

บทสรุป

บทที่ 1 บทนำ

การส่งออกในปัจจุบันนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย จึงมีการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการหรือนโยบายในด้านต่างๆ กล่าวคือ มาตรการทางการเงินหรือนโยบายทางการเงิน โดยการให้สินเชื่อแก่ผู้ส่งออกในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และสินเชื่อเพื่อเตรียมการส่งออก ส่วนการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทาง การคลังหรือนโยบายการคลัง โดยการลดอัตราภาษีศุลกากร หรือยกเว้นการเก็บอากรขาเข้าและขาออกแก่ของที่นำเข้ามาเพื่อผลิตส่งออก หรือเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก การส่งเสริมการส่งออกยังขยายไปถึงภาษีสรรพสามิตและภาษีอื่นๆ ด้วย ส่วนการส่งเสริมการส่งออกด้วย มาตรการอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร เช่น ใช้การเจรจาการค้าเป็นตัวนำในการเปิดตลาด

สำหรับประเทศไทย การส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรมีการพัฒนา และมีปัญหาดังนี้ คือ กฎหมายศุลกากรและกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรในระยะต้น ยังไม่มี บทบัญญัติเรื่องส่งเสริมการส่งออก การส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรเริ่มมี ปรากฏตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 13) พุทธศักราช 2499 มาตรา 3 ที่ให้เพิ่มความเป็น มาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 โดยให้คืนอากรเจ็ด ในแปดส่วนสำหรับของนำเข้ามาผลิต หรือผสม หรือประกอบ เป็นของส่งออก นับจากนั้นมาได้มี การตรากฎหมายขึ้นหลายฉบับ มีทั้งที่อยู่ในความรับผิดชอบของศุลกากรและอยู่ในความรับผิดชอบ ของหน่วยงานอื่น และมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวมาโดยตลอด ซึ่งมีประเด็นเรื่อง การส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรรวมอยู่ด้วย ล่าสุดมีการตราพระราชบัญญัติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตาม “ความ ตกลงมาร์ราเกชจัดตั้งองค์การการค้าโลก” ซึ่งมีภาคผนวกต่างๆ ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม อันมี ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ และความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อ 6 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ค.ศ. 1994 รวมอยู่ด้วย

ปัจจุบันการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรของประเทศไทย มี ปรากฏตามกฎหมายดังต่อไปนี้คือ พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง

ประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524

โดยหลักแล้วการนำเข้าหรือส่งออกจะต้องบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายศุลกากร กฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ของนำเข้าที่เสียภาษีแล้วหากผลิตส่งออกผู้นำเข้าจะได้รับการคืนอากรตามกฎหมายศุลกากร หากมีการนำเข้าตามกฎหมายพิเศษต้องบังคับไปตามกฎหมายนั้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 หรือพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงต้องพิจารณาถึงความเกี่ยวข้องกับกฎหมายศุลกากรและกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรด้วย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติได้มีการใช้พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 บังคับกับกฎหมายดังกล่าวเพื่อส่งเสริมการส่งออกตามกฎหมายศุลกากร โดยกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจกระทำการเช่นนั้นได้ จึงเป็นปัญหาอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรฉบับต่างๆ นอกจากมีปัญหาต่างๆ อันเกิดจากความบกพร่องของบทบัญญัติของกฎหมายศุลกากรที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากร ยังมีปัญหาการใช้พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ไปในทางส่งเสริมการส่งออกให้ใช้บังคับกับกฎหมายว่าด้วยศุลกากร โดยพระราชกำหนดพิกัดฯ ไม่ได้บัญญัติให้กระทำการเช่นนั้นได้ และการดำเนินการดังกล่าวขัดแย้งกับกฎหมายว่าด้วยศุลกากร โดยการออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ดังนั้น จึงสมควรศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรตามกฎหมายศุลกากร อันจะเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายศุลกากรในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกให้เหมาะสมกับการค้าระหว่างประเทศต่อไป

บทนี้จะกล่าวถึงปัญหาของการส่งเสริมการส่งออกด้วยอากรศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทย ดังนี้

1. รูปแบบคลังสินค้าทัณฑ์บนแคบไป

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 3 (3.5) (3.5.1) ของประกาศนี้ ให้ยกเว้นอากรศุลกากรแก่ของตามมาตรา 19 ทวิ หรือมาตรา 19 ตริ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรยังไม่เกิน 1 ปี โดยให้เข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บนได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่สามารถออกประกาศกระทรวงการคลังข้อ 3 (3.5) (3.5.1) ได้ เพราะ ขัดต่อ

พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 มาตรา 19 จัตวา ที่อนุญาตให้ของตาม มาตรา 19 ทวิ โอนเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บนได้อยู่แล้ว

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลด อัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 3 (3.5) (3.5.2) ของประกาศนี้ ให้ยกเว้นอากรแก่ ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและได้รับยกเว้นอากรขาเข้าตามกฎหมายว่าด้วย การส่งเสริมการ ลงทุน และของนั้นต้องจำหน่ายให้แก่คลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าเพื่อใช้ในการผลิต สินค้าส่งออกโดยมีหลักฐานยินยอมจากหน่วยงานที่ให้สิทธิประโยชน์อยู่เดิม ผู้เขียนเห็นว่าประกาศ ข้อ 3 (3.5) (3.5.2) ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 88 วรรคสาม และมาตรา 97 นว และขัดแย้งกับ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลด อัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 3 (3.9) ของประกาศนี้ ให้ยกเว้นอากรแก่ เครื่องจักร ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบเครื่องจักร รวมถึงเครื่องมือและเครื่องใช้ที่ใช้ กับเครื่องจักรดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นของตามพิกัดประเภทใดที่อธิบดีกรมศุลกากรอนุญาตให้นำเข้ามา เพื่อใช้ทำการผลิตสินค้าในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ประกาศกระทรวงการคลังข้อ 3 (3.9) ขัดต่อพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 8 ทวิ (2) และมาตรา 87

5. มาตรา 97 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 บัญญัติถึง กรณีใดที่จะนำของเข้าเขตปลอดอากรได้ แต่กฎหมายศุลกากรไม่มีบทบัญญัติให้ของที่ได้รับยกเว้น หรือคืนเงินอากรเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าได้

6. เขตปลอดอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มี บทบัญญัติบางมาตราที่การส่งเสริมการส่งออกซึ่งในเรื่องคลังสินค้าทัณฑ์บนมิได้บัญญัติไว้คือ มาตรา 97 ฉ มาตรา 97 สัตต

7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลด อัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 3 (3.6) ของประกาศนี้ ให้ยกเว้นอากรแก่เศษ วัสดุดิบ หรือของที่เสียหายหรือใช้ไม่ได้ ที่เกิดหรือที่จะใช้ในการผลิต ผสม หรือ ประกอบใน

คลังสินค้าที่บนประเภทโรงผลิตสินค้าที่ทำลายตามระเบียบพิธีการที่กรมศุลกากรกำหนด ประกาศข้อ 3 (3.6) ขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ในเรื่องคลังสินค้าที่บนตามมาตรา 87 และมาตรา 88 และยังขัดต่อ หลักการจัดเก็บอากรตามมาตรา 10 ทวิ ด้วย

8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลด อัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 3 (3.7) ของประกาศนี้ ให้ยกเว้นอากรแก่ของที่ นำเข้าเก็บรักษาไว้ในคลังสินค้าที่บนตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ซึ่งเสียหรือเสื่อมคุณภาพที่ทำลายตามระเบียบพิธีการที่กรมศุลกากร กำหนด ประกาศข้อ 3 (3.7) ขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งคลังสินค้าที่บนและหลักการจัดเก็บอากร ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับที่กล่าวไว้ ในข้อ 7 ที่เพิ่งกล่าวข้างต้น

9. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลด อัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 2 (10) ของประกาศนี้ ให้ลดอัตราอากรสำหรับ “ของไม่ว่าจะจัดอยู่ในพิกัดประเภทใดที่นำเข้ามาใช้ผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุเพื่อส่งออกไป นอกราชอาณาจักรภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นำเข้า แล้วขอคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ศุลกากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543” นั้น ขัดต่อหลักการจัดเก็บอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตราต่างๆ คือ ขัดต่อมาตรา 10 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 41 จึงเห็นได้ว่า การที่ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวข้างต้นข้อ 2 (10) (10.1) ให้ลดอัตราอากรลงเหลือกึ่งหนึ่งของอัตราที่เรียกเก็บเป็นการทั่วไป โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่ระบุใน (10.1) กก็ดี หรือประกาศ กระทรวงการคลังข้อ 2 (10) (10.2) ให้ลดลงเหลือร้อยละ 5 ของอัตราที่เรียกเก็บเป็นการทั่วไป โดยผู้นำของเข้าต้องมีคุณสมบัติตามที่ระบุใน (10.2) กก็ดี เป็นการออกประกาศกระทรวงการคลัง ขัดกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ดังกล่าวแล้ว

10. กิจกรรมตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 มีเหมือนกับกิจกรรมตามมาตรา 8 ทวิ (2) แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 คือกิจกรรมการผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุ ด้วยของที่นำเข้า ส่วนกิจกรรมของมาตรา 8 ทวิ (2) คือดำเนินการอย่างอื่นกับของนั้น ไม่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 19 ทวิ

11. การนำวัตถุดิบภายในประเทศเข้าไปสู่คลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อผลิตผสม ประกอบ หรือดำเนินการอื่นๆ กับของที่นำเข้า เมื่อมีการปล่อยของนั้นออกไปสู่การบริโภคภายในประเทศ ปัญหาที่ว่าของนั้นจะมีราคาเท่าใดและจะใช้หลักใดในการพิจารณา พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มิได้บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 52/1 บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้

12. พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 88 วรรคสาม (ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน) บัญญัติให้ปล่อยของออกจากคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้นำของเข้าตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ดังนี้ การปล่อยของเพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้นำของเข้าตามมาตรา 19 และมาตรา 19 ตริ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 จึงมิได้ถือว่าของที่ปล่อยออกจากคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้นส่งออกนอกราชอาณาจักร อันจะทำให้ได้รับยกเว้นอากร

13. พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 97 อัญญา บัญญัติถึงรูปแบบการนำของเข้าในเขตปลอดอากรแคบไป มาตรา 97 อัญญาใช้กับกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ของใดได้รับยกเว้นหรือคืนเงินอากรเมื่อส่งออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งหมายถึงกรณีของปล่อยออกจากคลังสินค้าทัณฑ์บน ซึ่งกฎหมายให้ยกเว้นอากร หรือของตามมาตรา 19 และมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ซึ่งหากส่งออกจะได้รับการคืนอากร แต่ถ้านำของนั้นเข้าไปในเขตปลอดอากร ให้ได้รับยกเว้นอากรหรือคืนเงินอากร โดยถือว่าของนั้นได้ส่งออกนอกราชอาณาจักรในเวลาที่ได้นำของเช่นนั้นเข้าไปในเขตปลอดอากร ดังนั้นมาตรา 97 อัญญา จึงไม่คลุมถึงการคืนหลักประกันตามมาตรา 19 ตริ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482

14. พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 บัญญัติถึงรูปแบบการนำของออกจากเขตปลอดอากรไว้ในมาตรา 97 นว ซึ่งแคบเกินไป เพราะมาตรา 97 นว วรรคหนึ่ง กล่าวถึงการปล่อยของจากเขตปลอดอากรจำหน่ายให้แก่ผู้นำของเข้าตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 จึงไม่คลุมถึงกรณีตามมาตรา 19 และมาตรา 19 ตริ แห่งกฎหมายดังกล่าว

15. มาตรา 19 ตริ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ใช้บังคับกับของที่ส่งออกไปยังเมืองต่างประเทศหรือส่งไปเป็นของใช้สิ้นเปลืองในเรือเดินทางไปเมืองต่างประเทศ “ที่ได้ผลิต หรือผสม หรือประกอบ หรือบรรจุด้วยของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร” ซึ่งแคบไปเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469

มาตรา 8 ทวิ (2) ที่อธิบดีมีอำนาจอนุมัติให้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนสำหรับการผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการอื่นใดกับของที่นำเข้ามาและเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น

การส่งเสริมการส่งออกในอุดมคติเป็นอย่างไร ไม่มีข้อมูลทางวิชาการระบุถึง อย่างไรก็ตาม ย่อมเห็นได้ในตัวเองว่า การส่งเสริมการส่งออกนั้นต้องบรรลุวัตถุประสงค์ของการส่งเสริม นั่นเอง คือทำให้มีการส่งออกได้มากขึ้น และสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ ประเทศอื่นนั้นก็ ย่อมคิดเห็นไปในทำนองนี้เช่นเดียวกัน ดังนั้นการส่งเสริมการส่งออกในอุดมคติจะเป็นอย่างไรนั้นก็ เป็นไปตามนัยที่กล่าวข้างต้นโดยอยู่ในกรอบของความตกลงระหว่างประเทศ ส่วนการส่งเสริม การส่งออกด้วยมาตรการทางอากาศศุลกากรที่เหมาะสมในอุดมคติควรเป็นเช่นไรนั้น ย่อมเป็น เช่นเดียวกับการส่งเสริมการส่งออกในอุดมคติ ระบบการส่งเสริมการส่งออกที่ดีต้องรวดเร็ว ถูกต้อง ไม่เป็นภาระของเอกชน ต้นทุนในการส่งเสริมการส่งออกต่ำแข่งขันกับประเทศอื่นได้ เป็นการ ส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากาศ รัฐต้องยอมสูญเสียรายได้เพื่อให้การนำเข้าวัตถุดิบ ฯลฯ มีต้นทุนต่ำและสามารถผลิตสินค้าส่งออกไปแข่งขันกับสินค้าส่งออกของประเทศอื่นได้ การเคลื่อนย้ายของจากพิธีการหนึ่งไปสู่อีกพิธีการหนึ่งต้องรวดเร็ว ดังบัญญัติไว้ในอนุสัญญา เกี่ยวโต (ฉบับแก้ไข) ระบบการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากาศศุลกากรยังมีความ บกพร่อง เพราะไม่เป็นไปตามการส่งเสริมการส่งออกด้วยอากาศที่เป็นอุดมคติ บทกฎหมายศุลกากร ของประเทศไทยตลอดจนประกาศกระทรวงการคลังยังไม่อาจสนองตอบต่ออุดมคติดังกล่าวได้ กฎหมายศุลกากรของประเทศไทยเน้นการยกเว้นอากาศศุลกากร โดยไม่ค่อยคำนึงถึงภาษีอากร อย่างอื่น ตลอดจนการเคลื่อนย้ายสินค้าจากพิธีการหนึ่งไปสู่พิธีการอื่นยังทำได้บ้าง แต่มีข้อจำกัด ในบางพิธีการ ซึ่งยังไม่เป็นไปตามอนุสัญญาเกี่ยวโต (ฉบับแก้ไข) ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวพอจะ กล่าวได้ว่าเป็นการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากาศที่ใกล้เคียงกับการส่งเสริมการส่งออก ด้วยมาตรการทางอากาศที่เป็นอุดมคติ

บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออก และการดำเนินการของประเทศต่าง ๆ

กล่าวโดยย่อ การส่งเสริมการส่งออกของประเทศต่างๆ ด้วยมาตรการทางอากาศ ศุลกากรมีสองแนวทาง แนวทางหนึ่ง คือการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากาศศุลกากร โดยศุลกากรของประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยใช้กฎหมายศุลกากรของประเทศนั้นๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศจอร์แดน และประเทศกานา แนวทางที่สอง เป็นการส่งเสริมการลงทุน โดยตรงโดยประเทศต่างๆ โดยใช้กฎหมายการลงทุน โดยมีเรื่องส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการ

ทางอาคารศุลกากร ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิและประโยชน์ทางอากรรวมอยู่ด้วย นอกจากนี้ในกฎหมายดังกล่าวยังมีสิทธิและประโยชน์ที่มีใช้ทางอากร เช่น กรณีของประเทศฟิลิปปินส์ ให้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคที่เป็นต่างชาติเข้ามาดำเนินงานในบริษัทที่ตั้งอยู่ในเขตการผลิตเพื่อการส่งออกได้เป็นจำนวนไม่เกินกว่าร้อยละ 5 ของพนักงานทั้งหมดในแต่ละประเภท

การส่งเสริมการส่งออกในอุดมคติย่อมหมายถึงการส่งเสริมการส่งออกด้วยการใช้มาตรการหรือนโยบายต่างๆ ทั้งหมดไปพร้อมๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการหรือนโยบายทางการเงิน มาตรการหรือนโยบายทางการคลัง หรือมาตรการหรือนโยบายอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการเงินและการคลัง เพื่อให้มีการส่งออกได้มากขึ้น แข่งขันกับประเทศอื่นได้ ในบทที่ 2 นี้ ข้อมูลไม่เพียงพอที่จะชี้ว่าประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการไปใกล้เคียงหรือเท่ากับการส่งเสริมการส่งออกที่เป็นอุดมคติ หรือการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรที่เหมาะสมเป็นอุดมคติหรือไม่ แต่ผู้เขียนเชื่อว่าแต่ละประเทศต่างก็แข่งขันกันในเรื่องการส่งเสริมการส่งออกอย่างเต็มที่เพื่อความอยู่รอดของประเทศตนเอง จึงพออนุมานได้ว่าการส่งเสริมการส่งออกของประเทศต่างๆ ใกล้เคียงกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรที่เหมาะสมในอุดมคติ

บทที่ 3 มาตรการทางศุลกากรเพื่อส่งเสริมการส่งออกตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน (ฉบับแก้ไข)

การส่งเสริมการส่งออกเป็นที่ยอมรับและมีการปฏิบัติในนานาประเทศมานานแล้ว จนกระทั่งได้มีการเจรจกันมาเป็นเวลานานจนเกิดอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน (อนุสัญญาเกียวโต ค.ศ. 1974) และมีการพัฒนาต่อมาเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน (ฉบับแก้ไข) หรือที่เรียกกันว่าอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข)

อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) มีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกทางการค้าภายใต้พิธีการศุลกากรที่เหมือนกัน นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มบทบัญญัติต่างๆ ขึ้น เพื่อให้สนองตอบต่อสภาพการณ์ทางการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน เช่น การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า อนึ่ง อนุสัญญายังมีวัตถุประสงค์ให้ศุลกากรให้สามารถอำนวยความสะดวกทางการค้าได้อย่างสอดคล้องกับการควบคุมทางศุลกากร

อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออก คือ การคืนอากร เขตปลอดอากร คลังสินค้าศุลกากร การส่งของออกไปชั่วคราวเพื่อผ่านกระบวนการผลิตนอกราชอาณาจักร และการนำของเข้ามาผ่านกระบวนการผลิตภายในประเทศ

อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกที่นำมาใช้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายศุลกากรได้คือ จากแนวปฏิบัติของเอกสารแนบ 3 ของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะ เอฟ บทที่ 3 มาตรฐาน 2 วรรค 2 ศุลกากรอาจจะยกเว้นการเก็บภาษีภายใน เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีการขายแก่ของที่นำเข้ามาเพื่อจะดำเนินการภายใต้พิธีการคืนอากรได้ อีกกรณีหนึ่งคือ การนำของเข้าชั่วคราวโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องส่งกลับออกไป หรือของที่นำเข้ามาผ่านกระบวนการผลิตในประเทศ (Inward Processing) อาจได้รับอนุญาตให้นำเข้าเก็บในคลังสินค้าได้เช่นกัน ภายใต้เงื่อนไขว่าจะส่งของนั้นออกไปหรือจะจำหน่ายตามที่จะมีอำนาจ หรือเข้าสู่พิธีการศุลกากรอื่นๆ เช่น Transit หรือใช้บริโภคภายในประเทศ ซึ่งกรณีข้างต้นให้ถือว่าเงื่อนไขในการส่งกลับออกไปซึ่งของนำเข้ามาชั่วคราว หรือเงื่อนไขในการส่งออกสำหรับของที่นำเข้ามาผ่านกระบวนการผลิตในประเทศ (Inward Processing) ได้ครบถ้วนแล้ว เมื่อของนั้นได้รับอนุญาตให้เก็บในคลังสินค้า ซึ่งเป็นไปตามเอกสารแนบ 3 ของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะ F บทที่ 1 ข้อแนะนำในการปฏิบัติข้อ 8 นอกจากนี้ ตามเอกสารแนบ 3 ของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะ F บทที่ 1 มาตรฐาน 3 กรณีการนำของเข้ามาผ่านกระบวนการผลิตภายในประเทศ จะต้องไม่จำกัดอยู่ที่ของนำเข้ามาโดยตรงเท่านั้น ดังนี้ จึงอาจเป็นของที่อยู่ภายใต้พิธีการศุลกากรอื่นๆ มาแล้วก็ได้ กรณีของนำเข้ามาชั่วคราวและของผ่านแดนย่อมเป็นของที่ผ่านพิธีการศุลกากรอื่นมาแล้ว มาตรฐาน 3 นี้ ย่อมให้ของดังกล่าวผ่านกระบวนการผลิตภายในประเทศได้ ในเรื่องนี้ของนำเข้ามาชั่วคราวและของผ่านแดนตามกฎหมายศุลกากรฉบับต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้ทำตามมาตรฐาน 3 ได้ อีกกรณีหนึ่งคือ การส่งของออกไปชั่วคราวเพื่อผ่านกระบวนการผลิตนอกราชอาณาจักร ซึ่งมีบทนิยามว่าเป็น “พิธีการศุลกากรสำหรับการส่งของที่หมุนเวียนได้โดยเสรีในอาณาเขตศุลกากรออกไปชั่วคราวเพื่อทำการผลิต การผ่านกระบวนการหรือซ่อม ณ ต่างประเทศ แล้วนำกลับเข้ามาโดยได้รับการยกเว้นอากรศุลกากรและภาษีอื่นทั้งหมดหรือบางส่วน” อันกำหนดไว้ในเอกสารแนบ 3 ของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ภาคผนวกเฉพาะ เอฟ บทที่ 2

**บทที่ 4 มาตรการส่งเสริมการส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน
กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและกฎหมาย
ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกที่ผลิตในราชอาณาจักร**

การส่งเสริมการส่งออกมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หลายฉบับ แต่ในบทที่ 4 นี้ จะกล่าวถึง เฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการลงทุน เพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) ดังนี้ กฎหมายดังกล่าวนอกจากจะมีบทบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรแล้ว ยังมีสิทธิและประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร เช่น สิทธิและประโยชน์ในเรื่องการเข้าเมืองและการทำงานของคนต่างด้าว สิทธิและประโยชน์ในเรื่องการนำหรือส่งเงินออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นเงินตราต่างประเทศที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยผู้ลงทุนและเงินปันผล หรือผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากเงินทุนนั้น ตลอดจนสิทธิและประโยชน์ในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินสำหรับกิจกรรมต่างๆ ตามกฎหมาย การลงทุนดังกล่าว สิทธิและประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากรนี้เป็นสิ่งจำเป็น เพราะนักลงทุนต่างชาติเมื่อได้กำไรก็ย่อมต้องการส่งเงินตราต่างประเทศออกไปนอกราชอาณาจักร การเข้ามาลงทุนก็ต้องนำคนต่างด้าวเข้ามาด้วยในฐานะผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น ส่วนพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายช่วยเหลือผู้ส่งออก โดยลดภาระภาษีอากรทางอ้อมซึ่งมีอยู่ในต้นทุนการผลิต โดยการจ่ายเงินเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกให้ในรูปบัตรภาษี ซึ่งสามารถนำไปใช้เพื่อชำระค่าภาษีสำหรับ 3 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมศุลกากร กรมสรรพากร และกรมสรรพสามิต

บทที่ 5 นโยบายหรือมาตรการส่งเสริมการส่งออกในประเทศไทย

นโยบายหรือมาตรการส่งเสริมการส่งออกในประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วย การส่งเสริมการส่งออกในสามรูปแบบ คือ การส่งเสริมการส่งออกด้วยนโยบายหรือมาตรการที่ไม่เกี่ยวกับนโยบายหรือมาตรการทางการเงินและการคลัง นโยบายหรือมาตรการทางการเงิน และนโยบายหรือมาตรการทางการคลัง ตัวอย่างของรูปแบบแรกของนโยบายหรือมาตรการคือ ใช้การเจรจาการค้าเพื่อเปิดตลาดและแก้ไขปัญหาการกีดกันทางการค้าในทุกๆระดับ ตัวอย่างของ

รูปแบบที่สองของนโยบายหรือมาตรการคือ การให้สินเชื่อแก่ผู้ส่งออกในอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นพิเศษ ส่วนตัวอย่างของรูปแบบที่สามของนโยบายหรือมาตรการทางการคลัง เช่น การลดอัตราภาษีศุลกากร หรือยกเว้นการเก็บอากรขาเข้าและขาออกแก่ของที่นำเข้ามาเพื่อผลิตส่งออก หรือแก่เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก และขยายไปถึงภาษีสรรพสามิตและภาษีอื่นๆ ด้วย

การส่งเสริมการส่งออกด้วยนโยบายหรือมาตรการทางการคลัง มีปรากฏในกฎหมายต่างๆ ดังนี้ คือ พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 เรื่องคลังสินค้าทัณฑ์บนและเขตปลอดอากร ส่วนในพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พระพุทธศักราช 2482 มีเรื่องการคืนอากรตามมาตรา 19 การคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ กรณีมาตรา 19 ทรี ที่ได้รับการค้าประกันสำหรับของตามมาตรา 19 ทวิ และกรณีมาตรา 19 จัตวา ซึ่งบัญญัติถึงของนำเข้ามาตามมาตรา 19 ทวิ ที่ถือว่าของนั้นได้ส่งออกตามมาตรา 19 ทวิ มาตรการลดหรือยกเว้นอากรตามประกาศกระทรวงการคลังที่ออกตามมาตรา 12 หรือตามมาตรา 14 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งดูได้จากมาตรา 36 การส่งเสริมการส่งออกตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524

ในบทที่ 5 นี้ยังอธิบายถึงขนาดของมาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมการส่งออก ซึ่งมีขนาดใหญ่มาก เช่น เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2552 มีคลังสินค้าทัณฑ์บนจำนวน 230 แห่ง หรือสินค้าที่นำเข้าเขตปลอดอากรในปีงบประมาณ 2549 มีมูลค่า 357,597 ล้านบาท การส่งเสริมการส่งออกด้วยนโยบายมาตรการทางการคลังมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจมาก เพราะทำให้มีงานเพิ่มขึ้นสำหรับคนงานภายในประเทศ เป็นผลดีต่อดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด และดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ในบทที่ 5 ให้ข้อมูลการพัฒนานโยบายการส่งเสริมการส่งออกโดยศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) และแผนอื่นๆ รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ซึ่งเป็นแผนที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 – 2 เน้นการคุ้มครองอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ขณะที่นโยบายส่งเสริมการส่งออกได้รับความสนใจรองลงมา ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 – 4 รัฐบาลมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกมากขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่ชัดเจนขึ้นกว่าในแผนพัฒนาประเทศฉบับก่อนๆ โดยมุ่งจะนำประเทศไทยไปสู่การเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรมและมุ่งเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ให้การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อเป็นฐานในการผลิตเพื่อการส่งออก แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เน้น

นโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อให้สินค้าส่งออกของไทยแข่งขันกับต่างชาติได้ แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 มีนโยบายสนับสนุนด้านเทคโนโลยีและปัจจัยการผลิต ซึ่งจำเป็นต่อการขยายฐานการผลิตและการแข่งขันโดยไม่ขัดต่อข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 และแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 มิได้กล่าวถึงการส่งเสริมการส่งออก ไว้โดยเฉพาะเจาะจงเลย

กล่าวโดยทั่วไปสำหรับแผนพัฒนาดังกล่าว ใช้มาตรการทั้งที่ไม่เกี่ยวกับการเงินการคลัง มาตรการทางการเงินและมาตรการการคลัง

บทที่ 5 ยังกล่าวถึงรูปแบบและขั้นตอนของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจว่า มีดังนี้คือ เขตการค้าเสรี สหภาพศุลกากร ตลาดร่วม สหภาพเศรษฐกิจ และสหภาพการเมือง สหภาพศุลกากรไม่เก็บภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าจากประเทศสมาชิก แต่ยังคงเก็บภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม จึงเป็นการส่งเสริมการส่งออกสำหรับประเทศสมาชิก สหภาพศุลกากรได้พัฒนาการมาเป็นสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นสหภาพเศรษฐกิจ

บทที่ 5 นี้ยังกล่าวถึงว่าประเทศไทยได้เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก ภายใต้ตามความตกลงมาร์ราเกซจัดตั้งองค์การการค้าโลก ซึ่งมีภาคผนวกต่างๆ ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม ภาคผนวกดังกล่าวมีตัวอย่าง เช่น ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ และความตกลงว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อ 6 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นข้อตกลงเรื่องการทุ่มตลาดและการตอบโต้การทุ่มตลาด เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ประเทศไทยจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 ขึ้นโดยกำหนด ให้มีมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศที่นำเข้ามาในประเทศ เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศและให้สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศทั้งสอง ฉบับดังกล่าว

การทุ่มตลาดคือการที่เอกชนส่งสินค้าออกไปขายในต่างประเทศในราคาต่ำกว่าราคาขายปกติในประเทศของตน หรือในราคาต่ำกว่าราคาต้นทุนการผลิต ส่วนการอุดหนุนที่จะถูกตอบโต้ได้ต้องเป็นการอุดหนุนโดยเฉพาะเจาะจง และมีเงื่อนไขบังคับให้ส่งออก การกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ผลิตในประเทศผู้นำเข้าสินค้านั้น ซึ่งไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล

เนื่องจากพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 4 วรรคสี่ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 กำหนดนิยามของ “เขตอุตสาหกรรมส่งออก” ว่าเป็นเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้

สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม การค้าหรือการบริการ เพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ จากบทนิยามดังกล่าวเห็นได้ว่าการส่งสินค้าออกไปยังต่างประเทศเป็นเงื่อนไขของเขตอุตสาหกรรมส่งออก จึงเป็นการอุดหนุนโดยเฉพาะเจาะจงซึ่งตอบได้ได้ ตามความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 ยกเลิกนิยาม “เขตอุตสาหกรรมส่งออก” และให้ใช้ “เขตประกอบการเสรี” แทน ซึ่งไม่มีเงื่อนไขของการส่งออกสินค้า

บทที่ 6 ปัญหาการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากร ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยและแนวทางแก้ไข

การศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 และพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พระพุทธศักราช 2482 ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากร นอกจากนี้บางข้อของประกาศกระทรวง การคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากร ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ที่ออกโดยมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ขัดต่อกฎหมายศุลกากรหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ประกาศกระทรวงการคลังบางข้อดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้

ปัญหาและแนวทางแก้ไขมีดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ประกาศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 มีหลายข้อตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวที่ออกมาโดยขัดต่อกฎหมายศุลกากรหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงควรยกเลิกประกาศกระทรวงการคลังข้อดังกล่าวเสีย ดังนี้

1.1 ประกาศกระทรวงการคลังฯ ข้อ 3 (3.5) (3.5.1) ขัดกับพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พระพุทธศักราช 2482 มาตรา 19 จัตวา ดังกล่าวในข้อ 2 จึงเห็นว่าควรยกเลิกประกาศกระทรวงการคลังข้อดังกล่าว และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 19 จัตวา ให้คลุมถึงกรณีมาตรา 19 ตี ตามประกาศกระทรวงการคลังข้อดังกล่าว และเพิ่มกรณีมาตรา 19 เข้าไว้ในมาตรา 19 จัตวา ด้วย

1.2 ประกาศกระทรวงการคลังฯ ข้อ 3 (3.5) (3.5.2) ขัดกับพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 88 วรรคสาม และมาตรา 97 นว และขัดแย้งกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ดังกล่าวในข้อ 3 จึงควรยกเลิกประกาศกระทรวงการคลังข้อดังกล่าวเสีย และควรเพิ่มความเป็นวรรคสองของมาตรา 88

แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 โดยให้คลุมถึงกรณีตามประกาศกระทรวงการคลังข้อดังกล่าว และควรให้คลุมถึงของตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ด้วย

1.3 ประกาศกระทรวงการคลังฯ ข้อ 3 (3.6) ขัดกับพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 87 และมาตรา 88 ดังกล่าวในข้อ 7 จึงควรยกเลิกประกาศกระทรวงการคลังฯ ข้อ 3 (3.6) เสีย แต่ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่ดี จึงควรทำเจตนารมณ์นั้นให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยเพิ่มความเป็นมาตรา 88/2 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตามเนื่องจากประกาศกระทรวงการคลังข้อ 3 (3.6) กล่าวถึง “เศษวัตถุ หรือของที่เสียหายหรือใช้ไม่ได้ ที่เกิดหรือที่จะใช้ในการผลิต หรือผสม หรือประกอบในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า จึงไม่คลุมถึงการดำเนินการอันใดกับของ ดังนี้จึงควรบัญญัติมาตรา 88/2 ให้คลุมถึงการดำเนินการอื่นใดด้วย

1.4 ประกาศกระทรวงการคลังฯ ข้อ 3 (3.7) ขัดกับพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 87 และมาตรา 88 ดังกล่าวในข้อ 8 จึงควรยกเลิกประกาศกระทรวงการคลังข้อดังกล่าว และเพิ่มความเป็นมาตรา 88/2 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประกาศกระทรวงการคลังข้อดังกล่าวต่อไปด้วย

1.5 ประกาศกระทรวงการคลังฯ ข้อ 3 (3.9) ขัดกับพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 8 ทวิ (2) และมาตรา 87 ดังกล่าวในข้อ 4 จึงควรยกเลิกประกาศกระทรวงการคลังข้อดังกล่าวเสีย และควรปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องคลังสินค้าทัณฑ์บนตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยยกเลิกมาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 และบัญญัติเป็นมาตรา 8 ใหม่ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดให้ของใดนำเข้าในคลังสินค้าทัณฑ์บนได้

1.6 ประกาศกระทรวงการคลังฯ ข้อ 2 (10) ขัดกับพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 10 มาตรา 10 ทวิ และมาตรา 41 ดังกล่าวในข้อ 9 จึงควรยกเลิกประกาศกระทรวงการคลังข้อ 2 (10) (10.1) และ (10.2) เสีย และแก้ไขพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 มาตรา 19 จัตวา โดยเพิ่มวรรคสามขึ้น ให้สอดคล้องกับประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว และให้ครอบคลุมกรณีมาตรา 19 และมาตรา 19 ตริ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ด้วย

2. บทบัญญัติเรื่องคลังสินค้าทัณฑ์บนตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มีข้อบกพร่องดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ บัญญัติรูปแบบคลังสินค้าทัณฑ์บนแคบไป จึงควรยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว และบัญญัติเป็น มาตรา 8 ใหม่ ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดรูปแบบคลังสินค้าทัณฑ์บนได้ตามวัตถุประสงค์ของการ ดำเนินกิจการคลังสินค้าทัณฑ์บน

2.2 การนำวัตถุดิบภายในประเทศเข้าสู่คลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการอื่นใดกับของที่นำเข้า เมื่อมีการปล่อยของนั้นออกไป ปัญหาที่มีว่าของนั้นจะมี ราคาเท่าใด และจะใช้หลักใดในการพิจารณา พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มิได้ บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้ แต่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 52/1 บัญญัติถึงกรณีดังกล่าวไว้ จึงควรนำเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติเป็นบทบัญญัติใหม่เป็น มาตรา 88/1 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469

2.3 พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 88 วรรคสาม บัญญัติ ให้ปล่อยของออกจากคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้นำของเข้าตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ซึ่งของนั้นจะได้รับยกเว้นอากร จึงควร แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 88 วรรคสาม ให้คลุมถึงกรณีมาตรา 19 และมาตรา 19 ตริ ตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ด้วย

2.4 พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 97 ฉ และมาตรา 97 สัตต บัญญัติถึงเขตปลอดอากรในการส่งเสริมการส่งออก ในเรื่องดังกล่าวคลังสินค้าทัณฑ์บน มิได้บัญญัติไว้ จึงควรนำมาบัญญัติไว้ในเรื่องคลังสินค้าทัณฑ์บนเป็นมาตรา 88/3 และมาตรา 88/4

2.5 พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 97 อัฐ บัญญัติให้ ของที่ได้รับยกเว้นหรือคืนเงินอากรเข้าไปในเขตปลอดอากรได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติให้ของดังกล่าว เข้าคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าได้ จึงควรให้ดำเนินการได้โดยเพิ่มบทบัญญัติเป็น มาตรา 88/5

3. บทบัญญัติเรื่องเขตปลอดอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มีข้อบกพร่องดังนี้

3.1 พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 97 อัญญา ให้ของตาม มาตรา 19 และมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 เข้าเขต ปลอดอากรได้ แต่ไม่คลุมถึงของตามมาตรา 19 ตริ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ของตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และของตาม พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 จึงควรยกเลิกมาตรา 97 อัญญา และบัญญัติความขึ้นใหม่ให้ของดังกล่าวเข้าเขตปลอดอากรได้

3.2 พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 97 นว บัญญัติถึง การปล่อยของออกจากเขตปลอดอากรจำหน่ายให้แก่ผู้นำของเข้าตามมาตรา 19 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 จึงไม่คลุมถึงกรณีตามมาตรา 19 และ มาตรา 19 ตริ แห่งกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้มาตรา 97 นว ก็มีได้บัญญัติให้ปล่อยของออก จากเขตปลอดอากรให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับยกเว้นอากรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือ ตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ จึงควรแก้ไขมาตรา 97 นว วรรคหนึ่ง ให้คลุมถึงกรณีดังกล่าว

4. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 มาตรา 19 ทวิ มีข้อบกพร่อง คือมาตรา 19 ทวิ มีกิจกรรมเหมือนกิจกรรมตามมาตรา 8 ทวิ (2) แห่ง พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 คือกิจกรรมการผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุ ด้วยของที่นำเข้ามา ส่วนกิจกรรมของมาตรา 8 ทวิ (2) คือ ดำเนินการอย่างอื่นกับของที่นำเข้ามา และเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น ไม่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 19 ทวิ จึงควรแก้ไขมาตรา 19 ทวิ ให้ สอดคล้องกับมาตรา 8 ทวิ (2)

5. มาตรา 19 ตริ ใช้บังคับกับของที่ส่งออกไปยังเมืองต่างประเทศหรือส่งไปเป็นของใช้ ลิ่นเปลื้องในเรือเดินทางไปเมืองต่างประเทศ “ที่ได้ผลิต หรือผสม หรือประกอบ หรือบรรจุด้วย ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวแคบไปเมื่อเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 8 ทวิ (2) อธิบติมีอำนาจตาม (2) อนุมัติ ให้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนสำหรับการผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการอื่นใดกับของ ที่นำเข้ามาและเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรแก้ไขมาตรา 19 ตริ ทำนอง เดียวกับมาตรา 8 ทวิ (2) คือเพิ่มถ้อยคำว่า “หรือดำเนินการอื่นใด”

6. บทบัญญัติของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ในการส่งเสริมการส่งออกด้วยอากร ศุลกากรซึ่งควรนำมาใช้ คือ การยกเว้นการเก็บภาษีอย่างอื่นที่มีใช้อากรศุลกากร การนำของ นำเข้าชั่วคราวเข้ามาผ่านกระบวนการผลิตในประเทศ การส่งของออกไปชั่วคราวเพื่อผ่านกระบวนการ

การผลิตนอกราชอาณาจักร จึงควรนำความคิดดังกล่าวมาบัญญัติเป็นมาตราใหม่คือมาตรา 121/1 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ผู้เขียนแม้จะเสนอยกเลิกประกาศกระทรวงการคลังบางข้อดังกล่าวข้างต้น แต่ประกาศกระทรวงการคลังข้อดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่ดีในการส่งเสริมการส่งออก ผู้เขียนจึงนำแนวคิดและสาระ ของประกาศข้อดังกล่าวในข้อ 1. ของบทนี้ การแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ดังกล่าวในข้อ 2. และ ข้อ 3. ของบทนี้ การแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ดังกล่าวในข้อ 4. ของบทนี้และมาตรการบางมาตรการตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ค.ศ. 1999 ดังกล่าวไว้ในบทที่ 3 มาพิจารณาและเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ใน บทที่ 6 นี้ ผู้เขียนยังได้เสนอตารางเปรียบเทียบกฎหมายศุลกากรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกับ ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่..) พ.ศ. เพื่อให้เข้าใจเรื่องดังกล่าวได้ง่ายยิ่งขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีประโยชน์มากและเทียบได้กับการส่งเสริมการส่งออกตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ซึ่งใกล้เคียงกับการส่งเสริมการส่งออก ด้วยอากรศุลกากรที่เป็นอุดมคติ

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพอสรุปได้ว่าเป็นไปตามสมมติฐานเบื้องต้น คือกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรยัง บกพร่องอยู่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการใช้และการตีความบทบัญญัติเหล่านี้ โดยมีการ แก้ปัญหาด้วยการออกประกาศกระทรวงการคลังเพื่อการลดอัตราอากรหรือยกเว้นอากร โดยอาศัย อำนาจตามมาตรา 12 แห่ง พระราชกำหนดพิทักษ์อัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ใช้บังคับกับกฎหมาย ศุลกากร และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 การดำเนินการดังกล่าวกระทำมิได้ เพราะบางข้อของประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวขัดแย้งกับกฎหมายศุลกากร และ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ ประกาศกระทรวงการคลัง ในข้อที่ออกมาโดยมิชอบนั้น ผู้เขียนเสนอให้ยกเลิกและเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 และพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 นอกจากนี้ควรนำข้อเสนอกับแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายศุลกากรฉบับต่างๆ และข้อดีของ อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) มาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายศุลกากรดังกล่าว โดยการเสนอเป็นร่าง พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งจะทำให้การส่งเสริมการส่งออกด้วยอากรศุลกากร

ตามกฎหมายศุลกากรของประเทศไทยเทียบได้กับการส่งเสริมการส่งออกด้วยอากรศุลกากรตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ซึ่งนับว่าใกล้เคียงกับอุดมคติ

ส่วนข้อเสนอแนะนั้น ผู้เขียนเสนอให้กรมศุลกากรขยายบทบาทให้กว้างขึ้นโดยส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางด้านอากรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งมีการเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวแล้ว และให้ผู้ส่งออกหรือผู้ลงทุนมีทางเลือกใช้มาตรการดังกล่าวหรือมาตรการใหม่ซึ่งจะนำแนวคิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาใช้โดยปรับปรุงเพื่อให้สามารถแข่งขันกับการส่งเสริมการส่งออกของประเทศอื่นได้