

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การค้าชายแดน ตามการอธิบายของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์(2529) หมายถึง การค้าที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ของประชาชนหรือผู้ประกอบการค้าที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอำเภอ หมู่บ้าน ที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้ทำการซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประชาชนที่อยู่อาศัยตามบริเวณชายแดนของทั้งสองฝ่าย โดยมีมูลค่าทางการค้าครั้งละไม่มากนักส่วนใหญ่มักจะเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อชีวิตประจำวัน เช่น สินค้าอุปโภค บริโภค สินค้าเกษตรบางชนิดและสินค้าที่หาได้จากธรรมชาติ เช่น ขอบป่า ซากสัตว์ เป็นต้น เป็นการค้าที่มีกรรมวิธีไม่ยุ่งยากและมีความสะดวกรวดเร็ว ลักษณะของการค้าชายแดนของประเทศไทยในปัจจุบันจะแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่ ได้แก่ (1) การค้าชายแดนที่แท้จริงของประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณชายแดนทั้งสองฝ่าย ซึ่งมักเป็นการค้าขายแลกเปลี่ยนของกินของใช้ที่จำเป็นและมีมูลค่าไม่มากนัก (2) การค้าแลกเปลี่ยนจำนวนหนึ่งที่มีลักษณะกระทำกันเองไม่ผ่านระบบราชการ หรือการค้าที่ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร ซึ่งเป็นการลักลอบค้า หรือการค้าที่ผิดกฎหมายที่อาจมีกลุ่มทุนการเมืองและอิทธิพลหนุนหลังโดยเป็นการค้าที่แอบแฝง ปิดบัง ไม่ยอมรับให้เป็นกิจกรรมของเศรษฐกิจในระบบ ทั้ง ๆ ที่กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการผลิต รายได้ การจ้างงาน และใช้ทรัพยากรเช่นเดียวกับกิจกรรมเศรษฐกิจในระบบทั่วไป (3) การค้าผ่านชายแดน (cross-border trade) ที่มีลักษณะคล้ายกับการค้าระหว่างประเทศทั่วไป การค้าลักษณะนี้ได้กลายเป็นด้านหลักของการค้าชายแดนในปัจจุบันมีมูลค่านำเข้าและส่งออกสูง การค้าชายแดนมีหลายจุดด้วยกันคือจุดผ่อนปรน จุดผ่านแดนถาวรและด่านศุลกากร การจะกำหนดให้การค้าชายแดนเป็นไปในรูปแบบใดย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขความเหมาะสมและเป็นไปตามขั้นตอนของประเทศคู่ค้าด้วย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2537) อย่างไรก็ตามการค้าชายแดนสามารถหารายได้ให้แก่ประเทศไทยได้ไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งแสนล้านบาทและมีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นปี พ.ศ. 2545 มีมูลค่าการส่งออก 2,286.0 ล้านบาท และนำเข้า 402.3 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2547 มีมูลค่าการส่งออกเท่ากับ 861.67 ล้านบาท และนำเข้า 62.98 ล้านบาท ทำให้เกินดุลการค้า 798.69 ล้านบาท ส่วนในปี พ.ศ. 2548 คาดว่าจะอยู่ในระดับเดียวกันเนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านที่ค้าขายกับไทย คือประเทศมาเลเซีย ลาว กัมพูชาและพม่า มีแนวโน้มดีขึ้นซึ่งจะช่วยให้การค้า

ชายแดนดีขึ้นตามไปด้วย (ศุลกากรในภาคเหนือ, 2547) นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้มีแนวโน้มที่จะขยายการค้าระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น โดยมีการจัดตั้งกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค เช่น อาเซียน สามเหลี่ยมเศรษฐกิจ IMT-GT (Indonesia Malaysia Thai - Growth -Triangle) กลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง GSM (Great Mekong Basin Sub Region) 6 ประเทศได้แก่ จีน ไทย พม่า เวียดนาม ลาว และกัมพูชา กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ BIMST-EC (Bangladesh India Myanmar Thai-Economic Country) กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังกล่าว มีความร่วมมือทางด้านการค้า การลงทุน และการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมระหว่างประเทศภายในกลุ่มทำให้มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในภูมิภาคในหลากหลายด้านที่สำคัญได้แก่ โครงข่ายเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมโยงประเทศต่างๆ ในภูมิภาคตามแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) เชื่อมโยงไทย-พม่า/ลาว-จีนตอนใต้(ยูนิาน) รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศที่นำไปสู่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การเพิ่มขึ้นของระดับรายได้ อัตราค่าจ้าง หรือการจ้างงานปัจจัยต่างๆ นี้ล้วนส่งเสริมให้การค้าชายแดนมีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้นและมีศักยภาพขยายตัวต่อเนื่องในอนาคต ซึ่งประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากความร่วมมือทางเศรษฐกิจดังกล่าว เพื่อขยายการค้าของไทยกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคทั้งทางตรงและทางอ้อมจากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยที่เป็นจุดศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบ นอกจากการทำการค้าในรูปแบบปกติที่มีการนำเข้าและส่งออกทางท่าเรือและท่าอากาศยานแล้ว ประเทศไทยยังสามารถทำการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านที่ตั้งโดยรอบ ที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย 4 ประเทศ คือ พม่า ลาว กัมพูชา และ มาเลเซีย รวม 5,582 กิโลเมตร ซึ่งติดต่อกับจังหวัดชายแดนของไทย 30 จังหวัด มีประชากรรวมกันถึงกว่า 89.2 ล้านคน มีช่องทางการค้าชายแดนในรูปแบบต่างๆ เช่น จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว และจุดผ่อนปรนจำนวน 72 แห่ง กระจายอยู่ใน 25 จังหวัดชายแดนทั่วประเทศ

นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าการค้าชายแดนภาคเหนือ-พม่า มีจุดทำการค้า 10 จุด กระทำผ่านด่านศุลกากรในภาคเหนือรวม 6 แห่ง ใน 4 จังหวัด คือ ดาก แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และเชียงราย แต่ที่สำคัญมีเพียง 2 แห่ง คือด่านฯ แม่สาย จังหวัดเชียงราย และด่านฯ แม่สอด จังหวัดตาก ในปี พ.ศ. 2547 มูลค่าผ่านด่านฯ ทั้ง 6 แห่ง รวม 16,038.0 ล้านบาท เป็นการส่งออก 14,255.8 ล้านบาท และนำเข้า 1,782.2 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนสูงมากคือร้อยละ 77.3 (ตารางที่ 1.1) ของมูลค่าการค้าชายแดนโดยรวมของภาคเหนือ สินค้าส่งออกสำคัญได้แก่ สินค้าอุปโภค บริโภค ยางรถยนต์ และรถจักรยานยนต์ น้ำมัน วัสดุก่อสร้าง เครื่องยนต์และชิ้นส่วน สินค้านำเข้าสำคัญ ได้แก่ ไม้และ

ผลิตภัณฑ์จากไม้ อัญมณี สินค้าเกษตร และของป่า การค้าชายแดนกับพม่ามิใช่เป็นการค้าขายแลกเปลี่ยนเพื่อการยังชีพซึ่งกระทำในพื้นที่พรมแดนติดต่อกันเท่านั้น แต่ยังนำสินค้าสู่เมืองสำคัญ ของพม่าหรือส่งผ่านต่อประเทศอื่น โดยสินค้าจากอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายถูกส่งสู่เมืองตองยี และเมืองมัณฑะเลย์ รวมทั้งผ่านสู่จีน (ตอนใต้) ขณะที่สินค้าจากแม่สอด จังหวัดตากจะเข้าสู่เมืองย่างกุ้ง และบางส่วนสู่บังคลาเทศ ส่วนสินค้านำเข้าจากพม่าก็นำมาแปรรูปเพื่อการส่งออก เช่น ผลิตภัณฑ์ไม้และอัญมณี เป็นต้น การค้าชายแดนภาคเหนือ-พม่า กระทำใน 2 รูปแบบคือ การค้าผ่านพิธีการทางศุลกากร(การค้าในระบบ)และการค้าไม่ผ่านพิธีการศุลกากร(การค้านอกระบบ) มูลค่าการค้าชายแดนระหว่างภาคเหนือกับประเทศเพื่อนบ้านในปี พ.ศ. 2547 มีมูลค่า 20,737.6 ล้านบาท เมื่อรวมกับมูลค่า การค้านอกระบบซึ่งจากงานศึกษาต่างๆ พบว่ามีมากกว่าการค้าในระบบ ประมาณ 0.5-3 เท่า อย่างไรก็ตามการค้าที่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากร จากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2537 พบว่าการค้าชายแดนภาคเหนือ-พม่า ลักษณะเป็นการค้านอกระบบที่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากร ประมาณว่าการค้านอกระบบกับพม่ามีส่วนคิดเป็นร้อยละ 76 ของการค้าชายแดนภาคเหนือ-พม่า

จังหวัดตากที่มีพรมแดนทางทิศตะวันตกติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า โดยมีแนวเขตแดนระยะทางยาวประมาณ 535 กิโลเมตร เป็นพรมแดนที่กั้นด้วยแม่น้ำเมยและห้วยวาลย์ระยะทางยาวประมาณ 380 กิโลเมตร เป็นทิวเขาตะนาวศรีประมาณ 155 กิโลเมตร มี 5 อำเภอที่มีเขตติดต่อกับชายแดน ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภอท่าสองยาง อำเภอพบพระ และอำเภออุ้มผาง มีจุดทำการค้า 1 แห่ง คือจุดผ่านแดนถาวรแม่สอด-เมียวดี ตั้งอยู่บริเวณบ้านริมเมย หมู่ที่ 2 ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด ช่องทางอนุมัติที่ใช้นำเข้า-ส่งออก สินค้าคือสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ภาวะการค้าชายแดนไทย-พม่า ด้านอำเภอแม่สอดใน ปีงบประมาณปี พ.ศ. 2545 มีมูลค่ารวม 2,688.3 ล้านบาท แยกเป็นมูลค่าส่งออกจำนวน 2,286.0 ล้านบาท มูลค่าการนำเข้า จำนวน 402.3 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณปี พ.ศ. 2544 มูลค่าการค้ำรวมลดลง 2,707.9 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 49.81 มูลค่าการส่งออกลดลง 114.6 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 61.27 มูลค่าการนำเข้าลดลง 1,262.4 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 24.17 (รูปภาพที่ 1.1)

**ตารางที่ 1.1** แสดงการค้าขายแดนของภาคเหนือ ปี พ.ศ. 2542 – 2547

(หน่วย: ล้านบาท)

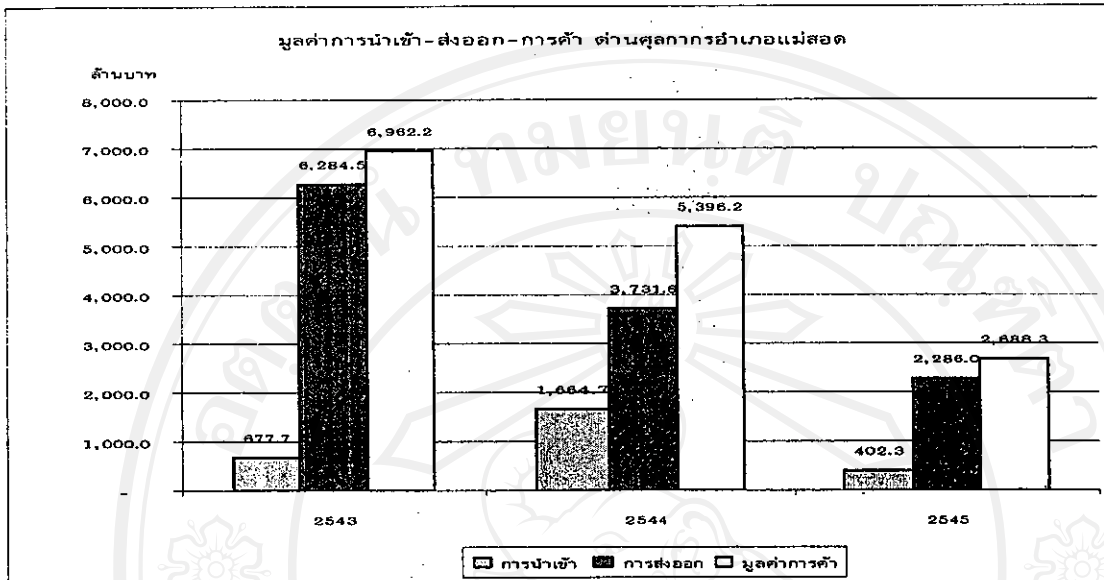
รายการ	2542	2543	2544	2545	2546	2547
ภาคเหนือ-พม่า	5,792.6	7,568.1	5,880.0	4,720.1	8,488.6	16,038.0
ส่งออก	4,883.7	6,636.5	4,069.5	3,915.7	7,519.0	14,255.8
นำเข้า	908.9	931.6	1,810.5	804.4	969.6	1,782.2
ดุลการค้า	3,974.8	5,704.9	2,259.0	3,111.3	6,549.4	12,473.6
ภาคเหนือ-ลาว	913.3	1,049.8	1,148.7	1,053.9	853.5	1,347.4
ส่งออก	457.9	579.4	621.1	607.1	551.2	940.1
นำเข้า	455.4	470.4	527.6	446.8	302.3	407.3
ดุลการค้า	2.5	109.0	93.5	160.3	248.9	532.8
ภาคเหนือ-จีนตอนใต้	868.4	1,154.2	2,772.6	3,199.5	4,162.5	3,352.2
ส่งออก	438.4	851.7	2,225.6	2,737.5	3,075.1	2,110.4
นำเข้า	430.0	302.5	547.0	462.0	1,087.4	1,241.8
ดุลการค้า	8.4	549.2	1,678.6	2,275.5	1,987.7	868.6
มูลค่าการค้า	7,574.3	9,772.1	9,801.3	8,973.5	13,504.6	20,737.6
ดุลการค้า	3,985.7	6,363.1	4,031.1	5,547.1	8,786.0	13,875.0

ที่มา : ด้านศุลกากร (2547)

สินค้าส่งออกมูลค่าสูงสุด 10 อันดับแรก ได้แก่ ผงชูรส น้ำมันปาล์ม รองเท้าแตะฟองน้ำ ผ้าพิมพ์ฝ้ายร้อยเปอร์เซ็นต์ ยารักษาโรค ผ้าฝ้ายตัดเสื้อ เสื้อยืด ผ้าโพลีเอสเตอร์ เส้นด้ายคววมดสี และผ้าโสร่งไม่เข้บริม

สินค้านำเข้ามูลค่าสูงสุด 10 อันดับแรก ได้แก่ โคมีชีวิต สิ่งประดิษฐ์ทำด้วยไม้ ปลาเบญจพรรณ กระบี่มีชีวิต ปูทะเลสด กุ้งสด เต้าหอยหลอดไฟฟ้าพร้อมอุปกรณ์ กระเพาะปลาตากแห้ง หัวหอมแดง และหนังโคดิบหมักเกลือ

รูปที่ 1.1 แสดงมูลค่าการนำเข้า-ออกสินค้า อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ปี พ.ศ. 2543-2545



ที่มา: สำนักงานศุลกากร (2545)

ตารางที่ 1.2 แสดงเครื่องชี้วัดภาคการค้าระหว่างประเทศจังหวัดตาก เดือนตุลาคม ปี 2546- 2547

เครื่องชี้วัดภาคการค้าระหว่างประเทศ	หน่วย	ต.ค.46	ต.ค.47	ก.ย.47	ต.ค.47
มูลค่าการส่งออกผ่านชายแดน	ล้านบาท	701.32	1,478.30	1,581.39	861.67
อัตราการเปลี่ยนแปลง	ร้อยละ		164.77	164.44	22.86
มูลค่าการนำเข้าผ่านชายแดน	ล้านบาท	47.85	69.31	60.74	62.98
อัตราการเปลี่ยนแปลง	ร้อยละ		-1.17	46.11	31.61
ดุลการค้าระหว่างประเทศ	ล้านบาท	653.47	1,408.99	1,520.65	798.69
อัตราการเปลี่ยนแปลง	ร้อยละ		188.61	173.29	<b>22.22</b>

ที่มา : ด้านศุลกากรแม่สอด (2547)

อย่างไรก็ตาม จากตารางที่ 1.2 ในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2546 -2547 สถิติมูลค่าการค้าชายแดนจังหวัดตากการค้าระหว่างประเทศที่ผ่านด่านศุลกากรแม่สอดของจังหวัดตากมีการเปลี่ยนแปลงโดยมีดุลการค้าเกินดุล จากช่วงเดือนเดียวกันของปีที่แล้วร้อยละ 22.22 โดยพิจารณาจากมูลค่าการส่งออกขยายตัวจากช่วงเดือนเดียวกันของปีที่แล้วร้อยละ 22.86 ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าขยายตัวจากช่วงเดือนเดียวกันของปีที่แล้วร้อยละ 31.61 เป็นผลมาจากความต้องการสินค้า



ของผู้บริโภคจากต่างประเทศและในประเทศยังมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องถึงแม้จะมีข่าวการปลดผู้นำพม่าก็ตาม ประกอบกับจังหวัดตากได้มียุทธศาสตร์การส่งเสริมการค้าชายแดน ได้แก่ โครงการการปรับปรุงกระบวนการผ่านแดนเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว (One Stop Service) และเมื่อเทียบการค้าชายแดนจังหวัดตากเทียบปีงบประมาณ ปี พ.ศ. 2548 เทียบกับปีงบประมาณปี พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่ามีปริมาณมูลค่าการค้าชายแดนเพิ่มขึ้น จาก 11,252,726,127 บาท เป็น 12,951,019,875.78 บาท (ตารางที่ 1.3) และมีการเปรียบเทียบการค้าชายแดนเมื่อปีงบประมาณปี พ.ศ. 2549 เทียบกับปีงบประมาณปี พ.ศ. 2548 จะเห็นได้ว่ามีอัตราการการค้าชายแดนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องร้อยละ 2.96 เพิ่มขึ้นถึง 247,444,805 ณ. เดือนเมษายน 2549 (ตารางที่ 1.4)

**ตารางที่ 1.3** แสดงมูลค่าการค้าชายแดนจังหวัดตาก ปีงบประมาณ 2548 เปรียบเทียบปีงบประมาณ 2547 (หน่วย: บาท)

เดือน	ปีงบประมาณ 2548	เดือน	ปีงบประมาณ 2547
ตค.47	924,648,904.69	ตค.46	617,961,725.00
พย.47	900,962,513.89	พย.46	561,493,091.00
ธค.47	1,231,541,566.21	ธค.46	749,228,001.00
มค.48	1,262,296,186.74	มค.47	796,222,791.00
กพ.48	1,524,840,780.02	กพ.47	854,343,435.00
มีค.48	1,441,011,468.68	มีค.47	1,025,662,357.00
เมษ.48	1,076,348,385.14	เมษ.47	912,111,008.00
พค.48	1,049,600,974.78	พค.47	1,106,881,481.54
มิย.48	1,098,277,046.21	มิย.47	1,113,794,547.91
กค.48	777,694,847.44	กค.47	1,099,563,840.00
สค.48	745,585,927.46	สค.47	1,234,054,252.86
กย.48	918,211,274.52	กย.47	1,181,409,597.01
<b>รวม</b>	<b>12,951,019,875.78</b>	<b>รวม</b>	<b>11,252,726,127</b>

ที่มา: สำนักงานพาณิชย์จังหวัดตาก (2548)

ตารางที่ 1.4 แสดงมูลค่าการค้าชายแดนจังหวัดตาก ปีงบประมาณ 2549 เปรียบเทียบกับปี 2548

ลำดับ	เดือน	ปีงบประมาณ 2549	เดือน	ปีงบประมาณ 2548	การเปรียบเทียบ	
					เพิ่ม / (ลด)	ร้อยละ
1	ตค.48	1,052,660,919.41	ตค.47	924,648,904.69	128,012,014.72	13.84
2	พย.48	1,099,890,995.36	พย.47	900,962,513.89	198,928,481.47	22.08
3	ธค.48	1,239,935,250.78	ธค.47	1,231,541,566.21	8,393,684.57	0.68
4	มค.49	1,212,655,987.27	มค.48	1,262,296,186.74	(49,640,199.47)	(3.93)
5	กพ.49	1,543,372,437.56	กพ.48	1,524,840,780.02	18,531,657.54	1.22
6	มีค.49	1,345,383,197.71	มีค.48	1,441,011,468.68	(95,628,270.97)	(6.64)
7	เมย.49	1,115,195,822.23	เมย.48	1,076,348,385.14	38,847,437.09	3.61

ที่มา: สำนักงานพาณิชย์จังหวัดตาก (2549)

ทั้งนี้มูลค่าการค้าชายแดนด้านจังหวัดตากดังกล่าวเป็นมูลค่าทางการค้าที่ผ่านพิธีทางศุลกากรซึ่งมีการบันทึกเป็นสถิติและถือว่าเป็นเป็นการค้าในระบบเป็นรายได้เข้ารัฐได้มากถึง 6-9 หมื่นล้านบาท สังกัดได้จากสถิติการจัดเก็บรายได้ของด่านศุลกากรแม่สอดปี พ.ศ. 2542 -2549 (ตารางที่ 1.5) มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 31.04 แต่จากการประมาณการตัวเลขทางการค้าของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้เคยทำการสำรวจไว้เมื่อปี พ.ศ. 2537พบว่าการค้าที่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากร หรือการค้านอกระบบกับพม่ามีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 76 ของการค้าชายแดนภาคเหนือ-พม่า โดยข้อจำกัดในการศึกษาตัวเลขของมูลค่าการค้านอกระบบที่จริงอันเนื่องมาจากผู้ประกอบการเกรงว่าการให้ข้อมูลจะส่งผลกระทบต่อถึงการเสียภาษีรายได้ ลักษณะของการค้าชายแดนเป็นการค้าที่มีลักษณะปิดตัวไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลอย่างเป็นทางการและสถิติตัวเลขที่ได้จากการประมาณการเท่านั้นและเมื่อเปรียบเทียบกับสถิติการจับกุมสินค้าลักลอบนำเข้าของกรมศุลกากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐ ปี พ.ศ. 2548-2549 มีจำนวนคดี 292 คดี เพิ่มขึ้นเป็น 333 คดี คิดเป็นร้อยละ 14.04 (ตารางที่ 1.6 และ ตารางที่ 1.7) จากสถิติที่จับกุมดังกล่าวพบว่ามูลค่าของสินค้าที่จับกุมซึ่งถือว่าเป็นการค้านอกระบบจะต่ำกว่าการประมาณการของเอกสารข้างต้น โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดการลักลอบและส่งออกสินค้าที่ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร โดยถูกต้องหรือการค้านอกระบบมาจากหลายปัจจัย เช่น การลักลอบกระทำได้ง่ายโดยเฉพาะทางชายแดนพม่าด้านอำเภอแม่สอด เนื่องจากมีชายแดนที่ยาวมากและด้วยสภาพของภูมิประเทศที่เป็นภูเขาและป่า

นอกจากนี้เงื่อนไขในการทำพิธีการนำเข้าและส่งออกมีขั้นตอนมากและยุ่งยากซับซ้อน(นิสิต พันธมิตร,2542) หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องของชายแดนมีมากเกินไปทำให้เกิดปัญหาแนวทาง ในการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกัน ความไม่สงบบริเวณชายแดนทำให้ต้องมีการปิดพรมแดนทำให้ไม่สามารถผ่านพิธีการศุลกากรได้

**ตารางที่ 1.5** แสดงสถิติการจัดเก็บรายได้ด่านศุลกากรแม่สอดจังหวัดตาก(ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542-2549 (ปีงบประมาณ: ตุลาคม – กันยายน)

รายได้ศุลกากร	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549
อากรขาเข้า	66,147,999	68,253,625	91,554,129	58,068,876	37,218,743	43,822,087	57,385,386	86,514,0050
ค่าธรรมเนียมศุลกากร	2,021,281	3,121,302.8	5,694,755.0	3,909,180	3,801,690.0	6,166,860.0	1,459,030	1,529,450
รายได้เบ็ดเตล็ด	-	-	73,464.80	22,645.00	5,615.00	381,238.86	187,386.63	75,170.00
ค่าขายของกลาง	874,912.30	237,652.30	1,310,464.0	2,401,700.9	3,068,098.9	4,412,378.9	1,498,384.3	2,093,854.0
ค่าปรับ	69,998.00	206,620.50	182,683.00	247,371.00	549,262.00	475,973.71	146,358.00	356,349.00
เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน	-	-	6,185.00	-	-	-	-	-
ค่าปรับภาษีอากร	-	-	2,165.00	-	-	-	-	-
ค่าขายของเบ็ดเตล็ด	-	-	10,600.00	352,000.00	1,000.00	38,407.00	2,690.00	-
<b>รวม</b>	<b>69,114,190.30</b>	<b>71,819,200.69</b>	<b>98,834,445.87</b>	<b>65,001,772.96</b>	<b>44,644,408.97</b>	<b>55,296,945.48</b>	<b>60,679,234.96</b>	<b>90,568,828.00</b>

ที่มา: ด่านศุลกากรแม่สอด จังหวัดตาก (2549)

หมายเหตุ : ปีงบประมาณ 2549 (ตุลาคม 2548 - มิถุนายน 2549)



ตารางที่ 1.6 สถิติการจับกุมของลักลอบหนีศุลกากรในพื้นที่จังหวัดตาก ปีงบประมาณ 2548

เดือน/ พ.ศ.	เจ้าหน้าที่ศุลกากรจับกุม					หน่วยงานอื่นจับกุม			รวม		
	คดีสำแดงเท็จ		คดีลักลอบ			จำนวน (คดี)	มูลค่า ของกลาง (บาท)	อากร (บาท)	จำนวน (คดี)	มูลค่า ของกลาง (บาท)	อากร (บาท)
	จำนวน (คดี)	ค่าปรับ (บาท)	จำนวน (คดี)	มูลค่า ของกลาง (บาท)	อากร (บาท)						
ต.ค. 47	6	4,500.00	20	249,388.00	106,254.00	4	718,675.00	66,475.00	30	968,063.00	172,729.00
พ.ย. 47	4	5,500.00	12	4,355,022.18	433,692.00	9	105,091.00	10,671.00	25	4,460,113.18	444,363.00
ธ.ค. 47	10	6,500.00	14	458,788.00	126,082.00	6	58,322.00	30,713.00	30	517,110.00	156,795.00
ม.ค. 48	4	21,500.00	7	293,396.47	62,695.00	7	187,957.00	50,917.00	18	481,353.47	113,612.00
ก.พ. 48	7	21,500.00	12	651,296.64	139,122.00	3	53,294.00	16,914.00	22	704,590.64	156,036.00
มี.ค. 48	7	12,000.00	16	371,684.50	107,467.75	3	217,119.00	49,769.00	26	588,803.50	157,236.75
เม.ย. 48	6	2,000.00	8	407,542.50	92,537.50	1	1,474.00	1,274.00	14	409,016.50	93,811.50
พ.ค. 48	7	2,000.00	37	1,151,623.50	273,192.50	1	6,975.00	5,625.00	45	1,158,598.50	278,817.50
มิ.ย. 48	8	7,000.00	9	285,763.00	49,808.00	6	129,936.00	35,305.00	23	415,699.00	85,113.00
ก.ค. 48	6	12,000.00	8	111,160.00	25,929.00	6	232,720.00	65,420.00	20	343,880.00	91,349.00
ส.ค. 48	6	45,000.00	8	111,160.00	25,929.00	6	232,720.00	65,420.00	20	343,880.00	91,349.00
ก.ย. 48	-	-	17	344,811.00	110,993.00	3	41,163.00	15,788.00	20	385,974.00	126,781.00
<b>รวม</b>	<b>71</b>	<b>139,000.00</b>	<b>168</b>	<b>8,825,233.26</b>	<b>1,576,566.22</b>	<b>53</b>	<b>1,913,920.00</b>	<b>392,855.00</b>	<b>292</b>	<b>10,739,153.26</b>	<b>1,969,421.22</b>

ที่มา: ด้านศุลกากรแม่สอด (2548)

ตารางที่ 1.7 สถิติการจับกุมของลักลอบหนีศุลกากร ปีงบประมาณ 2549 (ตุลาคม2548-มิถุนายน2549)

เดือน/ พ.ศ.	เจ้าหน้าที่ศุลกากรจับกุม					หน่วยงานอื่นจับกุม			รวม		
	คดีสำแดงเท็จ		คดีลักลอบ			จำนวน (คดี)	มูลค่า ของกลาง (บาท)	อากร (บาท)	จำนวน (คดี)	มูลค่า ของกลาง (บาท)	อากร (บาท)
	จำนวน (คดี)	ค่าปรับ (บาท)	จำนวน (คดี)	มูลค่า ของกลาง (บาท)	อากร (บาท)						
ต.ค. 48	2	10,000.00	14	1,129,293.04	152,121.00	2	155,093.87	36,849.00	18	1,284,386.91	188,970.00
พ.ย. 48	5	20,500.00	14	565,497.00	164,499.00	3	559,628.00	157,948.00	22	1,125,125.00	322,447.00
ธ.ค. 48	16	12,000.00	14	531,245.64	82,603.64	2	38,114.00	10,714.00	32	569,359.64	93,317.64
ม.ค. 49	41	17,500.00	20	515,482.00	103,468.00	7	116,319.00	17,162.00	68	631,801.00	120,630.00
ก.พ. 49	20	10,000.00	17	556,920.00	144,050.00	4	201,138.00	43,484.00	41	7758,058.00	187,534.00
มี.ค. 49	22	37,500.00	34	1,586,240.54	403,227.00	5	214,849.26	20,370.00	61	1,1,801,089.80	423,597.00
เม.ย. 49	10	13,897.00	15	646,429.00	226,574.00	4	16,072.00	10,912.00	29	662,501.00	237,486.00
พ.ค. 49	12	106,902.00	17	403,357.00	54,157.00	-	-	-	29	403,357.00	54,157.00
มิ.ย. 49	18	71,500.00	9	118,376.00	25,655.00	6	76,954.00	9,394.00	33	195,330.00	35,049.00
<b>รวม</b>	<b>146</b>	<b>299,799.00</b>	<b>154</b>	<b>6,052,840.22</b>	<b>1,356,354.64</b>	<b>33</b>	<b>1,378,168.13</b>	<b>306,833.00</b>	<b>333</b>	<b>7,431,008.35</b>	<b>1,663,187.64</b>

ที่มา: ด้านศุลกากรแม่สอด (2549)

นอกจากนี้ ทศนคดีของผู้ประกอบการค้าชายแดนที่คิดว่าการค้าในระบบดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีอากรขาเข้า ภาษีสรรพสามิต (ถ้ามี) ภาษีบำรุงท้องถิ่น (ถ้ามี) และรายได้ของรัฐอื่นๆซึ่งทำให้รัฐบาลขาดรายได้และก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยรวมแล้วนั้น ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทางอ้อมคือมูลค่าทางการค้าชายแดนบริเวณพื้นที่จังหวัดตากจะมีความคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง อันทำให้นโยบายหรือโครงการทางภาครัฐ เช่น การตั้งเขตเศรษฐกิจนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดตาก ฯลฯ ซึ่งจะต้องมีการวางแผนโดยใช้ตัวเลขทางสถิติการค้าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำ อาจเกิดการผิดพลาดและไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อผลสำเร็จที่แท้จริงได้ ดังนั้นภาครัฐ โดยเฉพาะกรมศุลกากร ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำสินค้าที่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากร โดยถูกต้อง จะต้องเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งสอดคล้องกับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ที่กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ให้อุปโภคบริโภค และประพจน์มิชอบในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

อย่างไรก็ตาม จากสถิติการจับกุมสินค้าการลักลอบนำเข้าที่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากรที่ปรากฏในตารางที่ 6 และ 7 ข้างต้นนั้นสินค้าที่จับกุมได้จะเป็นอุปกรณ์ไฟฟ้า สินค้าเกษตร เครื่องอุปโภคบริโภคและอื่นๆ ซึ่งพบว่าจำนวนคดีและมูลค่าที่ลักลอบทางด้านศุลกากร ได้ทำการกวาดล้างและใช้นโยบายต่างๆ เพื่อปรับปรุงการป้องกันและปราบปรามให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและจากส่วนกลางมาร่วมทำงานกับหน่วยงานในพื้นที่การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายระเบียบและลดขั้นตอนของพิธีการทางศุลกากรให้สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนและผู้ประกอบการค้าชายแดนใช้ดำเนินการค้าโดยถูกต้องปราศจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏการป้องกันและปราบปรามการลักลอบยังมีปัญหาหลายประการ เช่น (1) จากลักษณะของการค้าชายแดนที่เป็นการค้าของประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณชายแดน มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่มานาน และทำการค้าในปริมาณน้อยมีรูปแบบทางการค้าที่ไม่ซับซ้อน ส่วนใหญ่เป็นสินค้าต่อชีวิตประจำวัน ประเภทอุปโภคและบริโภค และผู้ค้ามักจะไม่เข้าใจในระบบของการผ่านพิธีการทางศุลกากรจึงไม่ยอมปฏิบัติตามขั้นตอนของพิธีการศุลกากร (2) พื้นที่จังหวัดตากยังเป็นจังหวัดที่ประชาชนทั่วไปนิยมมาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่สอด ซึ่งส่วนหนึ่งมีจุดประสงค์ในการซื้อสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศด้วยลักษณะของตัวสินค้าในพื้นที่ดังกล่าวมีราคาถูก และมีคุณภาพพอสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าในประเทศ ดังนั้นการเข้มงวดการจับกุมของเจ้าหน้าที่จึงต้องทำความระมัดระวัง เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวและมวลชน (3) ปัญหาทางด้านอัตราค่าลงและงบประมาณในการปราบปรามของเจ้าหน้าที่ (4) นโยบายทางการค้าต่างประเทศที่ยังไม่เป็นระบบหรือมีระเบียบปฏิบัติไม่ชัดเจน (5) การตอบโต้ทางการค้าในกรณีของการจับกุมสินค้าที่สร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ลักลอบซึ่งโดยมากจะมีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจในประเทศคู่ค้า ส่งผลให้มูลค่าการค้าที่ผ่านพิธีการศุลกากร (การค้าในระบบ) ได้รับผลกระทบไปด้วย (6) อัตราอากรระหว่างประเทศที่สูงก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการลักลอบ แม้ว่าในปัจจุบันได้มีข้อตกลงทางการค้าเพื่อลดอัตราอากรตามพันธกรณีการค้าและส่วนหนึ่ง แต่การลดอัตราอากรดังกล่าวอาจจะไม่ส่งผลให้การลักลอบหมดไปได้ด้วยปัจจัยหลายอย่าง เช่น ผู้นำเข้าต้องการหลบเลี่ยงการเสียภาษีรายได้ด้วยที่คำนวณตามผลการประกอบการ การหลีกเลี่ยงเงื่อนไขของข้อห้าม ข้อจำกัด ของสินค้าบางประเภท ฯลฯ

การศึกษาครั้งนี้ ให้ความสนใจในโครงสร้างและรูปแบบของการค้าชายแดนในจังหวัดตากที่มีการค้าผ่านพิธีการศุลกากร (การค้าในระบบ) และการค้าที่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากร (การค้านอกระบบ) ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีอากรของภาครัฐ และส่งผลทางอ้อมถึงการ

ใช้สถิติทางการค้าเพื่อวางแผนนโยบายทางเศรษฐกิจหรือโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ ปัญหาและอุปสรรคทางการค้า ปัจจัยที่ทำให้เกิดการลักลอบนำเข้าสินค้าที่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากรและปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามของภาครัฐ ความพร้อมของผู้ประกอบการค้าชายแดนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน ที่จะต้องปรับตัวตามรูปแบบของการค้าซึ่งมีแนวโน้มการขยายตัว และปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นมาตรฐานของการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นจากผลของการเข้มงวดปราบปรามสินค้าลักลอบนำเข้าของกรมศุลกากร และนโยบายหรือโครงการของภาครัฐอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาลักษณะ โครงสร้างและรูปแบบการค้าชายแดนของจังหวัดตาก ทั้งที่ผ่านและไม่ผ่านพิธีการศุลกากร
- 2) เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการค้าชายแดน รวมถึงมาตรการและปัญหาของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำเข้าสินค้าโดยไม่ผ่านพิธีการศุลกากรหรือชำระภาษีอากร โดยไม่ถูกต้องในพื้นที่จังหวัดตาก
- 3) เพื่อศึกษาหาความคิดเห็นและการปรับตัวของผู้ประกอบการค้าชายแดน ในพื้นที่จังหวัดตาก ต่อกรณีการใช้นโยบายเข้มงวดในการปราบปรามสินค้าลักลอบนำเข้าของด่านศุลกากรและมาตรการหรือโครงการของภาครัฐ

## 1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

สามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการวางแผนนโยบายและกำหนดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ รวมทั้งการปรับตัวของภาคเอกชนสำหรับการยกระดับการค้าชายแดนในจังหวัดตากให้เป็นมาตรฐานสากลของการค้าระหว่างประเทศ

## 1.4 นิยามศัพท์

**ของต้องห้าม** หมายถึง ของซึ่งมีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้นำเข้าในราชอาณาจักร เป็นบัญญัติห้ามโดยเด็ดขาด ไม่มีข้อยกเว้น

**ของต้องกัก** หมายถึง ของซึ่งมีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้นำเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่ได้รับอนุญาตหรือรับใบอนุญาตก่อน

**ลักลอบหนีศุลกากร** หมายถึง การนำของเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้ผ่านศุลกากรหรือผ่านพิธีการศุลกากรแต่ไม่ถูกต้อง

**ด่านศุลกากร** หมายถึง ท่าหรือที่สำหรับการนำเข้าหรือส่งออก หรือนำเข้าและส่งออกซึ่งของประเภทใดๆ หรือทุกประเภททางทะเล ทางบก หรือทางอากาศ และเป็นปฏิบัติพิธีการศุลกากรทั้งปวง ซึ่งด่านศุลกากรตั้งขึ้น โดยกฎกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469

**ตัวแทนทางการค้า** หมายถึง บุคคลใดที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าของสินค้าโดยแสดงออกชัดหรือโดยปริยาย ให้เป็นตัวแทนในเรื่องสินค้านั้นๆ หรือเพื่อกิจการใดๆ โดยได้รับอนุมัติจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ให้ถือว่าบุคคลนั้น เป็นเจ้าของสินค้าในกิจการนั้นๆ

**จุดผ่านแดนถาวร** หมายถึง จุดผ่านแดนที่เปิดให้ประชาชนจากทั้งสองประเทศสามารถติดต่อค้าขายและส่งผ่านสินค้าไปอย่างเป็นทางการถาวร ทั้งนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลทั้งสองฝ่าย

**จุดผ่านแดนชั่วคราว** หมายถึง บริเวณที่กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เปิดจุดผ่านแดนเป็นชั่วคราว เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางติดต่อหรือขนส่งสินค้า

**จุดผ่อนปรน** หมายถึง บริเวณที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ชายแดน สามารถพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนของทั้งสองประเทศ ที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนให้สามารถทำการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าเล็กๆ น้อยๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันระหว่างกัน ทั้งนี้จะกำหนดพื้นที่ ระยะเวลาในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าที่แน่นอน

**เขตเศรษฐกิจพิเศษ** หมายถึง การได้รับสิทธิด้านต่างๆ ที่เอื้อต่อการลงทุน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิพิเศษทางภาษีอากร การส่งเสริมการลงทุน ความพร้อมของปัจจัยการผลิต การอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกรรมและบริการพื้นฐานต่างๆ

**การค้านอกระบบ** หมายถึง การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าหรือกิจกรรมที่แอบแฝง ปิดบัง และไม่ยอมรับให้เป็นกิจกรรมของเศรษฐกิจในระบบ ทั้งๆที่กิจกรรมเหล่านั้นเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการผลิต รายได้ การจ้างงาน และใช้ทรัพยากรเช่นเดียวกับกิจกรรมเศรษฐกิจในระบบทั่วไป