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์นี้ น่าจะเป็นความคิดส่วนหนึ่งของวิจิตวงศ์ (*Thanamai, 1985*) และวิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร ก็เป็นเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์คนแรกโดยตำแหน่ง

1.2 ยุคแห่งการบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ : 2512-2521

แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2512 เริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัดส่วนหนึ่งมาจากการเสนอแนะของนายวิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการศึกษาของ UNIDO

ซึ่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิคแก่ประเทศไทยในช่วงปี 2510-2514 จำนวน 1,153,000 เหรียญสหรัฐ. ความช่วยเหลือส่วนมากคือการส่งผู้เชี่ยวชาญมาประเทศไทย โดยเฉพาะนาย Kurt Aselmann ซึ่งเข้ามาเมืองไทยปี 2514 ตามโครงการ UNIDO นอกจากนี้ยังมีนาย L.B. Leonard ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของ UNIDO วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร ขณะนั้นเป็นหัวหน้าของฝ่ายไทยที่มีการติดต่อประสานงานกับนาย Leonard อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพื่อวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย

แนวทางที่สำคัญของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยและฝ่าย UNIDO ก็คือ จะทำอย่างไรให้เกิดอุตสาหกรรมรถยนต์ที่แท้จริงในประเทศไทย นโยบายที่สำคัญของคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ก็คือ ความพยายามที่จะจำกัดจำนวนแบบ (Model) และรุ่น (Series) ของรถยนต์ที่มีการประกอบในประเทศไทย เพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต (Economies of Scale) และ Production Line นโยบายนี้ประกาศใช้เมื่อเดือนกรกฎาคม 2514

หัวใจของ Local Content หรือ Content Protection นี้กำหนดไว้ว่า ผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศไทยจะต้องใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ 25% คำถามที่สำคัญก็คือ เพราะเหตุใดผู้วางนโยบายของไทยจึงเลือกการกำหนด Local Content เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ ในข้อเท็จจริง นโยบาย Local Content มิใช่ของใหม่แต่ประการใด ในปลายทศวรรษ 2490 ก็มีการถกเถียงถึงเรื่องนี้มาก่อนแล้ว อนุกรรมการสำหรับพัฒนาอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตระหนักว่า หากไม่มีการบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ ประเทศไทยก็จะมีเฉพาะโรงงานประกอบรถยนต์เท่านั้น อย่างไรก็ตาม อนุกรรมการชุดนี้แม้มีเจตนาดี แต่ขาดความรู้ทางเทคนิค จึงไม่สามารถคำนวณว่าควรบังคับใช้ Local Content เท่าไร ดังนั้น จึงมีการขอร้องให้วิศวกรของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้คิด Local Content (Thanamai, 1985)

คณะกรรมการการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ที่ตั้งขึ้นในปี 2512 เป็นองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่แทนอนุกรรมการการพัฒนาอุตสาหกรรมได้วางรากฐานของ Local Content ทั้งนี้รัฐบาลไทยได้ส่งนายจรัล อินทวัชชี วิศวกรอาวุโสของกระทรวงอุตสาหกรรมไปสัมมนาที่ประเทศเซกิลโลวะเกีย ซึ่งมีการสัมมนาในเรื่อง "Establishment and Development of Automotive Industries in Developing Countries"

การสัมมนานี้น้อยก็ส่งผลต่อแนวคิดของนายจรัล อินทวัชชี จนเขียนบทความเรื่องวิธีการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ ซึ่งข้อเสนอของเขาก็คือ ประเทศไทยต้องแก้ปัญหาการไม่ประหยัดจากขนาดประกอบการ (Disconomies of Scale) ในอุตสาหกรรมรถยนต์และชิ้นส่วนต่าง ๆ เขาเสนอให้รัฐบาลเลือกใช้มาตรการ Local Content การควบคุมจำนวนโรงงาน และการกำหนดโควตาการนำเข้ารถยนต์ CBU นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญจากสหรัฐอเมริกาคือ นาย J.B. Organ ที่เสนอให้ใช้ Local Content เช่นกัน

ในที่สุด คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ก็ประกาศใช้นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ใหม่สาระสำคัญคือ นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2514 เป็นต้นไป (ศิริบูรณ์ เยาว์ถิ่นสุข 2524)

- โรงงานประกอบรถยนต์แต่ละแห่งต้องเลือกประกอบเพียงประเภทเดียวคือรถนั่งหรือรถบรรทุก
- โรงงานประกอบรถนั่งที่ดำเนินการอยู่แล้ว ประกอบรถยนต์ได้ไม่เกินกว่า 3 แบบ และในจำนวนนี้ใช้แบบที่มีเครื่องยนต์เกินกว่า 2,000 ซีซี. ได้ไม่เกิน 1 แบบ
- โรงงานประกอบรถนั่งที่จะเปิดใหม่จะต้องประกอบได้ไม่เกินกว่า 2 แบบและจะต้องไม่มีแบบใดที่ใช้เครื่องยนต์เกินกว่า 2,000 ซีซี.

- โรงงานประกอบรถบรรทุกที่ดำเนินการอยู่แล้วจะประกอบได้ไม่เกิน 5 แบบ

- โรงงานประกอบรถบรรทุกที่จะเปิดใหม่จะประกอบได้ไม่เกินกว่า 3 แบบ

อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวนี้ประสบความสำเร็จอย่างสิ้นเชิง รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกมาตรการดังกล่าวเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ก่อนที่จะบังคับใช้ นโยบายนี้มีอายุเพียงครึ่งปี และมีได้มีผลบังคับที่แท้จริง² (ศิริบูรณ์ เนาวรัตน์สุข 2524)

นโยบายใหม่ที่ใช้ทดแทนคือ ประกาศว่าผู้ต้องการประกอบรถยนต์จักต้องยื่นหนังสือขออนุญาตประกอบกิจการต่อกระทรวงอุตสาหกรรม โดยต้องแจ้งแบบ ขนาดเครื่องยนต์ ชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศ การติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์การประกอบ โดยต้องมีความสามารถในการประกอบรถยนต์ได้ไม่ต่ำกว่า 30 คันต่อวัน เวลาทำงานปกติ 8 ชั่วโมง ทั้งนี้มูลค่าการลงทุนในเครื่องจักร อุปกรณ์และอาคารไม่ต่ำกว่า 20 ล้านบาท ในตอนนี้กระทรวงอุตสาหกรรมไม่ได้กำหนดเรื่องจำนวนของแบบ ประเภทของรถ หรือขนาดของเครื่องยนต์

แต่ในนโยบายที่สำคัญและมีผลจนถึงทุกวันนี้ แม้จะมีการปล่อยให้รถยนต์นำเข้าเสรีก็คือ การบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ ความพยายามของนักวางแผนไทยที่จะผลักดันให้โรงงานประกอบรถยนต์ใช้ Local Content ประสบความสำเร็จล่าช้ากว่าที่คาดไว้หลายปี คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์เพิ่งสามารถบังคับใช้ Local Content เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 โดยกำหนดว่าจะให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2517 เป็นต้นไป (ดูรูปที่ 1) กล่าวคือ รถที่จะประกอบในประเทศไทยจากรถยนต์ CKD ต้องใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศเป็นอัตราส่วนไม่ต่ำกว่า 25% 20% และ 15% สำหรับรถยนต์นั่ง รถบรรทุกซึ่งติดตั้งเครื่องยนต์และกระจกหน้า (Engine With Windshield) และรถบรรทุก ซึ่งติดตั้งเครื่องยนต์ แต่ไม่มีกระจกหน้าตามลำดับ ถ้าผู้ประกอบการรายใดไม่อาจทำได้ตามอัตราส่วนนี้จักไม่ได้รับการอนุญาตให้ประกอบแบบของรถยนต์ดังกล่าว ตามวิธีนี้คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ได้ใช้สูตร ดังนี้

$$\text{Local Content (LC)} = \frac{A}{A+B}$$

LC คือ อัตราส่วน Local Content

A คือ มูลค่าของชิ้นส่วนทั้งหมดที่ซื้อจากผู้ผลิตภายในประเทศ

B คือ มูลค่าของชุดประกอบที่ไม่ครบชุด (Deleted CKD Pack) ที่สั่งเข้าจากภาษาเซียเข้า

²นโยบายที่ประกาศเลิกใช้นี้ เนื่องจากบริษัทบางชิ้นเงินเนอรัลแอสเซมบลีได้ฝ่าฝืนนโยบายรถยนต์ปี 2514 โดยการผลิตรถยนต์ 9 แบบ ทำให้มีการร้องเรียนจากบริษัทผู้ประกอบรถยนต์อื่น ๆ จนทางการต้องเปลี่ยนนโยบายใหม่

รูปที่ 1
การบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Remarks
Motorcars (as of Aug. each year)	25%	35%	40%	45%	50%					54%	When local content reaches 50% it may remain at that level for a time and announce increase to 54% as of 1987.
Trucks (as of Jun. each year)	Large & medium				40%	45%					The use of parts in CKD countries imported as chassis with motor and wind screen.
		20%	25%	30%	35%			51%			
	Pickups					40%	45%	46%		61%	

Source: Report on Seminar on the Development of the Motor and Parts Industry in Thailand.

สูตรการคำนวณนี้ ศิริบุรณ เศวตฉันท (2524) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้หลายประการคือ

(1) มูลค่าของชิ้นส่วนที่ผลิตขึ้นภายในประเทศมีความสัมพันธ์ที่ห่างไกลกับมูลค่าเพิ่มของชิ้นส่วนดังกล่าวที่ผลิตภายในประเทศค่อนข้างมาก ตัว A และ B นั้นมีมูลค่าภาษีแอมแปงอยู่ แต่นับว่าเป็นวิธีที่สะดวกสำหรับเจ้าหน้าที่ในการบริหารตามนโยบาย แต่การมีภาษีแอมแปงอยู่ทำให้ค่าของ Local Content ไม่อาจเป็นดัชนีเพื่อแสดงถึงการประหยัดเงินตราต่างประเทศ

(2) การตีราคามูลค่าของชิ้นส่วนภายในประเทศเป็นการตีค่าจากราคาซื้อขายจริง ซึ่งในทางปฏิบัติสามารถเกิดความแตกต่างระหว่างผู้ประกอบการหนึ่งกับผู้ประกอบการอีกรายหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของผู้ประกอบการรถยนต์กับผู้ผลิตชิ้นส่วน ถ้าราคาที่สูงขึ้นสูงมากขึ้น ก็สามารถเข้าเกณฑ์ Local Content ได้ง่าย

(3) ตลาดรถยนต์ของไทยตกอยู่ใต้อิทธิพลของรถยนต์จากบริษัทญี่ปุ่น ดังนั้นชิ้นส่วนที่ผลิตเพื่อรถยนต์ญี่ปุ่นจึงง่ายกว่ารถยนต์จากภูมิภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะรถยนต์ยุโรป

(4) รถยนต์ที่มีราคาสูงจะมีปัญหาของ Local Content ตามเกณฑ์มากกว่ารถยนต์ราคาถูก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลง่าย ๆ ว่า ชิ้นส่วนภายในประเทศแต่ละรายการมีราคาไม่ต่างกันมากนัก ในขณะที่ฐานของราคา B จะแตกต่างกันมาก เพราะนำเข้าจากต่างประเทศ

(5) ค่าของ B นี้ถูกกระทบกระเทือนอย่างง่ายตายจากอัตราแลกเปลี่ยน

ด้วยเหตุนี้ ในแง่ของนักวิชาการจึงสามารถสรุปว่า มาตรการ Local Content ไม่สามารถสกัดการไหลออกของเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ก็เพราะเหตุผลที่ซับซ้อน 2 ประการคือ (ศิริบุรณ เศวตฉันท 2524)

ประการแรก ชิ้นส่วนใดที่ผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศไทยคัดออกหรือเรียกว่า Deleted CKD จะได้รับการลดหย่อน (Deletion Allowance) เฉพาะเพียงบางส่วนของราคาชิ้นส่วนนั้น ด้วยเหตุนี้จึงสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศเพียงบางส่วน ทั้งนี้ก็เพราะการผลิตชิ้นส่วนในประเทศไทยก็ยังคงอาศัยการนำชิ้นส่วนย่อย ซึ่งเป็นวัตถุดิบมาจากต่างประเทศเพื่อนำมาประกอบเป็นชิ้นส่วนสำเร็จอีกทอดหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปมีการนับเป็น Local Content. อย่างสม่าเสมอโดยเจ้าหน้าที่ของไทย แต่ชิ้นส่วนเหล่านั้น แท้ที่จริงมีมูลค่าเพิ่มค่อนข้างต่ำและเป็น Negative เมื่อทำเสร็จเป็นสำเร็จรูปมักมีราคาเทียบกับ Deletion Allowance ประมาณ 2.5-3 เท่าตัว³

ประการที่สอง ยิ่งประเทศใดที่บังคับให้มีการใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศมากขึ้นตลอดเวลา ก็จะทำให้ Price elasticity of demand for import of deleted CKD pack มีค่าค่อนข้างต่ำเสมอ ด้วยเหตุผลง่าย ๆ ว่าเป็นความจำเป็นที่ต้องนำเข้า deleted CKD pack มาประกอบกับชิ้นส่วนภายในประเทศ เพื่อสร้างเป็นรถยนต์สำเร็จรูป ด้วยเงื่อนไขเช่นนี้ทำให้ผู้เป็นเจ้าของรถยนต์ที่เป็นบริษัทแม่ในต่างประเทศสามารถตั้งราคา deleted CKD pack ในแง่ที่ให้ส่วนลดหย่อนแก่ผู้ประกอบการรถยนต์น้อยกว่าอัตราส่วนของชิ้นส่วนที่ลดลงไป เปิดโอกาสให้บริษัทแม่ในต่างประเทศใช้วิธีการแบบ Transfer Pricing

³ การเปรียบเทียบราคายภายในประเทศของชิ้นส่วนกับ Deletion Allowance นี้ เรียกเป็นศัพท์เทคนิคว่า Cost-Penalty หรือ Penalty Cost

ตลาดรถยนต์ในประเทศมีขนาดค่อนข้างเล็ก ทำให้ชิ้นส่วนที่ผลิตขึ้นภายในประเทศมี Cost-Penalty มากกว่า 1.0 นั่นคือ ต้นทุนการผลิตรถยนต์ภายในประเทศไทยที่ต้องใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศมากขึ้นก็ยังมีราคาแพงขึ้นตามลำดับ เมื่อเทียบกับรถยนต์ CBU โดยเฉพาะการคุ้มครองอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ด้วยภาษีนำเข้ารถยนต์ 80% สำหรับรถยนต์ CBU และ 50% สำหรับรถยนต์ CKD

นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2515 แท้ที่จริงมีภูมิหลังที่น่าสนใจหลายประเด็น

ประการแรก นโยบายนี้ถือกำเนิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติยึดอำนาจของจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2514

ประการที่สอง การเน้นให้มีการบังคับใช้ Local Content ก็เพราะในช่วงปี 2515 นี้เอง กระแสการต่อต้านสินค้าจากต่างชาติเริ่มรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะสินค้าจากญี่ปุ่น ในกรณีรถยนต์ การบังคับให้ใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศย่อมได้รับการยอมรับจากสาธารณะ ไม่ว่าจักสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ก็ตาม อีกทั้งขณะนั้นประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาการขาดดุลการค้าอย่างรุนแรง

ประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ครั้งนี้เป็นการแก้ไขนโยบายเดิม เพราะผู้ประกอบการบางรายได้ฝ่าฝืนกติกาที่วางไว้ในปี 2514 โดยการแอบผลิตรถยนต์เกินกว่าที่กำหนดไว้ ทำให้คณะกรรมการพัฒนายานยนต์ต้องเปลี่ยนกติกาใหม่

ประการที่สี่ ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยทั้งกระทรวงอุตสาหกรรมและสภาพัฒนาเศรษฐกิจฯ เริ่มตระหนักว่า อุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทยควรจะเป็นอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ มิใช่ประกอบรถยนต์เท่านั้น

นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ปี 2515 ที่เน้นการใช้ Local Content นี้ก่อให้เกิดผลในแง่บวกต่ออุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนโดยตรง ซึ่งก็เป็นเจตจำนงและความฝันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่ต้องการให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง แต่จุดอ่อนของนโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ปี 2515 ก็คือ การกำหนดขั้นต่ำของการผลิตรถยนต์ไว้ 30 คัน/วัน ในเวลาทำงาน 8 ชั่วโมง ซึ่งคาดว่าจะเป็นการอุปสรรคมิให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาในตลาด แต่ข้อเท็จจริงกลับมีการตั้งโรงงานประกอบรถยนต์เพิ่มขึ้นอีก 4 โรงงาน⁴ แม้ว่ารัฐบาลจักยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมนี้ตั้งแต่ ปี 2512 ก็ตาม ทั้งนี้มีการอธิบายว่า ผู้ประกอบการรถยนต์คิดว่า รัฐบาลจะห้ามนำเข้ารถยนต์ CBU ในไม่ช้า ถ้าเป็นเช่นนั้นผู้ประกอบการทั้งหลายก็ย่อมได้รับ Economic Rents จากการห้ามนำเข้าโดยตรง อีกทั้งตลาดรถยนต์ในช่วงปลายทศวรรษ 2510 ก็อยู่ในเกณฑ์ดีมาตลอด ตามการประมาณการคาดว่าปี 2523 ความต้องการใช้รถยนต์นั้นจะเพิ่มจาก 38,000 คัน เป็น 67,000 คัน (Ritter, 1973)

นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยบังคับใช้ Local Content ที่ประกาศในปี 2515 มีผลกระทบต่อเกี่ยวข้องกับหลายประการ ด้านหนึ่งทำให้อุปสงค์ที่มีต่อชิ้นส่วนภายในประเทศมากขึ้น ทำให้ราคาชิ้นส่วนภายในประเทศขยับสูงขึ้นด้วย ในอีกด้านหนึ่ง ในปี 2517 ค่าเงินเยนได้ถีบตัวสูงขึ้นหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ทำให้ชิ้นส่วนต่าง ๆ ของรถยนต์ที่นำเข้าจากต่างประเทศมีราคาแพงขึ้น จนมีผลให้ราคารถยนต์สำเร็จ

⁴ บ.สุโกศลมาสด้าตั้งโรงงานเมื่อปี 2518 ติดตามด้วย บ.โตโยต้าแห่งประเทศไทยตั้งโรงงานแห่งที่ 2 ปี 2518 บ.ไทยสวีสแอมบริมบลี ปี 2519 บ.สยามอุตสาหกรรมรถยนต์ปี 2520

รูปสูงขึ้นไปประมาณ 5-10% ราคารถยนต์ที่ประกอบในประเทศไทยที่สูงขึ้นนี้ จูงใจให้มีการนำเข้ารถยนต์ CBU และนำเข้ารถยนต์ที่ใช้แล้วในต่างประเทศเข้ามาจำหน่าย ในช่วงปี 2517-2520 นี้ ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศจำนวนมาก ทั้งในรูปของการนำเข้ารถยนต์ CBU และชิ้นส่วนต่าง ๆ ในตอนนี้ รัฐบาลเริ่มกลับลำให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วน ในปี 2517 มีโรงงานผลิตชิ้นส่วน 8 โรงงานที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุน แต่ผู้ผลิตชิ้นส่วนก็ยังไม่สามัคคีกันทั้งหมดเนื่องจากมีโรงงานขนาดใหญ่จำนวนน้อยที่ผลิตชิ้นส่วนได้มาตรฐาน ในขณะที่มีโรงงานขนาดเล็ก ๆ จำนวนมากที่ผลิตชิ้นส่วนต่ำกว่ามาตรฐาน และลอกเลียนแบบชิ้นส่วนที่มี Brand Name

ปัญหาการขาดดุลการค้าที่ยืดเยื้อเรื้อรังมาตั้งแต่ปี 2509 เริ่มรุนแรงมากขึ้นโดยเฉพาะปี 2516-2520 การขาดดุลการค้าทวีเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่า 10,000 ล้านบาทต่อปี โดยเฉพาะในปี 2520 สูงถึง 22,979 ล้านบาท กระทรวงพาณิชย์วิตกในเรื่องนี้จึงมีการประกาศห้ามนำรถยนต์นั่งสำเร็จรูปเข้าประเทศ (ฉบับที่ 88) เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2521 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 ทั้งนี้โดยอ้างเหตุว่าเพื่อสงวนเงินตราต่างประเทศ ประกาศฉบับนี้เป็นสิ่งที่โรงงานประกอบรถยนต์ภายในประเทศต่างเฝ้ารอคอยมาหลายปี ในกรณีใบสั่งที่เปิด L/C ไปก่อนหน้านั้น เมื่อนำรถยนต์สำเร็จรูปเข้ามาในราชอาณาจักรต้องถูกเก็บภาษีนำเข้าในอัตราใหม่ด้วยคือ 150% (จากเดิม 80%) หรือรถยนต์ที่นำเข้าแบบสำเร็จรูปในกรณีพิเศษ ต้องเสียภาษีนำเข้าในอัตรา 150% ส่วนการนำเข้ารถยนต์ CKD ก็เสียภาษีนำเข้าเพิ่มขึ้นเป็น 80% (จากเดิม 50%) ทั้งนี้อาศัยประกาศของกระทรวงการคลัง เพื่อเป้าหมายคุ้มครองอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ภายในประเทศ

การประกาศห้ามนำรถยนต์ CBU ที่ต่ำกว่า 2,300 ซีซี. เข้าประเทศ และการขึ้นภาษีนำเข้ารถยนต์ CKD เป็น 150% นี้เท่ากับเป็นการคุ้มครองอย่างมหาศาล มีคนเข้าใจผิดเสมอว่า ความแตกต่างของภาษีนำเข้า CBU:CKD คือ 150 : 80 ความจริงก็คือ อัตราการคุ้มครองนี้มีจำนวนเป็น infinity ไม่ว่าจะพิจารณาในรูป Nominal หรือ Effective Rate of Protection แท้ที่จริง การประกาศห้ามนำรถยนต์สำเร็จรูปเข้าประเทศโดยอาศัย พรบ.ควบคุมการส่งออกนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 นี้ นับว่าขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะกฎหมายฉบับนี้ใช้ในยามฉุกเฉินในยามสงคราม (สมบูรณ ศิริ-ประชัย 2533) มิใช่ใช้ในเวลาปกติเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมผู้ประกอบรถยนต์ ยิ่งกว่านั้น คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ได้ค้นพบข้อจรรยาว่า สูตร Local Content ที่ประกาศในปี 2515 และบังคับใช้ใน ปี 2517 ไม่เพียงพอ จึงมีการประกาศนโยบายใหม่เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2521 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 สิงหาคม 2521 บังคับว่า รถยนต์นั่งที่ต้องใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศอัตรา 25% จะต้องเพิ่มเป็นไม่ต่ำกว่า 35% ภายใน 2 ปี และเพิ่มขึ้นอีกปีละ 5% จนกว่าจะถึง 50% (ดูรูปที่ 1) พร้อมกันนี้ก็มีการประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมห้ามเพิ่มการประกอบจำนวนรุ่น (Series) ของรถยนต์นั่งเพิ่มเติมจากเดิมที่มีอยู่ รวมทั้งยังห้ามตั้งโรงงานประกอบรถยนต์นั่งขึ้นใหม่

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงวิธีคำนวณ Local Content ใหม่ ต่างจากวิธีการคำนวณแบบมูลค่าตามสูตรใหม่ ชิ้นส่วนทุกชิ้น (หรือแทบทุกชิ้น) มีการจำแนกเป็นรายการอย่างละเอียด โดยคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์เป็นผู้กำหนดว่า แต่ละชิ้นส่วนมีความสำคัญในตัวเลขเท่าใด ตัวอย่างคือ

หม้อระบายความร้อน มีมูลค่า 0.76 จุด

ฝาสูบเครื่องยนต์	มีมูลค่า	0.90	จุด
หม้อพักไอเสีย	มีมูลค่า	0.90	จุด
กระจกหน้า	มีมูลค่า	0.75	จุด
แผ่นหลังคา	มีมูลค่า	0.90	จุด
ล้อเกียร์	มีมูลค่า	0.75	จุด

การใช้คำว่าจุดนี้ก็เพราะในการคำนวณตอนต้นได้กำหนดค่าเบ็ดเสร็จไว้ 100,000 หน่วย แต่ภายหลังมีการพิจารณาว่า อุปกรณ์พิเศษ (Accessories) อาทิ เครื่องปรับอากาศ วิทยุ เข็มขัดนิรภัย ก็ถือเป็นส่วนประกอบของรถยนต์ ดังนั้น จึงมีการนับเกินเป็น 107.70 หน่วย (*ศิริบูรณ์ เยาว์ถิ่นสุข 2524*) การคำนวณของคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์นั้นเป็นวิธีการที่มีจุดอ่อนหลายประการ ที่สำคัญก็คือ คะแนนต่าง ๆ ของชิ้นส่วนไม่มีความสัมพันธ์กับมูลค่าเพิ่มของชิ้นส่วนนั้น และการเลือกใช้ชิ้นส่วนตามจุดนั้นก็มิได้แสดงถึงการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพที่สำคัญก็คือ คะแนนตามจุดมิได้แสดงว่า ชิ้นส่วนนั้น ๆ เหมาะสมที่จะมีการผลิตในประเทศไทยหรือไม่ ชิ้นส่วนนั้นสามารถมีขนาดการประหยัดจากการผลิตหรือไม่ ประเด็นเหล่านี้นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมชิ้นส่วนภายในประเทศที่ตลาดรถยนต์มีขนาดเล็ก

1.3 ยุคแห่งการปรับโครงสร้าง : 2523-2532

มรดกอันสำคัญของนโยบายอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ก็คือ การห้ามนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปที่ต่ำกว่า 2,300 ซีซี. การขึ้นภาษีนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูป (CBU) และชิ้นส่วนประกอบครบชุด (CKD) ในปี 2521 เป็น 150% และ 80% ตามลำดับ ยิ่งกว่านั้นยังคงบังคับให้ผู้ประกอบรถยนต์ใช้ Local Content ในอัตรา 25% เพิ่มขึ้นเป็น 35% ภายใน 2 ปี และเพิ่มขึ้นอีก 5% ต่อปีจนกว่าจะถึง 50% ในปี 2526 นอกจากนี้ยังบังคับว่า ผู้ประกอบการไม่สามารถเปลี่ยนแบบหรือเพิ่มแบบการผลิตรถยนต์ได้อีก ทั้งได้ห้ามมิให้มีการขยายหรือตั้งโรงงานประกอบรถยนต์ขึ้นอีกภายในประเทศ นโยบายนี้มีได้ก่อผลในแง่บวกแต่อย่างใด ตรงกันข้ามการนำเข้ารถยนต์ CBU ลดลงทันทีจาก 2,583 คันในปี 2521 เหลือเพียง 1,318 คันในปี 2523 แต่การนำเข้ารถยนต์แบบ CKD กลับเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ สัดส่วนรถยนต์ CBU : CKD ลดลงเหลือ 6 : 94

การบังคับใช้ Local Content และมาตรการอื่น ๆ มิได้ช่วยให้อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในประเทศไทยมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง อุตสาหกรรมนี้ยังต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาลอย่างไม่มีที่สิ้นสุดในช่วงต้นทศวรรษ 2520 ธนาคารโลกเริ่มเสนอความคิดในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจแก่ประเทศสมาชิก ในปี 2523 เริ่มมีการกล่าวถึงว่า ธนาคารโลกจะให้เงินกู้แก่ประเทศสมาชิกเพื่อแก้ไขและปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loans - SAL) ในที่สุดเดือนมีนาคม ปี 2525 ธนาคารโลกได้ให้เงินกู้โครงการเพื่อปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจงวดที่ 1 จำนวน 150 ล้านดอลลาร์ สรอ. หรือประมาณ 3,918 ล้านบาท และงวดที่ 2 เดือนเมษายน 2526 ได้เงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจอีก 175.5 ล้านดอลลาร์ สรอ. หรือประมาณ 4,584 ล้านบาท รัฐบาลได้จัดตั้ง "คณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจ" ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ดูแลหลัก โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรม การคลัง พาณิชย เป็นกรรมการ พร้อมทั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและสมาคมอุตสาหกรรมไทย สิ่งที่เป็นปัญหาของไทยก็คือ แม้มีคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้าง แต่ก็ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรม

รดยนต์ จึงมีการขอความร่วมมือทางวิชาการจากธนาคารโลก และ UNIDO โดยเฉพาะ UNIDO ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษา ที่เด่นชัดก็คือ ข้อเสนอของ Peter O'Brien และ William Hock ซึ่งมีการศึกษาของนักวิชาการไทยควบคู่ไปด้วย นั่นคือ ศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข และเบญจรัตน์ นพคุณ (2524)

- (1) ตลาดรดยนต์ในประเทศมีขนาดเล็กและมีการผลิตรดยนต์จำนวนหลายแบบเกินไป
- (2) การบังคับขึ้นส่วนภายในประเทศ เป็นการบังคับให้รดยนต์แบบที่มีมูลค่าต่ำออกจากธุรกิจนี้ และผลิตแต่รดยนต์ที่มีราคาแพงภายในประเทศ
- (3) การคุ้มครองปกป้องอุตสาหกรรมมีสูงจนเกินไป ผู้บริโภคเป็นผู้อุดหนุนผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมประกอบรดยนต์จะอยู่ไม่ได้ถ้าปราศจากการคุ้มครองปกป้องจากกำแพงภาษีของรัฐบาล
- (4) การห้ามนำเข้ารดยนต์ CBU ทำให้รัฐบาลขาดรายได้
- (5) การจ้างงานในอุตสาหกรรมประกอบรดยนต์มีจำนวนน้อย ทั้งนี้ก็เพราะขาดความเชื่อมโยงอย่างแท้จริง
- (6) ปัญหาการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไทย เนื่องจากโรงงานส่วนใหญ่เป็นบริษัทร่วมทุน

ในข้อเสนอของนักวิชาการระบุว่า หากขนาดการประกอบรดยนต์ต่ำกว่า 1,000 คันต่อปีก็ควรเลิกกิจการ และให้เก็บภาษีนำเข้าขึ้นส่วนประกอบในอัตราสูงเท่ากับอัตราของรดยนต์ CBU เพื่อให้ธุรกิจนั้นถูกขจัดออกไปจากตลาด รัฐบาลสมควรยกเลิกการห้ามนำเข้ารดยนต์ ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลควรใช้ Local Content ในลักษณะที่ค้ำึงถึงว่า ขึ้นส่วนใดที่มีมูลค่าเพิ่มมาก และพิจารณาว่า ขึ้นส่วนนั้นผลิตในประเทศแท้จริง มิใช่เป็นเพียงการนำวัตถุดิบมาผลิตเป็นขึ้นส่วนประกอบรดยนต์ ส่วนข้อเสนอสุดท้ายก็คือ การเสนอแนะให้รัฐบาลมีนโยบายผลักดันให้รดยนต์ที่ประกอบในประเทศใช้เครื่องยนต์ที่มียี่ห้อเดียวกันที่ผลิตภายในประเทศ (ศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข และเบญจรัตน์ นพคุณ 2524)

การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมมีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ณรงค์ชัย อัครเศรณี ซึ่งทำวิจัยให้กับธนาคารโลก โดยผ่านหน่วยงานของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นั่นคือ บริษัท IMC ณรงค์ชัย อัครเศรณี เป็นกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ในขณะนั้น ทั้งณรงค์ชัย อัครเศรณี และผู้เชี่ยวชาญบางคนเห็นว่า การบังคับให้โรงงานประกอบรดยนต์ใช้ Local Content ถึง 50% ในปี 2526 นั้นเป็นเรื่องที่ไกลความเป็นจริง และเป็นภาระของคนไทยที่ต้องแบกภาระราคารดยนต์ที่สูงขึ้นมาก แนวทางที่ดีคือ การบังคับการใช้ Local Content ไม่เพิ่มไปจากนี้อีก โดยเฉพาะเมื่อมีการประชุมกันในหมู่คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์เริ่มตระหนักว่า ควรให้มีการบังคับใช้ Local Content หยุดอยู่ แค่ 45%

รอยต่อในช่วงนี้นับว่าน่าสนใจอย่างยิ่ง กล่าวคือ ขณะนั้น เจ้าหน้าที่ในคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมมีแนวโน้มแข็งที่จะบังคับให้ใช้ Local Content มากยิ่งขึ้น ความคิดของณรงค์ชัย อัครเศรณี กลับไม่สอดคล้องกับคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ในเรื่องการเลื่อนการบังคับ Local Content ออกไปอีก 1 ปี ณรงค์ชัย อัครเศรณี ได้ดำเนินการจัดการประชุมในโรงแรมแห่งหนึ่งของกรุงเทพฯ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2524 เพื่อพิจารณาการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมรดยนต์และเสนอความคิดว่า รัฐบาลควรจำกัด

การบังคับการใช้ Local Content ที่ 40% เท่านั้น การอภิปรายดังกล่าวนี้สร้างความงุนงงและฮือฮาในวงการประกอบอุตสาหกรรมรถยนต์ เพราะทราบว่า ความคิดดังกล่าวนี้สามารถแปรเป็นนโยบายที่บังคับใช้ได้ไม่ยาก⁵

สิ่งที่น่าประหลาดก็คือ ในเวลานั้น ทั้งอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ ผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมต่างก็พร้อมใจกันต่อต้านแนวคิดของณรงค์ชัย เพราะได้เตรียมการในการรองรับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ 45% ด้วยเหตุนี้ ทั้งคณะกรรมการพัฒนายานยนต์และกระทรวงอุตสาหกรรมต่างก็รู้สึกว่ ถูกรุกล้ำอาณาเขต ข้อเสนอของณรงค์ชัยสร้างความไม่พอใจแก่ผู้ผลิตชิ้นส่วน เพราะเท่ากับลดทอนผลประโยชน์จากการบังคับ Local Content ในขณะที่ผู้ประกอบการรถยนต์อ้างว่าได้ลงทุนเตรียมพร้อมในการใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศตั้งแต่ปี 2521 โดยเฉพาะบริษัทโตโยต้าซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุดเป็นบริษัทที่มีปฏิริยาต่อข้อเสนอของณรงค์ชัยมากที่สุด

นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เดินทางไปญี่ปุ่น บริษัทโตโยต้าในญี่ปุ่นได้เรียกร้องผ่านพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ให้พิจารณาข้อเสนอเรื่อง Local Content

ผลที่สุดมีการประชุมปรึกษาหารือกันใหม่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระหว่างคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ กระทรวงอุตสาหกรรม และคณะกรรมการการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเมื่อเดือนมีนาคม 2525 มีข้อสรุปว่า

1. การใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศจะให้อยู่ในระดับ 45% เท่านั้น (โดยจะเริ่มเดือนสิงหาคม 2526) ผู้ประกอบการรถยนต์ภายในประเทศที่ใช้ Local Content ได้สูงกว่ากำหนดจะได้รับรางวัล
2. การนำเข้ารถยนต์ CBU จะทำภายใต้เงื่อนไข
 - ก. ต้องเป็นรถยนต์ที่ไม่สามารถผลิตภายในประเทศ
 - ข. ผู้นำเข้ารถยนต์ CBU ต้องเป็นผู้ส่งออกที่สามารถส่งออกชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศ หรือผู้ประกอบการรถยนต์ที่สามารถส่งออกรถยนต์สำเร็จรูป
 - ค. มูลค่าของรถยนต์ CBU ที่นำเข้าต้องมีมูลค่าไม่มากกว่า 50% ของรถยนต์ CKD ที่ส่งออก
 - ง. สิทธิการนำเข้าและส่งออกรถยนต์สามารถโอนสิทธิได้โดยได้รับการอนุมัติจากกระทรวงอุตสาหกรรม

ความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ กระทรวงอุตสาหกรรม กับณรงค์ชัย อัครเศรณีนี้ ทำให้มีการเบนประเด็นว่า ฝ่ายผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศไทยโดยเฉพาะรถยนต์ญี่ปุ่นกดดันให้ฝ่ายไทยต้องใช้นโยบาย Local Content เพียง 45% เท่านั้น ประเด็นสำคัญของการโต้แย้งเรื่องนโยบายนี้ทำให้ได้ข้อสรุปคล้ายคลึงกับรายงานการศึกษาของ *ศิริบูรณ์ เยาวถิ่นสุข และเบญจรัตน์ นพคุณ (2524)* แต่มีการเพิ่มเติมว่า กระทรวงอุตสาหกรรมจะเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดการประกอบรถยนต์มีให้เกิน 4 แบบ หากโรงงานใดไม่สามารถผลิตรถยนต์แบบหนึ่งภายใน 1 ปี จะถูกเลิกสิทธิในการผลิตรถยนต์แบบนั้น นโยบายนี้คล้ายคลึงกับนโยบายปี 2521 ที่มีเป้าหมายเพื่อลดจำนวนแบบของรถยนต์ที่มีมากเกินไป

⁵ เหตุผลที่เชื่อว่า ความคิดของเขามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายก็คือ ณรงค์ชัย อัครเศรณี เป็นผู้จัดการบริษัท IMC ซึ่งรับทำวิจัยเรื่องการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้ยังทำงานใกล้ชิดกับธนาคารโลก ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย อาจารย์ของณรงค์ชัยคือ ศาสตราจารย์ Bela Balassa ในขณะนั้นเป็นที่ปรึกษาของธนาคารโลก

ในปี 2526 นาย William Hock ผู้เชี่ยวชาญของ UNIDO เข้ามาศึกษาอุตสาหกรรมรถยนต์เพื่อปรับโครงสร้าง โดยการร้องขอจากรัฐบาลไทย ข้อเสนอหลักของ Hock คือ พยายามให้รัฐบาลสร้างแรงจูงใจให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนในการผลิตรถยนต์และผลิตชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ (Hock, 1983) เพื่อให้มีการผลิตรถยนต์จำนวนมากเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ความคิดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายอบ วสุวัต มิได้เห็นด้วย เขาเห็นว่า ควรให้แรงจูงใจผู้ประกอบการรถยนต์เพื่อให้มีการใช้ Local Content เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนในที่สุดสามารถใช้ Local Content ภายในประเทศถึง 100% ทั้งนี้รัฐบาลควรห้ามนำเข้ารถยนต์ CBU ต่อไป และการประกอบรถยนต์ภายในประเทศควรจำกัดจำนวนแบบ เพื่อให้มีการประหยัดจากขนาดการผลิต

กล่าวได้ว่า ในช่วงทศวรรษ 2520 มีการโต้แย้งอย่างมากในเรื่องการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย ทั้งนักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการขุนนาง และบริษัทผู้ประกอบการ ประเด็นของการโต้แย้งสำคัญก็คือ การปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรม การบังคับใช้ Local Content การพัฒนาชิ้นส่วน การห้ามนำเข้ารถยนต์และการจำกัดแบบของรถยนต์ ข้อโต้แย้งต่าง ๆ ยืดเยื้อเป็นเวลา 2 ปี จนกระทั่งในปี 2527 รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้ตัดสินใจให้มีการบังคับใช้ Local Content เพียง 45% โดยที่อุตสาหกรรมรถยนต์ยังได้รับการคุ้มครองแบบอุตสาหกรรมทารก โดยมีการห้ามนำเข้ารถยนต์ CBU และบังคับการผลิตตามแบบรถยนต์ที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด

นโยบายอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ได้ยุติการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 จนกระทั่งในต้นทศวรรษ 2530 เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้ง

2. การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ ปี 2533

รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นผู้ริเริ่มให้มีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม ทั้งนี้ก็เพราะในช่วง 2-3 ปีก่อนหน้านี้เกิดปัญหาขาดแคลนรถยนต์ และรถยนต์มีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนก่อให้เกิดธุรกิจการขายใบจองรถประเภทต่าง ๆ เนื่องจากบริษัทผู้ประกอบการผลิตได้ไม่ทันความต้องการ เพราะผลจากเศรษฐกิจไทยที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่องในระดับสูงถึงร้อยละ 10 ในช่วงต้นปี 2533 ธุรกิจการซื้อขายสิทธิใบจองรถยนต์มีอย่างแพร่หลายจนผู้บริโภคเดือดร้อน มีการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหา กระทรวงพาณิชย์เริ่มควบคุมราคาขายรถยนต์ แต่ก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะเป็นเพียงการควบคุมราคา โดยขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการ

ในอีกด้านหนึ่ง ประเทศไทยเริ่มถูกกดดันจากข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ GATT ทั้งนี้ก็เพราะนโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ของไทยมีลักษณะหลายประการที่ขัดกับกติกาของแกตต์ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี รัฐบาลไทยเริ่มตระหนักว่า จะต้องยึดกติการะหว่างประเทศเป็นบรรทัดฐาน อีกทั้งก็เริ่มเห็นปัญหาว่าการปล่อยให้อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ได้รับการโอบอุ้มค้ำจุนจากรัฐบาลอย่างไม่สิ้นสุด จักเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวมในที่สุดเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้ารถยนต์นั่งขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี. อีกทั้งอนุญาตให้นำเข้ารถยนต์ใหม่สำเร็จรูปเข้ามาจำหน่ายในประเทศ และมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง

กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ร่วมกันพิจารณาโครงสร้างอาคารขาเข้าสำหรับรถยนต์นั่งและชิ้นส่วน เพื่อมิให้มีการเสียเปรียบระหว่างผู้ประกอบการกับผู้นำเข้า โดยไม่กระทบต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติให้นำเข้ารถใช้แล้ว ถ้ารถบรรทุกใช้แล้วมีลักษณะพิเศษ เช่น รถบีเอ็มคอนกรีต รถปั้นจั่น รถที่ใช้ในการเกษตร และรถยนต์นั่งที่ใช้แล้วสำหรับผู้ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศ

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2533 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศยกเลิกการจำกัดจำนวนรุ่นและแบบในการประกอบรถยนต์นั่ง ซึ่งกำหนดไว้ไม่ให้เกิน 42 รุ่น โดยแต่ละรุ่นให้มีการประกอบได้ไม่เกิน 2 แบบ แบบหนึ่งให้มีตัวถังได้แบบเดียว และให้มีเครื่องยนต์ได้ขนาดเดียว แต่อนุญาตให้มี 2 เกียร์ได้ 2 ชนิด โดยให้มีการประกอบรถยนต์นั่งได้อย่างเสรี ทั้งนี้ก็เพื่อให้นโยบายประกอบรถยนต์นั่งเหมาะสมกับการค้าระหว่างประเทศ และเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภค และให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดรุ่นหรือแบบของการประกอบรถยนต์นั่ง

แนวทางที่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สร้างขึ้นนี้ได้ให้ 3 หน่วยงานรับผิดชอบ กล่าวคือ

- กระทรวงพาณิชย์ มีหน้าที่ในการควบคุมและประกาศสินค้านำเข้าและส่งออก
- กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ในการกำหนดอัตราอากรขาเข้าและออก
- กระทรวงอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ควบคุมและพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศ

แต่ยังไม่ทันที่นโยบายนี้จะ成真 รัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ถูกยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้เข้ายึดอำนาจจากคณะรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ นโยบายปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ที่กำลังจะเริ่มดำเนินการอย่างต่อเนื่องก็ต้องสะดุดกลางคัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนานันท์ ปันยารชุนก็ดำเนินการสานต่อ

3. ความสำเร็จของการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ปี 2534

อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในประเทศไทยเป็นกิจการที่ได้รับการคุ้มครองปกป้องอย่างเข้มแข็งจากรัฐบาลเสมอ ความพยายามในการปรับปรุงโครงสร้างล้วนประสบความสำเร็จมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 2520 ที่มีการให้เงินกู้จากธนาคารโลกเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจก็ตาม ประเด็นหนึ่งที่มีการอธิบายก็คือ เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมนี้มีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก มิใช่มีเพียงนักอุตสาหกรรมไทย หากแต่เป็นกลุ่มทุนจากต่างชาติทั้งญี่ปุ่นและยุโรป ซึ่งมีอิทธิพลและบทบาทต่อการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ไทย (Thanamai, 1985) ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีใครคาดคิดว่า การยกเลิกการคุ้มครองอุตสาหกรรมนี้และปล่อยให้มีการแข่งขันจากต่างประเทศจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของการปฏิรูปนโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์เริ่มเด่นชัดขึ้นตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ในช่วงเดือนมีนาคม 2534 บริษัทผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศเริ่มมีการเคลื่อนไหว แสดงความเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล แนวนโยบายของรัฐบาลชุดก่อนหน้านั้นแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีเจตจำนงต้องการ

แก้ปัญหารถยนต์มีราคาแพง เนื่องจากผู้ประกอบการในประเทศผลิตได้ไม่เพียงพอ แต่การอนุญาตนำเข้าเสรีโดยมิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีนำเข้า มิได้ลดการคุ้มครองแต่ประการใด บริษัทฮอนด้าคาร์สแสดงความเห็นว่าเป็นด้วยกับการนำเข้า แต่รัฐบาลควรประกาศอัตราภาษีที่ชัดเจน วันที่ 8 พฤษภาคม 2534 กลุ่มผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมรถยนต์เริ่ม Lobby เจ้าหน้าที่รัฐบาล คณะกรรมการบริหารสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้เข้าพบรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังนายวีรพงษ์ รามางกูร เพื่อขอให้ยกเลิกค่าธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge) ทั้งรถยนต์นำเข้า ชิ้นส่วนสำเร็จรูป และมีให้นำเข้ารถยนต์นั่งต่ำกว่า 2,300 ซีซี. ที่มีอายุการใช้งานเกิน 2 ปีเข้ามาในประเทศ แต่มิได้กล่าวถึงภาษีนำเข้ารถยนต์ ซึ่งเป็นเครื่องมือคุ้มครองปกป้องอุตสาหกรรมรถยนต์

ความจริงที่น่าสนใจก็คือ ก่อนหน้าเดือนพฤษภาคม 2534 เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นำเข้ารถยนต์นั่งได้โดยเสรี ทั้งนี้เพื่อให้มีการแข่งขันกันภายในประเทศ เพื่อให้ผู้ประกอบการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพการผลิต และที่สำคัญเพื่อให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าได้ในราคาถูกลงกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้นมีแนวนโยบายที่ชัดเจนว่า ต้องการให้มีการปลดปล่อยให้เสรี กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศยกเลิกการกำหนดซีวีส์ รุ่นและแบบของรถ ส่วนกระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศให้มีการนำเข้ารถยนต์นั่งโดยเสรีอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2534 ทั้งนี้มีสาระสำคัญคือ

1. ให้ยกเลิกการควบคุมการนำเข้ารถยนต์นั่ง ที่มีขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน 2,300 ซีซี. (รถยนต์นั่งที่มีขนาดเครื่องยนต์เกิน 2,300 ซีซี. เดิมนำเข้าได้อยู่แล้ว)

2. รถยนต์นั่งที่ใช้แล้วทุกขนาดถือเป็นสินค้าต้องห้ามในการนำเข้า ยกเว้น

2.1 รถยนต์นั่งที่ใช้แล้วทุกขนาดของคนไทยที่อยู่ต่างประเทศ และนำกลับมาภูมิลำเนาในประเทศ หรือชาวต่างประเทศที่เข้ามามีภูมิลำเนาในประเทศนำติดตัวเข้ามาใช้เฉพาะ

2.2 สำหรับบุคคลทั่วไปจะนำเข้ารถยนต์นั่งที่ใช้แล้ว ขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี. ไม่ได้ แต่ยังสามารถนำเข้ารถยนต์นั่งที่ใช้แล้วที่มีขนาดเกิน 2,300 ซีซี. ได้ แต่ต้องมีอายุไม่เกิน 2 ปี นับตั้งแต่ประกาศควบคุม

ส่วนอัตราภาษีนำเข้าที่เป็นประเด็นสำคัญที่สุดนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมไปพิจารณา

วันที่ 5 มิถุนายน 2534 บริษัท ยนตรกิจ จำกัด ได้ประกาศลดราคาเครื่องยนต์ BMW ทุกรุ่นลงประมาณ 100,000-200,000 บาท โดยให้เหตุผลว่า ค่าเงินมาร์กกับเงินไทยมีการเปลี่ยนแปลง แต่เหตุผลสำคัญก็คือ บริษัทน่าจะคาดเดาได้ว่า นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์จะเป็นอย่างไร ในขณะนั้นมีการคาดคะเนไปต่าง ๆ นานา

วันที่ 11 มิถุนายน 2534 กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังได้นำเสนอโครงสร้างภาษีนำเข้ารถยนต์ของหน่วยงานแก่คณะกรรมการกลั่นกรองทางเศรษฐกิจเพื่อพิจารณา แต่จุดยืนและข้อเสนอของทั้ง 2 หน่วยงานยังแตกต่างกันบ้าง โดยเฉพาะในเรื่องภาษีอากรของแชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง (Chassis with engine) นอกจากนี้ เริ่มมีการคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อาทิ สมาคมผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ และบริษัทผู้ประกอบการรถยนต์ภายในประเทศในเรื่องภาษีอากร ทั้งนี้ข้อเสนอก็คือ มิให้ทางการลดภาษีนำเข้า เหตุผลก็คือเพื่อให้ทางการยังคงคุ้มครองต่อไป

นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ในขณะนี้อยู่ในภาวะสับสน กล่าวคือ ทางราชการยังมิได้ตัดสินใจว่า

จะใช้อัตราภาษีนำเข้าเท่าใดและจะคุ้มครองผู้ผลิตชิ้นส่วนภายในประเทศหรือไม่ วันที่ 12 มิถุนายน 253 นายวิระ สุธังกรกาญจน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้กล่าวในที่ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองทางเศรษฐกิจว่า มีการพิจารณาโครงสร้างภาษีนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปและชิ้นส่วน แต่ยังไม่หาข้อยุติไม่ได้ ทั้งนี้เริ่มมีข่าวลือต่าง ๆ ว่า รัฐบาลจะยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษรถยนต์ทั้ง 3 ประเภทคือ รถยนต์นั่ง รถปิกอัพ และรถบรรทุกที่ต่ำกว่า 2,300 ซีซี. และสูงกว่า เสียภาษีใหม่เพียง 190-200% เท่านั้น ในขณะที่รถยนต์ CKD เดิมที่เสียภาษีสูงถึง 112% รัฐบาลจะลดลงเหลือ 20% เท่านั้น

ความสับสนและการคาดคะเนนโยบายปรับโครงสร้างภาษีนำเข้าใหม่ของรัฐบาลมีผลให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับรถยนต์หยุดชะงัก โดยเฉพาะธุรกิจรถมือสองประสบปัญหาต้องล้มละลายไปเนื่องจากประชาชนกำลังรอนโยบายใหม่ของรัฐบาล วันที่ 13 มิถุนายน 2534 บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ทำธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์มีการประชุมเพื่อพิจารณาผลกระทบของการลดภาษีนำเข้ารถยนต์ กลุ่มบริษัทเงินทุนเห็นว่าต้องมีการปรับเงินค่างวดรถยนต์จากเดิม 30% เป็น 40% สำหรับรถยนต์นั่ง และ 25% เป็น 35% สำหรับรถปิกอัพ ในวันเดียวกันนี้กลุ่มผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมรถยนต์ต่างก็ตื่นตัวต่อการปรับโครงสร้างภาษี กลุ่มผู้ผลิตรถยนต์โดยเฉพาะรถยนต์ญี่ปุ่นมีการประชุมในเรื่องโครงสร้างภาษีใหม่ โดยเฉพาะในเรื่องความแตกต่างระหว่างรถยนต์นั่งกับรถปิกอัพ อย่างไรก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์ที่มีตัวแทนอย่างเป็นทางการคือ นายโชคชัย อักษรนันท์ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และนายทวี วสุวัต ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ได้ทำหนังสือร้องเรียนถึงกระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรมและถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อให้พิจารณาทบทวนปรับโครงสร้างภาษีนำเข้า⁶ จนวันที่ 17 มิถุนายน 2534 นายศิววงศ์ จังคศิริ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมได้เรียกคณะทำงานพัฒนาอุตสาหกรรมรายสาขาโดยมีตัวแทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อุตสาหกรรมยานยนต์และอุตสาหกรรมชิ้นส่วน เพื่อพิจารณาโครงสร้างภาษีรถยนต์นำเข้าและภาษีชิ้นส่วนรถยนต์

ในที่สุด วันที่ 2 กรกฎาคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบตามโครงสร้างภาษีนำเข้าใหม่ที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังร่วมกันเสนอ ดังปรากฏในตารางที่ 3 นอกจากนี้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรียังมีมติคือ

1. กระทรวงการคลังประกาศยกเลิกการเก็บอากรพิเศษและเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีการค้า โดยให้เก็บภาษีการค้าสำหรับผู้นำเข้าและประกอบในประเทศสำหรับรถนั่งที่มีขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี. ในอัตราร้อยละ 35 และรถยนต์นั่งที่มีขนาดสูงกว่า 2,300 ซีซี. ในอัตราร้อยละ 40

2. กระทรวงคมนาคมปรับปรุงภาษีรถยนต์ประจำปีใหม่ โดยให้ใช้หลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ คือ ให้ค่านิ่งถึงน้ำหนักรถ ราคาขาย และขนาดของเครื่องยนต์

3. กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลัง พิจารณาร่วมกันในการปรับปรุงอัตราภาษีนำเข้าวัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูปที่จะนำมาผลิตเป็นชิ้นส่วนและอะไหล่

มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้มุ่งพิจารณาว่า รัฐบาลจะสร้างภาวะการแข่งขันและยกเลิกการคุ้มครองอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ เพราะมีการโอบอุ้มคุ้มครองมาเป็นเวลาเกือบ 30 ปี การปรับโครงสร้างภาษีนำเข้า ภาษีการค้าและค่าธรรมเนียมพิเศษรถยนต์ใหม่นี้ มีผลให้รถยนต์นั่งนำเข้า

⁶ มีข่าวลือต่าง ๆ นานาว่าการวิ่ง Lobby รัฐมนตรีในเรื่องเหล่านี้ แต่ทั้งสองฝ่ายก็ออกมาปฏิเสธตอนหลัง

มีราคาถูกลงเป็นอันมาก หากรถยนต์นำเข้าขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี. และขนาดเกิน 2,300 ซีซี. มีราคา c.i.f. สมมติคันละ 100,000 บาท อัตราภาษีนำเข้าภาษีการค้า และค่าธรรมเนียมพิเศษ เปลี่ยนแปลงตามโครงสร้างภาษีใหม่ โดยมีอัตรากำไรมาตรฐานที่ลดลงจากร้อยละ 80 เหลือร้อยละ 26 และอัตราภาษีการค้ากรณีรถยนต์นั่งที่มีขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี. ลดลงอีกร้อยละ 12.5 จากเดิมซึ่งสูงถึงร้อยละ 40 เหลือร้อยละ 35 การปรับโครงสร้างภาษีรถยนต์ใหม่มีผลให้ภาษีรถยนต์นั่งขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี. ที่มีสูงถึงเกือบร้อยละ 400 ลดลงเหลือร้อยละ 136.06 (ดูตารางที่ 4) ผลก็คือ รถยนต์นำเข้า CBU ตามตารางโครงสร้างใหม่จะมีราคาลดลงถึงร้อยละ 52.51 ในขณะที่ภาระภาษีรถยนต์นั่งขนาดเกิน 2,300 ซีซี. ลดลงเหลือร้อยละ 208.66 จากเดิมที่สูงถึงร้อยละ 610.50

ตารางที่ 3
โครงสร้างอัตราภาษีนำเข้ารถยนต์

ประเภท	อัตราภาษีการนำเข้าเดิม		อัตราภาษีการนำเข้าใหม่	
	CBU	CKD	CBU	CKD
1. รถยนต์นั่งขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี. รถยนต์นั่งขนาดสูงกว่า 2,300 ซีซี.	180	112	60	20
2. รถตู้ ปิกอัพ จี๊ป สเตชันแวกอน แชนซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง	120	72	60	20
3. รถบรรทุกขนาดกลางและใหญ่ แชนซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง	40	30	40	20
	20	10	30	10

หมายเหตุ : ¹ อัตราภาษีอากรขาเข้ารวมกับอากรพิเศษ

ตารางที่ 4
ภาวะภาษีของรถยนต์นั่งตามโครงสร้างภาษีใหม่

	ขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี.		ขนาดสูงกว่า 2,300 ซีซี.	
	เดิม ¹	ใหม่ ²	เดิม ¹	ใหม่ ²
1. ราคานำเข้า	100	100	100	100
2. อกรขาเข้า(% ของราคา c.i.f.)	150	60	200	100
3. ภาษีการค้า(% ของรายรับ)	40	35	40	40
4. ภาษีเทศบาล(10% ของภาษีการค้า)	4	3.5	4	4
5. อัตราค่าโรมาตฐาน	80	26	80	126
6. ภาวะภาษีการค้าและเทศบาล	217.10	76.06	310.50	1108.66
7. อกรพิเศษ(% ของอกรขาเข้า)	20	-	50	-
รวมภาวะภาษีทั้งหมด (%)	397.10	136.06	610.50	208.66
% การเปลี่ยนแปลง		(-65.74)		(-65.82)
ราคารถยนต์นำเข้า+ภาวะภาษี(บาท)	497,100	236,060	710,500	308,660
% การเปลี่ยนแปลง		(-52.51)		(-56.56)

หมายเหตุ : ¹ รถยนต์ที่ใช้เครื่องเบนซิน

² รถยนต์ที่ใช้เครื่องเบนซินและดีเซล

ในกรณีรถตู้ ปิกอัพ จี๊ป แวนและสเตชันแวกอนก็มีการลดภาษีขาเข้าจากเดิมร้อยละ 100 เป็นร้อยละ 60 ทั้งนี้มีการปรับอัตราค่าโรมาตฐานเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 30 จากอัตราเดิม ทำให้โครงสร้างอัตราค่าโรมาตฐานใหม่คือร้อยละ 26 (ตารางที่ 5) ของราคานำเข้าบวกภาษีขาเข้า โดยให้ภาษีการค้าเท่าเดิม ผลก็คือ ภาวะภาษีของรถตู้ ปิกอัพ จี๊ป แวน และสเตชันแวกอน ตามโครงสร้างภาษีใหม่ลดลงร้อยละ 45.36 จากเดิมที่สูงถึงร้อยละ 145.61 เหลือร้อยละ 79.56

ตารางที่ 5
ภาวะภาษีของรถยนต์ตู้ ปิกอัพ จี๊ป แวนและสเตชันแวกอน

	เดิม	ใหม่
1. ราคานำเข้า	100	100
2. อากรขาเข้า (% ของราคา c.i.f.)	100	60
3. ภาษีการค้า (% ของรายรับ)	9	9
4. ภาษีเทศบาล (10% ของภาษีการค้า)	0.9	0.9
5. อัตรากำไรมาตรฐาน	20	26
6. ภาษีการค้า + เทศบาล	25.61	19.56
7. อากรพิเศษ	20	-
รวมภาวะภาษีทั้งหมด (%)	145.61	79.56
% การเปลี่ยนแปลง		(-45.36)

ส่วนรถบรรทุกขนาดกลางและขนาดใหญ่ นั้น รัฐบาลมิได้มีการปรับอัตราภาษีขาเข้า แต่มีการเพิ่มอัตรากำไรมาตรฐานเช่นเดียวกับรถตู้ ปิกอัพ แวนและสเตชันแวกอน มีผลให้ภาวะภาษีตามโครงสร้างใหม่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.45 จากเดิมร้อยละ 56.29 เป็นร้อยละ 57.11 (ตารางที่ 6) การผลิตรถบรรทุกในประเทศไทยยังมีขนาดเล็กมาก เมื่อเทียบกับรถยนต์นั่งและรถยนต์ปิกอัพ

ตารางที่ 6
ภาวะภาษีของรถบรรทุกขนาดกลางและใหญ่

	เดิม	ใหม่
1. ราคานำเข้า	100	100
2. อกรขาเข้า (% ของราคา c.i.f.)	40	40
3. ภาษีการค้า (% ของรายรับ)	9	9
4. ภาษีเทศบาล (10% ของภาษีการค้า)	0.9	0.9
5. อัตรากำไรมาตรฐาน	20	26
6. ภาวะภาษีการค้า + เทศบาล	16.29	17.11
7. อกรพิเศษ	-	-
รวมภาวะภาษีทั้งหมด (%)	56.29	57.11
% การเปลี่ยนแปลง		(1.45)

การปรับโครงสร้างภาษีการนำเข้าและภาษีประเภทอื่น ๆ มีผลกระทบต่อค่อนข้างจำกัด เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับรถยนต์ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทยเป็นเพียงผู้ประกอบรถยนต์ เราสามารถพิจารณาผลกระทบในลักษณะทั่วไปคือ

กลุ่มผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศไทย ผู้ประกอบการเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองอุปถัมภ์มาตลอดตั้งแต่ปี 2504 โดยเฉพาะยุคทดแทนการนำเข้า หลังจากนั้นปี 2521 รัฐบาลไทยก็คุ้มครองปกป้องอย่างเข้มแข็งโดยการห้ามนำเข้า การปรับโครงสร้างอกรขาเข้าครั้งนี้จึงเป็นการแก้ปัญหาเรื่องอุตสาหกรรมทารถ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน 30 ปี โดยทั่วไปอุตสาหกรรมทารถ เมื่อเวลาผ่านไปอุตสาหกรรมนั้นจะเติบโตและเข้มแข็งขึ้นเรื่อย ๆ สิ่งที่น่าคาดหวังไว้ในอุตสาหกรรมนี้ก็คือ การมีผลกระทบภายนอกในลักษณะผลเชื่อมโยงต่ออุตสาหกรรมอื่น ๆ การฝึกอบรมคนงานให้มีทักษะและมีฝีมือมากขึ้น การได้รับความรู้ต่าง ๆ ทางด้านเทคนิค (Corden, 1974) แต่สิ่งเหล่านี้ไม่เกิดกับอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในประเทศไทย (ศิริบูรณ์ นาวาทินสุข 2524) โดยเฉพาะในด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีนั้นเกือบไม่มีการถ่ายทอดให้แก่คนไทย (วิทย์ สัตยารักษ์วิทย์ 2526 : Kaosa-ard, 1987)

การประกาศโครงสร้างภาษีนำเข้าใหม่จึงเป็นการลดผลประโยชน์โดยตรงของกลุ่มผู้ประกอบการรถยนต์ในรูปของการลด Quota Rents ที่ได้จากนโยบายการปกป้องคุ้มครองของรัฐบาล เพราะอัตราภาษีสำหรับรถยนต์นั่งลดลงมากกว่าร้อยละ 65 ทำให้ราคานำเข้ารถยนต์ CBU อยู่ในระดับใกล้เคียงกับรถยนต์ที่ประกอบภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่ากลัวว่าถึงก็คือ รัฐบาลปล่อยให้การตัดสินใจปรับโครงสร้างยึดเงื่อนไขจนสมควรทำให้เกิดภาวะชะงักงันในอุตสาหกรรมรถยนต์ เนื่องจากผู้บริโภคต่างก็รอคอยว่า นโยบายใหม่จะเป็นอย่างไร

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบนี้อาจลดลง ถ้าผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศได้ประกาศลดราคาขายดังเช่นที่บางบริษัทได้ทำก่อนหน้าการปรับโครงสร้างภาษี ผู้ประกอบการรถยนต์ในประเทศจะขาดทุนกำไรจากการกักตุนสต็อกของรถยนต์สำเร็จรูปและชิ้นส่วนต่าง ๆ เพราะเมื่อมีการลดภาษีนำเข้า CKD ก็ทำให้เกิด Capital Loss ของสินค้าคงคลังที่มีอยู่ในโกดัง ด้วยเหตุนี้จึงมีเสียงเรียกร้องจากผู้ประกอบการให้รัฐบาลชดเชย แต่รัฐบาลก็ได้ตอบสนองข้อเรียกร้องนี้ เนื่องจากในอดีตเป็นที่ทราบดีว่า บริษัทผู้ประกอบการรถยนต์ได้รับผลประโยชน์จำนวนมากจากการห้ามนำเข้ารถยนต์ จนทำให้รถยนต์ที่ผลิตภายในประเทศมีราคาแพงกว่านำเข้าจากต่างประเทศหลายเท่า

กลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วน เมื่อรัฐบาลส่งเสริมให้มีการใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศเมื่อปี 2512 ผู้ประกอบการผลิตชิ้นส่วนก็เริ่มได้ประโยชน์ทันที ผลประโยชน์มีมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อรัฐบาลเริ่มบังคับให้ใช้นโยบาย Local Content เมื่อปี 2517 ตั้งแต่นั้นมากลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วนก็มีจำนวนมากขึ้น จนสามารถจัดตั้งเป็นสมาคมผู้ผลิตชิ้นส่วน เนื่องจากอุตสาหกรรมรถยนต์ของไทยมีขนาดเล็กมาก ผู้ผลิตชิ้นส่วนจึงมิได้รับประโยชน์จากการประหยัดขนาดการประกอบการ (Economies of scale) โดยเฉพาะเมื่อแบบและรุ่นของรถยนต์มีจำนวนมากถึง 75 แบบก็ยิ่งทำให้เกิดความไม่ประหยัดจากขนาดการประกอบการ การลดภาษีนำเข้าชิ้นส่วน CKD นี้เป็นหนทางที่จะลดการคุ้มครองปกป้องผู้ผลิตชิ้นส่วนภายในประเทศที่ได้รับผลประโยชน์จำนวนมากจากกำแพงภาษีสูง ๆ ทั้งนี้ผู้ผลิตชิ้นส่วนภายในประเทศยังไม่สามารถผลิตแข่งขันกับต่างประเทศ ทั้งในด้านคุณภาพและราคา ส่วนสำคัญก็มาจากการผลิตชิ้นส่วนมุ่งเฉพาะตลาดภายในประเทศ ดังนั้น ผู้ผลิตชิ้นส่วนพากันเรียกร้องให้รัฐบาลลดภาษีนำเข้าวัตถุดิบในการผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ เช่น พลาสติก ซึ่งปัจจุบันเก็บร้อยละ 40 อัลลอยด์ร้อยละ 17 แผ่นเหล็กรีดร้อนรีดเย็นร้อยละ 12 เป็นต้น ข้อเรียกร้องเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนของไทยยังคงพึ่งพิงวัตถุดิบจากต่างประเทศสูงมาก

อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตชิ้นส่วนที่ได้มาตรฐานและมีขนาดใหญ่ก็ยังคงสามารถแข่งขันกับต่างประเทศ ยกเว้นผู้ผลิตชิ้นส่วนรายย่อยและรายเล็กที่คงต้องเลิกกิจการไป เพราะไม่สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตชิ้นส่วนจากต่างประเทศ ถึงกระนั้นก็ตาม การปรับโครงสร้างภาษีนำเข้านี้ก็มิได้ปรับโครงสร้างของ Local Content ซึ่งเป็นนโยบายที่มีการโต้แย้งอย่างหนักในช่วงกลางทศวรรษ 2520 ด้วยเหตุนี้ผู้ผลิตชิ้นส่วนที่เป็น Local Content ที่บังคับโดยกระทรวงอุตสาหกรรมก็ยังคงได้ประโยชน์อยู่ เพราะการลดภาษีนำเข้าชิ้นส่วนนี้ลดลงจากเดิม 112% เหลือ 20% มิได้ลดเหลือเท่ากับศูนย์ แต่ในระยะยาวผู้ผลิตชิ้นส่วนจะต้องมุ่งผลิตเพื่อส่งออกดังที่มีการเสนอเรื่องนี้ โดยผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยและฝ่าย UNIDO เมื่อหลายปีก่อน ความจริงก็คือ การคุ้มครองผู้ผลิตชิ้นส่วนภายในประเทศจากภาษีนำเข้าสูง 112% ในกรณีรถยนต์นั่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งเสริมให้ผู้ผลิตชิ้นส่วนของไทยมีประสิทธิภาพต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ด้วยเหตุผลสำคัญคือ ขาดพลังการแข่งขันจากตลาดต่างประเทศ สิ่งที่น่าสนใจก็คือระบบเศรษฐกิจจะต้องเลือกผลิตชิ้นส่วนบางชิ้นที่ไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ เพราะเป็นไปได้ที่จะผลิตชิ้นส่วนทุกชนิด (ศิริบูรณ์ เยาว์ถิ่นสุข 2524)

กลุ่มผู้ค้ารถยนต์ ซึ่งจำแนกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ ผู้ค้ารถใหม่ และผู้ค้ารถเก่า ในช่วงเศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็วระดับร้อยละ 10 ต่อปี ผู้บริโภคมีอำนาจซื้อสูงขึ้น มีการซื้อรถใหม่จำนวนมากจนเกิดธุรกิจการซื้อขายสิทธิการจองรถใหม่ ช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ยอดขายของรถยนต์ใหม่เติบโตถึงประมาณร้อยละ 40 ต่อปี ซึ่งทำให้ผู้ค้ารถมีฐานะร่ำรวยขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ผู้ค้ารถใหม่มีกิจการที่มั่นคงมีการจัดไฟแนนซ์

อย่างกว้างขวาง ทำให้ยอดการขายรถยนต์ใหม่พุ่งขึ้นสองแสนกว่าคันในปี 2533 ทั้งรถยนต์นั่งและรถยนต์ที่ใช้ในการพาณิชย์ การปรับโครงสร้างภาษีนำเข้าใหม่นี้ผู้ค้ารถใหม่ไม่ได้รับผลกระทบมากนัก นอกจากผู้บริโภคชะลอการซื้อในช่วงที่รัฐบาลยังมิได้ประกาศนโยบาย นอกจากนี้ผู้ค้ารถใหม่ก็มีสต็อกรถใหม่จำนวนไม่มากนัก ส่วนปัญหาอีกด้านหนึ่งก็คือ มีการยอมให้ยี่ห้อที่เพิ่งทำไฟแนนซ์ไปแล้ว เพราะเห็นว่ารถยนต์ใหม่มีราคาถูกลงกว่า

ในอีกด้านหนึ่ง กลุ่มผู้ค้ารถเก่า ทั้งที่มีกิจการมั่นคงและรถเก่าที่มีลักษณะเป็นเต็นท์รถยนต์นั้นได้รับผลกระทบค่อนข้างสูง โดยเฉพาะราคารถยนต์ใหม่ที่ลดลงมีผลกระทบต่อราคารถเก่าเป็นทอด ๆ อย่างไรก็ตาม ในช่วง 3-4 ปีก่อนหน้านี้อุตสาหกรรมมือสองเป็นไปได้อย่างดี มีกิจการเหล่านี้เกิดขึ้นมากมายตามท้องถนน โดยการเช่าเต็นท์ ตลาดรถมือสองประสบปัญหารุนแรงกว่า ในแง่ที่ว่าเกิด Capital Loss ทันทีจากนโยบายการลดภาษีนำเข้ารถยนต์ CBU และภาษีนำเข้าของรถยนต์ CKD ตลาดรถมือสองมีความรุ่งเรืองตามตลาดรถใหม่ แต่กลุ่มผู้ซื้อจะมีกำลังซื้อต่ำกว่า กิจการรถมือสองที่มีสต็อกค้างไว้มากจะประสบภาวะขาดทุนสูง และผลในแง่ทดแทนก็คือ เมื่อตลาดรถใหม่มีราคาถูกลงก็ส่งผลในแง่ลบต่อตลาดรถมือสองอีกทอดหนึ่ง ผลก็คือ ในไม่ช้ากิจการรถมือสองที่มีทุนน้อยก็จะต้องเลิกกิจการไป ทั้งนี้กิจการรถมือสองที่เป็นการเช่าเต็นท์จะเริ่มหมดหายไป เพราะที่ดินอันเป็นที่ตั้งเต็นท์เหล่านี้ซื้อไว้เพื่อเก็งกำไร ในขณะที่เจ้าของที่ดินซื้อไว้เก็งกำไร แต่เมื่อราคายังไม่ดีก็ให้แปรสภาพเป็นเต็นท์ขายรถมือสอง ซึ่งสามารถแปรสภาพเป็นที่ดินเพื่อใช้ทำประโยชน์อื่น ๆ ได้ทุกเมื่อ แต่ก็มีแนวโน้มเป็นไปได้ว่า ตลาดรถมือสองจะขยายตัวได้ เนื่องจากราคาลดต่ำลงมาก

กลุ่มผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ต้องรับภาระรถยนต์ราคาแพงมาเกือบ 30 ปี เพิ่งได้รับผลพวงจากนโยบายการนำเข้ารถยนต์เสรีและการปรับโครงสร้างภาษีนำเข้าใหม่จากรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ผู้บริโภคจำนวนหนึ่งชะลอเพื่อรอซื้อรถใหม่และอีกส่วนหนึ่งได้ทิ้งคำมัดจำรถไว้ อย่างไรก็ตาม บริษัทผู้จำหน่ายรถยนต์ก็พยายามจูงใจโดยการลดราคารถยนต์แก่ผู้บริโภค การปรับโครงสร้างภาษีนำเข้าใหม่ทำให้ผู้บริโภคสามารถซื้อรถยนต์นั่งใหม่ได้ถูกลงประมาณ 13-20% โดยเฉพาะเป็นผลมาจากการลดลงของภาษีนำเข้ารถยนต์ CBU และ CKD อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพยายามมิให้เกิดปัญหาแก่โครงสร้างภาษีทั้งหมด มติคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับภาษีการค้าเพิ่มขึ้นในกรณีรถยนต์นั่งที่มีขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี. ไม่ว่าใช้เครื่องยนต์ชนิดใดเพิ่มจากร้อยละ 33 เป็นร้อยละ 35 มีผลให้ภาระภาษีการค้าและเทศบาลเป็นร้อยละ 38.5 ในขณะที่รถยนต์ที่มีขนาดเกิน 2,300 ซีซี. จะต้องเสียภาษีอัตราเดียวคือร้อยละ 44 จากเดิมที่รถยนต์นั่งที่ใช้เครื่องยนต์เบนซินร้อยละ 44 และกรณีเครื่องยนต์ดีเซลเสียร้อยละ 55

รัฐบาล เป็นส่วนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเนื่องจากจะขาดรายได้ไปกว่า 7,000 ล้านบาท ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยต้องไปเบียดบังแสงสว่างรายได้จากฐานอื่น นอกจากนี้ยังมีการคาดคะเนว่า ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอาจรุนแรงขึ้นจากการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปจากต่างประเทศ และสิ่งที่เป็นความกังวลใจของคนทั่วไปก็คือ ความหนักหน่วงของปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ แต่ก็มีควมหวังว่า รัฐบาลจะพยายามใช้ภาษีประเภทอื่น ๆ เพื่อมิให้มีรถยนต์เพิ่มขึ้นมากในถนน นั่นคือ จะจัดเก็บภาษีป้ายทะเบียนรถยนต์ใหม่ ซึ่งยังไม่มีการประกาศว่าจะทำอย่างไร

4. ข้อสังเกตส่งท้าย

เพราะเหตุใดนโยบายการเปิดการค้าเสรีอุตสาหกรรมรถยนต์ และการปรับโครงสร้างภาชนำเข้า ลดลงจึงประสบผลสำเร็จในคณะรัฐบาลชั่วคราวของนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ทั้ง ๆ ที่ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา มีความพยายามหลายครั้งหลายหนในการยกเลิกการคุ้มครองอุตสาหกรรมทารถนี้ แต่ทุกครั้งก็ประสบความล้มเหลวเสมอมาโดยเฉพาะในปี 2521 เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมรถยนต์สามารถผลักดันให้รัฐบาล ห้าม นำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ พร้อมด้วยกำแพงภาษีนำเข้า 150% และบังคับให้ใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

สิ่งที่ทำให้รัฐบาลชุดนี้สามารถทำได้สำเร็จน่าจะมีมูลเหตุ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ทิศทางของเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทยกำลังก้าวเข้าสู่ยุคของการ Liberalization และการ Privalization อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ของไทยเป็นตัวอย่างที่ชัดกับกติการะหว่างประเทศอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในแง่ภาคี GATT เพราะประเทศไทยมีการห้ามนำเข้าและมีมาตรการและนโยบายอีกหลายประเภท ที่เลือกปฏิบัติ ดังนั้น แนวทางการยกเลิกการคุ้มครองอุตสาหกรรมนี้เกิดขึ้นในช่วงปลายรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยประกาศยกเลิกการห้ามนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ ในแง่เป็นการเป็นภาคีของ GATT มีส่วนช่วยในการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถอ้างได้ว่าเพื่อให้ไทยเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ

ประการที่สอง รัฐบาลที่ผ่านมาทั้งขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) และนักการเมืองที่เข้ามาในวงการเมือง มักมีส่วนเกี่ยวข้องและมัวหมองจากการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังที่ปรากฏอยู่ตามหน้าหนังสือพิมพ์ คณะรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีชั่วคราวชุดนี้เกิดขึ้นภายใต้ภาวะการณ์ที่ไม่ปกติ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่างไม่ยอมเปลี่ยนแปลงนโยบายตามการ Lobby ของกลุ่มอุตสาหกรรม ทั้งนี้ก็เพราะในอดีตที่ผ่านมา มีการจ่ายเงินค่าสินบนสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐบาล จนทำให้นโยบายปฏิบัติโครงสร้างอุตสาหกรรมรถยนต์ล้มเหลวมาโดยตลอด ในที่สุดผู้ประกอบการรถยนต์และกลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วนก็ไม่อาจยับยั้งหรือเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิรูปไปได้ อีกทั้งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ขาดการสนับสนุนจากสาธารณชน

ประการที่สาม ทั้งสื่อมวลชนและนักวิชาการต่างเห็นพ้องว่า การคุ้มครองอุตสาหกรรมทารถนี้ต่อไปจะเป็นภาระของสังคมอย่างมาก และผู้ที่เดือดร้อนที่สุดก็คือชาวบ้านที่ต้องซื้อราคาแพงกว่าปกติ ถ้ามีการนำเข้าโดยเสรี ภาระของสังคมส่วนนี้ย่อมต้องถูกขจัดออกไป การคุ้มครองอุตสาหกรรมนี้ต่อไปก็ไม่ได้ประโยชน์อันใด จึงเห็นพ้องว่า การปรับโครงสร้างภาชนำเข้าครั้งนี้เป็นสิ่งที่ควรสรรเสริญ

ประสบการณ์ของอุตสาหกรรมรถยนต์ของไทยในรอบ 30 ปีชี้ให้เห็นว่า การอุ้มชูคุ้มครองอุตสาหกรรมทารถเป็นภาระแก่สังคมโดยส่วนรวม การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมรถยนต์ครั้งนี้นับเป็นความกล้าหาญของผู้บริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยังเป็นปัญหาในอนาคตก็คือ รัฐบาลยังคงบังคับให้ใช้ Local Content ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนากายานยนต์ปี 2532 จะต้องมีการใช้ Local Content ถึง 54% ในกรณีรถยนต์นั่งและ 61% ในกรณีรถปิกอัพ (รูปที่ 1)

ในแง่ทฤษฎีการบังคับ Local Content ยิ่งมากขึ้นจะเป็นอันตรายผูกมัดระบบเศรษฐกิจของตนให้มี Price Elasticity of Demand for Import of Deleted CKD Pack ต่ำลงตลอดเวลา (ศิริบูรณ์ เนาวิถีนุช 2524) โดยเฉพาะในแง่ที่ว่า อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในประเทศไทยมีขนาดเล็ก ดังนั้น จึงไม่สามารถมี Economies of Scale ของชิ้นส่วนประกอบทุกชนิด การบังคับ Local Content ให้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อาจเป็นผลลบต่อกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย

ในทางทฤษฎีการใช้ยุทธศาสตร์ Local Content ก็คล้ายคลึงกับการกระจายโควตาในลักษณะที่เป็นสัดส่วนรูปแบบหนึ่ง (McCulloch and Johnson, 1973) สารสำคัญคือ ผู้ประกอบการสำเร็จรูป (Final good producers) ภายในประเทศจำเป็นต้องซื้อสินค้าชั้นกลางจำนวนขั้นต่ำ (Intermediate goods) จำนวนหนึ่งจากผู้ผลิตภายในประเทศ ผู้ผลิตที่สามารถบรรลุนำเข้าส่วนประกอบขั้นต่ำก็สามารถเสียภาษีนำเข้าสินค้าชั้นกลางหรือส่วนประกอบในอัตราศูนย์ หรือในทำนองกลับกันอาจต้องถูกลงโทษโดยการเก็บภาษีนำเข้าในอัตราสูงถ้าไม่สามารถทำตาม Local Content โดยทั่วไปการบังคับ Local Content สามารถทำได้ในรูปจำนวนหรือมูลค่า ในกรณีรถยนต์มีการใช้บังคับ Local Content ได้แพร่หลายทั้งในออสเตรเลียหรือในลาตินอเมริกาและในประเทศไทย ถ้าเราพิจารณาในแง่ทฤษฎี สมมติในกรณีที่ง่ายที่สุดตามการวิเคราะห์ของ Vousden (1970) เรามีผู้ประกอบการที่ผลิตรถยนต์ที่ใช้สินค้าชั้นกลางชนิดเดียวคือเครื่องยนต์ เราสมมติว่ามีการใช้อัตราส่วนปัจจัย-ผลผลิตที่คงที่เท่ากับหนึ่ง นั่นคือ เครื่องยนต์ 1 เครื่องต่อรถยนต์ 1 คัน ผลผลิตของสินค้าขั้นสุดท้ายคือรถยนต์ (C) สินค้าชั้นกลางอาจซื้อจากผู้ผลิตชิ้นส่วนภายในประเทศ (ปริมาณสินค้า X ณ ระดับราคา P) หรือนำเข้า (ปริมาณ X^* ณ ระดับราคา P^*) สมมติว่าสินค้าที่เป็นชิ้นส่วนทั้งนำเข้าและผลิตภายในประเทศสามารถทดแทนกันอย่างสมบูรณ์ และการแข่งขันในตลาดต่างๆ ของรถยนต์เป็นไปอย่างสมบูรณ์ เราได้สมการคือ

$$C = X + X^* \quad \dots\dots(1)$$

ในตอนี้ รัฐบาลกำหนด Local Content อย่างที่รัฐบาลไทยใช้ยุทธศาสตร์นี้เมื่อปี 2515 เพื่อให้มีผลบังคับใช้ ในปี 2517 รัฐบาลระบุให้ใช้ Local Content เท่ากับจำนวน k ของการใช้ชิ้นส่วนทั้งหมดที่ต้องซื้อภายในประเทศ

$$X = k(X + X^*) = kC \quad \dots\dots(2)$$

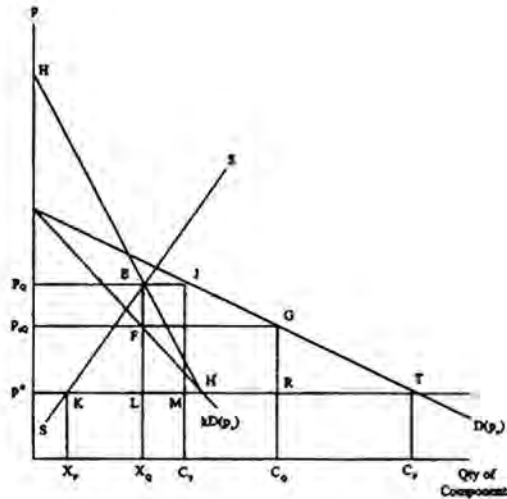
ดังนั้น ผู้ประกอบรถยนต์สำเร็จรูปซื้อชิ้นส่วน k ที่เป็นเครื่องยนต์จากผู้ผลิตภายในประเทศ ณ ระดับราคา p และสัดส่วนที่เหลือคือ 1-k ซึ่งต้องซื้อด้วยราคานำเข้า c.i.f. ที่ P^* หมายความว่า ราคาถัวเฉลี่ยของเครื่องยนต์ (P_a) คือ

$$P_a = kp + (1-k)p^* \quad \dots\dots(3)$$

เมื่อพิจารณาจากผู้ประกอบรถยนต์สำเร็จรูป อุปสงค์ที่มีต่อชิ้นส่วนทั้งหมด ($X+X^*$) เป็นฟังก์ชันของ $D(P_a)$ ของราคาถัวเฉลี่ย ซึ่งเราสามารถแสดงในรูปที่ 2

ตามสมการที่ (2) ที่บังคับใช้ Local Content อุปสงค์ที่มีต่อการใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศเป็นฟังก์ชันของ P_a นั่นคือ $kD(P_a)$ ซึ่งเป็นอุปสงค์ต่อเนื่องมาจากอุปสงค์ที่มีต่อรถยนต์สำเร็จรูป เราสามารถกำหนดราคาและผลผลิตดุลยภาพของผู้ผลิตชิ้นส่วนภายในประเทศ ก็ด้วยวิธีการ derive อุปสงค์ที่มีต่อการใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศในเทอมของราคา (P) ซึ่งเป็นราคาที่ผู้ผลิตชิ้นส่วนภายในประเทศได้รับจากผู้ผลิตรถยนต์แสดงด้วยเส้น HH' ในรูปที่ 2

รูปที่ 2



ตามรูปนี้ถ้าเรายังไม่พิจารณาอุปสงค์ที่มีต่อเครื่องยนต์ที่ผลิตภายในประเทศ (ซึ่งเป็นการบังคับ Local Content) เส้น HH' แสดงถึงระดับราคาต่าง ๆ ที่ผู้ผลิตรถยนต์สำเร็จรูปยินดีที่จะจ่ายสำหรับเครื่องยนต์ที่ผลิตภายในประเทศ ทั้งนี้เรารู้ว่า ผู้ผลิตรถยนต์สำเร็จรูปจะใช้ชิ้นส่วนที่เหลือจากต่างประเทศ $(1-k)$ ที่มีราคา p^* ต่อหน่วย ซึ่งมีราคาต่ำกว่าชิ้นส่วนภายในประเทศ ตามค่านิยม ราคาตัวเฉลี่ยคือระหว่าง p กับ p^* ราคา p จำเป็นต้องอยู่สูงกว่า P_a และเส้น HH' ก็อยู่เหนือเส้น $kD(p_a)$ ณ ทุกระดับของราคาตัวเฉลี่ย p^* ดังนั้น ณ จุด H' $P_a = p = p^*$ เส้น HH' ตัดกับเส้น $kD(p)$ ที่จุด H' พอดี ในรูปที่ 2 นี้ ดุลยภาพของตลาดชิ้นส่วนภายในประเทศถูกกำหนดจากการปะทะกัน (ที่จุด E) ของเส้นอุปสงค์ HH' กับเส้นอุปทานของผู้ผลิตชิ้นส่วนภายในประเทศ (SS) ราคาและผลผลิตของชิ้นส่วนดุลยภาพคือ P_0 และ X_0 ในขณะที่ราคาตัวเฉลี่ยที่สัมพันธ์กับผลผลิตสินค้าชิ้นกลางนั้นคือเครื่องยนต์ภายในประเทศคือ P_{a0} ตัดกับเส้นอุปสงค์ $kD(p_a)$ ที่ F ณ ราคาตัวเฉลี่ยนี้ อุปสงค์ทั้งหมดที่มีต่อชิ้นส่วน (C_0) อยู่ ณ จุด G เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการค้าเสรี การใช้ Local Content จึงก่อให้เกิด dead-weight loss เท่ากับพื้นที่ $EKL + GRT$ ซึ่งถือเป็นส่วนที่สังคมต้องสูญเสียไปจากการบังคับให้ผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศต้องใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้เราสามารถสรุปในแง่ทฤษฎีว่า แม้จะมีการปรับโครงสร้างภาษีนำเข้าของรถยนต์ CKD ให้ต่ำลง แต่ยังคงมีภาษีขาเข้า 20% และรัฐบาลไทยยังบังคับ Local Content จำนวน 54% และ 61% ในกรณีรถยนต์นั่งและรถปิกอัพตามลำดับ เศรษฐกิจไทยก็ยังคงมีภาระของต้นทุนสังคมจากนโยบายดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ยังคงต้องดำเนินต่อไป เพื่อให้อุตสาหกรรมนี้สามารถยืนบนขาตนเองและเป็นสัญลักษณ์ของความทันสมัยและก้าวหน้าอย่างแท้จริง เมื่อนั้นฝันจึงจะกลายเป็นความจริง

ภาคผนวก

ลำดับนโยบายอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ของไทย

ปี 2504-2534

1. นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ ปี 2504-2525

การประกอบรถยนต์ในประเทศไทยเป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งได้เริ่มมีการจัดตั้งโรงงานขึ้นในประเทศเมื่อปี 2504 และเป็นโรงงานแห่งแรกที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน หลังจากนั้นมา จำนวนโรงงานประกอบรถยนต์ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นลำดับจนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนต้องประกาศงดให้การส่งเสริมการลงทุนแก่กิจกรรมประกอบรถยนต์ในปี 2512 แต่ปรากฏว่ายังคงมีการจัดตั้งโรงงานประกอบรถยนต์เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในที่สุดกระทรวงอุตสาหกรรมต้องออกประกาศห้ามตั้งโรงงานประกอบรถยนต์นั่งขึ้นในปี 2521 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีโรงงานประกอบรถยนต์ที่ทำการผลิตอย่างจริงจังเพียง 12 โรงงาน จากโรงงานทั้งหมด 19 โรงงาน มีกำลังการผลิตรวมกันประมาณปีละ 160,000 คัน

นับตั้งแต่ทางการได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งโรงงานประกอบรถยนต์ขึ้นในประเทศเมื่อปี 2504 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ปรากฏว่า ทางการได้พยายามกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ของประเทศไทยให้มีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถสรุปนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ทางการได้ดำเนินการไปแล้วและยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ดังนี้

(1) จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ขึ้นเมื่อปี 2512 มีหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการที่จะทำให้อุตสาหกรรมรถยนต์พัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการกำหนดมาตรการให้อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์เพิ่มการใช้ชิ้นส่วนและอุปกรณ์ที่ผลิตได้ภายในประเทศอย่างเป็นขั้น ตอน

(2) ห้ามนำเข้ารถยนต์นั่งสำเร็จรูป และชิ้นภาชีอากรขาเข้าของชิ้นส่วนแบบถอดแยกส่วน (Completely Knocked Down = CKD) และรถยนต์นั่งสำเร็จรูป (Completely Built Up = CBU) เป็นร้อยละ 80 และ 150 ของราคานำเข้าตามลำดับเมื่อปี 2521

(3) ปรับอากรขาเข้ารถบรรทุกชนิดปิกอัพที่นำเข้าในสภาพเกือบสมบูรณ์ โดยขาดเพียงกระบะรถบรรทุก (ประเภท 87.02 ข.) เป็นร้อยละ 80 ของราคานำเข้าเท่ากับอัตราอากรขาเข้าของรถปิกอัพที่มีสภาพครบสมบูรณ์ ตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน 2524

(4) เปลี่ยนวิธีการจัดเก็บภาษีตามน้ำหนักรถยนต์มาจัดเก็บตามปริมาณในกระบะรถบรรทุก เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายประหยัดน้ำมันเชื้อเพลิงตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525

(5) กำหนด Local Content ของรถบรรทุกและรถโดยสารตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2524 ไว้ดังนี้คือ

ที่ติดตั้งเครื่องยนต์ แต่ไม่มีกระจกหน้า ร้อยละ 20

ที่ติดตั้งเครื่องยนต์และมีกระจกหน้า ร้อยละ 25

ที่ติดตั้งเครื่องยนต์ มีกระจกหน้าและ Cab ร้อยละ 30

และกำหนด Local Content ของรถยนต์นั่งอย่างน้อยร้อยละ 45 ตั้งแต่วันที่ 18 มีนาคม 2526

เป็นต้นไป

2. นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ ปี 2526

เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2526 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศเรื่องนโยบายอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์นั่ง โดยยกเลิกนโยบายเดิมตามประกาศลงวันที่ 17 สิงหาคม 2521 และใช้นโยบายใหม่ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(ก) ให้โรงงานประกอบรถยนต์นั่งซึ่งดำเนินการอยู่แล้ว ใช้ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ผลิตได้ภายในประเทศอย่างน้อยร้อยละ 45 ของวัสดุส่วนประกอบทั้งหมด สำหรับส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 45 กระทรวงอุตสาหกรรมจะได้อำหนดเป็นชิ้นส่วนบังคับต่อไป ทั้งนี้ตามเงื่อนไขและวิธีการที่คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์กำหนด

(ข) โรงงานประกอบรถยนต์นั่ง ซึ่งได้รับอนุมัติให้ประกอบรถยนต์นั่งแบบ/ชนิดใดอยู่แล้ว จะเพิ่มแบบ/ชนิดของรถยนต์นั่งที่ประกอบไม่ได้ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขและวิธีการที่คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์กำหนด

(ค) กระทรวงอุตสาหกรรมจะไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานประกอบรถยนต์นั่งขึ้นใหม่ แต่จะอนุญาตให้โรงงานประกอบรถยนต์นั่งดำเนินการอยู่แล้วขยายโรงงานได้

สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตนำเข้ารถยนต์นั่งสำเร็จรูปที่รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2525 ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใหม่ โดยคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์

อนึ่ง เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2526 คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีมติเกี่ยวกับอุตสาหกรรมยานยนต์ ดังนี้

(ก) สนับสนุนให้มีการตั้งโรงงานผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ภายในประเทศเพิ่มขึ้น เพื่อให้อุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศมากขึ้น รวมทั้งส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

(ข) ให้คณะทำงาน โดยมีรัฐมนตรีช่วยกระทรวงอุตสาหกรรม (นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา) เป็นประธานพิจารณารายละเอียดการใช้นโยบายภาษีเพื่อสนับสนุนการใช้ชิ้นส่วนของผู้ประกอบรถยนต์ภายในประเทศเพิ่มขึ้น

3. นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ ปี 2527

สำหรับในปี 2527 ทางกรมได้กำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์ไว้ดังต่อไปนี้

1. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2527 ปรับปรุงนโยบายอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์นั่งใหม่ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2529 เป็นต้นไป ไว้ดังต่อไปนี้

1.1 อนุญาตให้โรงงานซึ่งได้รับอนุมัติให้ประกอบรถยนต์นั่ง ประกอบรถยนต์นั่งได้ทั้งหมดรวมกันไม่เกิน 42 รุ่น (Series) ในแต่ละรุ่นให้มีการประกอบได้ไม่เกิน 2 แบบ (Model) แบบหนึ่งให้มีตัวถัง (Body) ได้แบบเดียว และให้มีเครื่องยนต์ได้ขนาดเดียว แต่อนุญาตให้มีระบบเกียร์ได้ 2 ชนิด

เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องและเป็นไปในแนวเดียวกัน ให้ความหมายของคำว่าแบบ (Model) และ “ระบบเกียร์” รวมทั้ง “ขนาดของเครื่องยนต์” เป็นไปตามคำจำกัดความต่อไปนี้

- | | |
|--------------------|---|
| แบบ | ให้หมายถึงรูปร่างภายนอกของตัวถังรถยนต์นั่ง รวมทั้งรูปร่างภายนอกของกระจก และประตูรถยนต์นั่ง เช่น รถยนต์นั่ง 2 ประตู 4 ประตู และรถตรวจการณ์ (Station Wagon) |
| ระบบเกียร์ | ให้หมายถึงเกียร์ที่ใช้กับรถยนต์นั่งแบบหนึ่ง เช่น เกียร์อัตโนมัติ เกียร์ 4 จังหวะ ความเร็ว (4 Speed) และเกียร์ 5 จังหวะความเร็ว (5 Speed) |
| ขนาดของเครื่องยนต์ | ให้หมายถึงจำนวน ซีซี. ของเครื่องยนต์ที่ใช้กับรถยนต์นั่ง เช่น รถยนต์นั่งขนาดเครื่องยนต์ 1,300 ซีซี. 1,500 ซีซี. และ 1,800 ซีซี. เป็นต้น |

1.2 โรงงานใดที่รับอนุมัติให้ประกอบรถยนต์นั่งในรุ่นใด (Series) หากปรากฏในปีหนึ่งปีใด ไม่มีการประกอบรถยนต์นั่งในรุ่นที่ได้รับอนุมัติไปแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมจะยกเลิกสิทธิการประกอบรถยนต์นั่งในรุ่นนั้น และจะไม่อนุญาตให้มีการนำเอารุ่นอื่นมาสมมติแทน ไม่ว่าด้วยกรณีใด ๆ ทั้งสิ้น

2. กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศควบคุมการนำเข้าตัวถังหรือแค็บของรถยนต์ ไม่ว่าจะนำเข้ามาโดยสมบูรณ์หรือบางส่วน และไม่ว่าจะมีเครื่องยนต์ ช่วงล่าง ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบของรถยนต์ ประกอบหรือติดตั้งอยู่ด้วยหรือไม่เพียงใดก็ตามเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ทั้งนี้ไม่รวมถึงการนำเข้าโดยโรงงานประกอบรถยนต์ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานประเภทรถยนต์นั่ง และรถยนต์บรรทุกของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2527 เป็นต้นไป

3. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกำหนดให้โรงงานผลิตและประกอบรถยนต์ ใช้ระบบท่อไอเสียเฉพาะที่แสดงเครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเท่านั้น ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2528 เป็นต้นไป

4. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2527 กำหนดให้โรงงานประกอบรถยนต์ยื่นเอกสารของรถยนต์ทุกประเภทในแต่ละแบบ (Model) ที่จะขอต่ออายุการประกอบหรือขออนุมัติแบบการประกอบใหม่เพิ่มเติมจากเอกสารอื่น ๆ ซึ่งต้องปฏิบัติตามวิธีการและเงื่อนไขอยู่แล้ว โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2528 เป็นต้นไป ดังต่อไปนี้

4.1 บัญชีแสดงราคาของส่วนประกอบและอุปกรณ์ของรถยนต์แต่ละรายการของรถยนต์ทั้งคัน (CKD Price List)

4.2 บัญชีแสดงราคาของส่วนประกอบและอุปกรณ์ของรถยนต์แต่ละรายการที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

ถ้าโรงงานใดไม่ปฏิบัติตามความข้างต้น กระทรวงอุตสาหกรรมจะระงับการพิจารณาขอต่ออายุการประกอบและการอนุมัติแบบการประกอบรถยนต์แบบใหม่ จนกว่าโรงงานจะแสดงบัญชีรายการราคาคงกล่าวข้างต้น

อนึ่ง นอกจากมาตรการที่ทางการออกประกาศใช้บังคับดังกล่าวแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมยังได้เสนอให้มีการปรับปรุงนโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์นั่งใหม่ โดยเห็นควรกำหนดให้โรงงานประกอบรถยนต์นั่งซึ่งประกอบกิจการอยู่แล้ว ใช้ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ผลิตได้ภายในประเทศอย่างน้อยร้อยละ 45 ของวัสดุส่วนประกอบทั้งหมด สำหรับส่วนที่เกินร้อยละ 45 กระทรวงอุตสาหกรรมจะได้ออกประกาศตามเงื่อนไข วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์กำหนด ข้อเสนอดังกล่าวนี้คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการแล้วเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2527 แต่ยังไม่คงถือนโยบายว่าจะไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานประกอบรถยนต์นั่งใหม่

สำหรับนโยบายส่งเสริมให้ใช้ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ผลิตได้ภายในประเทศเกินกว่าร้อยละ 45 ของวัสดุส่วนประกอบทั้งหมดนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เสนอให้บังคับใช้ขึ้นภายในประเทศเป็นรายชิ้น โดยมอบให้คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์กำหนดรายการชิ้นส่วนบังคับใช้ขึ้นตอนเงื่อนไขและวิธีการต่อไป นอกจากนี้ยังเสนอให้การส่งเสริมการลงทุนแก่ผู้ลงทุนผลิตส่วนประกอบและอุปกรณ์ภายในประเทศ โดยอาศัยสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน สำหรับส่วนประกอบและอุปกรณ์ยานยนต์ใดที่กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาสมควรให้มีการผลิตหรือขยายการผลิตเพิ่มขึ้น ก็ควรได้ร่วมมือกับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในการให้การสนับสนุนด้วยการลดหย่อนภาษีอากรต่าง ๆ ตามอำนาจและหน้าที่ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีอยู่ ข้อเสนอดังกล่าวนี้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้พิจารณาเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2527 โดยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่เป็นการผลิตส่วนประกอบและอุปกรณ์ยานยนต์เพื่อการส่งออกสมควรที่จะมีมาตรการส่งเสริมเป็นพิเศษ เช่น การให้นำมูลค่าการส่งออกชิ้นส่วนมาคำนวณเป็นการใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศได้ แต่ต้องไม่เกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะกำหนดขึ้น

4. นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ ปี 2528

นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์สำหรับปี 2528 นั้น กระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดให้ผู้ประกอบรถยนต์นั่งใช้ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ผลิตได้ในประเทศเพิ่มขึ้นจากอัตราร้อยละ 45 ที่กำหนดไว้เดิม เป็นอัตราร้อยละ 50 ในปี 2529 ร้อยละ 60 ในปี 2530 และร้อยละ 70 ในปี 2531 ของวัสดุส่วนประกอบทั้งหมดตามรายการบังคับที่กำหนดไว้ตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ส่วนประกอบและอุปกรณ์รายการเดียวกันที่ผลิตได้ในประเทศมากขึ้น และเพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการ

ส่วนการประกอบรถยนต์ที่ใช้ในการพาณิชย์นั้น กระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดให้ผู้ประกอบรถยนต์บรรทุกเล็ก (ปิกอัพ) ซึ่งได้แก่ รถบรรทุกเล็กซึ่งนำเข้ามาในลักษณะแชสซิสที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง (Chassis with Engine) หรือแชสซิสที่มีเครื่องยนต์ติดตั้งพร้อมกระจกหน้า (Chassis with Windshield) ซึ่งเมื่อนำไปต่อกระบะสำหรับรถบรรทุกแล้วมีน้ำหนักรวมน้ำหนักบรรทุก (Gross Vehicle Weight) ไม่เกิน 3,000 กิโลกรัม และ

มีความยาวช่วงล้อ (Wheel Base) วัดจากศูนย์กลางล้อหน้าถึงจุดศูนย์กลางล้อหลังไม่เกิน 3 เมตร ใช้ส่วนประกอบที่ผลิตได้ภายในประเทศตามรายการบังคับที่กำหนดไว้ โดยมีผลใช้บังคับเป็นระยะ ๆ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2529 และวันที่ 1 กรกฎาคม 2530 เป็นต้นไป ทั้งนี้เนื่องจากรถบรรทุกเล็ก (ปิกอัพ) มีปริมาณความต้องการสูง สมควรที่จะได้มีการเพิ่มการใช้ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ผลิตได้ภายในประเทศเพิ่มขึ้น เพื่อให้เปลี่ยนสภาพจากการประกอบเป็นการผลิตรถยนต์ที่สมบูรณ์แบบในประเทศเร็วยิ่งขึ้น

ส่วนการประกอบรถบรรทุกและรถโดยสารอื่น ๆ นอกเหนือจากรถบรรทุกเล็ก (ปิกอัพ) นั้น ทางกรมยังคงกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องใช้ส่วนประกอบที่ผลิตได้ในประเทศ (Local Content) ในสัดส่วนที่กำหนดไว้ดังนี้

- รถบรรทุกและรถโดยสารที่ติดตั้งเครื่องยนต์ แต่ไม่มีกระจกหน้า ร้อยละ 40
- รถบรรทุกและรถโดยสารที่ติดตั้งเครื่องยนต์และมีกระจกหน้า ร้อยละ 45
- รถบรรทุกและรถโดยสารที่ติดตั้งเครื่องยนต์ มีกระจกหน้าและ Cab ร้อยละ 50

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้ปรับโครงสร้างภาษีอากรของรถยนต์สำเร็จรูปและอุปกรณ์ชิ้นส่วนบางประเภทให้สูงขึ้น โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 เมษายน 2528 เป็นต้นไป ทั้งนี้ไม่รวมถึงรถแทรกเตอร์ รถพยาบาล รถถังและรถหุ้มเกราะ รถสำหรับคนพิการ รถสำหรับเด็กและตัวถัง ขณะเดียวกันก็ได้กำหนดให้เรียกเก็บอากรพิเศษสำหรับรถยนต์และส่วนประกอบที่นำเข้ามาตามประเภทพิกัดที่ 87.02 ค. (รถบรรทุกแวน ปิกอัพและรถนั่งแบบจีป) และ 87.02 ง. (รถยนต์นั่ง) ในอัตราระหว่างร้อยละ 20-40 ของอัตราอากรที่พึงต้องเสีย รวมทั้งกระทรวงพาณิชย์ได้อนุญาตให้มีการนำเข้ารถยนต์นั่งที่มีขนาดความจุปริมาตรช่วงชักภายในกระบอกสูบของเครื่องยนต์เกินกว่า 2,300 ลูกบาศก์เซนติเมตร และรถแข่งได้ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2528 แต่ทั้งนี้ต้องเสียอากรขาเข้าในอัตราร้อยละ 200 ของราคานำเข้าและอากรพิเศษอีกร้อยละ 50 ของอัตราอากรที่พึงต้องเสีย ส่วนรถยนต์นั่งที่มีขนาดความจุปริมาตรช่วงชักภายในกระบอกสูบของเครื่องยนต์ไม่เกิน 2,300 ลูกบาศก์เซนติเมตร ยังคงต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาจากกระทรวงพาณิชย์

การปรับอัตราอากรขาเข้าสำหรับยานยนต์และส่วนประกอบ

(ร้อยละ)

ประเภทพิกัดที่	รายการ	อัตราอากร	
		เดิม	ใหม่
87.01	รถแทรกเตอร์		
	ก. ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบที่นำเข้ามาเพื่อประกอบเป็นยานบกในประเทศ	2	5
	ข. อื่น ๆ	30	30
87.02	รถยนต์สำหรับบุคคลและสำหรับขนส่งของหรือวัสดุรวมรถยนต์แข่ง		
	ก. รถบรรทุกคนใช้ที่ใช้สำหรับส่วนราชการ โรงพยาบาล หรือองค์การสาธารณกุศล	10	10

ประเภท พิกัดที่	รายการ	อัตราอากร	
		เดิม	ใหม่
	ข. รถที่ทำเฉพาะเพื่อบรรทุกคนโดยสารและที่นั่งตั้งแต่ 30 ที่นั่งขึ้นไป รถบรรทุกธรรมดา และรถบรรทุกชนิดพิเศษ		
	(1) ส่วนประกอบและอุปกรณ์	30	40
	(2) อื่น ๆ	40	50
	ค. รถบรรทุกชนิดแวนและปิกอัพ รถนั่งแบบจีป		
	(1) ส่วนประกอบและอุปกรณ์	40	60
	(2) อื่น ๆ (รถแวนและปิกอัพ)	80	120
	ง. อื่น ๆ		
	(1) ส่วนประกอบและอุปกรณ์	80	80
	(2) อื่น ๆ (ยกเว้นรถยนต์นั่งขนาด 2,300 ซีซี. ขึ้นไปเสียอากรขาเข้า 200%)	150	150
87.03	รถยนต์สำหรับใช้งานพิเศษ	30	40
87.04	แชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้งสำหรับประเภท 87.01, 87.02 และ 87.03		
	ก. ส่วนประกอบและอุปกรณ์	10	40
	ข. อื่น ๆ	20	80
87.06	ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบของรถยนต์		
	ก. ชนิดที่มีลักษณะพิเศษใช้กับแทรกเตอร์	30	30
	ข. อื่น ๆ	50	60
87.07	รถบรรทุกที่ขับเคลื่อนใช้กับการขนส่งระยะใกล้หรือภายใน โรงงานรวมส่วนประกอบ	15	25
87.10	รถจักรยานยนต์และสามล้อไม่ใช่เครื่องยนต์	30	40
87.12	ส่วนประกอบและอุปกรณ์ของรถจักรยานยนต์ รถจักรยานและ รถสำหรับคนพิการ	30	40
87.14	ยานบกอื่นที่มีได้ขับเคลื่อนด้วยเครื่องกลไกและส่วนประกอบ ของรถดังกล่าว	30	40

ที่มา : กระทรวงการคลัง

หมายเหตุ : จำแนกพิกัดแบบ CCCN

การเรียกเก็บอากรพิเศษสำหรับยานยนต์และส่วนประกอบ

(ร้อยละ)

ประเภท พิกัดที่	รายการ	อากรพิเศษ ร้อยละของค่าอากร
87.02	ค. (1) ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบที่นำเข้ามาเพื่อประกอบเป็นยานบกตามประเภทนี้ภายในประเทศ	20
	(2) อื่น ๆ	20
	ง. (1) ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบที่นำเข้ามาเพื่อประกอบเป็นยานบกตามประเภทนี้ภายในประเทศ	40
	(2) - เฉพาะรถยนต์และรถยนต์แข่งที่มีความจุปริมาตรช่วงชักภายในกระบอกสูบตั้งแต่ 2,300 ลูกบาศก์เซนติเมตรขึ้นไป	50
	- อื่น ๆ	20
87.09	รถจักรยานยนต์ รถจักรยานที่มีเครื่องยนต์ประกอบในตัวและรถจักรยานที่ติดเครื่องยนต์ช่วย ทั้งที่มีและไม่มีพ่วงข้าง รวมทั้งพ่วงข้างทุกชนิด	20

5. นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ ปี 2529-2531

เดือนกรกฎาคม 2529 คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ได้เปลี่ยนแปลงการกำหนดการใช้ชิ้นส่วนบังคับใช้ของรถยนต์นั่ง ในระหว่างปี 2529-2531 คือเปลี่ยนมากำหนดเป็นชิ้นส่วนบัญชี ก. และบัญชี ข. โดยให้รถยนต์นั่งใช้ชิ้นส่วนที่มีอยู่ในบัญชี ก. ทุกรายการ ซึ่งมีอยู่ 28 รายการ และให้เลือกใช้ชิ้นส่วนตามบัญชี ข. ได้อีก แต่ต้องรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 54 พร้อมกันนี้ได้ประกาศให้รถยนต์ต้องใช้เครื่องยนต์ที่ผลิตได้ในประเทศเท่านั้น

ส่วนนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมรถยนต์ปี 2530-2531 มีสาระสำคัญคือ

1. นโยบายประกอบรถยนต์ กระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดนโยบายดังนี้

1.1 รถยนต์นั่ง

(1) กำหนดให้โรงงานประกอบรถยนต์ต้องใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตได้ในประเทศตามรายการบังคับเป็นรายชิ้นรวมกันแล้วมีอัตรามูลค่าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 54 โดยต้องใช้ชิ้นส่วนตามบัญชี ก. ทุกรายการ (มี 28 รายการ มูลค่ารวมร้อยละ 27.07) และเลือกใช้ชิ้นส่วนตามบัญชี ข. เพิ่มเติม ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2530 เป็นต้นไป

ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมได้ผ่อนผันให้การผลิตรถยนต์นั่งบางแบบ เลื่อนการใช้ส่วนประกอบและอุปกรณ์บางรายการออกไปจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2530 แต่ทั้งนี้โรงงานจะต้องมีเหตุผลในการขอผ่อนผันตามที่คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์เห็นสมควรและมีหลักฐานการรับรองจากผู้ผลิตส่วนประกอบและอุปกรณ์รายการนั้น ๆ แจ่มให้ทราบถึงเหตุผลของความล่าช้าที่ไม่สามารถผลิตส่วนประกอบและอุปกรณ์นั้น ๆ ได้

(2) อนุญาตให้โรงงานประกอบรถยนต์สามารถประกอบรถยนต์นั่งได้ทั้งหมดไม่เกิน 42 รุ่น (Series) ห้ามเพิ่มรุ่นในแต่ละโรงงาน ยกเว้นได้รับอนุญาตให้ย้ายรุ่นรถหรืออนุญาตให้ประกอบได้มากกว่า 1 แห่ง และในแต่ละรุ่นให้ประกอบได้ไม่เกิน 2 แบบ โดยพิจารณาจากตัวถัง ขนาดเครื่องยนต์และเกียร์ และในปียี่สิบปีใด หากไม่มีการประกอบรถยนต์รุ่นที่อนุญาตให้ประกอบ จะถูกยกเลิกสิทธิการประกอบรถยนต์ในรุ่นนั้น (ปัจจุบันรถยนต์นั่งที่ประกอบได้มีเพียง 38 รุ่น)

(3) อนุญาตให้มีการย้ายการประกอบรถยนต์นั่ง คือการประกอบรถยนต์นั่งรุ่นเดียวกัน แต่ต่างโรงงานได้ เพื่อให้มีการใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่มีอยู่อย่างเต็มที่ (ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ 3 กันยายน 2528)

(4) จะไม่รับพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงงานประกอบรถยนต์ขึ้นใหม่ แต่อนุญาตให้โรงงานเดิมขยายโรงงานได้ (ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ 18 มีนาคม 2526)

1.2 รถยนต์บรรทุกเล็ก (ปิกอัพ) (รถบรรทุกเล็กซึ่งเมื่อนำไปต่อกระบะสำหรับบรรทุกแล้ว มีน้ำหนักไม่เกิน 3,000 กิโลกรัม และมีความยาวช่วงล้อไม่เกิน 3 เมตร)

(1) กำหนดให้โรงงานประกอบรถยนต์ต้องใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตได้ในประเทศ ตามรายการบังคับคิดเป็นอัตรามูลค่าร้อยละไม่น้อยกว่าร้อยละ 45 โดยกำหนดระยะเวลาและมีมูลค่าร้อยละโดยประมาณดังนี้

หน่วย : มูลค่าร้อยละ

เวลาเริ่มบังคับใช้	เครื่องยนต์ดีเซล				เครื่องยนต์แก๊สโซลีน			
	Frame Chassis		Monocoque		Frame Chassis		Monocoque	
	Clutch Hydraulic	Clutch Cable	Clutch Hydraulic	Clutch Cable	Clutch Hydraulic	Clutch Cable	Clutch Hydraulic	Clutch Cable
1 กรกฎาคม 2529	48.29	49.27	47.36	48.34	47.01	48.16	44.08	45.23
1 กรกฎาคม 2530	54.01	54.99	50.07	51.05	51.50	52.65	56.35	57.51
1 กรกฎาคม 2531 ถึงปัจจุบัน	62.95	63.93	65.44	66.42	66.33	67.48	68.99	70.14

ที่มา : กองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

- (2) อนุญาตให้โรงงานประกอบรถยนต์บรรทุกเล็กได้ไม่จำกัดรุ่นและแบบ
- (3) อนุญาตให้ตั้งและขยายโรงงานได้ (ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมลงวันที่ 26 ธันวาคม

2522)

1.3 รถยนต์บรรทุกและโดยสารอื่น ๆ ให้โรงงานประกอบรถยนต์ต้องให้ชิ้นส่วน (บังคับ) ที่ผลิตได้ในประเทศรวม 7 รายการ ได้แก่ หม้อน้ำ ชุดหม้อพักเก็บเสียงและท่อไอเสีย แบตเตอรี่ แหนบตัวยางนอกยางใน กระจกนิรภัย และเบรคดรัม และให้เลือกให้ชิ้นส่วนที่ผลิตได้ในประเทศอื่น ๆ เพิ่มเติมโดยเมื่อรวมแล้วต้องเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังนี้

- รถยนต์บรรทุกและรถยนต์โดยสารแบบแชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้งสำหรับรถยนต์ (Chassis with Engine) แต่ไม่มีกระจกหน้าให้ชิ้นส่วนคิดเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 40
- รถยนต์บรรทุกและรถยนต์โดยสารแบบแชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้งพร้อมกระจกหน้าสำหรับรถยนต์ (Chassis with Windshield) ให้ชิ้นส่วนคิดเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 45
- รถยนต์บรรทุกและรถยนต์โดยสารแบบแชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้งพร้อมห้องคนขับ (Chassis with Engine and cab.) ให้ชิ้นส่วนคิดเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 50

2. นโยบายให้การส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมผลิตส่วนประกอบและอุปกรณ์ยานยนต์ในประเทศ

- (1) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้อนุมัติให้การส่งเสริมการลงทุนผลิตเครื่องยนต์แก๊สโซลีนและดีเซลสำหรับรถบรรทุก ที่มีปริมาตรช่วงชักภายในกระบอกสูบไม่เกิน 2,500 ซีซี. ทั้งสิ้น 4 ราย (ตั้งแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน 2529)
- (2) กระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดให้โรงงานประกอบรถยนต์ (และรถจักรยานยนต์) ให้เครื่องยนต์ที่ผลิตได้ในประเทศตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2532 เป็นต้นไป และ
- (3) สนับสนุนให้มีการใช้ชิ้นส่วนสำคัญของรถยนต์บรรทุกเล็ก (ปิกอัพ) ที่ผลิตได้ในประเทศ เช่น Side frame, Head lamp เป็นต้น โดยให้ใช้ทดแทนชิ้นส่วนบังคับได้

3. นโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมยานยนต์ในประเทศ

- (1) กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศลงวันที่ 31 มกราคม 2521 และประกาศเพิ่มเติมลงวันที่ 10 มิถุนายน 2528 ห้ามนำเข้า (เว้นแต่ได้รับอนุญาต) รถยนต์นั่งสำเร็จรูปที่มีขนาดความจุปริมาตรช่วงชักภายในกระบอกสูบของเครื่องยนต์ไม่เกิน 2,300 ซีซี. และรถยนต์โดยสารสำเร็จรูปที่มีขนาดตั้งแต่ 30 ที่นั่งขึ้นไป และควบคุมการนำเข้าตัวถังรถยนต์แยกเว้นให้กับโรงงานประกอบรถยนต์
- (2) กระทรวงการคลังได้กำหนดอัตราภาษีอากรนำเข้าสำหรับรถยนต์สำเร็จรูปที่สามารถประกอบได้ในประเทศไว้ในอัตราที่สูง ขณะเดียวกันก็กำหนดภาษีอากรนำเข้าส่วนประกอบ และอุปกรณ์นำเข้าในระดับต่ำเพื่ออำนวยความสะดวกอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์

4. มาตรการสนับสนุนการส่งออกรถยนต์

- (1) กระทรวงการคลังจะให้การชดเชยค่าภาษีอากรสำหรับยานยนต์ส่งออกตามสภาพความ

เป็นจริง โดยเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2530 คณะกรรมการพิจารณาขีดเขยค่าภาษีอากรได้ออกประกาศ กำหนดอัตราเงินขีดเขยค่าภาษีอากรสำหรับสินค้าประเภทที่ 87.02 เฉพาะรถยนต์นั่งตามชนิดที่กำหนดคันละ 7,489.45 บาท โดยผู้ผลิตจะต้องใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศตามรายการที่กำหนด (มีจำนวน 94 ชิ้น)

(2) กรมศุลกากรจะอำนวยความสะดวกในด้านการปฏิบัติพิธีศุลกากรในการส่งออกยานยนต์ โดยจัดระดับผู้ส่งออกยานยนต์เป็นผู้ส่งออกพิเศษ ทำให้ได้รับสิทธิพิเศษทางด้านพิธีการศุลกากรหลายประการ

(3) กระทรวงการคลังประกาศลดภาระการกำกับเงินค่าภาษีอากรของของที่นำเข้ามา ผลิตยานยนต์เพื่อส่งออก จากอัตราส่วนปกติร้อยละ 50 เหลือร้อยละ 25 ของค่าภาษีอากรของของที่นำเข้ามา หรือไม่เกิน 10 ล้านบาท

6. นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ ปี 2532

1. นโยบายเกี่ยวกับรถยนต์นั่ง

1.1 ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง นโยบายอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์นั่ง (ประกาศ ณ วันที่ 22 มิถุนายน 2532) และประกาศคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ เรื่อง เงื่อนไขและวิธีการในการอนุมัติประกอบรถยนต์นั่ง (ประกาศ ณ วันที่ 27 มิถุนายน 2532) กำหนดนโยบาย สำหรับอุตสาหกรรมรถยนต์นั่ง สรุปได้ คือ

(1) กำหนดให้ใช้ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ผลิตได้ในประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 54 (เป็น นโยบายที่กำหนดให้โรงงานประกอบรถยนต์นั่งปฏิบัติตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา) โดยต้องใช้ชิ้นส่วนตาม บัญชี ก. (มี 21 รายการ มูลค่ารวมร้อยละ 27.07) ส่วนที่เหลือให้เลือกใช้ตามบัญชี ข. (มี 21 รายการ มูลค่ารวมร้อยละ 43.18) ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 27 มิถุนายน 2532 เป็นต้นไป

(2) อนุญาตให้นำมาตั้งโรงงานประกอบรถยนต์นั่งขึ้นใหม่ แต่อนุญาตให้โรงงานประกอบเดิมขยาย โรงงานได้

(3) อนุญาตให้ประกอบรถยนต์นั่งได้ทั้งหมดรวมกันไม่เกิน 42 รุ่น (Series) แต่ละรุ่นให้มีการประกอบได้ไม่เกิน 2 แบบ (Model) แบบหนึ่งให้มีตัวถัง (Body) ได้แบบเดียวและให้มีเครื่องยนต์ได้ ขนาดเดียวและมีระบบเกียร์ได้ 2 ชนิด

(4) อนุญาตให้มีการย้ายรุ่น เพื่อไปประกอบที่โรงงานอื่นได้ แต่ไม่อนุญาตให้นำรุ่นใหม่มา ประกอบเพื่อทดแทนรุ่นที่ย้ายไป และรถรุ่นเดียวกันให้ประกอบต่างโรงงานกันได้ โดยถือเป็นรุ่นเดียวกัน ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมก่อน

1.2 ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ (ลงวันที่ 31 มกราคม 2531 และประกาศเพิ่มเติมลง วันที่ 10 มิถุนายน 2528) ห้ามนำเข้า (เว้นแต่ได้รับอนุญาต) รถยนต์นั่งสำเร็จรูปที่มีความจุปริมาตรช่วงชัก ภายในกระบอกลูกของเครื่องยนต์ไม่เกิน 2,300 ซีซี. ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ

2. นโยบายเกี่ยวกับรถบรรทุกเล็ก (ปิกอัพ)

หมายถึงรถบรรทุกซึ่งเมื่อนำไปต่อกระบะสำหรับบรรทุกแล้วมีน้ำหนัก (G.V.W.) ไม่เกิน 3,000 กิโลกรัม และมีความยาวช่วงล้อ (wheel base) ไม่เกิน 3 เมตร

2.1 ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องนโยบายอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์บรรทุก และรถโดยสาร (เพิ่มเติม) (ฉบับลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2528) กำหนดให้โรงงานประกอบรถยนต์บรรทุกเล็ก (ปิกอัพ) ใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตได้ในประเทศเป็นรายการบังคับเพิ่มขึ้นเป็นระยะในปี 2529-2532 ซึ่งคิดเป็นมูลค่าร้อยละโดยประมาณ ดังนี้

หน่วย : มูลค่าร้อยละโดยประมาณ

เวลาเริ่มบังคับใช้	รถปิกอัพ (ดีเซล)				รถปิกอัพ (แก๊สโซลีน)			
	Frame Chassis		Monocoque		Frame Chassis		Monocoque	
	Clutch Hydraulic	Clutch Cable	Clutch Hydraulic	Clutch Cable	Clutch Hydraulic	Clutch Cable	Clutch Hydraulic	Clutch Cable
1 กรกฎาคม 2529	48.29	49.27	47.36	48.34	47.01	48.16	44.08	45.23
1 กรกฎาคม 2530	54.01	54.99	50.07	51.05	51.50	52.65	56.35	57.51
1 กรกฎาคม 2531 ถึงปัจจุบัน	62.95	63.93	65.44	66.42	66.33	67.48	68.99	70.14

ที่มา : กองเศรษฐกิจอุตสาหกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

2.2 อนุญาตให้โรงงานประกอบรถยนต์บรรทุกเล็ก (ปิกอัพ) ได้ไม่จำกัดรุ่น (Series) และแบบ (Model)

2.3 อนุญาตให้ตั้งและขยายโรงงานได้ (ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2522)

2.4 ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องการกำหนดให้รถยนต์และรถจักรยานยนต์ใช้เครื่องยนต์ที่ผลิตขึ้นในประเทศ (ประกาศ ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2529) และตามประกาศคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ เรื่องกำหนดประเภท ชนิด ของรถยนต์ (และรถจักรยานยนต์) ที่บังคับใช้เครื่องยนต์ที่ผลิตในประเทศ (ประกาศ ณ วันที่ 16 พฤษภาคม 2532) กำหนดให้รถยนต์บรรทุกเล็ก (ปิกอัพ) ที่ประกอบในประเทศที่ใช้เครื่องยนต์ขนาดความจุระบอกลูกสูบไม่เกิน 2,500 ลูกบาศก์เซนติเมตร ทั้งที่เป็นเครื่องยนต์ดีเซลและแก๊สโซลีน ใช้เครื่องยนต์ที่ผลิตในประเทศ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2532 ยกเว้นรถยนต์บรรทุกเล็ก (ปิกอัพ) ที่ใช้เครื่องยนต์ขนาดความจุระบอกลูกสูบต่ำกว่า 1,350 ลูกบาศก์เซนติเมตร

3. รถยนต์บรรทุกและรถยนต์โดยสารอื่น ๆ

นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับรถยนต์บรรทุกและรถยนต์โดยสารอื่น ๆ ได้แก่

3.1 บังคับให้โรงงานประกอบรถยนต์ใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตในประเทศรวม 7 รายการ คือ หม้อน้ำ ชุดหม้อพักเก็บเสียงและท่อไอเสีย แบตเตอรี่ แหนบดับ ยางนอกยางใน กระจกนิรภัย และเบรคดรัม และให้เลือกใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตในประเทศอื่น ๆ เพิ่มเติม โดยเมื่อรวมชิ้นส่วนบังคับใช้แล้วจะต้องเป็นไปตามเกณฑ์กำหนดดังนี้

- ที่เป็นการนำเข้าลักษณะแชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง แต่ไม่มีกระจกหน้า (Chassis with engine) ให้ใช้ชิ้นส่วนคิดเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 40

- ที่เป็นการนำเข้าในลักษณะแชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง พร้อมกระจกหน้าสำหรับรถยนต์ (Chassis with engine and windshield) ให้ใช้ชิ้นส่วนคิดเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 45

- ที่เป็นการนำเข้าในลักษณะแชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง พร้อมห้องคนขับ (Chassis with engine and Cab) ให้ใช้ชิ้นส่วนคิดเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 50

3.2 อนุญาตให้ประกอบรถยนต์บรรทุกและรถยนต์โดยสารได้ไม่จำกัดรุ่น (Series) และแบบ (Model) และอนุญาตให้ตั้งและขยายโรงงานได้

อัตราอากรขาเข้าสำหรับรถยนต์และส่วนประกอบ ปี 2531-2532

ประเภท พิกัดที่	รายการ	อัตราอากร (ร้อยละ)	อากรพิเศษ (ร้อยละของ ค่าอากร)
87.02	รถยนต์โดยสารสาธารณะ(ขนส่งผู้โดยสารตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป รวมถึงคนขับ) ก. สำเร็จรูป รวมทั้งแชสซีส์ของยานยนต์ที่มี แคปติดตั้ง (CBU)		
	1. มีที่นั่งตั้งแต่ 30 ที่นั่งขึ้นไป	40	20
	2. อื่น ๆ		
	- มีที่นั่งต่ำกว่า 30 ที่นั่ง และขนาดเกิน 2,300 ซีซี.	200	50
	- ขนาดไม่เกิน 2,300 ซีซี.	150	20
	ข. ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบที่นำเข้ามาเพื่อประกอบ (CKD) รถยนต์โดยสารสาธารณะที่มีที่นั่งตั้งแต่ 30 ที่นั่ง ขึ้นไป	30	20

ประเภท พิกัดที่	รายการ	อัตราอากร (ร้อยละ)	อากรพิเศษ (ร้อยละของ ค่าอากร)
87.03	รถยนต์สำหรับขนส่งบุคคลเป็นหลัก รวมถึงสเตชันแวกอน และรถที่คล้ายกัน		
	ก. สำเร็จรูป รวมทั้งแชสซีส์ของยานยนต์ที่มีแค็ปติดตั้ง (CBU)		
	1. รถบรรทุกทุกชนิดใช้ส่วนราชการและองค์การสาธารณกุศล	10	-
	2. ขนาดเกิน 2,300 ซีซี. และรถแข่ง	200	50
	3. ขนาดไม่เกิน 2,300 ซีซี.	150	20
	- เฉพาะรถจี๊ป สเตชันแวกอน และรถที่คล้ายกัน	100	20
	ข. ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบที่นำเข้ามาเพื่อประกอบ (CKD)		
	1. รถจี๊ป สเตชันแวกอน และรถที่คล้ายกัน	72	20
	2. อื่น ๆ (ยกเว้นรถบรรทุกทุกชนิดใช้ส่วนราชการ และองค์การสาธารณกุศล)		
	- ขนาดเกิน 2,300 ซีซี.	30	50
	- ขนาดไม่เกิน 2,300 ซีซี.	30	20
87.04	รถยนต์สำหรับขนส่ง		
	ก. สำเร็จรูป รวมทั้งแชสซีส์ของยานยนต์ที่มีแค็ปติดตั้ง (CBU)		
	1. รถดั้มพ์	40	-
	2. รถบรรทุกชนิดแวนและชนิดปิกอัพและรถที่คล้ายกัน เว้นแต่รถบรรทุกชนิดปิกอัพที่มีที่นั่ง 2 ตอน	100	20
	3. รถบรรทุกปิกอัพที่มีที่นั่ง 2 ตอน	100	50
	4. รถบรรทุกอื่น ๆ	40	-
	ข. ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่นำเข้ามาเพื่อประกอบ (CKD)		
	1. รถบรรทุกชนิดแวนและชนิดปิกอัพ ที่มีใช้รมีที่นั่ง 2 ตอน	72	20
	2. รถปิกอัพที่มีที่นั่ง 2 ตอน	72	30
	3. อื่น ๆ	30	-
87.06	ก. แชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง	80	-
	- เฉพาะแชสซีส์รถยนต์โดยสารสาธารณะที่มีที่นั่งตั้งแต่ 30 ที่นั่งขึ้นไป	20	-
	- เฉพาะรถยนต์สำหรับขนส่ง เว้นแต่รถแวนและรถปิกอัพ	20	-

ประเภท พิกัดที่	รายการ	อัตราอากร (ร้อยละ)	อากรพิเศษ (ร้อยละของ ค่าอากร)
	ข. ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบที่นำเข้ามาเพื่อประกอบ เป็นแชสซีส์ที่มีเครื่องยนต์ติดตั้ง		
	1. รถยนต์โดยสารสาธารณะที่มีที่นั่งตั้งแต่ 30 ที่นั่ง ขึ้นไปตาม 87.02 รถยนต์สำหรับขนส่งของตาม 87.04 (เว้นแต่รถบรรทุกชนิดแวน ชนิดปิกอัพ และรถที่คล้ายกัน)	10	-
	2. รถนั่งแบบจี๊ป สเตชันแวกอน และรถที่คล้ายกันตาม 87.03 หรือสำหรับรถบรรทุกชนิดแวนและปิกอัพ และรถคล้ายกันตาม 87.04	30	-
	3. อื่น ๆ	40	-
87.07	ตัวถัง (รวมถึงแค็บ) สำหรับรถยนต์	80	-
87.08	ส่วนประกอบและอุปกรณ์ (spare parts)	60	-
	- เฉพาะของที่เพียงแต่ขึ้นรูปทำด้วยเหล็กหรือเหล็กกล้า	35	-

ที่มา : กระทรวงการคลัง

7. นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ ปี 2533

1. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2533 ให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้ารถยนต์นั่งขนาดต่ำกว่า 2,300 ซีซี. และอนุญาตให้นำรถยนต์นั่งใหม่สำเร็จรูปเข้ามาจำหน่ายในประเทศ และมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ร่วมกันพิจารณาโครงสร้างภาษีอากรขาเข้าสำหรับรถยนต์นั่งสำเร็จรูปและชิ้นส่วนและอุปกรณ์รถยนต์นั่งที่นำเข้ามาประกอบเป็นรถยนต์ภายในประเทศใหม่มีอัตราที่เหมาะสม เพื่อมิให้มีการเสียเปรียบระหว่างผู้ประกอบการและผู้นำเข้า และไม่กระทบต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติให้นำรถใช้แล้วเข้ามาได้ คือ รถบรรทุกใช้แล้วที่มีลักษณะพิเศษ เช่น รถบีเอ็มคอนกรีต รถปั้นจั่น รถที่ใช้ในการเกษตร และรถยนต์นั่งที่ใช้แล้วสำหรับผู้ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศแล้วนำติดตัวกลับมา

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจะต้องรอผลการพิจารณาลดภาษีนำเข้ารถยนต์และชิ้นส่วนอุปกรณ์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน จึงจะสามารถนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศได้

2. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2533 ยกเลิกการจำกัดจำนวนรุ่น (Series) และแบบ (Model) ในการประกอบรถยนต์นั่งซึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน 42 รุ่น โดยแต่ละรุ่นให้มีการประกอบได้ไม่เกิน 2 แบบ (Body) แบบหนึ่งให้มีตัวถังได้แบบเดียว และให้มีเครื่องยนต์ได้ขนาดเดียว แต่จะอนุญาตให้มีระบบเกียร์ได้ 2 ชนิด โดยให้มีการประกอบรถยนต์นั่งได้อย่างเสรี เพื่อให้นโยบายประกอบรถยนต์นั่งเหมาะสมกับภาวะการค้าระหว่างประเทศและประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับและเพื่อให้กลไกของตลาดเป็นตัวนำในการกำหนดรุ่น (Series) หรือแบบ (Models) ของการประกอบรถยนต์นั่ง

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

- วิทย์ สัตยารักษ์วิทย์ (2526) “ผลของการถ่ายทอดเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในประเทศไทย” รายงานวิจัยสมบูรณ์แบบ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (มกราคม)
- ศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข (2524) “ประสบการณ์ 20 ปี ในอุตสาหกรรมรถยนต์ของประเทศไทย” เอกสารประกอบนิทรรศการห้องสมุดเศรษฐศาสตร์ครั้งที่ 4 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พฤศจิกายน)
- ศิริบูรณ์ เนาว์ถิ่นสุข และเบญจรัตน์ นพคุณ (2524) “การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมยานยนต์” รายงานวิจัยฉบับที่ 5 สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (พฤศจิกายน)
- สุภาวดี จิรนาวากุล (2534) “อุตสาหกรรมรถยนต์ : ผลกระทบการปรับโครงสร้างภาษีอากร” เศรษฐกิจปริทัศน์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม)
- สมบูรณ์ ศิริประชัย (2533) “กฎหมายไทยที่มีผลต่อการค้าระหว่างประเทศ : กรณีศึกษาการส่งออกข้าวและมันสำปะหลัง” บทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2533 เรื่อง *กฎหมาย : เสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย* จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (วันที่ 14-15 กุมภาพันธ์)

ข. ภาษาอังกฤษ

- Corden, W.M. (1974). *Trade Policy and Economic Welfare*. Oxford : Clarendon Press.
- Hock, William (1983). "Automobile Industry in Thailand" UNIDO Report, Bangkok (August).
- Kaosa-ard, Mingsarn Santikarn (1987). *Technology Transfer under Alternative Arrangements with Transnational Corporations : Selected Industries*. ESCAP/UNCTC Publication Series B, No. 11, UN.
- McCulloch, R. and H.G. Johnson (1973). "A Note on Proportionally Distributed Quotas", *American Economic Review*, 63 : 726-732.
- Ritter, Planung Sgrppe (1973). "Development of Automobile Industry in Thailand", Bangkok, Ministry of Industry.
- Thanamai, Patcharee (1985). "Patterns of Industrial Policy Making in Thailand : Japanese Multinationals and Domestic Actors in the Automobile and Electrical Appliances Industries". Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin-Madison.
- Vousden, Neil (1990). *The Economics of Trade Protection*. Cambridge : Cambridge University Press.

**การเมืองว่าด้วยการลงทุนของญี่ปุ่นและการกำหนดนโยบาย :
วิเคราะห์อุตสาหกรรมการประกอบรถยนต์ในประเทศไทย**

พัชรี สีโรต
คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หน้าว่าง

การเมืองว่าด้วยการลงทุนของญี่ปุ่นและการกำหนดนโยบาย: วิเคราะห์อุตสาหกรรมการประกอบรถยนต์ในประเทศไทย*

1. ความเบื้องต้น

อุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทยมีความสำคัญ เพราะนอกจากจะเป็นสาเหตุโดยตรงของรถติดในกรุงเทพฯ แล้ว ยังมีความสำคัญเนื่องจากการมีประวัติความเป็นมายาวนานพอ ๆ กับการที่ไทยเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่ยุคจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อปี พ.ศ. 2504 และที่ยืนเติบโตมาจนถึงปัจจุบัน ความต่อเนื่องของอุตสาหกรรมชนิดนี้จึงมีความสำคัญที่ทำให้เราเข้าใจวิวัฒนาการของอุตสาหกรรมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เมื่อรัฐบาลไทยมียุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมแบบทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) ในช่วงทศวรรษ 2500 และ 2510 มาจนถึงการเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export - Oriented Industrialization) ในทศวรรษ 2520 ถึงปัจจุบัน อุตสาหกรรมรถยนต์ได้เกิดและเจริญเติบโต โดยอาศัยผลจากนโยบายการปกป้องคุ้มครองของรัฐบาลไทยที่มีอย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2534 เมื่อรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ประกาศนโยบายรถยนต์เสรี

ในรายงานฉบับนี้จะมีการวิเคราะห์นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นโยบายที่สำคัญและมีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตและอนาคตของอุตสาหกรรมนี้ มี 3 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ

1. นโยบายการใช้ชิ้นส่วนในประเทศ (ทศวรรษ 2510 ถึง 2520)
2. นโยบายการส่งออก (เริ่มทศวรรษที่ 2520)
3. นโยบายการปฏิรูป (ปรับโครงสร้าง) อุตสาหกรรมรถยนต์ พ.ศ. 2534

2. ความเป็นมาของอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย

อุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2503 เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรียุคนั้น ต้องการปรับปรุงตลาดอุตสาหกรรมโดยอาศัยความช่วยเหลือจากภาคเอกชน ทั้งไทยและต่างประเทศ เพื่อที่จะเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 ตามกฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลได้ใช้ภาษีอากรเป็นมาตรการในการส่งเสริมการลงทุน อุตสาหกรรมรถยนต์ก็เป็นรายการหนึ่งที่ได้รับสิทธิพิเศษ จนถึงกลางปี พ.ศ. 2522

* ขอขอบคุณคุณทัศนัย กาญจนพงษ์ และคุณวิเชียร พวงภาคศิริ แห่งบริษัทโตโยต้ามอเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด ที่ได้ช่วยในการเก็บข้อมูลการวิจัยเรื่องนี้ การตีความใด ๆ หากผิดพลาด ขอน้อมรับเป็นของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

มีบริษัทประกอบรถยนต์เกิดขึ้นถึง 10 บริษัท ในจำนวนนี้มีบริษัทคนไทย 4 บริษัท บริษัทที่เป็นชาวต่างประเทศ 2 บริษัท และบริษัทร่วมลงทุน 4 บริษัท (ดูตาราง)

ตารางที่ 1
รายชื่อโรงงานประกอบรถยนต์ในประเทศไทย พ.ศ. 2503-2522

ชื่อโรงงาน	ปีที่ก่อตั้ง	ยี่ห้อรถ
โตโยต้ามอเตอร์ (ประเทศไทย)	2505	Toyota
ไทยสวีดิช (จำกัด)	2517	Volvo, Renault
ไทยฮิโน (จำกัด)	2507	Hino
โรงประกอบรถธนบุรี	2504	Mercedes Benz
โรงประกอบรถบางชัน	2513	Honda, Opel
โรงประกอบรถ วาย เอ็ม ซี	2516	BMW, Peugeot
สยามมอเตอร์ และนิสสัน	2505	Nissan
ซูซูกิ และมาสด้า	2509	Isuzu
MMC สิทธิผลมอเตอร์	2504	Mitsubishi
ไทยรุ่งเรือง	2522	DAF

ประเทศไทยใน พ.ศ. 2503 อยู่ภายใต้การปกครองแบบอำนาจนิยมทหาร การเมืองไทยในขณะนี้ได้รับการกล่าวขวัญจากนักวิชาการคนสำคัญ เช่น Fred W. Riggs¹ ว่าเป็นการเมืองแบบเผด็จการ (ชนิดที่เรียกว่า อำมาตยาธิปไตย) ภายใต้ระบบนี้อำนาจจะตกอยู่กับทหารและข้าราชการระดับสูง ส่วนกลุ่มที่อยู่นอกระบบราชการ ดังเช่นกลุ่มธุรกิจ เป็นกลุ่มที่อ่อนแอและถูกรอบงำโดยข้าราชการ สถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่น พรรคการเมืองและรัฐสภาถูกยกเลิกในขณะนี้ จึงไม่มีสถาบันใดที่จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายได้เลย กลุ่มทหารจึงกลายเป็นกลุ่มที่ควบคุมกลไกต่าง ๆ ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ข้าราชการเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เนื่องจากผู้นำทหารเองเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและการวาง

¹ Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu: East-West Center Press, 1966).

แผนพัฒนา ทำให้ต้องอาศัยพวกเทคโนโลยี² การวางนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยระยะนี้ได้รับอิทธิพลจากธนาคารโลกและรัฐบาลสหรัฐอเมริกา นโยบายยุคนั้นมุ่งเน้นบทบาทของภาคเอกชนและการให้รัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ แม้ว่าภาคธุรกิจจะมีบทบาทสำคัญต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังไม่มีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบาย กลับกลายเป็นว่าภาคธุรกิจต้องกระทำตามนโยบายของรัฐเสียด้วยซ้ำ ที่เป็นดังนั้นก็เพราะตั้งแต่ครั้งอดีตเศรษฐกิจไทยถูกชาวจีนครอบงำ ทำให้ผู้นำไม่ค่อยวางใจชาวจีน จึงพยายามกีดกันไม่ให้เข้ามามีอำนาจทางการเมือง การขัดขวางและสกัดกั้นเช่นนี้เป็นเรื่องสำคัญยิ่งสำหรับชาวจีนโพ้นทะเลที่มีกิจการธุรกิจภายในไทย อย่างไรก็ตาม กลุ่มนี้ก็ไม่ใช่กลุ่มผลประโยชน์ที่จะบีบให้รัฐกำหนดนโยบายตามที่ตนต้องการได้ เพราะจริงๆ แล้ว รัฐบาลเองไม่ค่อยต้องการให้กลุ่มใด ๆ เข้ามามีกิจกรรมทางการเมืองมากนัก เนื่องจากเกรงว่ากลุ่มเหล่านี้จะมีอำนาจบีบรัฐบาล ด้วยเหตุนี้แต่ละบริษัทจึงพยายามที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยพยายามเข้าไปสร้างสัมพันธ์กับผู้นำทางทหารและติดสินบนข้าราชการ วิธีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการและนักการเมืองถือเป็นเครื่องมือสำคัญของนักธุรกิจ ในการรักษาผลประโยชน์ของตนในยุคอำมาตยาธิปไตย

เมื่อบริษัทประกอบรถยนต์ญี่ปุ่นเข้ามาในประเทศไทยในต้นปี พ.ศ. 2503 เพื่อลงทุนและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากสิทธิประโยชน์ที่รัฐบาลไทยให้ พวกเขาเห็นว่า ในการทำธุรกิจในประเทศไทยควรจะต้องหาผู้ร่วมหุ้นในประเทศไทย (ซึ่งมักเป็นชาวจีนโพ้นทะเล) และมอบหมายให้หุ้นส่วนเหล่านี้สร้างสัมพันธ์ภาพกับผู้นำทหารเอาเอง อาทิ ในกรณีของบริษัทนิสสัน (หรือดัดสัน)

นิสสันเข้ามาในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยผ่านนักธุรกิจเชื้อสายไทย-จีนที่นำเขารถบรรทุกนิสสันสู่ตลาดประเทศไทย และต่อมาก็นำเข้ารถบัสมแบบนำขึ้นส่วนเข้ามาประกอบ ซึ่งกลุ่มเป้าหมายของนิสสันก็คือ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล

เนื่องจากนายถาวร พรประภา ตัวแทนจำหน่ายนิสสันในประเทศไทยมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับผู้นำทหารไทย ซึ่งเป็นผู้อำนวยความสะดวกการขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยขณะนั้น นายถาวรจึงสามารถขายรถบรรทุกนิสสันให้แก่องค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และได้ดำเนินธุรกิจเช่นนี้เรื่อยมา อย่างไรก็ตาม ผู้นำเขารถยนต์นิสสันตกอยู่ในภาวะตึงเครียด เพราะคนไทยไม่ชอบสินค้าญี่ปุ่น บริษัทจึงเกือบล้มละลาย นายถาวรไปขอเจรจากับนิสสันที่ญี่ปุ่นขอร้องให้บริษัทให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ อาทิเช่น ให้ผ่อนปรนการปล่อยเครดิต การให้บริการหลังขาย ตลอดจนความช่วยเหลืออื่น ๆ อันจะทำให้บริษัทตัวแทนจำหน่ายในประเทศไทยสามารถดำรงอยู่ได้

ใน พ.ศ. 2506 บริษัทของนายถาวรร่วมกับบริษัทญี่ปุ่นก่อตั้งบริษัทสยามกลการขึ้น ภายใต้การสนับสนุนการลงทุนจากรัฐบาลไทย บริษัทกู้เงินจากธนาคารกรุงเทพเป็นจำนวน 30 ล้านบาท เพราะนายถาวรมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับประธานธนาคารกรุงเทพ คือ นายชิน โสภณพานิช ซึ่งมีส่วนผลักดันให้ธนาคารกรุงเทพปล่อยเงินกู้ให้นายถาวร กล่าวได้ว่า ความสำเร็จของบริษัทสยามกลการฯ ตั้งอยู่บนพื้น

² Patcharee Thanamai (Siroros), "Patterns of Industrial Policy-making in Thailand: Japanese Multinationals and Domestic Actors in the Automobile and Electrical Appliances Industries." Ph.D. Thesis, University of Wisconsin Madison, 1985, p.47.

ฐานของการมีสัมพันธภาพกับผู้นำทางการเมืองไทย ทั้งทหารและพลเรือน ตลอดจนมีความสัมพันธ์อันแน่นหนา กับนิสสันที่ญี่ปุ่น ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อบริษัทประสบปัญหาการเงิน ก็สามารถขอความช่วยเหลือจากธนาคารกรุงเทพฯและนิสสันที่ญี่ปุ่นได้ หรือถ้ามีปัญหาด้านการตลาด ความสัมพันธ์ทางการเมืองที่มีกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือจอมพลถนอม กิตติขจร ก็สามารถช่วยขจัดปัญหาได้ ด้วยปัจจัยเหล่านี้นายถาวรจึงสามารถนำดัทสัน (หรือนิสสัน) บลูเบิร์ตมาสู่ตลาดรถแท็กซี่ในกรุงเทพฯ ได้ โดยใช้ความสัมพันธ์อันแน่นหนากับนักการเมืองอันมีส่วนสำคัญทำให้เขาสามารถซื้อใบอนุญาตแท็กซี่และตั้งกลุ่มแท็กซี่ที่ใช้รถของบริษัทนิสสันเป็นแท็กซี่ได้³

เรื่องที่เป็นตัวอย่างอีกเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับรถยนต์ญี่ปุ่นในประเทศไทยในช่วงต้น พ.ศ. 2503 ก็คือเรื่องของบริษัทโตโยต้า⁴ โตโยต้าเข้ามาสู่ประเทศไทย เมื่อตัวแทนจำหน่ายในประเทศไทยส่งรถยนต์จากญี่ปุ่นมาขายคนไทยและเจ้าหน้าที่สหประชาชาติในประเทศไทย แต่รถบรรทุกโตโยต้า (TA160) ที่ส่งมาขายในเวลานั้นยังไม่เป็นที่นิยมเท่าที่ควร เนื่องจากคุณภาพต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับรถจากตะวันตก ตัวแทนจำหน่ายไทยหลายรายต้องยกเลิกการส่งโตโยต้ามาจำหน่าย เนื่องจากไม่เป็นที่นิยมในตลาดเมืองไทย บริษัทโตโยต้ามอเตอร์ในญี่ปุ่นตัดสินใจก่อตั้งสาขาต่างประเทศในประเทศไทยเป็นสาขานอกประเทศสาขาแรกใน พ.ศ. 2509 สาขาที่ตั้งขึ้นนี้จะส่งสินค้าของโตโยต้า โดยใช้ตัวแทนจำหน่ายเป็นคนในพื้นที่ เนื่องจากบริษัทแม่ไม่มีความสัมพันธ์หรือมีความรู้เกี่ยวกับตลาดรถยนต์ในประเทศไทย เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศนโยบายของรัฐบาลใน พ.ศ. 2503 ว่าจะส่งเสริมการลงทุน โดยให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในการสร้างเสริมอุตสาหกรรม บริษัทโตโยต้าในญี่ปุ่นก็ได้โอกาสที่จะขยายกิจการเข้ามาในไทย เมื่อโตโยต้าขยายการลงทุนเข้ามาในประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า โตโยต้าเป็นบริษัทต่างประเทศบริษัทเดียวที่ยืนอยู่อย่าง เป็นอิสระจากการสนับสนุนของผู้นำทางการเมืองทหารของไทย ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากธุรกิจอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทยเวลานั้น ที่ล้วนแล้วแต่ต้องเชื้อเชิญผู้นำทางการเมืองหรือนักการเมืองมาเป็นกรรมการและถือหุ้นในบริษัท เพื่อเป็นหลักประกันว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะอนุญาตให้บริษัทดำเนินการได้และได้รับสิทธิพิเศษ แต่สำหรับกรณีของบริษัทโตโยต้าก็ได้รับสิทธิประโยชน์จากการลงทุน ทั้งที่ไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำทางการเมือง รัฐบาลไทยกลับให้สิทธิประโยชน์โดยไม่ต้องใช้การหว่านล้อมใด ๆ ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ไทยต้องการประวัติดี ๆ เกี่ยวกับการลงทุนของชาวต่างประเทศตามนโยบายของผู้บริหารรัฐบาล จึงอนุญาตให้โตโยต้าประกอบกิจการได้ ทั้ง ๆ ที่ผู้ถือหุ้นทั้งหมดเป็นชาวญี่ปุ่นและกรรมการบอร์ดก็เป็นชาวญี่ปุ่น

โดยสรุป ในช่วง พ.ศ. 2503 การเมืองไทยมีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ ภาคธุรกิจเองแทบจะไม่มีบทบาทอะไรในการกำหนดนโยบายของรัฐเลย ในอุตสาหกรรมรถยนต์ที่ผู้ประกอบการไม่มีบทบาทสำคัญในการเลือกสรรนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจไทยหรือต่างประเทศ ข้าราชการเทคโนโลยีเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เมื่อใดที่กลุ่มธุรกิจต้องการเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ของตน ก็มักใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำทางการเมืองเป็นช่องทาง

³ ผู้จัดการรายเดือน ตุลาคม 2530

⁴ สัมภาษณ์ Mr. Toshihiro Kawamoto แห่งบริษัท Toyota Motor ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เดือนธันวาคม 2534; และ ผู้จัดการรายเดือน ตุลาคม 2530

3. นโยบายขึ้นส่วนภายในประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจในทศวรรษ 2510 พัฒนามาเป็นแบบทางการมากขึ้น จอมพล ถนอม กิตติขจร ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และออกกฎหมายกำหนดโครงสร้างขององค์กรธุรกิจที่สำคัญคือ สภาหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทยและสมาคมอุตสาหกรรมไทย ขณะเดียวกัน สมาคมการค้าของชาวจีนแบบเก่าก็เริ่มเสื่อมลง⁵

องค์การและสมาคมธุรกิจพยายามจะทำให้หน่วยงานของตนเข้มแข็งด้วยวิธีการต่าง ๆ วิธีหนึ่งที่ทำก็คือ การซื้อเชิญนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และทหารเข้ามาดำรงตำแหน่งในธุรกิจของตน อาทิเช่น สมาคมอุตสาหกรรมไทยได้เชิญนายทวี บุญยเกษตร อดีตนายกรัฐมนตรีและอดีตประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสมัยรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์เข้ามาดำรงตำแหน่งในสมาคม ประสบการณ์ของนายทวีและความสัมพันธ์ที่มีกับบุคคลสำคัญ ๆ ในการกำหนดนโยบายมีส่วนอย่างมากที่ทำให้สมาคมเข้มแข็งขึ้น

วิธีการอีกอย่างที่ทำให้สมาคมเข้มแข็งขึ้นคือ การขยายจำนวนสมาชิก แม้ว่าสมาคมอุตสาหกรรมไทยจะก่อตั้งโดยนักอุตสาหกรรมไทย แต่บริษัทต่างประเทศโดยเฉพาะบริษัทที่ร่วมลงทุนกับคนไทยก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในสมาคมได้ในฐานะสมาชิก สมาคมอุตสาหกรรมไทยตั้งกลุ่มอุตสาหกรรม เช่น กลุ่มอุตสาหกรรมรถยนต์ กลุ่มผู้ผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น แต่ละกลุ่มจะเลือกประธานกลุ่มของตนเองจากจำนวนสมาชิกของแต่ละกลุ่ม ซึ่งตัวแทนจากบริษัทใหญ่ ๆ มักจะได้รับเลือกในตำแหน่งสำคัญ บริษัทยักษ์ใหญ่หลายบริษัทซึ่งมีอิทธิพลในสมาคมเป็นบริษัทร่วมลงทุนระหว่างไทย-ญี่ปุ่น บ่อยครั้งที่ตัวแทนของบริษัทใหญ่ ๆ เหล่านี้ได้เป็นประธานของกลุ่มที่ตนสังกัดด้วย ตัวอย่างเช่น ผู้แทนบริษัทนิสสันเป็นประธานของกลุ่มผู้ประกอบการรถยนต์ และผู้แทนโตชิบาเป็นประธานกลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ผู้แทนเทอินเป็นประธานของกลุ่มสิ่งทอ เป็นต้น

การร่วมมือกันของภาคเอกชนตรงกับความต้องการของรัฐบาลไทย ผลพวงนี้ทำให้องค์กรธุรกิจเข้มแข็งขึ้นและมีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการรถยนต์ ตลอดจนสมาคมอุตสาหกรรมไทยล้วนมีบทบาทอย่างสูงในการร่วมมือกับคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมรถยนต์ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายการบังคับใช้ขึ้นส่วนภายในประเทศ (Local Content Policy) ในช่วงต้นปีต้น พ.ศ. 2513⁶ กลุ่มอุตสาหกรรมรถยนต์ได้แนะนำให้รัฐบาลเพิ่มมาตรการที่จะปกป้องและคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศจากการแข่งขันกับต่างประเทศ และจำกัดจำนวนการนำเข้า ฝ่ายรัฐบาลเองก็ต้องการจะขยายอุตสาหกรรมการประกอบรถยนต์อยู่แล้ว จึงเห็นด้วยกับนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศอย่างเต็มที่ ใน พ.ศ. 2514 นโยบายรถยนต์ก็ถูกร่างขึ้นจากความร่วมมือของภาครัฐบาลกับภาคอุตสาหกรรม ความร่วมมือกันในการกำหนดนโยบายเป็นรูปแบบตัวอย่างของความร่วมมือของภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้มีความหวังว่าจะได้นำรูปแบบนี้ไปใช้ในวงอุตสาหกรรมอื่น ๆ

⁵ Andrew MacIntyre, "Business-Government Relations in Industrialising East Asia: South Korea and Thailand," Monograph, Centre for the Study of Australia-Asia Relations, Griffith University, Australia-Asia Paper No. 53, December, 1990.

⁶ Thanamai, *op. cit.*, Chapter IV.

สำหรับนโยบายการให้ขึ้นส่วนภายในประเทศนี้ รัฐบาลต้องการให้มีขึ้นส่วนในประเทศไม่น้อยกว่า 25% รัฐบาลทำตามข้อเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการรถยนต์ที่ให้มีการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยตั้งเงื่อนไขของขนาดการผลิต กล่าวคือ ผู้ประกอบการรถยนต์ที่เข้ามาใหม่ต้องประกอบรถยนต์ได้ 30 คันต่อวัน ส่วนการลงทุนในเครื่องมือเครื่องจักรและวัสดุก่อสร้างนั้นต้องไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท⁷ รัฐบาลไทยหวังว่า เงื่อนไขเช่นนี้จะช่วยจำกัดจำนวนนักลงทุนที่จะเข้ามาใหม่

ในปี พ.ศ. 2514 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ปฏิวัติรัฐบาลตนเองและเข้ายึดครองอำนาจไว้ด้วยการสืบทอดอำนาจอีกของจอมพลถนอม กิตติขจร ทำให้กลุ่มผู้เสียประโยชน์จากนโยบายปี พ.ศ. 2514 ได้โอกาสที่จะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำสำคัญทางการเมือง ปรับเปลี่ยนนโยบายให้เป็นประโยชน์กับกลุ่มของตน ดังนั้น นโยบายปี พ.ศ. 2515 จึงถูกกำหนดขึ้นใหม่ ครั้งนี้โดยนักการเมือง นโยบายใหม่นี้กำหนดให้ให้ขึ้นส่วนในประเทศ 25% เช่นเดิม แต่ไม่จำกัดแบบและการผลิต จึงทำให้มีบริษัทประกอบรถยนต์ใหม่ ๆ เกิดขึ้นในวงการอุตสาหกรรม จาก พ.ศ. 2515-2518 มีบริษัทรถยนต์เกิดขึ้นถึง 8 บริษัท ใน พ.ศ. 2518 บริษัทประกอบรถยนต์ในประเทศไทยมีกำลังการผลิตสูงถึง 6 เท่าของยอดขายรถยนต์แต่ละปี⁸ จำนวนโรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมากก่อให้เกิดผลกระทบต่อวงการอุตสาหกรรมรถยนต์ในระยะยาว

บริษัทประกอบรถยนต์ญี่ปุ่นไม่พอใจนโยบายการบังคับให้ขึ้นส่วนในประเทศ ยิ่งกว่านั้นยังเห็นว่าการไม่จำกัดแบบทำให้ยุ่งยากสำหรับผู้ผลิตขึ้นส่วนรถยนต์ เพราะผู้ผลิตขึ้นส่วนรายหนึ่งจำเป็นต้องผลิตหม้อน้ำอย่างเดียวกัน แต่แตกต่างกันที่รายละเอียด แตกต่างกันถึง 200 แบบ⁹ นอกจากนี้ ขึ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศมักจะราคาสูง แต่คุณภาพต่ำและผลิตล่าช้าไม่ตรงตามกำหนด บริษัทญี่ปุ่นแก้ปัญหาขึ้นส่วนในประเทศไทยโดยการเชิญผู้ผลิตขึ้นส่วนรถยนต์ในประเทศญี่ปุ่นเข้ามาผลิตในไทย อาทิ โตโยต้าเชิญนิปปอนเดนโซเข้ามาตั้งบริษัทนิปปอนเดนโซไทยแลนด์ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2515¹⁰

มาถึงช่วงนี้ วงการอุตสาหกรรมรถยนต์สามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 กลุ่มคือ ผู้ประกอบการรถยนต์กับผู้ผลิตขึ้นส่วนรถยนต์ บริษัทญี่ปุ่นมีสิทธิมีเสียงมากในกลุ่มผู้ประกอบการ และกลุ่มผู้ผลิตขึ้นส่วนรถยนต์ที่อยู่ในร่มเงาของสมาคมอุตสาหกรรมไทย ในพ.ศ. 2521 บริษัทผู้ผลิตขึ้นส่วนส่วนใหญ่แยกตัวออกมา เนื่องจากไม่พอใจผู้ประกอบการที่ขีดขวางการเพิ่มการบังคับให้ขึ้นส่วนโดยตรง โดยใช้ชื่อว่า สมาคมอุตสาหกรรมผลิตขึ้นส่วนยานยนต์ไทย กลุ่มใหม่นี้มีบริษัทผู้ผลิตขึ้นส่วนทั้งเล็กและใหญ่เข้ามาเป็นสมาชิก

⁷ *Ibid.*, pp. 138-144.

⁸ Richard Doner, *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia* (Berkeley, California: University of California Press, 1991), p. 198.

⁹ *Ibid.*, p. 196.

¹⁰ สัมภาษณ์ Mr. Watanabe แห่งบริษัท Toyota Nippondenso, กรุงเทพฯ ประเทศญี่ปุ่น, วันที่ 14 มกราคม

สำหรับผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์เองก็ยังแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกันคือ กลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วนแท้ที่ใช้ในการประกอบรถยนต์ (Original Equipment Manufacture-OEM) และกลุ่มผู้ผลิตอะไหล่ทดแทน (Replacement Equipment Manufacture-REM) กลุ่มแรกนั้นจะผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูงสำหรับป้อนให้แก่บริษัทผู้ประกอบรถยนต์ ในขณะที่กลุ่มที่สองจะผลิตชิ้นส่วนที่เป็นอะไหล่ปลอม สมาคมผู้ผลิตชิ้นส่วนนั้นมีความเข้มแข็งมาก โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2513 เพราะสามารถดำเนินการให้ผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศไทยยอมรับกลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วนเข้ามาเป็นสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นสมาคมอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ไทย (TAPMA) หรือชมรมอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์¹¹ การตัดสินใจใด ๆ ของอุตสาหกรรมชิ้นส่วนในประเทศจะมาจาก 2 ใน 3 ของผู้บริหารจาก TAPMA ซึ่งไม่มีชาวญี่ปุ่นเลย Doner (1991) กล่าวไว้ว่า ผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ถูกติเตียนมากในเรื่องคุณภาพและปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชิ้นส่วนในประเทศจากกลุ่มผู้ประกอบรถยนต์¹² อย่างไรก็ตาม กลุ่มธุรกิจไทยสามารถต่อรองกับบริษัทผู้ประกอบรถยนต์ญี่ปุ่น สถานการณ์นี้นับว่าแตกต่างออกไปจากช่วง พ.ศ. 2503 ที่กลุ่มธุรกิจไทยยังอ่อนแอมาก แทบจะไม่มีบทบาทอะไรเลยในวงการอุตสาหกรรมรถยนต์

ความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไประหว่างรัฐบาลกับภาคอุตสาหกรรม สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทย องค์กรธุรกิจมีความแข็งแกร่งขึ้นและสามารถดำเนินการในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่จะปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกได้ นักธุรกิจบางคนมีบทบาทกว้างขึ้นในสังคมการเมือง ความเปลี่ยนแปลงนี้มาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ธุรกิจมีบทบาทมากขึ้นในเศรษฐกิจของไทย ด้วยเหตุที่การปกครองแบบอำนาจนิยมเริ่มเสื่อมสลายลง และการเมืองระบบใหม่เปิดตัวเองขึ้นในช่วง พ.ศ. 2516 เปิดโอกาสให้นักธุรกิจเข้ามามีบทบาทสูงในการตัดสินใจทางการเมือง หลังจาก พ.ศ. 2516 ตัวแทนจากภาคธุรกิจบางคนดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี และหลายคนก็มีแนวคิดที่แตกต่างกันออกไปในเรื่องแนวทางการพัฒนาและการเลือกสรรนโยบายจากแนวความคิดของพวกเขาในแคร์ต ซึ่งทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ทางการเมืองที่ตนเองได้รับนั่นเอง นักธุรกิจที่เข้ามาเป็นนักการเมืองโดยการเลือกตั้งและเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจในภาครัฐบาล รู้สึกว่า พวกเขาจำเป็นต้องปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ เพื่อตอบสนองผู้สนับสนุนทางการเมืองของตน ด้วยเหตุนี้บ่อยครั้งที่นโยบายมักจะถูกเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวรัฐมนตรี นโยบายที่ไม่ค่อยยืนยาวนี้ทำให้เทคโนโลยีแคร์ตถูกกันออก ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้ในนโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ อย่างไรก็ตาม นโยบายที่กำหนดในระยะนี้ส่วนหนึ่งก็ยังมีมาจากแนวความคิดร่วมของข้าราชการเทคโนโลยีแคร์ต นักธุรกิจ (ทั้งไทยและต่างประเทศ) นักการเมือง และนักวิชาการ นโยบายของรัฐไม่ได้ถูกกำหนดในวงการกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนอย่างแคบ ๆ อีกต่อไป

นโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ระหว่าง พ.ศ. 2521-2523 สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มใหม่ของการเมืองไทยในช่วงนี้ รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงมาตรการใหม่ ๆ หลายอย่าง อาทิ ข้อห้ามในการนำเข้ารถยนต์และทบทวนพิภคอัตราภาษีศุลกากร โดยค่อย ๆ เพิ่มและเปลี่ยนแปลงการคำนวณการบังคับใช้ขึ้นส่วนในประเทศ ตลอดจนจำกัดการเกิดของบริษัทผู้ประกอบรถยนต์ การจำกัดแบบของยานพาหนะรวมไปถึงโครงการ

¹¹ Doner, *op. cit.*, p. 208.

¹² *Ibid.*

ผลิตเครื่องยนต์ดีเซล¹³ มาตรการเหล่านี้เป็นผลผลิตมาจากนโยบายร่วมกันระหว่างข้าราชการเทคโนโลยีและนักธุรกิจชาวไทยและญี่ปุ่น มีบางประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมาตรการใหม่ ๆ ครั้งนี้ของรัฐบาลคือ

ประการแรก ได้มีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับภาคธุรกิจในการกำหนดนโยบายอย่างน้อยที่สุดก็ในขั้นของหลักการ (ซึ่งคล้ายกับเมื่อครั้งกำหนดนโยบายปี พ.ศ. 2514) อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคธุรกิจอยู่ในระดับที่เท่าเทียมกันมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะรัฐบาลต้องการใช้ประโยชน์จากภาคธุรกิจ นอกจากนี้บริษัทผู้ประกอบรถยนต์และผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ก็เข้มแข็งมากขึ้นด้วย

ประการที่สอง ภาคธุรกิจไม่ค่อยสามัคคีกันเท่าไรนัก ผู้ประกอบรถยนต์ยุโรปและอเมริกาต้องการให้มีการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูป ในขณะที่บริษัทผู้ประกอบรถยนต์ญี่ปุ่นต้องการให้รัฐบาลห้ามนำเข้า ดังนั้นแนวทางร่วมของสองกลุ่มนี้ในการกำหนดนโยบายจึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์และผลประโยชน์ บริษัทผู้ประกอบรถยนต์ญี่ปุ่นกับบริษัทผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ร่วมกันกดดันให้รัฐบาลห้ามนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูป บริษัทรถยนต์ญี่ปุ่นเช่น โตโยต้าและนิสสันไม่ต้องการการนำเข้า เพราะการห้ามนำเข้าจะช่วยกำจัดบริษัทประกอบรถยนต์ขนาดเล็กที่มีอยู่ออกไป ส่วนผู้ผลิตชิ้นส่วนก็เห็นด้วยกับการกีดกันการนำเข้า เพราะทำให้มีการประกอบรถภายในประเทศมากขึ้น การเพิ่มการผลิตจะเพิ่มความต้องการใช้ชิ้นส่วนในประเทศมากขึ้น แม้บริษัทผู้ประกอบรถยนต์ญี่ปุ่นจะมีความเห็นอย่างเดียวกับผู้ผลิตชิ้นส่วนในเรื่องของการกีดกันการนำเข้ารถยนต์ พวกเขาก็กังวลที่เห็นที่แตกต่างกันในการกำหนดการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศ เนื่องจากบริษัทญี่ปุ่นมีอิทธิพลมากในชมรมอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์และสมาคมอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ไทย บริษัทชิ้นส่วนรถยนต์ส่วนใหญ่จึงออกมาจากสมาคมและก่อตั้งชมรมของตนเองในปี พ.ศ. 2521 กลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์นี้สามารถบีบบังคับให้รัฐบาลเพิ่มการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศสำหรับรถยนต์โดยสารจาก 25-50% ในช่วง พ.ศ. 2521-2526 และจาก 15-20% สำหรับรถที่ใช้ในการพาณิชย์ ทั้งยังบังคับให้ผู้กำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลงมาตรการในการกำหนดชิ้นส่วนที่สามารถผลิตได้ในประเทศ เช่น หม้อน้ำรถยนต์ เบรค และดรัมเบรค¹⁴

ประการที่สาม บริษัทญี่ปุ่นถูกบีบบังคับให้แบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ประเทศไทยมากขึ้น ในเรื่องนี้รัฐบาลได้กำหนดแนวทางสำหรับธุรกิจในประเทศใหม่เพื่อต่อตรงกับประเทศญี่ปุ่น มาตรการหลาย ๆ อย่างถูกกำหนดขึ้นจากความร่วมมือของผู้กำหนดนโยบายจากภาครัฐบาลและผู้ผลิตชิ้นส่วนไทย ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2513 บริษัทชิ้นส่วนอุตสาหกรรมในประเทศมีมากกว่า 200 แห่ง ทั้งยังมีอำนาจและอิทธิพลในการบีบบังคับนักการเมือง เทคโนโลยีและบริษัทร่วมลงทุนญี่ปุ่น ดังนั้นยุทธวิธีที่รัฐบาลไทยใช้ต่อตรงกับบริษัทประกอบรถยนต์ญี่ปุ่นก็คือ สนับสนุนบริษัทใหญ่ ๆ ของไทย โดยกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่บริษัทเหล่านี้เป็นพิเศษ ซึ่งบริษัทที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาลมากที่สุดก็คือ บริษัทสยามนวลโลหะ (SNF) สยามนวลโลหะเป็นบริษัทย่อยของบริษัทเคมิคัลซึ่งผูกพันอยู่กับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สยามนวลโลหะร่วมกับคูโบต้า (Kubota) ผลิตเครื่องยนต์ดีเซลที่ใช้ในการเกษตร ก่อนหน้าที่จะเริ่มผลิตเบรคดรัมสำหรับอุต-

¹³ *Ibid.*, p. 198.

¹⁴ *Ibid.*, p. 199.

สาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์ในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งกล่าวได้ว่า บริษัทประสบความสำเร็จในการบีบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในการผลิตชิ้นส่วนในประเทศในกรณีของดรัมเบรค ทำให้บริษัทญี่ปุ่นติเตียนว่า สยามนาโวลนะได้เอกลิทธิในการผลิตเบรคดรัมส์ ทั้งที่รัฐบาลออกข้อกำหนดเกี่ยวกับชิ้นส่วนโดยไม่ปรึกษาหารือกับบริษัทญี่ปุ่นก่อน¹⁵

ประการที่สี่ ขณะที่รัฐบาลดูเหมือนจะเข้มแข็งในการต่อรองกับบริษัทประกอบรถยนต์ญี่ปุ่นในการกำหนดนโยบาย แต่ก็ยังเป็นเรื่องยากที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะในด้านที่รัฐไม่สามารถควบคุมทรัพยากรทางเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้เศรษฐกิจเองก็ยังเป็นตัวบีบบังคับให้ทางเลือกในการกำหนดนโยบายจำกัดลง ดังจะเห็นได้จากแผนการผลิตเครื่องจักรดีเซล ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) วางแผนให้ผู้สนใจผลิตลงทุนประมาณ 25 ล้านบาท และเริ่มต้นผลิตในปี พ.ศ. 2524 และมีนโยบายเพิ่มการบังคับการใช้ชิ้นส่วนในประเทศ 20% ใน 4 ปีแรกของการผลิต¹⁶ ภายใต้เงื่อนไขนี้มีบริษัทต่างประเทศถึง 12 บริษัทยื่นความจำนงที่จะลงทุน และ BOI ก็ยอมรับข้อเสนอของ 6 บริษัท ท้ายที่สุดก็เหลือเพียงบริษัทญี่ปุ่น 3 บริษัทที่อยู่ในข่ายการพิจารณาของ BOI อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2522 ตลาดการขายเครื่องยนต์ดีเซลชะงักลง และเชื้อเพลิงที่ใช้กับเครื่องยนต์ดีเซลก็ขาดแคลน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้บริษัทญี่ปุ่นทั้งสามไม่สามารถผลิตเครื่องยนต์ดีเซลได้ตามเงื่อนไขของ BOI จนต้องขอเลื่อนการผลิตออกไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว การกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ในปลายปี พ.ศ. 2513 สะท้อนให้เห็นการเมืองไทยในเวลานั้นได้เป็นอย่างดี นโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลานี้ เช่น การคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศและการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศมากขึ้น ส่งผลต่อราคารถยนต์ในประเทศสูงขึ้น คนไทยต้องจ่ายมากขึ้นถ้าจะมีรถเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม แม้การเมืองจะเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมือง แต่ก็กล่าวได้ว่ายังไม่มีพรรคการเมืองใดกระตือรือร้นที่จะเป็นตัวแทนของผู้บริโภค นโยบายในระยะนี้เปิดช่องให้นักธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างมาก แต่อย่างไรก็ดียังคงอยู่ในลักษณะของการปฏิบัติตามความต้องการของผู้นำ กระนั้นก็ตามนโยบายอุตสาหกรรมในเวลานั้นก็ยังคงเกิดมาจากแนวความคิดร่วมของเทคโนโลยี นักรถเมือง และนักธุรกิจ ในขณะที่คนเหล่านี้ต้องการเพิ่มการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศเพื่อตอบสนองธุรกิจในประเทศ บริษัทญี่ปุ่นเองก็ต้องการให้รัฐบาลปกป้องตลาดภายในประเทศ นับว่าทุกฝ่ายได้ผลประโยชน์แตกต่างกัน ยกเว้นผู้บริโภคที่ต้องจ่ายมากขึ้น

อุตสาหกรรมยานยนต์เป็นตัวชี้ให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก ๆ ที่พัฒนาการต่าง ๆ ยังต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก สำหรับวงการอุตสาหกรรมรถยนต์กล่าวได้ว่า บริษัทญี่ปุ่นมีอิทธิพลเป็นตัวแปรสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ วิฤติการณ์น้ำมัน การขาดแคลนเชื้อเพลิงดีเซล ฯลฯ ถูกใช้เป็นข้ออ้างของฝ่ายญี่ปุ่นเพื่อจะไม่ปฏิบัติตามนโยบายอุตสาหกรรมของรัฐบาลไทยตลอดมา

¹⁵ *Ibid.*, p. 200.

¹⁶ *Ibid.*, p. 201.

4. การส่งออกรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์

ในทศวรรษ 2520 รัฐบาลไทยได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก (Export-Oriented Industrialization)

แผนการพัฒนานี้เริ่มเกิดขึ้นกลางทศวรรษ 2510 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 3 แต่ก็ยังไม่เป็นจริงเป็นจังกัก เนื่องจากหลาย ๆ ปัจจัย เช่น การไม่มีการแข่งขันกันเนื่องจากนโยบายการปกป้องของรัฐบาล ดังนั้น อุตสาหกรรมไทยจึงอ่อนแอ เพราะดำเนินอยู่โดยไม่มีการแข่งขัน สินค้าที่ผลิตขึ้นจึงมีราคาสูง แต่คุณภาพต่ำ ไม่สามารถผลิตขายตลาดนอกประเทศได้

ผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลให้ความสนใจอย่างจริงจังกับแผนการส่งออกในปลายทศวรรษ 2510 เมื่อประเทศต้องเผชิญหน้ากับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดดุลการค้าอันมีสาเหตุมาจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ปัจจัยภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงผลักดันจากธนาคารโลกนับว่ามีบทบาทอย่างยิ่งต่อการผลักดันยุทธศาสตร์การส่งออก ธนาคารโลกให้เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางการเกษตร อุตสาหกรรม พลังงาน นโยบายทางภาษี และสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งหลาย มีการเน้นเป็นพิเศษเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใน เพื่อให้สามารถแข่งขันระหว่างประเทศได้ โดยไม่ต้องให้ความคุ้มครองอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งหาวิธีที่จะลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ มาตรการการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมได้แก่

- ปรับปรุงอัตราภาษี
- ยกเลิกมาตรการการควบคุมราคาสินค้า ยกเว้นเมื่อจำเป็น
- เพิกถอนมาตรการการห้ามนำเข้าสินค้าต่างประเทศ
- ส่งเสริมการลงทุนในการผลิตเพื่อการส่งออก
- ลดหรือยกเลิกมาตรการละเว้นภาษีสำหรับสินค้านำเข้าประเภทเครื่องจักรและวัตถุดิบเพื่อลดการ

ลงทุนในอุตสาหกรรมแบบใช้ต้นทุนสูง¹⁷

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า อุตสาหกรรมรถยนต์ไทยไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐบาลให้ความคุ้มครองสูง ผู้กำหนดนโยบายไทยพิจารณาเห็นว่า วิธีการของธนาคารโลกในการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมเป็นการแก้ปัญหาที่ถูกต้องสำหรับอุตสาหกรรมไทย โดยหวังว่า หลังจากที่ได้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว ไทยจะสามารถเป็นประเทศผู้ส่งออกชิ้นส่วนรถยนต์ได้

แผนการปรับปรุงอุตสาหกรรมยานยนต์เริ่มต้นจริง ๆ ในช่วงทศวรรษ 2520 เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขอให้สมาคมวิจัยมหาวิทยาลัยของไทย (Thailand University Research Association-TURA) ซึ่งเป็นองค์กรวิจัยอิสระ ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาของอุตสาหกรรมไทยและหาแนวทางแก้ไข TURA ตั้งข้อสังเกตไว้ดังนี้

1. ประเทศไทยมีตลาดที่เล็กมากสำหรับอุตสาหกรรมยานยนต์ และมีฐานการผลิตรถยนต์ในประเทศมากเกินไป

¹⁷ Thanamai, *op. cit.*, p. 164.

2. นโยบายการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศ ทำให้รถที่มียอดการผลิตต่ำต้องหยุดกิจการ และทำให้รถยนต์ที่ผลิตในประเทศมีราคาสูง

3. มาตรการในการคุ้มครองอุตสาหกรรมประกอบรถสูงมากเกินไป ผู้ซื้อต้องรับภาระในอุตสาหกรรมรถยนต์สูง และอุตสาหกรรมนี้ไม่อาจยืนอยู่ได้โดยปราศจากการคุ้มครองจากรัฐ

4. การห้ามรถสำเร็จรูปเข้าประเทศ ทำให้สูญเสียภาษีที่ควรได้

5. การว่าจ้างงานในอุตสาหกรรมต่อเนื่องมีน้อย

6. ควรพิจารณาด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสมที่จะใช้ในอุตสาหกรรมนี้ใหม่

นอกจากงานวิจัยของ TURA แล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังมอบให้ UNDP (United Nations Development Program) ศึกษาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย ตามรายงานของ UNDP รัฐบาลไทยควรจะสนับสนุนอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนเพื่อการส่งออกให้มีจำนวนมากขึ้น โดยทำข้อตกลงการจัดทำชิ้นส่วนกับบริษัทข้ามชาติ รัฐบาลควรหามาตรการส่งเสริมและชักชวนให้บริษัทข้ามชาติมีการผลิตชิ้นส่วนเพื่อส่งออก โดยป้อนให้กับศูนย์การประกอบรถยนต์ในประเทศต่าง ๆ ประโยชน์ที่จะได้จากความร่วมมือกันนี้จะทำให้ราคาสินค้าต่ำลงสำหรับอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ในไทย

ในต้นทศวรรษ 2520 อุตสาหกรรมรถยนต์เผชิญหน้ากับปัญหา 2 ประการคือ การขายเครื่องยนต์ดีเซลและการขาดแคลนเชื้อเพลิงดีเซล ที่ลึกยิ่งไปกว่านั้นคือ แผนการผลิตเครื่องยนต์ดีเซลถูกเลื่อนออกไป

การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมยานยนต์กลายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอว่า ควรตรึงระดับการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศไว้ที่ 45% บริษัทญี่ปุ่นสนับสนุนข้อเสนอนี้ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2524 สภาหอการค้าญี่ปุ่นพิมพ์รายงานเรื่องนโยบายชิ้นส่วนภายในประเทศสำหรับรถยนต์ (Localization Policy For Automobile Production) เพื่อยื่นต่อรัฐบาลไทย รายงานนี้สนับสนุนให้มีการตรึงระดับการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศ 45% รวมทั้งแนะนำว่า รัฐบาลควรริเริ่มควบคุมคุณภาพในการผลิตชิ้นส่วนในประเทศ และบังคับให้มีการตรวจสอบมาตรฐานของสินค้าส่งออกถ้าประเทศไทยต้องการที่จะส่งออกชิ้นส่วนรถยนต์ Doner วิเคราะห์ว่า เหตุผลจริง ๆ ที่ญี่ปุ่นสนับสนุนการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศก็คือ การบังคับใช้ชิ้นส่วนเกิน 50% จะทำให้ผู้ประกอบการต้องใช้เวลาส่งกำลังที่ผลิตในประเทศ¹⁸

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในบรรดาข้อเสนอแนะที่ทั้งสามกลุ่มศึกษาได้ทำขึ้นมา ได้แก่ การตรึงระดับการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศ การลดการปกป้องผู้ผลิตรถยนต์ในประเทศ และการส่งเสริมการส่งออก ดูเหมือนว่า การตรึงระดับการบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศเป็นวิธีการที่ทำได้ง่ายที่สุด ส่วนการลดการปกป้องตลาดในประเทศดูจะเป็นอันที่ทำได้ยากที่สุด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นพ้องกับข้อเสนอแนะของธนาคารโลกที่ให้มีการลดการปกป้องและส่งเสริมการส่งออก ในปี พ.ศ. 2526 มีข้อตกลงให้ตรึงระดับการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศไว้ที่ 45% ชั่วคราว ข้อตกลงนี้เป็นผลมาจากการทำนโยบายร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีในเครือของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับบริษัทผู้ประกอบรถญี่ปุ่น การบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศ 45% ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากผู้ประกอบรถญี่ปุ่น

¹⁸ Doner, *op. cit.*, p. 206.

อย่างไรก็ตาม เมื่อนายอบ วสุรัตน์ เข้ามาเป็นรัฐมนตรีอุตสาหกรรมใน พ.ศ. 2526 ทิศทางของนโยบายอุตสาหกรรมก็เปลี่ยนไป นายอบมีภูมิหลังมาจากภาคธุรกิจ เขาจึงมีความเห็นใจผู้ผลิตชิ้นส่วนในประเทศมาก และคิดว่า วิธีที่ดีที่สุดที่จะสนับสนุนกลุ่มนี้ก็คือ การเพิ่มการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศ ทั้ง ๆ ที่เศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญหน้ากับปัญหาการขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่น นายอบต้องการที่จะสนับสนุนแผนการแลกเปลี่ยนชิ้นส่วนระหว่างไทยกับญี่ปุ่นเพื่อลดดุลการค้า ทันททีที่เข้าดำรงตำแหน่งเขาเรียกร้องให้เพิ่มการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศถึง 70% ภายใน พ.ศ. 2531 และให้ถึง 100% หลังปี พ.ศ. 2531 มีการคาดการณ์ว่า ชิ้นส่วนในประเทศไทยนั้นน่าจะผลิตได้ถึง 155 ชนิด¹⁹ และยังคงมีความเคลื่อนไหวที่จะนำไปสู่นโยบายรถยนต์แห่งชาติอีกด้วย พร้อมกันนี้รัฐบาลเองต้องการจะจำกัดซีรีส์และแบบของรถ เพื่อจะควบคุมแบบของรถที่มีอยู่มากกว่า 100 ให้เหลือ 84 และให้เหลือเพียง 20 แบบในระยะยาว นายอบสั่งระงับแผนการยกเลิกการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปไว้ก่อน ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมชิ้นส่วนในประเทศ²⁰ และลดการขาดดุลการค้าในระยะยาว

ญี่ปุ่นไม่ชอบนโยบายการเพิ่มการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศ แต่การคัดค้านของพวกเขาก็ไม่มีพลังมากพอ เพราะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างบริษัทผู้ประกอบรถยนต์เองด้วย เกี่ยวกับการเพิ่มการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศ บริษัทผู้ประกอบรถยนต์ที่ไม่ใช่ไทย เช่น โตโยต้าและไทยสวิตซ์ซึ่งประกอบรถยนต์วอลโว่ต่อต้านการบังคับใช้ชิ้นส่วน ขณะที่บริษัทผู้ประกอบในประเทศ เช่น สยามมอเตอร์ (นิสสัน) และยন্ত্রกิจ (เปอร์โยต์) สนับสนุนนโยบายนี้ ทั้งสองบริษัทหลังนี้เห็นด้วยกับนโยบายรถยนต์แห่งชาติที่บังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศ 70-75% ถ้ารัฐบาลยังให้ความคุ้มครองพวกเขาจากการนำเข้า อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. 2526 โครงการรถยนต์แห่งชาติไม่ผ่าน เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า ข้อเรียกร้องให้ลดภาษีของผู้ผลิตนั้นสูงเกินไป

ในปี พ.ศ. 2529 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอีกครั้ง ดังนั้นนโยบายก็เปลี่ยนไปด้วย รัฐมนตรีคนใหม่เป็นที่รู้จักกันดีว่าเป็นอดีตข้าราชการเทคโนโลยีซึ่งชื่นชมแนวทางการส่งออก ด้วยเหตุนี้จึงเป็นพันธมิตรทางนโยบายกับพวกเทคโนโลยีพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้การปกครองของรัฐบาลชุดนี้มีข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบรถยนต์ ผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ และคณะกรรมการพัฒนายานยนต์ เพื่อกำหนดการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศให้ถึง 47% ในพ.ศ. 2530 สำหรับรถยนต์โดยสาร และ 46-60% สำหรับรถยนต์ที่ใช้ในการค้า ข้อกำหนดในการใช้ชิ้นส่วนในประเทศจะต้องอยู่บนระบบของความสมัครใจมากกว่าจะเป็นการบังคับ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมหวังว่า นโยบายนี้จะดึงดูดให้หลาย ๆ บริษัทมีการประสานกันกับนานาชาติในการใช้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตเพื่อส่งออก²¹

ภายใต้การนำของรัฐมนตรีคนใหม่ นโยบายรถยนต์มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ควรจะเป็น เช่น ในรูปแบบของการยกเลิกการห้ามการนำเข้าหรือลดการคุ้มครอง สถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจในประ-

¹⁹ *Ibid.*, p. 206.

²⁰ *Business in Thailand* (March 1984), p. 32.

²¹ สัมภาษณ์ ดร. จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม คัดมาจาก *Business in Thailand* (March 1984), pp. 30-31.

ประเทศไทยขณะนั้น รัฐบาลพลเอกเปรมซึ่งเป็นรัฐบาลแบบประชาธิปไตยครั้งโบเฆติญกับปัญหาความขัดแย้งอยู่เรื่อย และรัฐบาลก็ตัดสินใจที่ปรับปรุงเศรษฐกิจในระดับมหภาค มาตรการหลาย ๆ อย่างได้รับการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง อาทิ การควบคุมเครดิต การลดค่าเงินบาท ฯลฯ มาตรการเช่นนี้เป็นมาตรการที่สำคัญและมีผลกระทบกับหลายกลุ่ม ซึ่งนำไปสู่การคัดค้านจากผู้นำทางทหาร อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพลเรือนสามารถที่จะดำรงอยู่ได้ทั้งที่มีความพยายามล้มล้างรัฐบาลถึง 2 ครั้ง เนื่องจากว่ารัฐบาลได้รวมเอาข้าราชการเทคโนแครตและนักการเมืองเข้าร่วมรัฐบาล และประสบความสำเร็จในการแยกนโยบายปรับปรุงเศรษฐกิจมหภาค จึงไม่สามารถจะเริ่มต้นปรับปรุงปัญหาระดับย่อย เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างนโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์สนับสนุนการส่งออกชิ้นส่วนรถยนต์ และอนุญาตให้ส่งออกภายใต้มาตรการให้ความคุ้มครอง เนื่องจากบริษัทญี่ปุ่นที่เป็นกุญแจสำคัญในโครงการส่งออกเป็นกลุ่มเดียวกับกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายการให้ความคุ้มครองของรัฐบาล จึงไม่มีการต่อต้านใดๆ ต่อนโยบายส่งออกดังกล่าว

5. โครงการส่งออกรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์

ในช่วงนี้โครงการเครื่องยนต์ดีเซลได้รับการกระตุ้นขึ้นอีกครั้ง โครงการนี้เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2521 แต่ก็ต้องระงับไปเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ผู้กำหนดนโยบายไทยนำโครงการนี้กลับมาหารืออีกครั้งใน พ.ศ. 2528 สาเหตุเนื่องมาจาก

ประการแรก เครื่องยนต์ดีเซลมีความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลห้ามนำเข้ารถยนต์ทำให้รถที่ผลิตในประเทศมีราคาแพงขึ้น ประชาชนโดยเฉพาะคนที่อยู่ในต่างจังหวัดหันมานิยมรถปิกอัพซึ่งมีราคาถูกกว่า เพราะเห็นว่า รถประเภทนี้เสียภาษีน้อยกว่า ดังนั้นรถปิกอัพจึงเป็นที่นิยมมากดังจะเห็นได้ว่า 7 ใน 10 คันของยานพาหนะที่ขายในประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2530 เป็นรถปิกอัพ²² ความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นนี้ก่อให้เกิดแนวความคิดในการผลิตเครื่องยนต์ดีเซลสำหรับรถบรรทุกเพื่อขยายตลาดให้กว้างขึ้น (70,000 คันต่อปี) นอกจากนี้ รถปิกอัพยังมีเพียง 5 แบบเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นการง่ายที่จะสนับสนุนเครื่องยนต์ที่ใช้ในรถปิกอัพมากกว่ารถโดยสารซึ่งมีแบบมากถึง 30 กว่าแบบ

ประการที่สอง นโยบายนี้แสดงให้เห็นถึงทิศทางใหม่สำหรับอุตสาหกรรมยานยนต์ไทย ในแง่ที่ว่า ในอนาคตรัฐบาลอาจห้ามนำเข้าเครื่องยนต์ดีเซล ผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศซึ่งผลิตรถบรรทุกขนาดหนึ่งตัน จึงตั้งโรงงานประกอบขึ้นเพื่อตอบสนองการผลิตเครื่องยนต์ดีเซล สิ่งเหล่านี้นับว่าได้สะท้อนให้เห็นแนวโน้มในการผลิตสินค้าขึ้นทดแทนการนำเข้า และเป็นการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสูง มิใช่การประกอบแบบเดิม

ประการที่สาม รัฐบาลปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนายทุนไทยเพื่อต่อรองกับญี่ปุ่นและเพื่อเพิ่มมาตรการในการกีดกันญี่ปุ่น (ซึ่งครอบครองตลาดรถบรรทุกปิกอัพอยู่) เพื่อให้การร่วมลงทุนในการผลิตเครื่องยนต์ดีเซลกับบริษัทสยามเคมีภัณฑ์จำกัด โดยรัฐบาลหวังว่า การร่วมลงทุนจะนำไปสู่การถ่ายทอดเทคโนโลยี

²² *Asian Business*, (November 1987), p. 28

โครงการนี้ตอนแรกมีผู้เข้าร่วม 3 บริษัท ต่อมาบริษัทที่ 4 ก็ได้รับเลือกเข้ามาร่วมด้วย ได้แก่ กลุ่มโตโยต้าประเทศไทย สยามมอเตอร์ อีซูซุ และยন্ত্রกิจมอเตอร์ ซึ่งรวมแล้วสินค้าที่ผลิตได้จากบริษัททั้งสี่มีจำนวนถึง 140,000 เครื่องต่อปี ขณะที่ตลาดของรถยนต์ในประเทศไทยมีเพียง 70,000 คันต่อปี รัฐบาลไทยและบริษัทผู้ประกอบรถยนต์วางแผนที่จะส่งสินค้าที่ผลิตได้ออกไปต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน ตะวันออกกลาง สิงคโปร์ และประเทศฝรั่งเศส²³

เหตุใดญี่ปุ่นจึงร่วมมือในแผนการส่งออกเครื่องยนต์และรถยนต์ของไทย จริง ๆ แล้วบริษัทประกอบรถยนต์ญี่ปุ่นต้องการที่จะส่งออกเครื่องยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์มาตั้งแต่ทศวรรษ 2520²⁴ ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันความต้องการนี้คือ รัฐบาลไทยชะลอการเพิ่มการบังคับใช้ชิ้นส่วน เนื่องจากข้อกำหนดในการบังคับใช้ชิ้นส่วนมากกว่า 50% นั้น ผู้ผลิตต้องใช้เทคโนโลยีในการผลิตสูงและลงทุนมากเกินกว่าที่ผู้ผลิตชิ้นส่วนในประเทศจะจัดหาได้ บริษัทที่ผลิตชิ้นส่วนนี้จะดำรงอยู่ได้จะต้องผลิตชิ้นส่วนให้มีจำนวนมากกว่ที่ตลาดในประเทศจะรองรับได้ และสินค้าที่เกินความต้องการของตลาดนี้ก็ต้องอาศัยการส่งออกในการแก้ปัญหาสินค้าล้นตลาด

ปัจจัยอีกอันหนึ่งเป็นผลมาจากยุทธศาสตร์แบบโลกาภิวัตน์ (Global Strategy) ของอุตสาหกรรมรถยนต์ของญี่ปุ่นตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เนื่องจากอุตสาหกรรมรถยนต์ญี่ปุ่นต้องเผชิญหน้ากับการแข่งขันมากขึ้น บริษัทจึงจำเป็นต้องคิดถึงการผลิตให้ขายได้ทั่วโลก เพื่อแก้ปัญหาการแข่งขัน นักวางแผนของบริษัทไม่คิดแค่เพียงโครงการผลิตในเอเชียหรือในสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่คิดไปไกลถึงตลาดโลกเพื่อหาทางตัดราคาผลิตในตลาดแต่ละแห่งให้ได้ อุตสาหกรรมบางอย่างต้องเปลี่ยนฐานการผลิตใหม่เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด²⁵

การกีดกันจากสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้บริษัทรถยนต์ญี่ปุ่นใช้ประเทศในอาเซียนรวมทั้งประเทศไทยเป็นฐานการผลิต เพื่อส่งออกชิ้นส่วนให้แก่ประเทศในยุโรปและอเมริกา เช่น ในกรณีของมิตซูบิชิ เป็นต้น ไคร์สเลอร์และมิตซูบิชิเป็นบริษัทร่วมลงทุนตั้งแต่ พ.ศ. 2513 จุดมุ่งหมายในการร่วมลงทุนก็คือ หาโอกาสให้ญี่ปุ่นเข้ามาในตลาดของสหรัฐอเมริกาและแคนาดา เมื่อการส่งออกโดยตรงจากประเทศญี่ปุ่นทำไม่ได้ สืบเนื่องจากมาตรการการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint) จำเป็นต้องหาฐานการผลิตใหม่เพื่อส่งออกไปยังแคนาดา มิตซูบิชิเลือกประเทศไทยเพราะประเทศไทยได้รับพิทักษ์อัตราภาษีศุลกากรของ GSP ได้ เพราะรัฐบาลไทยปรับปรุงนโยบายส่งเสริมการส่งออก

อีกปัจจัยหนึ่งคือ โครงการแลกเปลี่ยนอุตสาหกรรมในอาเซียน และโครงการร่วมลงทุน ASEAN (ASEAN Industrial Complementation and ASEAN Industrial Joint Venture) โครงการนี้พยายามเน้นการผลิตเฉพาะอย่างในแต่ละประเทศ และต้องการใช้ประโยชน์จากความสามารถในการผลิตในแต่ละท้องถิ่น และผลิตทีละมาก ๆ แผนการนี้เป็นจริงเป็นจังมากขึ้นเมื่อจำนวนผู้ประกอบชิ้นส่วนรถยนต์ใน 5 ประเทศอาเซียน ได้ทำบัญชีชิ้นส่วนรถยนต์ที่แต่ละประเทศผลิตได้ บัญชีนี้ทำเสร็จเมื่อเดือนตุลาคม 2526 ในการ

²³ *Ibid.*; ผู้จัดการรายเดือน ปีที่ 3 ฉบับที่ 25 (เดือนกันยายน 2528) หน้า 45-54.

²⁴ สัมภาษณ์ตัวแทนบริษัท Nissan, Toyota และ Mitsubishi ณ กรุงโตเกียว ระหว่างเดือนธันวาคม 2534 ถึงเดือนมกราคม

²⁵ สัมภาษณ์ Mr. Kenji Etoh แห่งบริษัท Mitsubishi Motor ณ กรุงโตเกียว วันที่ 13 มกราคม 2535.

ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียนครั้งที่ 5 อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ไม่ได้นำมาใช้จริง ๆ เพราะแต่ละประเทศเกรงว่าตลาดในประเทศของตนจะถูกลงไป

ญี่ปุ่นวิเคราะห์โครงการอุตสาหกรรมร่วมลงทุนอาเซียนด้วยความสนใจ แรงกดดันจากความพยายามที่จะหาทางแก้ปัญหาขนาดการผลิต ทำให้โครงการอุตสาหกรรมร่วมลงทุนอาเซียนได้รับความสนใจมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2529 มิตซูบิชิเสนอแผนการผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ภายใต้โครงการแลกเปลี่ยนอุตสาหกรรมของอาเซียน โดยส่งชิ้นส่วนรถยนต์ที่มีตราบุขิมผลิตได้ในแต่ละประเทศในอาเซียนแลกเปลี่ยนกัน วัตถุประสงค์ของ BBC ก็เพื่อสนับสนุนการแลกเปลี่ยนชิ้นส่วนในระหว่างบริษัทผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศที่เป็นสมาชิก ASEAN ด้วยกันเพื่อลดอัตราพิกัดภาษีศุลกากร ภายใต้แผนนี้พิกัดอัตราภาษีศุลกากรของชิ้นส่วนนำเข้าจากประเทศสมาชิกถูกตัดลงประมาณ 50% และชิ้นส่วนนำเข้านี้ถูกนับว่าเป็นผลผลิตที่ทำขึ้นในประเทศอยู่ มิตซูบิชิร่วมกับนิสสันผลิตรถเครื่องยนต์ดีเซลสำหรับรถบรรทุกขนาด 1,500-1,600 cc และร่วมลงทุนกับกลุ่มคนไทย (สิทธิผล) ทำการส่งออกไปยังประเทศอาเซียนอื่น ๆ สิทธิผลนำเข้าเกียร์จากมิตซูบิชิในฟิลิปปินส์ ชิ้นส่วนโครงสร้างโลหะ และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์จาก Proton ในประเทศมาเลเซีย มิตซูบิชิในประเทศไทยส่งออกกระจกที่ทำเป็นชิ้น ๆ ให้แก่ Proton และส่งกันชนซึ่งใช้ในรถบรรทุกหนัก ๆ ให้แก่ฟิลิปปินส์²⁶

นอกจากมิตซูบิชิแล้ว บริษัทประกอบรถยนต์ญี่ปุ่นอื่น ๆ โดยเฉพาะโตโยต้าและนิสสันต่างก็เข้าร่วมโครงการ โตโยต้าทำโครงการ “เครือข่ายการผลิตชิ้นส่วนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เครือข่ายนี้เริ่มต้นโดยการแลกเปลี่ยนรถยนต์ดีเซลจากไทยกับเกียร์จากฟิลิปปินส์ และเกียร์พวงมาลัยจากมาเลเซีย นิสสันประเทศไทยส่งออกหัวเทียน ฝาครอบเครื่องยนต์ คีม และตัวสกรูแก่มาเลเซีย และนำเข้าแม่พิมพ์ด้านข้างของ Nissan Sunny²⁸

สรุป ญี่ปุ่นไม่มีบทบาทเด่นในการเลือกสรรนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนักการเมืองเป็นผู้ร่างนโยบาย อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นมีบทบาทสูงในขั้นตอนนโยบายมาปฏิบัติ พวกเขาเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จและความล้มเหลว สิ่งนี้สามารถมองเห็นได้จากโครงการส่งออกซึ่งญี่ปุ่นเป็นตัวหลักของนโยบายนี้

6. การปฏิรูปอุตสาหกรรมรถยนต์ ปี พ.ศ. 2534

ความคิดที่จะปฏิรูปอุตสาหกรรมรถยนต์มีมานานแล้ว ทั้งนี้สืบเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมประเภทนี้ได้รับการคุ้มครองจากรัฐอย่างสูง ทำให้ผู้ซื้อต้องแบกรับราคาเครื่องยนต์ที่สูงลิ่ว การคุ้มครองของรัฐเห็นได้จากนโยบายการส่งเสริมการผลิตชิ้นส่วนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา ที่รัฐมีนโยบายให้ผู้ประกอบรถยนต์ต้องซื้อชิ้นส่วนในประเทศมีอัตราสูงขึ้นเรื่อย ๆ และใช้มาตรการทางภาษีอากรให้ความคุ้มครองการผลิตชิ้นส่วนในประเทศ โดยเก็บภาษีนำเข้าจากชิ้นส่วนนำเข้าและรถยนต์สำเร็จรูปจากต่างประเทศในอัตราสูง

²⁶ Ibid.

²⁷ สัมภาษณ์ Mr. Kawamoto แห่งบริษัท Toyota Motor ณ กรุงโตเกียว ธันวาคม 2534

²⁸ สัมภาษณ์ Mr. Michio Satoh แห่งบริษัท Nissan Motor ณ กรุงโตเกียว วันที่ 21 มกราคม 2535

เป็นสาเหตุให้ต้นทุนการผลิตรถยนต์สูงขึ้นเช่นกัน เนื่องจากการผลิตในประเทศยังต้องพึ่งชิ้นส่วนจากต่างประเทศ อยู่มาก

ในปี พ.ศ. 2521 ไทยประสบปัญหาการขาดดุลการค้าอย่างมาก รัฐบาลพยายามลดการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย และรถยนต์นั่งสำเร็จรูปก็เป็นสินค้าหนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุด เมื่อรัฐบาลประกาศห้ามนำเข้ารถยนต์นั่งสำเร็จรูปในปีนั้น และได้ใช้มาตรการภาษีคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศ โดยปรับภาษีการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปอื่น ๆ เช่น รถแวน รถบรรทุกเล็ก ฯลฯ จากเดิมร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 80 ของราคา c.i.f. นำเข้า และขึ้นภาษีประเภทชิ้นส่วนประกอบแยกสมบูร์นของรถยนต์นั่งจากเดิมร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 80 และประเภทอื่น ๆ จากเดิมร้อยละ 80 เป็นร้อยละ 150 ของราคา c.i.f. นำเข้า²⁹

ยิ่งกว่านั้น กระทรวงอุตสาหกรรมยังได้ห้ามตั้งโรงงานประกอบรถยนต์ขึ้นใหม่ แต่อนุญาตให้ขยายโรงงานได้ และห้ามเปลี่ยนแปลงแบบรถยนต์ที่ทำการประกอบขึ้นในปี พ.ศ. 2521 เพื่อลดจำนวนการแข่งขันในการประกอบรถในประเทศลง

นโยบายรถยนต์ปี 2521 มีผลให้อัตราการนำเข้ารถยนต์ลดลงทันที และรถยนต์ที่ประกอบในประเทศเพิ่มจำนวนขึ้น ดูตารางที่ 2

ตารางที่ 2

ปริมาณรถยนต์ที่นำเข้าสำเร็จรูปเปรียบเทียบกับปริมาณรถยนต์ประกอบภายใน

ปี	รถยนต์นั่ง			รถที่ใช้ในการ		
	นำเข้า	ประกอบภายใน	สัดส่วนร้อยละ	นำเข้า	ประกอบภายใน	สัดส่วนร้อยละ
2519	5,366	15,848	25:75	31,800	32,473	49:51
2520	7,287	18,564	27:72	34,130	47,310	42:58
2521	2,583	21,869	11:89	25,156	45,200	36:64
2522	1,166	21,017	5:95	18,349	47,318	28:72
2523	1,381	23,611	6:94	9,218	50,374	15:85

ที่มา : กระทรวงอุตสาหกรรม
กรมศุลกากร
ธนาคารแห่งประเทศไทย

²⁹ หน่วยงานอุตสาหกรรม ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, *สรุปภาวะธุรกิจและอุตสาหกรรม ปี 2523*,

อย่างไรก็ตาม นโยบายการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์ดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จในการลดการพึ่งพาต่างประเทศ และทำให้อุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศเติบโตขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 (ช่วงปี พ.ศ. 2522-2523) ทำให้กำลังซื้อของตลาดมีแนวโน้มลดลง คุณภาพของชิ้นส่วนที่ผลิตในประเทศยังต่ำ ชิ้นส่วนสำคัญยังต้องพึ่งการนำเข้าจากต่างประเทศอยู่มาก ราคาชิ้นส่วนนำเข้าสูงขึ้นมาก เนื่องจากเงินเยนช่วงนั้นมีค่าสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ชิ้นส่วนที่นำมาจากประเทศญี่ปุ่นจึงมีราคาสูง ประกอบกับไทยมีการลดค่าเงินบาทในเดือนพฤษภาคมและกรกฎาคม 2524 ทำให้ผู้ผลิตอ้างว่า วัสดุและอุปกรณ์การประกอบรถที่นำเข้ามีราคาสูงขึ้น จึงต้องปรับราคารถยนต์ทุกประเภทให้สูงขึ้นอีก เศรษฐกิจที่ตกต่ำและวิกฤตดอกเบี้ยแพง กล่าวคือ อัตราดอกเบี้ยเข้าซื้อรถยนต์สูงถึง 20% ทำให้อำนาจซื้อของประชาชนลดลง ผู้ผลิตเกือบทุกรายลดการผลิตลง บางรายดังเช่นสยามฟูจิคาร์ ยุติการผลิตลงไปเลย บางบริษัท เช่นบริษัทบางซันฯ และบริษัทกรรมสุด ลดการผลิตลงเกือบ 50%³⁰ ยอดขายรถยนต์ระยะนี้ลดลงเป็นส่วนใหญ่ (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3
เปรียบเทียบปริมาณการจำหน่ายรถยนต์ตามประเภท

ยี่ห้อ	2524	2525	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
โตโยต้า	25,237	26,505	5.0
นิสสัน-ดัทสัน	18,281	21,029	15.0
ฮิซุซุ	14,401	16,250	12.9
มาสด้า	7,221	6,517	-9.7
มิตซูบิชิ	6,924	4,781	-31.0
ฮีโน่	4,110	3,073	-25.1
ฟอร์ด	3,026	2,412	-20.3
ไดฮัทสึ	1,925	1,131	-41.2

ที่มา : เส้นทางเศรษฐกิจ วันที่ 11 กันยายน 2526, หน้า 7

³⁰“ข้อเสนอของอบ วสุรัตน์กับอนาคตอุตสาหกรรมรถยนต์ไทย,” เส้นทางเศรษฐกิจ (11 กันยายน 2526) 7.

ปัญหาที่เกิดจากนโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์นั่งรุนแรงมากขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2526-2528 เมื่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศตกอยู่ในภาวะชบเซา เนื่องจากปัญหาการขาดดุลการค้า มาตรการแก้ไขของรัฐบาล เช่น การจำกัดการปล่อยสินเชื่อของธนาคารไม่ให้เพิ่มขึ้นเกิน ร้อยละ 18 กําหนดค่าเงินบาทในปลายปี 2527 การปรับโครงสร้างภาษีในปี พ.ศ. 2528 การผันแปรของตลาดเงินตราต่างประเทศในปลายปี พ.ศ. 2528 ทำให้ต้นทุนการผลิตรถยนต์เพิ่มขึ้นมาก และทำให้อุปสงค์รถยนต์ลดลง โดยที่การผลิตก็ลดลงตามไปด้วย ผู้ประกอบรถยนต์ต้องปรับราคาารถให้สูงขึ้นหลายครั้ง

หลังจากปี พ.ศ. 2530 ถือได้ว่าเป็นยุคทองของอุตสาหกรรมรถยนต์ เมื่อเศรษฐกิจไทยเติบโตเกินกว่าอัตรา 10% ต่อปี ทั้งนี้สาเหตุมาจากการขยายตัวทั้งในด้านการลงทุน การก่อสร้างและการส่งออก ทำให้อำนาจซื้อของประชาชนสูงขึ้น และต้องการรถยนต์ชนิดต่าง ๆ เพื่อใช้ในการเดินทางและการทำธุรกิจ ความต้องการรถยนต์สูงขึ้นตามลำดับจากร้อยละ 29.2 ในปี พ.ศ. 2530 มาเป็น 45.0 และ 41.6 ในปี 2531 และ 2532³¹ ยิ่งกว่านั้นไทยเริ่มส่งออกรถสำเร็จรูปไปต่างประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 ทำให้กำลังการผลิตไม่ทันกับความต้องการ แม้ว่าปริมาณการผลิตจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก คือปี 2531 ผลิตจำนวน 213,536 คัน และเพิ่มเป็น 305,145 คัน ในปี 2532 หรือเพิ่มถึง 42.9% ปัญหาต้นทุนการผลิตสูง เพราะภาษีอากรสำหรับชิ้นส่วนอุปกรณ์นำเข้าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 80 มาเป็นร้อยละ 112 ตั้งแต่ปี 2530 ทำให้ราคารถยนต์มีการปรับตัวหลายครั้ง แต่ความต้องการใช้รถที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้รถยนต์ขาดตลาด เพราะผลิตไม่ทัน จนต้องมีการจองรถยนต์ล่วงหน้า เกิดธุรกิจการซื้อขายสิทธิใบจองรถยนต์อย่างแพร่หลาย ในช่วงเวลานี้ไทยถูกกดดันจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ (GATT) ที่ไทยเป็นภาคี เพราะนโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ของรัฐบาลมีลักษณะปกป้องและกีดกันการค้าอย่างชัดเจน

สาเหตุจากการที่รถยนต์มีราคาสูงจนรัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมราคา และแรงบีบบังคับจากต่างประเทศทำให้รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ริเริ่มให้มีการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมรถยนต์ให้สอดคล้องกับกติกาของแกตต์ เนื่องจากการให้ความคุ้มครองไม่มีที่สิ้นสุดจะเป็นผลเสียแก่อุตสาหกรรมในประเทศในระยะยาว ฉะนั้นในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการยกเลิกการห้ามนำเข้ารถยนต์บางขนาด ต่อมาวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2533 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศยกเลิกการจำกัดจำนวนรุ่นและแบบในการประกอบรถยนต์นั่ง (จากเดิมที่กำหนดไว้ไม่เกิน 42 รุ่น) โดยอนุญาตให้มีการประกอบรถยนต์นั่งได้อย่างเสรี³²

นโยบายการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมรถยนต์ของรัฐบาลชาติชายยังไม่ได้ดำเนินการ รัฐบาลก็ถูกยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ทำให้นโยบายปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมรถยนต์ชะงักลงไป

³¹“ทิศทางอุตสาหกรรมรถยนต์ยุคนโยบายเปิดเสรี” ซีพีปริทัศน์ (กันยายน 2534): 11.

³²รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และกัลยา อุดมวิทิต, มติคำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (สิงหาคม 2531-กุมภาพันธ์ 2534), โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันนโยบายศึกษา, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2536, หน้า 571-573.

รัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของนายอานันท์ ปันยารชุน ทำการสานต่อนโยบายการนำเข้าเสรีและปรับปรุงโครงสร้างภาษีของรัฐบาลชุดก่อน ในวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำรถยนต์นั่งเข้ามาโดยเสรี เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพอุตสาหกรรมรถยนต์ของไทยให้เข้มแข็ง เพื่อให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น และเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคที่จะได้ใช้รถราคาถูกลง

ในวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2534 กระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศให้มีการนำเข้ารถยนต์นั่งโดยเสรี โดยอนุญาตให้นำเข้ารถยนต์นั่งที่มีขนาดเครื่องยนต์ไม่เกิน 2,300 ซีซี. ส่วนรถยนต์นั่งที่ขนาดใหญ่กว่านี้นำเข้าได้อยู่แล้ว ขณะเดียวกันประกาศวันที่ 16 เมษายน 2534 ห้ามมิให้นำรถยนต์นั่งที่ใช้แล้วทุกขนาดเข้าประเทศ ต่อมาข้อห้ามอันหลังนี้ได้รับความวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจึงมีการเปลี่ยนแปลง สรุปได้ว่า การนำเข้ารถยนต์ใช้แล้วทุกขนาดเข้ามาในประเทศจะต้องขออนุญาตการนำเข้า

การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมรถยนต์ที่มีปัญหามากที่สุด เห็นจะได้แก่อัตราภาษีนำเข้า รัฐบาลนายอานันท์ได้ตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเศรษฐกิจเพื่อพิจารณาปัญหานี้ ทั้งกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นพ้องกันว่า ควรต้องเปลี่ยนโครงสร้างภาษีอุตสาหกรรมรถยนต์ แต่ในกระทรวงอุตสาหกรรมเองมีความขัดแย้งกัน ในความคิดเห็นที่ว่าระบบภาษีใหม่ควรจะต้องเป็นเท่าไร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมคิดว่า ช่องว่างระหว่างรถยนต์ประกอบในประเทศกับรถยนต์สำเร็จรูปนำเข้าควรเป็น 15-20% ขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่า ช่องว่างควรอยู่ในช่วง 40% ข้อเสนออันหลังได้รับการสนับสนุนจากทั้งบริษัทผู้ผลิตชิ้นส่วนและบริษัทผู้ประกอบรถยนต์ ในที่สุดคณะกรรมการกลั่นกรองเศรษฐกิจตัดสินใจเลือกข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2534 โครงสร้างภาษีใหม่เปรียบเทียบกับภาษีเก่าพิจารณาได้จากตารางที่ 4

ตารางที่ 4
เปรียบเทียบโครงสร้างภาษีรถยนต์

	ภาษีนำเข้า (%)		ภาษีการค้าและภาษีเทศบาล (%)	
	เก่า	ใหม่	เก่า	ใหม่
รถยนต์ประกอบในประเทศ				
กำลังต่ำกว่า 2,300 ซีซี.	180	60	217.0	76.06
สูงกว่า 2,300 ซีซี.	300	100	310.50	108.66
รถแวน, ปิกอัพ นำเข้า	120	60		
รถแวน, ปิกอัพ ประกอบในประเทศ	72	20		

ที่มา : *The Nation* 27 สิงหาคม 2527, 1991

: *เศรษฐกิจปริทัศน์* 7 กรกฎาคม 2534

หลังจากประกาศใช้นโยบายนี้มีเสียงบ่นจากผู้ประกอบรถยนต์เกี่ยวกับวิธีการคำนวณภาษีการค้า ภาษีการค้าควรอยู่บนฐานราคา c.i.f. (ราคารวมต้นทุน ค่าประกันภัย และค่าระวาง) ในวันที่ 3 กรกฎาคม ภาษีการค้ากลับคำนวณจากฐานของราคาขายปลีก ผลก็คือ ราคาแตกต่างกันระหว่างรอนำเข้ากับรถประกอบในประเทศมีเพียง 2.54% ถึง 5% เท่านั้น ด้วยราคาที่แตกต่างกันเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ผู้ประกอบรถยนต์ในประเทศจึงคัดค้านเพราะเกรงจะสูญเสียส่วนแบ่งตลาดให้แก่รอนำเข้าต่างประเทศซึ่งเป็นที่นิยมของคนไทยอย่างมาก

กระทรวงการคลังจึงทบทวนอัตราภาษีใหม่ในวันที่ 27 สิงหาคม 2534 การคำนวณภาษีการค้าเปลี่ยนไปเป็นคำนวณจากฐานราคา c.i.f. อัตราใหม่สำหรับภาษีศุลกากรรวมกับภาษีการค้าสำหรับรถยนต์ที่มีกำลังไม่เกิน 2,300 ซีซี. หรือรถเล็กคือ 186.08% และ 298% สำหรับรถขนาดใหญ่

เมื่อนโยบายนี้ประกาศใช้ก็ถูกคัดค้านจากกลุ่มผู้นำรถยนต์เข้า กลุ่มนี้แย้งว่า ภาษีสำหรับรถที่นำเข้ามาจากต่างประเทศอัตราใหม่แพงมากเกินไป ดังนั้นจึงไม่สามารถแข่งกับรถยนต์ที่ประกอบในประเทศได้ ดังนั้น อัตราภาษีใหม่จึงอาจไม่มีประโยชน์สำหรับผู้บริโภคมากเท่าที่รัฐต้องการ

ในวันที่ 30 สิงหาคม 2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยกเลิกนโยบายของวันที่ 27 สิงหาคม และกำหนดนโยบายใหม่ให้อัตราภาษีสำหรับรอนำเข้าไม่เกินกว่า 210.88% ของราคา c.i.f. สำหรับรถขนาดใหญ่ และ 137.62% สำหรับรถขนาดเล็ก

7. ปฏิกริยาของบริษัทญี่ปุ่น

ปฏิกริยาของญี่ปุ่นต่อโครงการปฏิรูปอุตสาหกรรมรถยนต์ของรัฐบาลไทยเป็นไปในทางลบ ความเคยชินกับการให้ความคุ้มครองของรัฐบาลไทยด้านมาตรการภาษีทำให้บริษัทญี่ปุ่นคิดว่าพวกตนสูญเสียจากการปฏิรูปความไม่พอใจที่มีต่อการปรับภาษีสามารถวิเคราะห์ได้สองด้านคือ ดูที่เนื้อหาของนโยบาย และกระบวนการนโยบาย

พิจารณาจากเนื้อหาของนโยบาย นักธุรกิจญี่ปุ่นเกรงว่า อัตราภาษีใหม่จะทำให้ความแตกต่างระหว่างรอนำเข้ากับรถที่ผลิตในประเทศน้อยลงมาก กล่าวคือ รอนำเข้าที่ราคาถูกลงคงไหลเข้ามาในประเทศมากขึ้นที่ผู้ประกอบรถในไทยเกรงมากก็คือ รถฮุนไดจากเกาหลีใต้ที่เข้ามาในตลาดเมืองไทย ยิ่งกว่านั้นอัตราภาษีใหม่ทำให้รถแข่งกับรถปิกอัพมีราคาใกล้เคียงกัน และรถปิกอัพกำลังจะเสียตลาดให้แก่รถแข่งไป เมื่อปี พ.ศ. 2533 รถปิกอัพครองตลาด 55% ของตลาดรถทั้งหมด ขณะที่รถแข่งขายได้ 22% ในจำนวนรถปิกอัพนี้ร้อยละห้าโดยต่ำ นิสสันและอิซูซุแบ่งกันครองตลาด โตโยต้าถึงกับขยายโรงงานผลิตโรงที่ 3 เพื่อผลิตรถปิกอัพโดยเฉพาะ ในปี พ.ศ. 2533 นิสสันและมิตซูบิชิกำลังจะขยายโรงงานประกอบของตนเช่นกัน การลดภาษีของรัฐบาลอานันท์ กระทบแผนการขยายการผลิตของบริษัททั้งสามนี้โดยตรง

สำหรับกระบวนการนโยบายนั้นก็เป็นปัญหาใหญ่สำหรับบริษัทญี่ปุ่นเช่นกัน กล่าวคือ

ประการแรก วงการอุตสาหกรรมรถยนต์ไม่ได้เข้ามามีบทบาทโดยตรงในการปรับโครงสร้างภาษีครั้งนี้ แม้ว่าตัวแทนฝ่ายธุรกิจ ได้แก่ นายโชคชัย อักษรนันท์ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้เข้าอยู่ในคณะทำงานพิจารณานโยบายประกอบรถยนต์นี้ในรัฐบาลอานันท์ แต่การตัดสินใจเรื่องภาษีจะอยู่ในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังมากกว่า มาตรการปรับภาษีที่ทำโดยไม่ได้ปรึกษากับบริษัทผู้ประกอบรถทั้งไทยและญี่ปุ่น ซึ่งเป็นผู้ต้องถูกกระทบโดยตรง จึงทำให้บางคนไม่พอใจอย่างสูง

ประการที่สอง นโยบายปฏิรูปภาษีถูกกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งไม่ได้รับ ผิดชอบโดยตรงต่ออุตสาหกรรมรถยนต์ อำนวยหน้าที่จึงคาบเกี่ยวระหว่างสองกระทรวง นำไปสู่สถานการณ์ที่ วังจืดชืดกัน ผลที่สุดการปรับอัตราภาษีเกิดขึ้นหลายครั้ง (วันที่ 3 กรกฎาคม, 28 สิงหาคม และ 30 สิงหาคม) ซึ่งทำให้สถานการณ์สับสนเป็นอันมาก ผู้บริโภคตลาดหวังว่าราคาจะลดลง จึงชะลอการซื้อของ ตนไว้ก่อน ผู้ประกอบรถเองก็ไม่แน่ใจเกี่ยวกับอัตราภาษีที่เปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ พวกเขาจึงชะลอการผลิต ไว้ก่อน ผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เสียหาย เพราะไม่มีใบสั่งจากบริษัทผู้ประกอบรถยนต์

วิธีตอบโต้ของบริษัทญี่ปุ่นเมื่อมีการประกาศให้ลดภาษี บริษัทญี่ปุ่น เช่น โตโยต้าและฮอนด้า มีปฏิกริยาโดยพยายามแถลงข่าวกับหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ในระดับสถาบันนั้น ชมรมอุตสาหกรรมรถยนต์ ของสมาคมอุตสาหกรรมไทยเป็นผู้นำในการคัดค้านการปฏิรูปภาษี ประธานชมรมเป็นผู้บริหารของบริษัท สยามมอเตอร์จำกัด ซึ่งเป็นหุ้นส่วนของบริษัทนิสสัน ชมรมไม่เห็นด้วยที่บริษัทรถยนต์ต่างประเทศจะนำเข้า รถยนต์ต่างประเทศเข้าสู่ตลาดเมืองไทย เหตุผลสำคัญก็คือ บริษัทรถยนต์ญี่ปุ่นมีนโยบายระดับโลกที่จะให้ บริษัทในเครือเป็นตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ญี่ปุ่นของตนเท่านั้น โดยแต่ละประเทศที่มีการประกอบรถยนต์ชนิดนั้น จะมีหุ้นส่วนโดยเฉพาะ เพื่อที่จะได้รับอำนาจให้เป็นตัวแทนจำหน่ายด้วย ฉะนั้นจึงเป็นการยากที่ผู้ผลิตรถ (ใน ญี่ปุ่น) จะขายรถสำเร็จรูปจำนวนมากแก่ผู้สั่งเข้าที่ไม่ใช่ตัวแทนของบริษัท

8. อุตสาหกรรมรถยนต์หลังการปฏิรูปปี พ.ศ. 2534

นโยบายรถยนต์เสรีที่รัฐบาลประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2534 มีผลทำให้ตลาดรถยนต์พุ่งลงจากปี 2533 ทั้งนี้เนื่องจากเกิดข่าวลือต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงสร้างภาษีนำเข้าใหม่ เช่น ข่าวลือว่ารัฐบาลจะยกเว้นค่า ธรรมเนียมพิเศษรถยนต์ทั้ง 3 ประเภท คือ รถยนต์นั่ง รถปิกอัพ และรถบรรทุกที่ต่ำกว่า 2,300 ซีซี. หรือ ข่าวลือที่ว่า รถยนต์ประกอบในประเทศจะเสียภาษีลดลงเหลือ 20% จากที่เคยเสีย 112% เป็นต้น ข่าวลือ เช่นนี้ทำให้เกิดความสับสนและคาดคะเนอัตราภาษีใหม่ ผู้ซื้อจำนวนมากหรือที่จะซื้อ เพราะคาดหวังว่า รถ หลังการปรับภาษีจะราคาถูกลงกว่า ยอดจำหน่ายรวมทุกประเภทของทุกบริษัทปี 2534 มีเพียง 268,560 คัน เทียบกับปี 2533 ที่มีจำนวน 304,062 คัน หรือลดลงประมาณ 11.7%³³ นับว่าเป็นการตกต่ำที่สุด หลังจากปี 2529 เป็นต้นมา สาเหตุที่การจำหน่ายรถปี 2534 ตกต่ำมากเป็นเพราะยอดจำหน่ายรถยนต์ที่ใช้ในการ พาณิชยกรรมต่ำลง คือในปี 2534 ยอดขายรถเพื่อใช้ในการพาณิชยกรรมลดลงถึง 15.3% เนื่องจากการปรับภาษี ทำให้ ราคารถเพื่อใช้ในการพาณิชยกรรมและรถโดยสารนั่งไม่แตกต่างกันมากนัก คนจึงหันมาซื้อรถยนต์นั่งมากขึ้น เดือน พฤษภาคม 2534 ยอดจำหน่ายของรถยนต์เพื่อใช้ในการพาณิชยกรรมมีจำนวน 20,708 คัน แต่ในเดือนมิถุนายน ยอดจำหน่ายมีเพียง 13,044 คัน และเมื่อถึงเดือนธันวาคมมีเพียง 12,296 คัน³⁴

³³“ปริมาณตลาดรถยนต์ '35 เป็นภาพลวงตา” ผู้จัดการรายวัน (2 ธันวาคม 2535): 1.

³⁴“ปริมาณตลาดรถยนต์ '35 เป็นภาพลวงตา” ผู้จัดการรายวัน (2 ธันวาคม 2535): 1.

ในปี 2535 ยอดจำหน่ายรถยนต์เพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถยนต์นั่งซึ่งสูงเป็นประวัติการณ์นับแต่ปี 2529 ปกติยอดจำหน่ายรถยนต์นั่งไม่เคยเกิน 70,000 คันต่อปี แต่ในปี 2535 ยอดขายรถยนต์นั่ง

ตารางที่ 5
ยอดจำหน่ายรถยนต์ ปี 2529-2535

ประเภท (คัน)	ปี	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535
รถยนต์รวม		78,454	101,614	146,480	208,243	304,062	268,560	362,987
รถยนต์นั่ง		22,481	27,114	38,768	47,705	65,864	66,779	121,488
รถปิกอัพ		45,299	59,398	81,514	115,964	167,613	155,366	182,958

ที่มา : “จับตาสถานการณ์อุตสาหกรรมรถยนต์ไทย (ตอนที่ 1).” ผู้จัดการรายวัน
(22 ธันวาคม 2536) หน้า 24

เพิ่มขึ้นเป็น 95,340 คัน³⁵ การที่รถยนต์นั่งขายได้ดีเป็นเพราะมีการชะลอการซื้อมาตั้งแต่กลางปี 2534 เนื่องจากผู้ซื้อต่างก็รอคอยราคาใหม่ที่คาดว่าจะลดลงหลังจากรัฐบาลปรับโครงสร้างภาษี ตารางที่ 5 ชี้ให้เห็นแนวโน้มการจำหน่ายรถยนต์ของไทยตั้งแต่ปี 2529-2535

ธนาคารแห่งประเทศไทยชี้สาเหตุของการที่ตลาดรถยนต์ปี 2535 พุ่งตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากสาเหตุ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ความสับสนเรื่องการปรับโครงสร้างภาษีอากรและการใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาบังคับใช้เริ่มลดน้อยลงมาตรการของรัฐบาลดังกล่าวมีผลทำให้ราคารถยนต์นั่งลดลง 12-33% ราคารถเชิงพาณิชย์ลดลง 2-5%
2. มีการปรับอัตราเงินเดือนและปรับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ทำให้กำลังซื้อของผู้บริโภคสูงขึ้น ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยในประเทศมีแนวโน้มลดลง
3. บริษัทผู้ค้ารถยนต์มีการนำกลยุทธ์ทางการตลาดมาใช้เพื่อกระตุ้นตลาด
4. การที่รัฐบาลประกาศนโยบายการเพิ่มจำนวนรถรับจ้าง (แท็กซี่มิเตอร์) ในเขตกรุงเทพฯ ได้โดยเสรี ทำให้ความต้องการรถยนต์นั่งขนาดกระบะกบตั้งแต่ 1,600 ซีซี. ขึ้นไปมีจำนวนสูงขึ้น

³⁵ เห่งอ้าง.

5. กระทรวงอุตสาหกรรมประกาศเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2534 กำหนดให้มีการติดตั้งเครื่องกรองไอเสียสำหรับรถยนต์นั่งที่มีกระบอกสูบตั้งแต่ 1,600 ซีซี. และต่ำกว่า 1,600 ซีซี. ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม และ 1 กันยายน 2536 ตามลำดับ ทำให้ผู้ค้ารถยนต์ต่างเร่งระบายรถยนต์รุ่นเก่า³⁶

ปัญหาที่ตามมาจากการที่ความต้องการรถยนต์สูงขึ้นในปี 2535 ได้แก่ การผลิตไม่ทันความต้องการที่เพิ่มขึ้น แม้ผู้ผลิตรถยนต์จะเร่งการผลิตเพียงใด ก็ไม่สามารถตอบสนองได้ทันกับความต้องการของตลาดได้ ปริมาณการผลิตต่ำกว่าการจำหน่ายถึง 12% (เท่าที่ผ่านมาไม่เคยเกิน 5%) หรือประมาณ 39,075 คัน รถยนต์นั่งที่เป็นที่นิยม เช่น โตโยต้า โคโรลล่า ฮอนด้าซีวิค และมิตซูบิชิแลนเซอร์ ลुकค้าใช้เวลารอกว่า 3-6 เดือน ในการส่งมอบ

ตารางที่ 6

เปรียบเทียบปริมาณการผลิตและจำหน่ายรถยนต์ช่วงปี 2532-2535

ประเภท	ปี	2532	2533	2534	2535
รถยนต์นั่ง	การผลิต (คัน)	58,761	73,768	ครึ่งปีแรก 37,770	ครึ่งปีแรก 39,961
				หลัง 39,168	หลัง 60,315
การจำหน่าย		47,705	65,813	ครึ่งปีแรก 32,994	ครึ่งปีแรก 48,262
				หลัง 33,784	หลัง 73,191
รถยนต์เพื่อการพาณิชย์	การผลิต	154,775	231,377	ครึ่งปีแรก 115,589	ครึ่งปีแรก 97,567
				หลัง 90,588	หลัง 126,118
การจำหน่าย		160,436	238,297	ครึ่งปีแรก 114,706	ครึ่งปีแรก 107,852
				หลัง 87,346	หลัง 133,731

ที่มา : "จับตาสถานการณ์อุตสาหกรรมรถยนต์ไทย (ตอน 2)" ผู้จัดการรายวัน (23 ธันวาคม 2536): 24.

³⁶"จับตาสถานการณ์อุตสาหกรรมรถยนต์ไทย (ตอน 1)" ผู้จัดการรายวัน (22 มีนาคม 2536): 24.

ผลจากนโยบายเปิดตลาดเสรีทำให้ปริมาณการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปสูงขึ้น และการส่งออกรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์สูงขึ้นเช่นกัน ในส่วนของการนำเข้าจะเห็นได้ว่า ปริมาณการนำเข้ารถยนต์ทุกประเภทสูงขึ้นในปี 2535 เมื่อเทียบกับปี 2534 ถึงร้อยละ 72.6 ในด้านปริมาณ และร้อยละ 94.5 ในด้านมูลค่า (ตารางที่ 7)

สำหรับการส่งออกนั้น จะเห็นได้ว่า การส่งออกรถยนต์นั่งในปี 2535 ลดลงจาก ปี 2534 ถึง 85.7% สาเหตุการที่ส่งออกลดลงเพราะผู้ผลิตหุ้ความสนใจผลิตป้อนตลาดในประเทศเพื่อป้องกันการสูญเสียตลาดภายใน ตลาดรถยนต์นั่งคือแคนาดา ส่วนการส่งออกรถยนต์เพื่อการพาณิชย์มีจำนวนเพิ่มขึ้น (ในขณะที่การขายรถประเภทนี้ในประเทศกลับลดลง) และสามารถเพิ่มถึงกว่าเท่าตัว เพราะสามารถขยายตลาดเพิ่มขึ้น ตลาดสำคัญได้แก่ ตุรกี จีน ลาว และกัมพูชา การส่งออกส่วนประกอบและอุปกรณ์ต่างๆ มีมูลค่าสูงจากปี 2534 ประมาณ 14.5% ส่วนใหญ่ส่งออกหม้อน้ำ เบรค ล้อ เพลา ตัวถังและกันชน และส่งไปขายที่สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น โปรตุเกส สิงคโปร์ และในจีเรีย

ผลจากการที่ตลาดรถยนต์เติบโตขึ้นอย่างมาก และมีการคาดคะเนกันว่านับแต่ปีไปอีก 3 ปี คือในปี 2538 ยอดการจำหน่ายรถยนต์รวมของไทยจะพุ่งถึง 500,000 คันต่อปี³⁷ (ปี 2535 ยอดขาย 300,000 กว่าคัน) ทำให้บริษัทรถยนต์ของไทยขยายกิจการโดยการเพิ่มการลงทุนขยายโรงงานและปรับกลยุทธ์ใหม่ ซึ่งจะมีผลต่ออนาคตของอุตสาหกรรมรถยนต์ไทยอย่างมาก บริษัทญี่ปุ่น 3 แห่งที่น่าจับตามอง ได้แก่

บริษัทโตโยต้า ขยายการลงทุนจำนวน 9,000 ล้านบาท รวมกับมูลค่าที่ดิน 62.5 ไร่ ประมาณ 1,000 ล้านบาท เพื่อสร้างโรงงานแห่งใหม่ ณ นิคมอุตสาหกรรมเกตเวย์ซิตี้ การขยายตัวครั้งนี้จะทำให้โตโยต้าเพิ่มกำลังการผลิตได้ถึง 500,000 คันต่อปี ตามโครงการ 5 ปี นับว่าเป็นการลงทุนที่ทำให้ไทยเป็นการผลิต ส่วนการส่งออกนั้นโตโยต้าจะขยายตลาดอินโดจีนและตะวันออกกลาง³⁸

กลุ่มสยามมอเตอร์ กำลังผลักดันให้นิคมมอเตอร์ย้ายฐานการผลิตจากปีก่อนมาประเทศไทย ทางกลุ่มขยายโรงประกอบที่สองมูลค่า 2,000 ล้านบาท เพิ่มกำลังผลิตอีกราว 4,000 คันต่อปี

³⁷“อีก 3 ปี ตลาดรถไทยติด ‘ทอปเทน’ โลก” ผู้จัดการรายวัน (กรกฎาคม 2535).

³⁸สัมภาษณ์คุณทัศนีย์ กาญจนพงษ์ ผู้จัดการด้านการวางแผนส่งออก บริษัท โตโยต้ามอเตอร์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพฯ วันที่ 28 มกราคม 2535.

ตารางที่ 7

เปรียบเทียบปริมาณและมูลค่าการส่งออกและนำเข้ารถยนต์ ชิ้นส่วนและอุปกรณ์ ช่วงปี 2534-2535

รายการ	การส่งออก						การนำเข้า						
	ปี 2535		ปี 2535		ปี 2534		ปี 2534		ปี 2535		ปี 2535		
	ปริมาณ	มูลค่า (พันบาท)	ปริมาณ	มูลค่า (พันบาท)	ปริมาณ	มูลค่า (พันบาท)	ปริมาณ	มูลค่า (พันบาท)	ปริมาณ	มูลค่า (พันบาท)	ปริมาณ	มูลค่า (พันบาท)	
1. รถยนต์นั่ง (คัน) ใช้น้ำมันแก๊สโซลีน ใช้น้ำมันดีเซล	10,553	136,9673	1,458	252,790	78,329	8,478,399	121,225	17,762,211	6	1,067	10	2,951	8,014
2. รถยนต์เพื่อการพาณิชย์	275	76,643	709	192,082	9,985	3,811,896	30,235	6,142,877					
3. เครื่องสี่ล้อเครื่องยนต์ ติดตั้ง (หน่วย)	-	-	-	-	356,293	12,033,706	237,540	10,386,072					
4. ตัวถังรวมแค็บ (หน่วย)	980	4,696	2,084	2,287	1,158	52,461	37,280	186,682					
5. ส่วนประกอบ และอุปกรณ์ (คัน)	7,605	896,536	7,990	1,029,224	82,401	12,599,457	64,359	9,437,540					

ที่มา : กรมศุลกากร, คัดลอกจาก ผู้จัดการรายวัน 24 มีนาคม 2536, 25

หมายเหตุ : เป็นข้อมูลช่วง 10 เดือนแรกเท่านั้น

กลุ่มเอ็มเอ็มซีสิทธิผลจำกัด ประกาศลงทุนถึง 14,000 ล้านบาท เพื่อเพิ่มการผลิตรถปีละ 150,000 คันใน 5 ปี ใช้เป็นฐานการผลิตรถมิซูบิชิแชมป์และปิกอัพไซโคลนเพื่อการส่งออก สิทธิผลเป็นบริษัทที่มีแผนการส่งออกชัดเจนโดยมองทั่วโลก เน้นตลาดประชาคมยุโรป ตะวันออกกลาง และอินโดจีน

เมื่อรวมกันแล้วทั้งสามโครงการยักษ์ของสามบริษัทรถยนต์ในเมืองไทย มีการลงทุนเพิ่มไม่ต่ำกว่า 25,000 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วน (Suppliers) อีกหลายสิบลายที่ลงทุนตามผู้ประกอบไปด้วย เช่น ผู้ผลิตชิ้นส่วนของโตโยต้าไม่ต่ำกว่า 40 แห่งขยายการลงทุนตามขณะนี้มากกว่า 10 แห่งที่เซ็นสัญญาตั้งโรงงานตามโตโยต้าที่เกตเวย์ซีดี (ที่จะเชิงเทรา)³⁹ รวมกันแล้วกลุ่มซัพพลายเออร์ที่จะเพิ่มการลงทุนตามบริษัทประกอบรถทั้งสามบริษัทจะลงทุนมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 30,000 ล้านบาท⁴⁰ ตาราง 8 แสดงแผนการลงทุน 3 บริษัทรถยนต์ใหญ่ในประเทศไทย

ไม่เพียงแต่บริษัทผู้ประกอบรถยนต์จะมีการเคลื่อนไหวเท่านั้น วงการผู้นำรถยนต์เข้าก็ขยายตัวคึกคัก ตัวอย่างได้แก่ รถโอเปิล ฟอรัคเซียร่า เอาดีเออ บีเอ็มดับบลิวจากเยอรมนี หรือซีตรองจากฝรั่งเศส จากสวีเดน เป็นต้น รถนำเข้าที่น่าสนใจ ได้แก่ ฮุนไดจากเกาหลีใต้ที่มีผลผลิตสูง (6,000 คันต่อปี) กระทรวงพาณิชย์คาดว่า ปี 2536 มูลค่าการนำเข้ารถยนต์นั่งสูงกว่า 30,000 ล้านบาท ติดอันดับสินค้านำเข้าสำคัญ 10 รายการแรก

แม้รถยนต์นั่งจากต่างประเทศจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ตัวเลขการขาดดุลการค้าของไทยเพิ่มขึ้น แต่ก็น่าจะมีผลดีว่าการกีดกันการค้าอย่างในอดีต เพราะเป็นการสร้างทางเลือกเพิ่มขึ้นแก่ผู้บริโภค และทำให้มีการแข่งขันในการผลิตรถยนต์ในประเทศมากขึ้น จึงจะช่วยยกระดับประสิทธิภาพการผลิตได้ในระยะยาว

³⁹ สัมภาษณ์ คุณวิเชียร พวงภาคศิริ ผู้จัดการแผนกจัดซื้อบริษัทโตโยต้ามอเตอร์ประเทศไทย, 28 มกราคม 2535.

⁴⁰ "พลิกไทยสู่ฐานอุตสาหกรรมรถ สามบริษัทญี่ปุ่นอัดฉีดหมื่นล้าน" ผู้จัดการรายวัน (23 กุมภาพันธ์ 2536) :

ตารางที่ 8

แผนการลงทุนของสามบริษัทรถยนต์ใหญ่ในประเทศไทย

รายละเอียดโครงการ	โตโยต้า	นิสสัน	มิตซูบิชิ
มูลค่าการลงทุน วัตถุประสงค์	9,000 ล้านบาท ฐานการผลิตรถเก๋งที่ และอุตสาหกรรม เกตเวย์ซิตี้ ส่วนฐาน การผลิตที่สำโรงจะมุ่ง ผลิตปิกอัพ	2,000 ล้านบาท ฐานการผลิตรถเก๋งที่ โรงงานประกอบ 2 แห่ง	14,000 ล้านบาท ฐานการผลิตรถเก๋ง และปิกอัพในโรงงาน นิคมอุตสาหกรรม แหลมฉบัง
ระยะเวลา กำลังการผลิตสูงสุด	ภายในระยะเวลา 5 ปี ระยะต้น 200,000 คัน/ปี	ภายในปีนี้ รวมกำลังการผลิต 2 โรงงาน	ภายในระยะเวลา 7 ปี ระยะต้น 217,000 คัน/ปี
ทั้งโครงการเก่า-ใหม่	ปลายโครงการ 500,000 คัน/ปี		
ตลาดส่งออก	ขึ้นส่วน อเมริกาใต้ โปรตุเกส ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ อาเซียน เยอรมนี ฟินแลนด์ ไต้หวัน อังกฤษ กรีซ ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม อิตาลี ฝรั่งเศส รถ CBU อินโดจีน บางประเทศ ปากีสถาน	ขึ้นส่วน อาเซียน ไต้หวัน	ขึ้นส่วน โปรตุเกส กลุ่มอาเซียน รถ CBU อเมริกา (คาดว่าจะปิกอัพ) อิสราเอล ตุรกี แคนาดา กลุ่มอีซี อินโดจีนบางประเทศ ไซปรัส

รายละเอียดโครงการ	โดยดำ	นิสสัน	มิตซูบิชิ
มูลค่าการส่งออก	<p>ขึ้นส่วน</p> <p>ปี 2535 240 ล้านบาท</p> <p>ปี 2536 400 ล้านบาท</p>		<p>ขึ้นส่วน N.A.</p> <p>รถ CBU โครงการ</p> <p>3 ปี ส่งออกรถ</p> <p>20,000 คัน</p> <p>โครงการ 7 ปี</p> <p>ส่งออกรถ</p> <p>534,000 คัน</p>
การลงทุนของ ซับพลายเออร์	<p>รถ CBU อยู่ในช่วงต้น</p> <p>ของการทำตลาด</p> <p>40 ราย ยังประเมิน</p> <p>มูลค่าไม่ได้</p>	<p>รถ CBU</p> <p>ยังไม่แน่นอน</p> <p>ส่วนใหญ่เป็นการ</p> <p>ลงทุนของบริษัท</p> <p>ผลิตขึ้นส่วน</p> <p>ในกลุ่มสยาม</p>	<p>11 โครงการ</p> <p>2,115 ล้านบาท</p>

ที่มา : ผู้จัดการรายวัน 23 กุมภาพันธ์ หน้า 25

9. อนาคตของอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศไทย

ตลาดรถยนต์ในประเทศไทยกลายเป็นแหล่งที่สร้างความฝันที่สวยสดงดงามแก่ผู้อยู่ในวงการอุตสาหกรรมรถยนต์ ญี่ปุ่นยังเป็นผู้ที่ครองตลาดรถยนต์ถึง 80% ของไทย และแนวโน้มนี้ไม่มีทีท่าจะลดลงแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ตลาดรถยนต์ไทยจะเป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูงทั้งจากบริษัทผู้ประกอบการในประเทศและจากรถนำเข้า อันเป็นผลมาจากนโยบายการเปิดเสรีรถยนต์ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา

กรณีศึกษาอุตสาหกรรมรถยนต์ของไทยในรายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า นโยบายและมาตรการอุตสาหกรรมรถยนต์ในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะการคุ้มครองการประกอบรถยนต์ภายในประเทศ และการบังคับใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตในประเทศเป็นมาตรการที่ให้ประโยชน์แก่ผู้ประกอบการโดยเฉพาอย่างยิ่งบริษัทญี่ปุ่นอย่างมาก นโยบายปกป้องตลาดภายในประเทศ (นับตั้งแต่ปี 2521-2534) ทำให้บริษัทรถยนต์ญี่ปุ่นในประเทศเติบโตและขยายกำลังการผลิตมากขึ้น ผลกระทบที่ตามมาก็คือ ราคาในตลาดแพงขึ้น และผู้ใช้ต้องแบกภาระตลอดมา

มาตรการการคุ้มครองตลาดภายในถูกนำมาใช้แลกเปลี่ยนกับการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศ (และรัฐบาลเห็นว่าคุ้มค่าการแลกเปลี่ยน โดยให้ประชาชนแบกภาระซื้อรถแพง) มีผลให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องที่

สำคัญคืออุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์ขยายตัวอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Donor และพัชรี สิโรต ซึ่งเห็นว่า อุตสาหกรรมชิ้นส่วนของไทย (หุ้นคนไทย 100%) มีเทคโนโลยีต่ำ โอกาสในการเรียนรู้เทคโนโลยีจากญี่ปุ่นมีจำกัด อย่างไรก็ตาม การตั้งชมรมความร่วมมือของบริษัทผู้ผลิต เช่น TOYOTA Cooperation Club หรือ ISUZU Cooperation Club ฯลฯ มีส่วนช่วยในการถ่ายทอดเทคโนโลยีไม่น้อย⁴¹

อุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์มีแนวโน้มจะเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ แต่อุตสาหกรรมชิ้นส่วนที่เป็นกิจการร่วมลงทุนญี่ปุ่น-ไทยจะเติบโตได้ดีกว่า มาตรการการลงทุนที่เกี่ยวกับการค้า (Trade-Related Investment Measures= TRIMS) อันเป็นผลมาจากข้อตกลงทางการค้าและภาษีศุลกากร (GATT) ที่มีการระบุงการยกเลิกข้อบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ จะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์ 400 กว่ารายในประเทศ ซึ่งทำการผลิตเพื่อป้อนผู้ประกอบการภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ การยกเลิกข้อบังคับการใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ (ปัจจุบันมีอัตราส่วน 54%) จะทำให้ผู้ประกอบการอาจเลือกนำเข้าชิ้นส่วนแทน⁴² ผู้ยุโรปคือ ผู้ผลิตชิ้นส่วนร่วมทุน ส่วนผู้ผลิตไทยอาจเลือกผลิตเฉพาะชิ้นส่วนบางอย่างที่ญี่ปุ่นไม่ยอมผลิต คือ งานเสี่ยง งานหนัก และงานสกปรก⁴³ และต้องปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงให้ได้ หลาย ๆ บริษัทวางแผนจะย้ายแหล่งผลิตเดิมเข้าไปอยู่ในบริเวณโรงงานผลิตยักษ์ใหญ่ เช่น โรงงาน TOYOTA ที่เกตเวย์ ที่ฉะเชิงเทรา เนื้อที่ 1,000 ไร่ มูลค่า 2 พันล้านบาท จะมีบริษัทชิ้นส่วนตามไปอยู่ด้วยประมาณ 20 บริษัท⁴⁴

รัฐบาลไทยเองก็ได้มีการปรับตัวเพื่อรับกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้สร้างโครงการเชื่อมโยงอุตสาหกรรมพื้นฐานและชั้นปลายเข้าด้วยกัน เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมครบวงจรในระยะยาว (โครงการ BUILD) มีการอนุมัติการส่งเสริมโครงการผลิตชิ้นส่วนและอะไหล่ และชิ้นส่วนรถยนต์ก็อยู่ในรายการที่ได้รับการส่งเสริมด้วย⁴⁵ รัฐบาลยังมีมาตรการการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากร โดยลดอัตราภาษีวัตถุดิบ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้⁴⁶

อย่างไรก็ตาม บทบาทรัฐบาลไทยในอุตสาหกรรมรถยนต์คงจะลดลงจากที่เคยมีในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการบังคับใช้ชิ้นส่วนในประเทศมีแนวโน้มจะยกเลิกไป ภาคเอกชนจะเป็นผู้จัดการในอุตสาหกรรมนี้ ในอดีตภาคเอกชนชาวญี่ปุ่นแทบจะผูกขาดอุตสาหกรรมไว้ ในอนาคตญี่ปุ่นยังคงมีบทบาทสูง แม้จะพบกับคู่แข่งชั้นนำยุโรป อเมริกัน และเกาหลีมากขึ้นก็ตาม

⁴¹ Richard Doner และพัชรี สิโรต สัมภาษณ์ตัวแทน Toyota Motor (Thailand) เรื่อง Subcontracting ในอุตสาหกรรมรถยนต์ วันที่ 28 มกราคม 2536 เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการวิจัยเรื่องนี้เสนอต่อ USAID

⁴² การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย คัดมาจาก "ชิ้นส่วนรถยนต์โดนหางเลข 'ทริมส์'" ผู้จัดการรายสัปดาห์ 17-27 สิงหาคม 2535, หน้า 29.

⁴³ เพิ่งอ้าง.

⁴⁴ "ยื่นโรงงานโตโยต้านิคมฯ เกตเวย์ไม่ล้ม," ผู้จัดการรายวัน (10 สิงหาคม 2535).

⁴⁵ "บีไอเอสของโครงการ 'BUILD' เพื่อส่งเสริมการผลิตชิ้นส่วน" ผู้จัดการรายวัน (11-12 กรกฎาคม 2535)

⁴⁶ "คลังคุยปรับภาษีวัตถุดิบ อุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วน" เดลินิวส์ (14 เมษายน 2536): 9.

รหัสเอกสารวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ร่วมกับ

โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ

สถาบันนโยบายศึกษา

รหัส	ลส. 000	นโยบายศึกษา
	ลส. 100	เอกสารการสัมมนาหรือการประชุมทางวิชาการ
	ลส. 200	ระบบราชการและภาครัฐบาล
	ลส. 300	การบริหารการคลัง
	ลส. 400	งบประมาณแผ่นดิน
	ลส. 500	ภาษีอากรและรายได้รัฐบาล
	ลส. 600	หนี้สาธารณะ
	ลส. 700	การคลังท้องถิ่น
	ลส. 800	รัฐวิสาหกิจ
	ลส. 900	มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ

รายชื่อเอกสารวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ร่วมกับ
สถาบันนโยบายศึกษา

- เอกสารวิชาการหมายเลข ลส 001 นโยบายสิ่งแวดล้อมในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
 ปธาน สุวรรณมงคล
 พฤศจิกายน 2536
- เอกสารวิชาการหมายเลข ลส 401 ลักษณะการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536
 ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์
 ตุลาคม 2536
- เอกสารวิชาการหมายเลข ลส 501 ภาษีรถยนต์และอุตสาหกรรมรถยนต์
 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ)
 ธันวาคม 2536

**รายชื่อหนังสือและเอกสารวิชาการที่จัดพิมพ์แล้ว
โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ
สถาบันนโยบายศึกษา**

ก. หนังสือ

1. รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ และกัลยา อุดมวิทิต (บรรณาธิการ)
มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ
ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
(สิงหาคม 2531-กุมภาพันธ์ 2534)
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มกราคม 2536
2. รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ และวิมลรัตน์ สุขเจริญ
การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและมาตรการการคลัง
ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
(สิงหาคม 2531-กุมภาพันธ์ 2534)
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีนาคม 2536
3. รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ และวิมลรัตน์ สุขเจริญ
การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและมาตรการการคลัง
ยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(มีนาคม 2534-พฤษภาคม 2535)
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กุมภาพันธ์ 2536

ข. เอกสารวิชาการ

- | | | |
|----------------------|-----|--|
| เอกสารวิชาการหมายเลข | 101 | นโยบายการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2529-2535
ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ |
| เอกสารวิชาการหมายเลข | 102 | งบประมาณแผ่นดิน 2535 : บทวิเคราะห์
งบประมาณรายจ่าย
อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ |
| เอกสารวิชาการหมายเลข | 103 | งบประมาณแผ่นดิน 2535 : โครงสร้างและ
นโยบายรายได้
ศุภรัตน์ ควัฒน์กุล |
| เอกสารวิชาการหมายเลข | 201 | ลำดับเหตุการณ์สำคัญของเศรษฐกิจไทย
มกราคม-พฤษภาคม 2535
จารุวรรณ เรืองจ้อย |
| เอกสารวิชาการหมายเลข | 202 | ลำดับเหตุการณ์สำคัญของเศรษฐกิจไทย
มิถุนายน-กันยายน 2535
บัณฑิต จันทรโรจนกิจ |
| เอกสารวิชาการหมายเลข | 301 | มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ
มกราคม-พฤษภาคม 2535 |
| เอกสารวิชาการหมายเลข | 401 | การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและมาตรการทางการคลัง
มกราคม-พฤษภาคม 2535
วิมลรัตน์ สุขเจริญ |
| เอกสารวิชาการหมายเลข | 501 | รัฐวิสาหกิจยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(มีนาคม 2534 - เมษายน 2535) :
บริษัท การบินไทย จำกัด
บัณฑิต จันทรโรจนกิจ |

- เอกสารวิชาการหมายเลข 502 รัฐวิสาหกิจยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(มีนาคม 2534 - เมษายน 2535)
รัฐวิสาหกิจด้านเกษตรกรรม
จิตติมา คุปตานนท์
บัณฑิต จันทรโรจนกิจ
สมศรี ฉัตรสกุลวิไล
- เอกสารวิชาการหมายเลข 503 รัฐวิสาหกิจยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(มีนาคม 2534 - เมษายน 2535)
รัฐวิสาหกิจด้านการขนส่งและคมนาคม
จิตติมา คุปตานนท์
บัณฑิต จันทรโรจนกิจ
วิมลรัตน์ สุขเจริญ
สมศรี ฉัตรสกุลวิไล
- เอกสารวิชาการหมายเลข 601 ภาชีอกรในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(มีนาคม 2534 - เมษายน 2535)
จิตติมา คุปตานนท์
- เอกสารวิชาการหมายเลข 801 ภาครัฐบาลในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(มีนาคม 2534 - เมษายน 2535)
วิมลรัตน์ สุขเจริญ

สถาบันนโยบายศึกษา

ที่อยู่ 1041 ชั้น 3 ถนนพหลโยธิน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 270-1015 270-1016
271-4838 271-4339
โทรสาร 271-4842



พิมพ์ที่

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทร. 224-1350 แฟกซ์ 224-7358

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา อรุณี อินทรสุขศรี

พ.ศ. 2537

