

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในการทำหน้าที่บริหารประเทศของรัฐบาล หน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจเพื่อสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชนในสังคมโดยรวม (Well Being For All) ถือเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐ และในการพิจารณาว่ารัฐควรทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจหน้าที่ใดบ้างนั้น ศาสตราจารย์ ริชาร์ด เอ. มัสเกรฟ (Richard A. Musgrave) นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงทางด้านการศึกษา ได้ให้ความเห็นว่ารัฐบาลควรทำหน้าที่ในทางเศรษฐกิจที่สำคัญสามประการดังต่อไปนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543 : 7)

ประการแรก ทำหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม (allocation function) รัฐบาลจะต้องทำหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ สินค้าเอกชนและบริการอื่น ๆ ในลักษณะที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ประการที่สอง ทำหน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม (distribution function) เพื่อที่จะให้สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นในสังคมได้แจกจ่ายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้กันอย่างทั่วถึง รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระบบการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง และสามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข

ประการที่สาม ทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (stabilization function) เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการกระจายรายได้ของสังคมได้เป็นไปอย่างยุติธรรมนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องพยายามจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของสังคมได้เป็นไปด้วยความราบรื่นหรืออย่างมีเสถียรภาพ กล่าวคือรัฐบาลจะต้องพยายามทำให้ระดับการจ้างงานของสังคมอยู่ในอัตราที่สูง พร้อมทั้งทำให้ระดับราคาของสินค้าและบริการ โดยทั่วไปมีเสถียรภาพตามสมควร และสร้างสรรค์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ

เพื่อการบรรลุเป้าหมายในหน้าที่ทางเศรษฐกิจข้างต้น รัฐจะดำเนินการผ่านเครื่องมือ

ทางด้านนโยบายการคลังในรูปของงบประมาณทั้งด้านการหารายได้ การใช้จ่าย ตลอดจนการก่อหนี้สาธารณะ เพื่อให้ประเทศมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไปในทิศทางที่รัฐต้องการ โดยมีระบบภาษีอากรเป็นเครื่องมือทางด้านรายได้ที่สำคัญที่สุด ดังพิจารณาได้จากโครงสร้างรายได้สาธารณะของรัฐบาลไทยในตารางที่ 1.1 รัฐบาลจะมีรายได้จากภาษีอากรประมาณเกือบร้อยละ 90 และจากรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรเพียงประมาณร้อยละ 10 โดยมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีสูงสุดคือ กรมสรรพากร ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีทั้งตามประมวลรัษฎากรและตามกฎหมายอื่น ภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรก่อนปี พ.ศ. 2535 คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า และอากรแสตมป์ แต่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน ได้ยกเลิกภาษีการค้าและจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะแทน สำหรับภาษีที่จัดเก็บตามกฎหมายอื่น คือ อากรรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2482 และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งจากตารางที่ 1.1 จะเห็นว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ 2533 - 2542 กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีทุกประเภทในหมวดภาษีทางตรงและภาษีการขายทั่วไปในหมวดภาษีทางอ้อมรวมกันได้ในส่วนที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ คือจากปีงบประมาณ 2533 จัดเก็บได้ประมาณร้อยละ 47 ในปีงบประมาณ 2542 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 57 ของรายได้รัฐบาลรวมทั้งสิ้น กรมสรรพากรจึงอยู่ในฐานะหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อบทบาทการทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่ประเทศประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ กรมสรรพากรได้มีบทบาทสำคัญในการเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและออกมาตรการต่าง ๆ ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง เพื่อให้ผลของภาษีเอื้ออำนวยประโยชน์ให้การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐเป็นไปในแนวทางที่กำหนดไว้ อันเป็นบทบาทที่นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ให้รัฐนำไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศตามภาวะปรกติ(สรุปความจากสารผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลัง ในหนังสือที่ระลึก 85 ปีกรมสรรพากร, 2543 : 3 - 5) ดังนั้น ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีของกรมสรรพากรจึงมีผลอย่างสำคัญต่อการทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐ

ในการพิจารณาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากร ถ้าพิจารณาในลักษณะภาพรวมเบื้องต้นโดยการเปรียบเทียบผลการจัดเก็บกับประมาณการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลตามตารางที่ 1.2 และรูปที่ 1.1 จะเห็นว่า ในรอบ 10 ปีงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ 2533 - 2542 ส่วนใหญ่กรมสรรพากรสามารถจัดเก็บได้มากกว่าประมาณการ มี

ตารางที่ 1.1 สัดส่วนการจัดเก็บรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้รัฐบาล
ปีงบประมาณ 2533 - 2542

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	2533		2534		2535		2536	
	รายได้	สัดส่วน	รายได้	สัดส่วน	รายได้	สัดส่วน	รายได้	สัดส่วน
1. รายได้จากภาษีอากร	359,111	88.7	425,740	89.3	452,671	86.2	535,921	88.2
1.1 ภาษีทางตรง	100,582	24.8	127,313	26.7	143,101	27.2	164,322	27.0
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	39,338	9.7	48,913	10.3	52,944	10.1	56,836	9.3
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	58,896	14.6	75,032	15.7	87,273	16.6	104,038	17.1
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	1,794	0.4	2,870	0.6	2,884	0.5	3,448	0.6
ภาษีเงินได้กำไร	554	0.1	498	0.1				
1.2 ภาษีทางอ้อม	258,529	63.8	298,427	62.6	309,570	59.0	371,599	61.2
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	91,815	22.7	109,874	23.1	117,807	22.4	135,962	22.4
ภาษีการค้า	88,035	21.8	106,183	22.3	37,783	7.2	2,739	0.5
ภาษีมูลค่าเพิ่ม					66,614	12.7	112,583	18.5
ภาษีสรรพสามิต					9,629	1.8	16,764	2.8
อากรแสตมป์	3,780	0.9	3,691	0.8	3,781	0.7	3,876	0.6
1.2.2 ภาษีสรรพสามิต	72,984	18.0	92,177	19.3	101,968	19.5	125,716	20.7
ภาษียาสูบ	13,636	3.4	15,904	3.3	15,490	2.9	15,638	2.6
ภาษีน้ำมันฯ	32,014	7.9	44,415	9.3	41,346	7.9	43,711	7.2
ภาษีสราฯ	13,754	3.4	15,734	3.3	15,247	2.9	16,679	2.7
ภาษีเบียร์	6,625	1.6	7,973	1.7	7,818	1.5	9,478	1.6
ภาษีเครื่องดื่ม	5,142	1.3	6,224	1.3	5,125	1.0	5,158	0.8
ภาษีเครื่องไฟฟ้า								
ภาษีสรรพสามิต					15,713	3.0	34,350	5.7
อื่น ๆ	1,813	0.4	1,927	1.4	1,229	0.3	702	0.1
1.2.3 อากรนำเข้า-ส่งออก	89,923	22.2	92,011	19.3	85,093	16.2	104,662	17.2
อากรนำเข้า	89,869	22.2	91,998	19.3	85,082	16.2	104,651	17.2
อากรส่งออก	54	0.0	13	0.0	11	0.0	11	0.0
1.2.4 ภาษีอื่น ๆ	3,807	1.0	4,365	0.9	4,702	0.9	5,259	0.9
ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ	2,951	0.8	3,369	0.7	3,622	0.7	3,957	0.7
อื่น ๆ	856	0.2	996	0.2	1,080	0.2	1,302	0.2
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	45,828	11.3	51,234	10.7	72,696	13.8	71,848	11.8
2.1 รายได้จากรัฐวิสาหกิจ	18,620	4.6	23,752	5.0	33,152	6.3	38,902	6.4
2.2 รายได้อื่น ๆ	27,208	6.7	27,482	5.7	39,544	7.5	32,946	5.4
3. รวมทั้งสิ้น	404,939	100.0	476,974	100.0	525,367	100.0	607,769	100.0

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 1.1 (ต่อ) สัดส่วนการจัดเก็บรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้รัฐบาล

ปีงบประมาณ 2533 - 2542

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	2537		2538		2539	
	รายได้	สัดส่วน	รายได้	สัดส่วน	รายได้	สัดส่วน
1. รายได้จากภาษีอากร	625,372	88.4	731,499	89.6	808,310	90.2
1.1 ภาษีทางตรง	204,151	28.9	246,098	30.1	284,067	31.7
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	67,386	9.6	85,754	10.5	108,785	12.1
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	133,162	18.8	157,148	19.2	171,852	19.2
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	3,603	0.5	3,196	0.4	3,430	0.4
ภาษีเงินได้						
1.2 ภาษีทางอ้อม	421,221	59.5	485,401	59.4	524,243	58.5
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	162,212	22.9	197,799	24.2	223,418	24.9
ภาษีการค้า	1,441	0.2	1,082	0.1	572	0.1
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	134,791	19.0	163,121	20.0	184,155	20.6
ภาษีสรรพสามิต	21,228	3.0	28,312	3.5	33,405	3.7
อากรแสตมป์	4,752	0.7	5,284	0.6	5,286	0.6
1.2.2 ภาษีสรรพสามิต	138,592	19.6	155,200	19.0	167,041	18.7
ภาษีสรรพสามิต	19,708	2.8	20,717	2.5	24,057	2.7
ภาษีสรรพสามิต	46,131	6.5	53,501	6.6	58,005	6.5
ภาษีสรรพสามิต	19,272	2.7	19,759	2.4	21,549	2.4
ภาษีสรรพสามิต	12,262	1.7	15,131	1.8	17,360	1.9
ภาษีสรรพสามิต	5,636	0.8	6,598	0.8	6,845	0.8
ภาษีสรรพสามิต					1,729	0.2
ภาษีสรรพสามิต	34,515	4.9	38,147	4.7	37,343	4.2
อื่น ๆ	1,068	0.2	1,347	0.2	153	0.0
1.2.3 อากรนำเข้า-ส่งออก	115,554	16.3	127,132	15.6	128,219	14.3
อากรนำเข้า	115,540	16.3	127,124	15.6	128,212	14.3
อากรส่งออก	14	0.0	8	0.0	7	0.0
1.2.4 ภาษีอื่น ๆ	4,863	0.7	5,270	0.6	5,565	0.6
ภาษีทรัพย์สิน	3,859	0.6	4,248	0.5	4,559	0.5
อื่น ๆ	1,004	0.1	1,022	0.1	1,006	0.1
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	81,803	11.6	85,109	10.5	87,435	9.8
2.1 รายได้จากรัฐวิสาหกิจ	43,253	6.1	45,525	5.6	49,106	5.5
2.2 รายได้อื่น ๆ	38,550	5.5	39,584	4.8	38,329	4.3
3. รวมทั้งสิ้น	707,175	100.0	816,608	100.0	895,745	100.0

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 1.1 (ต่อ) สัดส่วนการจัดเก็บรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้รัฐบาล
ปีงบประมาณ 2533 - 2542

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	2540		2541		2542	
	รายได้	สัดส่วน	รายได้	สัดส่วน	รายได้	สัดส่วน
1. รายได้จากภาษีอากร	808,147	88.9	731,029	89.7	691,603	87.2
1.1 ภาษีทางตรง	283,349	31.2	227,741	28.0	225,763	28.5
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	115,005	12.6	122,945	15.1	106,071	13.4
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	162,709	17.9	99,480	12.2	108,820	13.7
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	5,635	0.6	5,316	0.7	10,872	1.4
ภาษีเดินทาง						
1.2 ภาษีทางอ้อม	524,799	57.8	503,288	61.7	465,840	58.7
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	235,021	25.8	270,963	33.2	226,296	28.5
ภาษีการค้า	266	0.0	342	0.0	186	0.0
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	195,730	21.5	232,388	28.5	201,976	25.5
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	34,286	3.8	35,241	4.3	21,311	2.7
อากรแสตมป์	4,738	0.5	2,992	0.4	2,824	0.3
1.2.2 ภาษีสรรพสามิต	180,026	19.9	155,424	19.1	163,734	20.7
ภาษีสอาสูบ	29,816	3.3	28,560	3.5	26,655	3.4
ภาษีสน้ำมันฯ	63,983	7.0	65,373	8.0	66,584	8.4
ภาษีสสุราฯ	22,763	2.5	20,257	2.5	22,800	2.9
ภาษีสเบียร์	21,383	2.4	23,190	2.8	24,992	3.1
ภาษีเครื่องดื่ม	7,519	0.8	7,023	0.9	6,484	0.8
ภาษีเครื่องไฟฟ้า	1,765	0.2	1,003	0.1	904	0.1
ภาษีสรถยนต์	32,295	3.6	8,557	1.1	13,941	1.8
อื่น ๆ	501	0.1	1,461	0.2	1,375	0.2
1.2.3 อากรนำเข้า-ส่งออก	102,712	11.3	67,125	8.2	67,031	8.4
อากรนำเข้า	102,704	11.3	67,108	8.2	66,994	8.4
อากรส่งออก	8	0.0	17	0.0	36	0.0
1.2.4 ภาษีอื่น ๆ	7,040	0.8	9,776	1.2	8,779	1.1
ภาษีสทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติ	5,866	0.7	8,503	1.0	7,630	1.0
อื่น ๆ	1,174	0.1	1,273	0.2	1,149	0.1
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	100,995	11.1	84,327	10.3	101,458	12.8
2.1 รายได้จากธุรกิจวิสาหกิจ	68,000	7.5	49,294	6.0	56,364	7.1
2.2 รายได้อื่น ๆ	32,995	3.6	35,033	4.3	45,094	5.7
3. รวมทั้งสิ้น	909,143	100.0	815,356	100.0	793,061	100.0

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 1.2 การจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรเปรียบเทียบกับประมาณการและมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ
ปีงบประมาณ 2533 - 2542

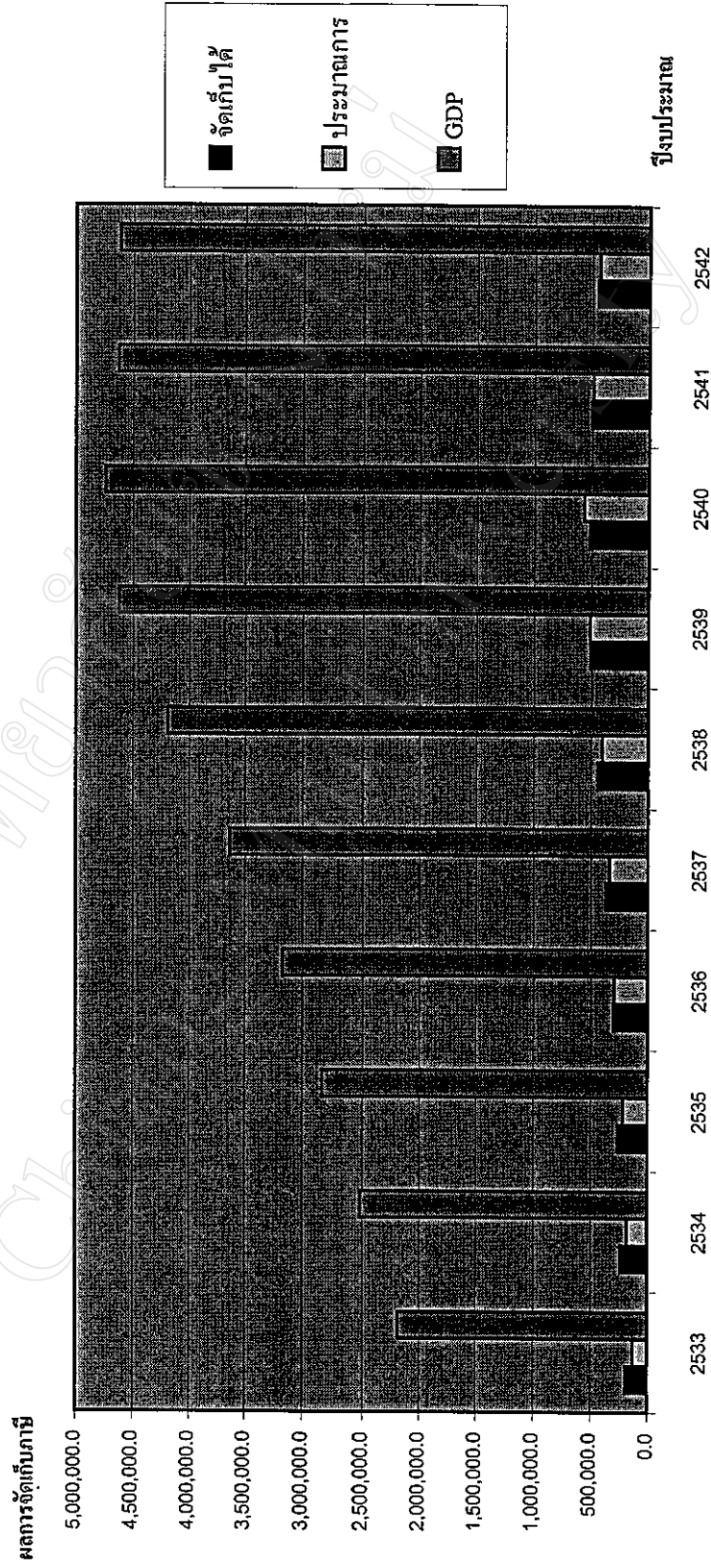
หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	จัดเก็บได้	ประมาณการ	เปรียบเทียบ เก็บได้/ประมาณการ + เพิ่ม / - ลด (ร้อยละ)	GDP	สัดส่วน เก็บได้ / GDP (ร้อยละ)
2533	192,488.0	126,750.0	51.9	2,191,000	8.79
2534	237,308.0	181,670.0	30.6	2,520,000	9.42
2535	261,042.2	216,600.0	20.5	2,831,000	9.22
2536	300,467.8	294,100.0	2.2	3,170,000	9.48
2537	366,586.3	334,780.0	9.5	3,635,000	10.09
2538	444,145.6	401,150.0	10.7	4,193,000	10.59
2539	507,729.2	512,100.0	-0.9	4,623,000	10.99
2540	518,713.5	566,060.0	-8.4	4,740,000	10.94
2541	498,966.2	488,441.0	2.2	4,628,000	10.78
2542	452,317.3	434,070.0	4.2	4,615,000	9.80

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

รูปที่ 1.1 แผนภูมิผลการจัดเก็บภาษีเปรียบเทียบกับประมาณการและ GDP ปีงบประมาณ 2533 - 2542



เฉพาะปีงบประมาณ 2539 – 2540 ที่จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ ในขณะที่เมื่อเทียบสัดส่วนการจัดเก็บต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ก็มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ยกเว้นปีงบประมาณ 2540 เป็นต้นมาที่ลดลงจากปีก่อนหน้า คือ จากสัดส่วนร้อยละ 8.79 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2533 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10.99 ในปีงบประมาณ 2539 และลดลงเหลือร้อยละ 9.80 ในปีงบประมาณ 2542 ซึ่งจากเอกสารรายงานประจำปีของกรมสรรพากรก็ได้ชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานนี้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรทั้งด้านโครงสร้างการบริหาร โครงสร้างภาษีที่จัดเก็บ ตลอดจนวิธีการบริหารจัดการเก็บมาโดยตลอด การปรับปรุงประสิทธิภาพครั้งที่ถือว่ามีความสำคัญของกรมสรรพากรในรอบ 10 ปีงบประมาณที่กล่าวถึงก็คือการปรับโครงสร้างภาษีที่จัดเก็บด้วยการนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะมาใช้แทนภาษีการค้าตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 และยังคงใช้จัดเก็บอยู่ในขณะนี้ ดังนั้น หากจะศึกษาถึงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีสรรพากรตามโครงสร้างภาษีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็จะเป็นผลการจัดเก็บภาษีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาผลการจัดเก็บตั้งแต่ปีที่เริ่มใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาถึงช่วงที่ประเทศเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจคือ ระหว่างปีงบประมาณ 2535 – 2542 โดยจำแนกออกเป็นพื้นที่เขตกรุงเทพฯ ฯ และเขตภูมิภาคต่าง ๆ ดังแสดงในตารางที่ 1.3 และรูปที่ 1.2 แล้วจะเห็นว่า ช่วงปีงบประมาณ 2535 – 2538 รัฐมีรายได้จากภาษีสรรพากรที่จัดเก็บได้จากเขตกรุงเทพฯ ฯ สูงถึงกว่าร้อยละ 80 ส่วนอีกเพียงประมาณร้อยละ 20 ได้มาจากเขตภูมิภาคคือจังหวัดอื่น ๆ รวมกัน แต่ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2539 เป็นต้นมาผลการจัดเก็บจากเขตกรุงเทพฯ ฯ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง หรือได้จากเขตภูมิภาคเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามตารางที่ 1.4 และรูปที่ 1.3 – 1.4 ซึ่งเปรียบเทียบผลการจัดเก็บภาษีของเขตกรุงเทพฯ ฯ และเขตภูมิภาคต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) แล้วมีข้อน่าสังเกตหลายประการดังนี้

1. เขตกรุงเทพฯ ฯ จัดเก็บภาษีได้ประมาณร้อยละ 20 ของ GPP แต่เขตภูมิภาคจัดเก็บได้เพียงประมาณร้อยละ 3 ของ GPP รวมของจังหวัดต่าง ๆ

2. สัดส่วน GPP ต่อ GDP ของเขตภูมิภาคมีมูลค่ามากกว่า GPP ต่อ GDP ของเขตกรุงเทพฯ ฯ ประมาณ 0.5 เท่า แต่ภูมิภาคมีผลการจัดเก็บภาษีเทียบกับ GPP น้อยกว่าเขตกรุงเทพฯ ฯ ถึงประมาณ 5 เท่า

3. ระหว่างปี 2535 – 2539 สัดส่วน GPP ต่อ GDP ของเขตกรุงเทพฯ ฯ มีแนวโน้มลดลง แต่ผลการจัดเก็บภาษีของเขตกรุงเทพฯ ฯ เทียบกับ GPP กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนของเขตภูมิภาคมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของสัดส่วน GPP ต่อ GDP

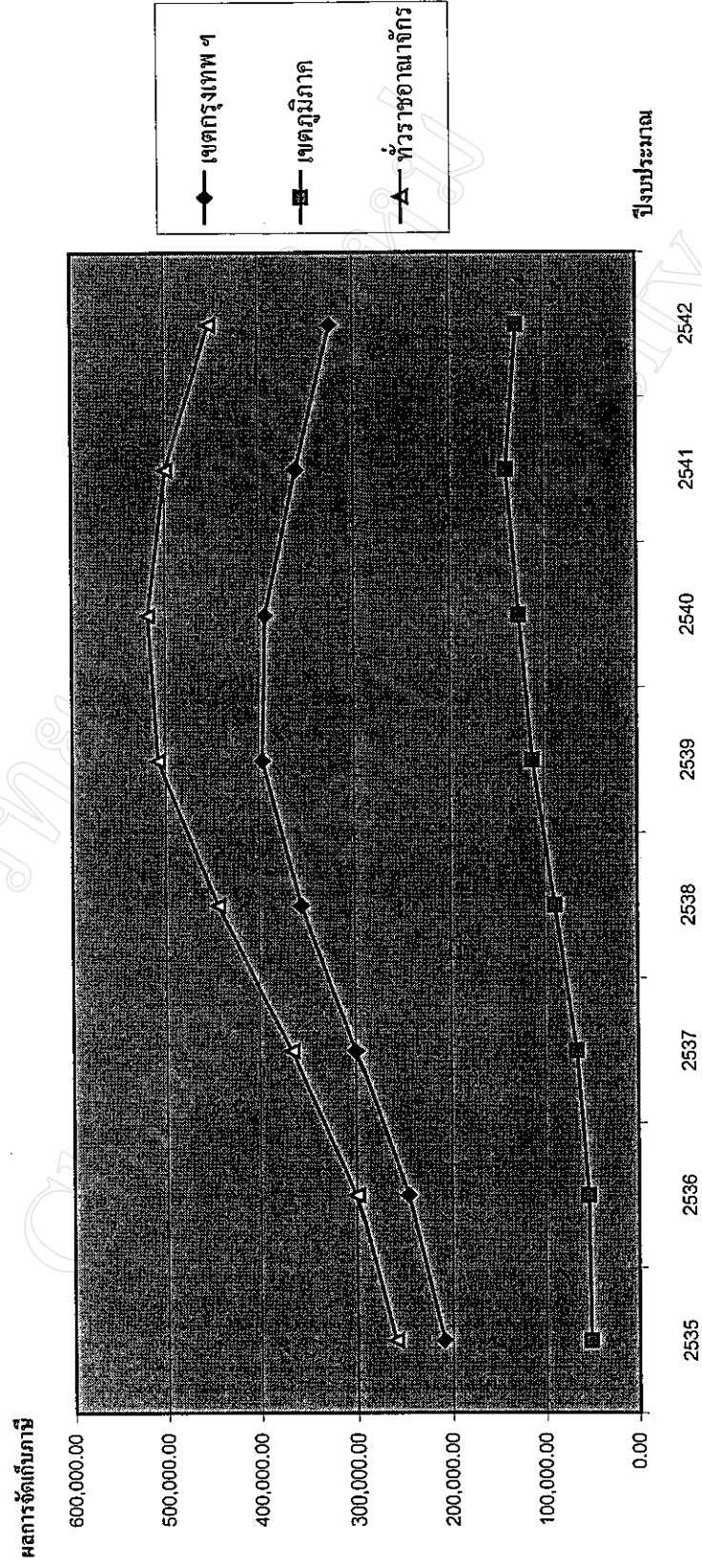
ตารางที่ 1.3 การจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรจำแนกตามพื้นที่จัดเก็บ
ปีงบประมาณ 2535 - 2542

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	เขตกรุงเทพมหานคร		เขตภูมิภาค		ทั่วประเทศ	
	จัดเก็บได้	เปรียบเทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จัดเก็บได้	สัดส่วนต่อผลจัดเก็บรวม (ร้อยละ)	จัดเก็บได้	เปรียบเทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)
2535	209,042.48	16.63	51,999.73	19.92	261,042.21	10.42
2536	246,689.21	18.01	53,778.57	17.89	300,467.78	15.10
2537	300,603.90	21.86	65,982.31	18.00	366,586.21	22.00
2538	355,758.73	18.35	88,386.97	19.90	444,145.70	21.16
2539	395,888.63	11.28	112,103.30	22.07	507,991.93	14.38
2540	392,457.02	-0.87	125,952.41	24.30	518,409.43	2.05
2541	359,910.01	-8.29	139,056.19	27.87	498,966.20	-3.75
2542	324,128.48	-9.94	128,188.81	28.34	452,317.29	-9.35

ที่มา : กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง และการคำนวณ

รูปที่ 1.2 แผนภูมิผลการจัดเก็บภาษีจําแนกตามพื้นที่จัดเก็บ ปีงบประมาณ 2535 - 2542



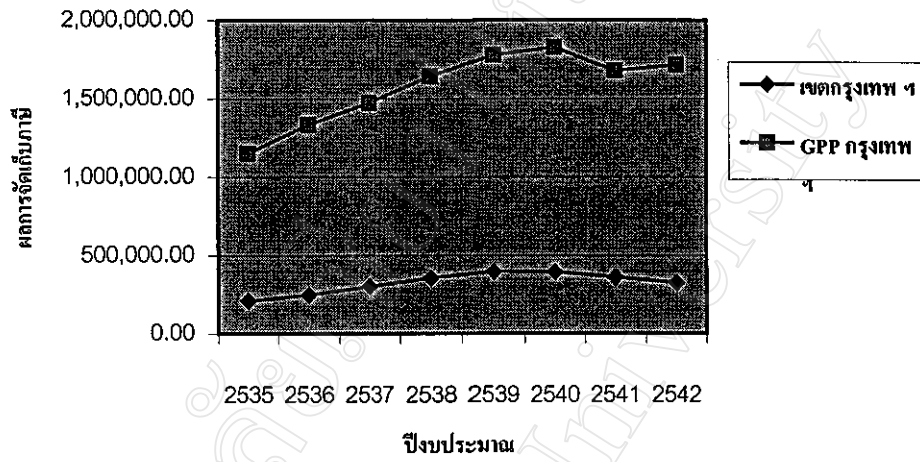
ตารางที่ 1.4 การจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรจำแนกตามพื้นที่จัดเก็บเปรียบเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP)
ปีงบประมาณ 2535 - 2542

หน่วย : ล้านบาท

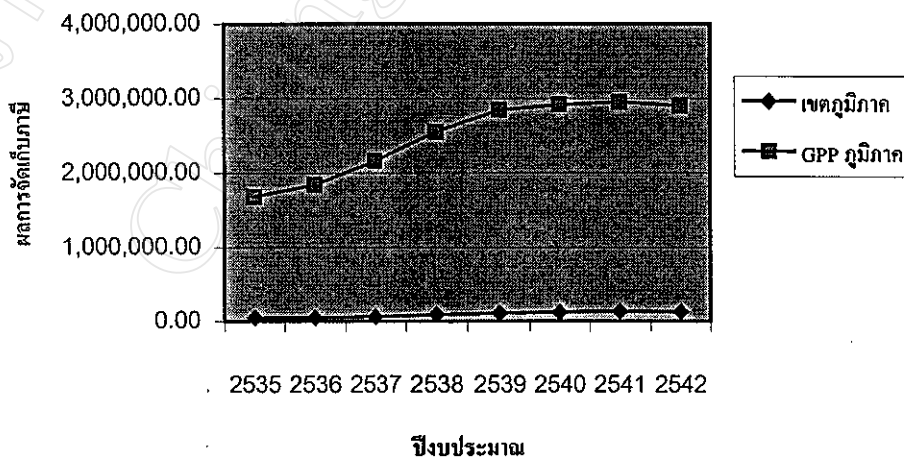
ปีงบประมาณ	กรุงเทพฯ ฯ		ภูมิภาค		ทั่วประเทศ	
	GPP	สัดส่วน GPP/GDP (ร้อยละ)	GPP	สัดส่วน GPP/GDP (ร้อยละ)	GDP	จัดเก็บได้ / GDP (ร้อยละ)
2535	1,148,688	40.58	1,682,228	59.42	2,830,916	9.22
2536	1,330,572	41.97	1,839,687	58.03	3,170,259	9.48
2537	1,472,947	40.53	2,161,550	59.47	3,634,497	10.09
2538	1,642,815	39.18	2,549,881	60.82	4,192,696	10.59
2539	1,778,491	38.47	2,844,340	61.53	4,622,831	10.99
2540	1,827,844	38.56	2,912,405	61.44	4,740,249	10.94
2541	1,678,466	36.26	2,949,964	63.74	4,628,430	10.78
2542	1,715,992	37.18	2,899,394	62.82	4,615,386	9.80

ที่มา : จากการทำงาน

รูปที่ 1.3 แผนภูมิผลการจัดเก็บภาษีเขตกรุงเทพ ฯ เทียบกับ GDP
ปีงบประมาณ 2535 -2542



รูปที่ 1.4 แผนภูมิผลการจัดเก็บภาษีเขตภูมิภาคเทียบกับ GDP
ปีงบประมาณ 2535 -2542



4. ระหว่างปี 2540 – 2542 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ สัดส่วน GDP ต่อ GDP ของเขตกรุงเทพฯ ฯ ที่ยังคงมีแนวโน้มลดลง แต่กรุงเทพฯ ฯ กลับมีสัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีต่อ GDP ที่ค่อนข้างทรงตัวและใกล้เคียงกับช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤต ในขณะที่สัดส่วน GDP ต่อ GDP ของเขตภูมิภาคกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และสัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีต่อ GDP ก็เพิ่มขึ้นด้วย

จากข้อสังเกตที่กล่าวมานั้นอาจบ่งชี้ว่าจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทยมีความแตกต่างกันทั้งด้านความสามารถในการเสียภาษีของผู้มีเงินได้และด้านความพยายามจัดเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่รัฐ และยังสามารถชี้ถึงประสิทธิภาพโดยรวมในแง่ความพยายามจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศว่าน่าจะมีการพยายามในเกณฑ์ที่มากกว่าช่วงเวลาก่อนเกิดวิกฤต จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษาว่าประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรตั้งแต่เริ่มใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นต้นมา เมื่อมองในด้านความพยายามจัดเก็บภาษีโดยคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีที่แตกต่างกันของแต่ละจังหวัดแล้วเป็นเช่นใด ทั้งช่วงก่อนและระหว่างเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ คือ ระหว่างปีงบประมาณ 2535 – 2542

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์ค่าความสามารถหรือค่าสมรรถวิสัยในการเสียภาษีสรรพากร (Tax Capacity) ของจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพในด้านการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากร โดยการหาค่าดัชนีความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort Index) ที่มาจากพื้นฐานความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละจังหวัดเป็นรายจังหวัด

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาด้านการประเมินประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีสรรพากรที่มีความสอดคล้องกับความสามารถในการชำระภาษีตามสภาพข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายในการปรับปรุงด้านการบริหารการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาเฉพาะยอดภาษีอากรรวมที่กรมสรรพากรจัดเก็บ ทั้งตามประมวลรัษฎากร

และตามกฎหมายอื่น ซึ่งได้แก่ ยอดรวมของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสตมป์ และรายได้อื่น ๆ

2. ศึกษาเป็นรายจังหวัด รวม 76 จังหวัด และโดยทั่วไปในแต่ละจังหวัดจะมีหน่วยงานสรรพากรระดับจังหวัดอยู่จังหวัดละ 1 หน่วย ยกเว้น 6 จังหวัด คือ กรุงเทพฯ ปทุมธานี สมุทรปราการ ชลบุรี เชียงใหม่และสงขลา ที่มีมากกว่า 1 หน่วย ซึ่งเป็นการแบ่งตามโครงสร้างบริหารของกรมสรรพากรตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2539 ในการวิเคราะห์จะรวมผลการจัดเก็บภาษีของทุกหน่วยเข้าด้วยกันเป็นผลการจัดเก็บรวมของจังหวัดนั้น ๆ

3. ระยะเวลาที่ศึกษาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535 – 2542 โดยแบ่งการศึกษาเป็น 2 ช่วงเวลาในลักษณะหาค่าเฉลี่ยแต่ละช่วง คือ ช่วงปีงบประมาณ 2535 – 2539 และปีงบประมาณ 2540 – 2542 ยกเว้น 3 จังหวัด คือ อานาจเจริญ หนองบัวลำภู และสระแก้วที่จะมีผลการจัดเก็บภาษีเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2537 เป็นต้นมา

4. ข้อมูลที่ใช้เป็นตัวแปรทางเศรษฐกิจกำหนดค่าความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละจังหวัด จะใช้ข้อมูลผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) จำแนกตามสาขาการผลิตตามราคาประจำปี (GPP at current market prices) ทุกสาขาการผลิต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2542 โดยยกเว้น 3 จังหวัดเช่นเดียวกับข้อ 3 ที่จะมีข้อมูลผลิตภัณฑ์จังหวัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา

5. ข้อมูลผลิตภัณฑ์จังหวัดใช้ตามปีปฏิทิน ส่วนข้อมูลผลการจัดเก็บภาษีใช้ตามปีงบประมาณ คือ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม – 30 กันยายน ของแต่ละปีโดยไม่ทำการปรับปรุงเนื่องจากการจัดเก็บภาษีรวมประกอบด้วยภาษีหลายประเภทที่มีกำหนดเวลาการชำระแตกต่างกัน