บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาค่าความสามารถในการเสียภาษีและค่าดัชนีความพยายามในการจัดเก็บภาษีที่ได้นำเสนอในบทก่อน สามารถสรุปเป็นภาพรวมตั้งแต่ปี 2535 – 2542 ได้ดังนี้

(1) ผลการวิเคราะห์ค่าความสามารถในการเสียภาษี (Tax Capacity)

- จังหวัดขนาดเล็กในกลุ่มที่ 1 ซึ่งมีค่าเฉลี่ยผลการจัดเก็บภาษีต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท ในช่วงเวลาแรกมีจำนวน 60 จังหวัด ความสามารถในการเสียภาษีจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนรายได้ในสาขาเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรม และสาขาพาณิชยกรรม โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน มีค่าความสามารถอยู่ระหว่าง 0.0089 – 0.0234 หรือควรจะจัดเก็บภาษีได้ร้อยละ 0.89 – 2.34 ของ GPP และมีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 1.70 ของ GPP จังหวัดที่มีค่าความสามารถสูงสุด คือ ลำพูน ต่ำสุด คือ หนองบัวลำภู

ส่วนในช่วงเวลาหลังมีจำนวน 51 จังหวัด ความสามารถในการเสียภาษีจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนรายได้ในสาขาเกษตรกรรม และสาขาบริการ โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม มีค่าสูงสุดและค่าต่ำสุดของความสามารถเพิ่มขึ้นจากช่วงก่อน กล่าวคือมีความสามารถอยู่ระหว่าง 0.0139 – 0.0284 หรือควรจะจัดเก็บภาษีได้ร้อยละ 1.39 – 2.84 ของ GPP และมีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 2.03 ของ GPP จังหวัดที่มีค่าความสามารถสูงสุด คือ ลำพูน ต่ำสุด คือ พังงา

- จังหวัดขนาดกลางในกลุ่มที่ 2 ซึ่งมีค่าเฉลี่ยผลการจัดเก็บภาษีตั้งแต่ 1,000 – 1,999 ล้านบาท ในช่วงเวลาแรกมีจำนวน 8 จังหวัด ความสามารถในการเสียภาษีจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนรายได้ในสาขาเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรม และสาขาบริการ โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน มีค่าความสามารถอยู่ระหว่าง 0.0262 – 0.0396 หรือควรจะจัดเก็บภาษีได้ร้อยละ 2.62 – 3.96 ของ GPP และมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 3.04 ของ GPP จังหวัดที่มีค่าความสามารถสูงสุด คือ ภูเก็ต ต่ำสุด คือ นครปฐม

ส่วนในช่วงเวลาหลังมีจำนวน 11 จังหวัด ความสามารถในการเสียภาษีจะ

ขึ้นอยู่กับสัดส่วนรายได้ในสาขาพาณิชยกรรม และสาขาบริการ โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับสาขาพาณิชยกรรม แต่มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับสาขาบริการ มีค่าความสามารถอยู่ระหว่าง 0.0261 – 0.0383 หรือควรจะจัดเก็บภาษีได้ร้อยละ 2.61 – 3.83 ของ GPP และมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 3.08 ของ GPP จังหวัดที่มีค่าความสามารถสูงสุด คือ ปราจีนบุรี ต่ำสุด คือ สุราษฎร์ธานี

- จังหวัดขนาดใหญ่ในกลุ่มที่ 3 ซึ่งมีค่าเฉลี่ยผลการจัดเก็บภาษีตั้งแต่ 2,000 ล้านบาทขึ้นไป ในช่วงเวลาแรกมีจำนวน 8 จังหวัด ความสามารถในการเสียภาษีจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนรายได้ในสาขาเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรม และสาขาพาณิชยกรรม โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน มีค่าความสามารถอยู่ระหว่าง 0.0311 – 0.2004 หรือควรจะจัดเก็บภาษีได้ร้อยละ 3.11 – 20.04 ของ GPP และมีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 7.51 ของ GPP จังหวัดที่มีค่าความสามารถสูงสุด คือ กรุงเทพฯ ต่ำสุด คือ เชียงใหม่

ส่วนในช่วงเวลาหลังมีจำนวน 14 จังหวัด ความสามารถในการเสียภาษีจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนรายได้ในสาขาเกษตรกรรม สาขาพาณิชยกรรม และสาขาบริการ โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับสาขาพาณิชยกรรม นอกนั้นมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม มีค่าความสามารถลดลงทั้งค่าสูงสุดและค่าต่ำสุด คือ มีค่าอยู่ระหว่าง 0.0176 – 0.1666 หรือควรจะจัดเก็บภาษีได้ร้อยละ 1.76 – 16.66 ของ GPP และมีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 7.26 ของ GPP จังหวัดที่มีค่าความสามารถสูงสุด คือ กรุงเทพ ฯ ต่ำสุด คือ สงขลา

- ในภาพรวมทั้งประเทศจำนวน 76 จังหวัด ในช่วงเวลาแรกมีค่าความสามารถอยู่ระหว่างร้อยละ 0.89 – 20.04 ของ GPP โดยมีความสามารถเฉลี่ยรายจังหวัดที่ร้อยละ 2.46 ของ GPP ส่วนช่วงเวลาหลังมีค่าความสามารถอยู่ระหว่างร้อยละ 1.39 – 16.66 ของ GPP โดยมีความสามารถเฉลี่ยรายจังหวัดที่ร้อยละ 3.14 ของ GPP

(2) ผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพในด้านการจัดเก็บภาษีซึ่งดูได้จากค่าดัชนีความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort Index)

- จังหวัดขนาดเล็กในกลุ่มที่ 1 ในช่วงเวลาแรก ค่าดัชนีความพยายามมีค่าอยู่ระหว่าง 0.5543 – 1.5732 หรือสามารถจัดเก็บภาษีได้เป็นร้อยละ 55.43 – 157.32 ของค่าความสามารถ โดยมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 101.33 ของค่าความสามารถ จังหวัดที่มีดัชนีความพยายามสูงสุด คือ สมุทรสงคราม ต่ำสุด คือ กำแพงเพชร รวมจำนวนจังหวัดที่มีความพยายามอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าปกติ 29 จังหวัด และมีความพยายามอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าปกติ 31

จังหวัด โดยจัดแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. จังหวัดที่มีความสามารถสูงและความพยายามสูง มีจำนวน 16 จังหวัด คือ สมุทรสงคราม จันทบุรี นครนายก นราธิวาส เชียงราย นครสวรรค์ พิษณุโลก สิงห์บุรี ประจวบคีรีขันธ์ มุกดาหาร อุดรธานี เพชรบุรี ราชบุรี ลพบุรี อ่างทอง และลำปาง

2. จังหวัดที่มีความสามารถสูงแต่ความพยายามต่ำ มีจำนวน 14 จังหวัด คือ อุตรดิตถ์ ตาก สุพรรณบุรี อุบลราชธานี กาญจนบุรี หนองคาย ชัยนาท นครศรีธรรมราช ปราจีนบุรี สกลนคร ลำพูน บุรีรัมย์ ชัยภูมิ และกำแพงเพชร

3. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำแต่ความพยายามสูง มีจำนวน 13 จังหวัด คือ ยะลา สุราษฎร์ธานี แพร่ แม่ฮ่องสอน ตรัง ตราด ชุมพร ระนอง หนองบัวลำภู กระบี่ สุโขทัย สระแก้ว และพิจิตร

4. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำและความพยายามต่ำ มีจำนวน 17 จังหวัด คือ พังงา พะเยา อำนาจเจริญ อุทัยธานี เพชรบูรณ์ นครพนม เลย น่าน พัทลุง สุรินทร์ กาฬสินธุ์ ยโสธร ปัตตานี มหาสารคาม ศรีสะเกษ สตูล และร้อยเอ็ด

ส่วนในช่วงเวลาหลัง ค่าดัชนีความพยายามได้เพิ่มขึ้นทั้งค่าสูงสุดสูงและค่าต่ำสุด คือ มีค่าอยู่ระหว่าง 0.5902 – 1.6034 หรือสามารถจัดเก็บภาษีได้เป็นร้อยละ 59.02 – 160.34 ของค่าความสามารถ โดยมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 99.99 ของค่าความสามารถ จังหวัดที่มีดัชนีความพยายามสูงสุด คือ สมุทรสงคราม ต่ำสุด คือ ศรีสะเกษ รวมจำนวนจังหวัดที่มีความพยายามอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าปกติ 20 จังหวัด และมีความพยายามอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าปกติ 31 จังหวัด โดยจัดแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. จังหวัดที่มีความสามารถสูงและความพยายามสูง มีจำนวน 10 จังหวัด คือ สมุทรสงคราม แพร่ จันทบุรี พิษณุโลก นครนายก เพชรบุรี สิงห์บุรี ตาก ลพบุรี และสุโขทัย

2. จังหวัดที่มีความสามารถสูงแต่ความพยายามต่ำ มีจำนวน 16 จังหวัด คือ นครพนม ลำพูน อ่างทอง อุบลราชธานี อุตรดิตถ์ สุพรรณบุรี ยโสธร ชัยนาท มหาสารคาม สกลนคร กาญจนบุรี หนองคาย สระแก้ว บุรีรัมย์ กำแพงเพชร และชัยภูมิ

3. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำแต่ความพยายามสูง มีจำนวน 10 จังหวัด คือ ตรัง ยะลา นราธิวาส ชุมพร กระบี่ มุกดาหาร ระนอง ตราด พังงา และพิจิตร

4. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำและความพยายามต่ำ มีจำนวน 15 จังหวัด คือ พะเยา เพชรบูรณ์ แม่ฮ่องสอน อุทัยธานี เลย อำนาจเจริญ พัทลุง น่าน ปัตตานี

กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด สุรินทร์ หนองบัวลำภู สตูล และศรีสะเกษ

● จังหวัดขนาดกลางในกลุ่มที่ 2 ในช่วงเวลาแรก มีค่าดัชนีความพยายามอยู่ระหว่าง 0.5952 – 1.3659 หรือสามารถจัดเก็บภาษีได้เป็นร้อยละ 59.52 – 136.59 ของค่าความสามารถ โดยมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 99.16 ของค่าความสามารถ จังหวัดที่มีดัชนีความพยายามสูงสุด คือ นครปฐม ต่ำสุด คือ นครราชสีมา รวมจำนวนจังหวัดที่มีความพยายามอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าปกติ 4 จังหวัด และมีความพยายามอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าปกติ 4 จังหวัด โดยจัดแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. จังหวัดที่มีความสามารถสูงและความพยายามสูง มีจำนวน 1 จังหวัด คือ ภูเก็ต

2. จังหวัดที่มีความสามารถสูงแต่ความพยายามต่ำ มีจำนวน 3 จังหวัด คือ สมุทรสาคร สระบุรี และนครราชสีมา

3. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำแต่ความพยายามสูง มีจำนวน 3 จังหวัด คือ นครปฐม ฉะเชิงเทรา และอยุธยา

4. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำและความพยายามต่ำ มีจำนวน 1 จังหวัด คือ ขอนแก่น

ส่วนในช่วงเวลาหลัง มีค่าดัชนีความพยายามอยู่ระหว่าง 0.5061 – 1.5228 หรือสามารถจัดเก็บภาษีได้เป็นร้อยละ 50.61 – 152.28 ของค่าความสามารถ โดยมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 99.65 ของค่าความสามารถ จังหวัดที่มีดัชนีความพยายามสูงสุด คือ ประจวบคีรีขันธ์ ต่ำสุด คือ นครศรีธรรมราช รวมจำนวนจังหวัดที่มีความพยายามอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าปกติ 5 จังหวัดและมีความพยายามอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าปกติ 6 จังหวัด โดยจัดแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. จังหวัดที่มีความสามารถสูงและความพยายามสูง มีจำนวน 3 จังหวัด คือ ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี และลำปาง

2. จังหวัดที่มีความสามารถสูงแต่ความพยายามต่ำ มีจำนวน 3 จังหวัด คือ สระบุรี นครสวรรค์ และราชบุรี

3. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำแต่ความพยายามสูง มีจำนวน 2 จังหวัด คือ เชียงราย และสุราษฎร์ธานี

4. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำและความพยายามต่ำ มีจำนวน 3 จังหวัด คือ อุดรธานี ขอนแก่น และนครศรีธรรมราช

- จังหวัดขนาดใหญ่ในกลุ่มที่ 3 ในช่วงเวลาแรก มีค่าดัชนีความพยายามอยู่ระหว่าง 0.6540 – 1.5203 หรือสามารถจัดเก็บภาษีได้เป็นร้อยละ 65.40 – 152.03 ของค่าความสามารถ โดยมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 100.42 ของค่าความสามารถ จังหวัดที่มีดัชนีความพยายามสูงสุด คือ สมุทรปราการ ต่ำสุด คือ ระยอง รวมจำนวนจังหวัดที่มีความพยายามอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าปกติ 4 จังหวัด และมีความพยายามอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าปกติ 4 จังหวัด โดยจัดแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. จังหวัดที่มีความสามารถสูงและความพยายามสูง มีจำนวน 2 จังหวัด คือ สมุทรปราการ และกรุงเทพ ฯ

2. จังหวัดที่มีความสามารถสูงแต่ความพยายามต่ำ มีจำนวน 2 จังหวัด คือ ปทุมธานี และนนทบุรี

3. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำแต่ความพยายามสูง มีจำนวน 2 จังหวัด คือ เชียงใหม่ และสงขลา

4. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำและความพยายามต่ำ มีจำนวน 2 จังหวัด คือ ชลบุรี และระยอง

ส่วนในช่วงเวลาหลัง มีค่าดัชนีความพยายามอยู่ระหว่าง 0.4421 – 2.7043 หรือสามารถจัดเก็บภาษีได้เป็นร้อยละ 44.21 – 270.43 ของค่าความสามารถ โดยมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 108.28 ของค่าความสามารถ จังหวัดที่มีดัชนีความพยายามสูงสุด คือ สงขลา ต่ำสุด คือ นครราชสีมา รวมจำนวนจังหวัดที่มีความพยายามอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าปกติ 8 จังหวัด และมีความพยายามอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าปกติ 6 จังหวัด โดยจัดแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. จังหวัดที่มีความสามารถสูงและความพยายามสูง มีจำนวน 4 จังหวัด คือ สมุทรปราการ กรุงเทพฯ ชลบุรี และปทุมธานี

2. จังหวัดที่มีความสามารถสูงแต่ความพยายามต่ำ มีจำนวน 3 จังหวัด คือ นนทบุรี อยุธยา และนครปฐม

3. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำแต่ความพยายามสูง มีจำนวน 4 จังหวัด คือ สงขลา ภูเก็ต ระยอง และสมุทรสาคร

4. จังหวัดที่มีความสามารถต่ำและความพยายามต่ำ มีจำนวน 3 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา เชียงใหม่ และนครราชสีมา

- ในภาพรวมทั้งประเทศจำนวน 76 จังหวัด ในช่วงเวลาแรก มีค่าความ

พยายามอยู่ระหว่างร้อยละ 55.43 – 157.32 ของค่าความสามารถ โดยมีความพยายามเฉลี่ยที่ร้อยละ 101.01 ของค่าความสามารถ รวมจำนวนจังหวัดที่มีความพยายามอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าปกติ 37 จังหวัด และมีความพยายามอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าปกติ 39 จังหวัด โดยจัดแบ่งเป็นประเภทมีความสามารถสูงและความพยายามสูง 19 จังหวัด ความสามารถสูงแต่ความพยายามต่ำ 19 จังหวัด ความสามารถต่ำแต่ความพยายามสูง 18 จังหวัด และมีความสามารถต่ำและความพยายามต่ำ 20 จังหวัด

ส่วนในช่วงเวลาหลัง มีค่าดัชนีความพยายามอยู่ระหว่างร้อยละ 44.21 – 270.43 ของค่าความสามารถ โดยมีความพยายามเฉลี่ยที่ร้อยละ 101.47 ของค่าความสามารถ รวมจำนวนจังหวัดที่มีความพยายามในเกณฑ์สูงกว่าปกติ 33 จังหวัด และมีความพยายามในเกณฑ์ต่ำกว่าปกติ 43 จังหวัด โดยจัดแบ่งเป็นประเภทมีความสามารถสูงและความพยายามสูง 17 จังหวัด ความสามารถสูงแต่ความพยายามต่ำ 22 จังหวัด ความสามารถต่ำแต่ความพยายามสูง 16 จังหวัด และมีความสามารถต่ำและความพยายามต่ำ 21 จังหวัด

ผลสรุปค่าความสามารถและค่าดัชนีความพยายาม รวมทั้งจำนวนจังหวัดแต่ละประเภท ปรากฏตามตารางที่ 5.1 – 5.3

5.2 ข้อจำกัดในการศึกษา

1) ในการศึกษานี้ได้กำหนดเกณฑ์การแบ่งกลุ่มจังหวัดตามค่าเฉลี่ยผลการจัดเก็บภาษีโดยให้กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีผลการจัดเก็บภาษีเฉลี่ยต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท ซึ่งปรากฏว่าจังหวัดเกือบทั้งหมดถูกจัดอยู่ในกลุ่มนี้ ทำให้ขนาดของจังหวัดในกลุ่มนี้มีขนาดใหญ่และแตกต่างจากอีก 2 กลุ่มเป็นอย่างมาก ดังนั้น ถ้าหากแบ่งกลุ่มจังหวัดโดยถือเกณฑ์ให้กลุ่มแรกเป็นจังหวัดที่มีผลการจัดเก็บภาษีเฉลี่ยต่ำกว่า 500 ล้านบาท กลุ่มที่ 2 เป็นจังหวัดที่มีผลการจัดเก็บภาษีเฉลี่ยตั้งแต่ 500 – 999 ล้านบาท กลุ่มที่ 3 เป็นจังหวัดที่มีผลการจัดเก็บภาษีเฉลี่ยตั้งแต่ 1,000 – 1,999 ล้านบาท และกลุ่มที่ 4 เป็นจังหวัดที่มีผลการจัดเก็บภาษีเฉลี่ยตั้งแต่ 2,000 ล้านบาท ก็อาจจะทำให้ได้สมการประมาณค่าความสามารถที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

2) การกำหนดสมการประมาณค่าความสามารถในการเสียภาษี โดยการจัดกลุ่มข้อมูลผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) ในสาขาการผลิตต่าง ๆ เป็น 4 สาขา คือ สาขาเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรม สาขาพาณิชยกรรม และสาขาบริการ เพื่อให้เป็นตัวแปรอิสระ 4 ตัว

ตารางที่ 5.1 สรุปค่าความสามารถ

ค่าความสามารถ	ปี 2535 - 2539				ปี 2540 - 2542			
	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	ทั้งประเทศ	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	ทั้งประเทศ
1. ค่าสูงสุด	0.0234	0.0396	0.2004	0.2004	0.0284	0.0383	0.1666	0.1666
2. ค่าต่ำสุด	0.0089	0.0262	0.0311	0.0089	0.0139	0.0261	0.0176	0.0139
3. ค่าเฉลี่ย	0.0170	0.0304	0.0751	0.0246	0.0203	0.0308	0.0726	0.0314

ตารางที่ 5.2 สรุปค่าความพยายาม

ค่าความพยายาม	ปี 2535 - 2539				ปี 2540 - 2542			
	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	ทั้งประเทศ	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	ทั้งประเทศ
1. ค่าสูงสุด	1.5732	1.3659	1.5203	1.5732	1.6034	1.5228	2.7043	2.7043
2. ค่าต่ำสุด	0.5543	0.5952	0.6540	0.5543	0.5902	0.5061	0.4421	0.4421
3. ค่าเฉลี่ย	1.0133	0.9916	1.0042	1.0101	0.9999	0.9965	1.0828	1.0147
4. จำนวนจังหวัดที่มีค่าดัชนี > 1	29	4	4	37	20	5	8	33
5. จำนวนจังหวัดที่มีค่าดัชนี < 1	31	4	4	39	31	6	6	43

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University

ตารางที่ 5.3 สรุปจำนวนจังหวัดแต่ละประเภท

ประเภท	ปี 2535 - 2539				ปี 2540 - 2542			
	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	ทั้งประเทศ	กลุ่มที่ 1	กลุ่มที่ 2	กลุ่มที่ 3	ทั้งประเทศ
1. ความสามารถสูงและความพยายามสูง	16	1	2	19	10	3	4	17
2. ความสามารถสูงแต่ความพยายามต่ำ	14	3	2	19	16	3	3	22
3. ความสามารถต่ำแต่ความพยายามสูง	13	3	2	18	10	2	4	16
4. ความสามารถต่ำและความพยายามต่ำ	17	1	2	20	15	3	3	21

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University

แปร โดยพยายามให้กลุ่มสาขาการผลิตที่มีลักษณะใกล้เคียงกันถูกนิยามอยู่ในตัวแปรอิสระตัวเดียวกัน ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการศึกษาถึงอิทธิพลของ GPP ทุกสาขาการผลิตว่าจะมีอิทธิพลและความสัมพันธ์ต่อการกำหนดค่าความสามารถในการเสียภาษีของจังหวัดต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด ดังนั้น หากได้มีการนิยามตัวแปรอิสระเหล่านี้ด้วยการจัดกลุ่มข้อมูลสาขาการผลิตใน GPP ที่แตกต่างออกไปจากที่ได้กำหนดไว้ในการศึกษานี้ ก็จะทำให้ได้ผลการวิเคราะห์ค่าความสามารถในการเสียภาษีที่แตกต่างออกไปด้วย

5.3 ข้อเสนอแนะ

1) จากภาพรวมของค่าความสามารถในการเสียภาษีจะพบว่า จังหวัดที่มีศักยภาพต่อการจัดเก็บภาษีสรรพากรจะอยู่ในกลุ่มจังหวัดขนาดใหญ่เพียงไม่กี่จังหวัด เนื่องจากมีค่าความสามารถเฉลี่ยสูงกว่ากลุ่มอื่น คือ ประมาณร้อยละ 7 ของ GPP ในขณะที่ความสามารถเฉลี่ยรายจังหวัดทั้งประเทศอยู่ในระดับต่ำเพียงประมาณร้อยละ 2 – 3 ของ GPP สิ่งนี้อาจสะท้อนถึงภาพรวมของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศว่าประชากรส่วนใหญ่ยังมีระดับรายได้ค่อนข้างต่ำหรืออยู่ในภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจน้อย เช่น ภาคเกษตรกรรมที่มีการผลิตในขั้นปฐม หรือภาคการค้าขนาดย่อมหรือเป็นรายย่อยโดยทั่วไป ส่วนผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรม หรือภาคบริการ ซึ่งเป็นภาคการผลิตที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจต่อหน่วยการผลิตในระดับสูงนั้น จะมีอยู่เพียงในเขตกรุงเทพ ฯ ปริมณฑล และจังหวัดใหญ่ ๆ ที่จัดว่าเป็นจังหวัดสำคัญในแต่ละภูมิภาคอีกไม่กี่จังหวัด สภาพการณ์เหล่านี้ถือเป็นพื้นฐานสำคัญประการแรกต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ให้รัฐ นั่นคือถ้าพื้นฐานของประเทศมีศักยภาพในการเสียภาษีต่ำอันเนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ย่อมทำให้จัดเก็บภาษีได้ต่ำด้วย ดังนั้น ถ้าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นในลักษณะเป็นการทั่วไปอย่างไม่จำแนก ก็อาจสร้างความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีโดยส่วนใหญ่ได้ โดยเฉพาะในภาวะที่เศรษฐกิจเพิ่งเริ่มฟื้นตัว ยังไม่ทั่วถึงและยังไม่เข้มแข็งเต็มที่นั้น การมีนโยบายจัดเก็บภาษีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความสามารถที่แตกต่างกันของผู้เสียภาษีก็มีความจำเป็นยิ่งขึ้น เช่น นโยบายการกำหนดประมาณการจัดเก็บภาษีสรรพากรรายจังหวัด อาจจะพิจารณาจากพื้นฐานความสามารถในการเสียภาษีเป็นด้านหลัก และสถิติผลการจัดเก็บภาษีในอดีตของจังหวัดนั้นเป็นด้านรอง

2) สำหรับด้านความพยายามในการจัดเก็บภาษีก็พบว่า จังหวัดโดยทั่วไปมีความพยายามเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์สูงหรือต่ำกว่าเกณฑ์ปกติเพียงเล็กน้อย และช่วงเวลาหลังก็มีความ

พยายามสูงกว่าช่วงเวลาแรกเพียงเล็กน้อยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาระดับความพยายามช่วง $\pm$ 20 %จากเกณฑ์ปกติ หรือคือจังหวัดที่มีค่าดัชนีระหว่าง 0.80 – 1.20 จะพบว่าในช่วงหลังมีจำนวนจังหวัดเพิ่มขึ้นจาก 34 จังหวัดเป็น 45 จังหวัด คิดเป็นสัดส่วนจากร้อยละ 44.74 เพิ่มเป็นร้อยละ 59.21 ของจำนวนจังหวัดทั้งหมด โดยจังหวัดที่มีค่าดัชนี < 0.80 และ ค่าดัชนี > 1.20 มีจำนวนลดลง นั่นคือ มีการปรับตัวของค่าความพยายามที่สูงมาก ๆ และต่ำมาก ๆ เข้าใกล้ค่าเกณฑ์ปกติมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะหมายความว่าในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจกรมสรรพากรมีการจัดเก็บภาษีที่สอดคล้องกับค่าความสามารถมากยิ่งขึ้น และอาจจะแสดงว่าการจัดเก็บภาษีมีความเป็นธรรมและทั่วถึงมากขึ้น ส่วนจังหวัดที่ยังมีค่าความพยายามสูงมาก ๆ หรือต่ำมาก ๆ นั้น ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นผลจากระบบการจัดเก็บภาษีบางกรณี เช่น การกำหนดให้มีการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคล ณ ภูมิลำเนาของสำนักงานใหญ่ซึ่งอาจจะไม่มีการผลิตที่ก่อให้เกิดรายได้จริง หรือการอนุญาตให้มีการยื่นแบบแสดงรายการภาษีมูลค่าเพิ่มรวมกัน ณ สถานประกอบการแห่งใดก็ได้ที่ร้องขอ ก็จะมีผลให้ผลการจัดเก็บภาษีของจังหวัดที่เกี่ยวข้องมีจำนวนสูงหรือต่ำกว่าการประกอบการจริง และหากจำนวนภาษีของผู้ประกอบการรายนั้นมีสัดส่วนสูงในผลการจัดเก็บทั้งหมดของจังหวัด เมื่อมีการย้ายสถานที่ยื่นแบบ ฯ ก็จะมีผลให้ผลการจัดเก็บภาษีของจังหวัดทั้งสองฝ่ายนั้นเปลี่ยนแปลงไปมากด้วย ที่กล่าวมานี้ อาจถือเป็นมุมมองหนึ่งในหลาย ๆ มุมมอง ของการพิจารณาประสิทธิภาพด้านความพยายามในการจัดเก็บภาษีรายจังหวัดในครั้งนี้

3) ค่าความสามารถเฉลี่ยของประเทศที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำนั้น นอกจากจะมีสาเหตุจากพื้นฐานของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวยแล้ว ยังอาจเนื่องจากปัจจัยเกี่ยวกับกรอบของกฎหมายภาษี ระเบียบปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษี วิธีการบริหารจัดเก็บ ตลอดจนความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ว่ามีการปรับตัวได้ทันและสอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในส่วนที่มีความเปลี่ยนแปลงไปแล้วหรือไม่ เพราะในปัจจุบันได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในอัตราที่รวดเร็วในหลายๆ ด้านอันเนื่องจากพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร และจากความเปลี่ยนแปลงของนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่มีการเจรจาตกลงกันในเวทีการค้าระดับต่าง ๆ ทำให้เกิดธุรกิจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มีรูปแบบ เงื่อนไข และวิธีการของการทำธุรกิจซึ่งมีความหลากหลายและสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น เช่น กิจการให้บริการเฉพาะด้านที่ต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง กิจการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีชั้นสูง E – commerce หรือกิจการข้ามชาติ (Multinational Enterprises) เป็นต้น โดยกิจการเหล่านี้ยังค่อนข้างกระจุกตัวอยู่ภายในไม่กี่จังหวัด และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ดังนั้น หากกรมสรรพากรสามารถยกระดับคุณภาพ

ขององค์กรในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นโดยเน้นให้ความสำคัญในกลุ่มจังหวัดเหล่านี้เป็นเป้าหมายในอันดับแรกแล้ว น่าจะทำให้ทั้งระดับความสามารถในการเสียภาษี และระดับของความพยายามในการจัดเก็บภาษีโดยรวมเพิ่มสูงขึ้นแบบคู่ขนานกัน อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้กรมสรรพากรได้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นเรียกว่า "ศูนย์บริหารภาษีธุรกิจขนาดใหญ่" (ศ.ภ.ญ.) เพื่อบริหารและให้การดูแลให้การบริการแก่ผู้เสียภาษีรายใหญ่ ซึ่งเป็นวิธีการบริหารจัดเก็บเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในลักษณะให้น้ำหนักกับผู้ประกอบการรายเป้าหมายที่มิใช่พื้นที่เป้าหมาย นอกจากนี้ ล่าสุดในปีงบประมาณ 2545 นี้ กรมสรรพากรยังได้ปรับปรุงแนวทางการบริหารงานจัดเก็บภาษีแนวใหม่ขึ้นโดยการรวบรวมแนวทางการฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีแล้วจัดระบบให้มีมาตรฐานเป็นแนวเดียวกัน โดยเน้นที่การกำกับดูแลผู้เสียภาษีอย่างใกล้ชิดเป็นรายผู้ประกอบการและเป็นปัจจุบัน ในลักษณะของการให้ความสำคัญต่อผู้เสียภาษีหรือถือว่าผู้เสียภาษีเป็นศูนย์กลาง โดยดำเนินการในขอบเขตทั่วประเทศควบคู่ไปกับหน่วยงาน ศ.ภ.ญ. จึงเป็นสิ่งที่น่าติดตามศึกษาต่อไปว่าประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรจะเปลี่ยนแปลงไปเช่นใด

4) ในประการสุดท้าย การจัดกลุ่มจังหวัดเป็น 4 ประเภท คือ ประเภทที่มีความสามารถสูงและความพยายามสูง ความสามารถสูงแต่ความพยายามต่ำ ความสามารถต่ำแต่ความพยายามสูงและประเภทที่ความสามารถต่ำและความพยายามต่ำ ก็เพื่อเป็นแนวทางให้มีการเปรียบเทียบประสิทธิภาพรายจังหวัดบนพื้นฐานของความสามารถที่แตกต่างกันของแต่ละกลุ่มได้สะดวกและเป็นระบบขึ้น ซึ่งจะช่วยให้สามารถกำหนดนโยบายที่เหมาะสมตามแต่กรณีได้ เช่น กลุ่มที่น่าให้ความสนใจในอันดับแรกคือจังหวัดในกลุ่มที่ 3 ทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ที่มีความสามารถสูงและความพยายามสูง และความสามารถสูงแต่ความพยายามต่ำ เพราะจังหวัดในกลุ่มนี้เป็นจังหวัดขนาดใหญ่ที่มีระดับขั้นของการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงกว่ากลุ่มอื่น จึงอาจจะกำหนดนโยบายในการปรับปรุงองค์กรแบบเฉพาะเจาะจงดังที่เสนอในข้อ 3) เนื่องจากศักยภาพในการเสียภาษีที่แท้จริงอาจจะสูงกว่านี้และยังเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านความพยายามให้สูงขึ้นสอดคล้องกับความสามารถที่อาจจะเพิ่มขึ้นด้วย อันดับถัดไปคือ ประเภทมีความสามารถต่ำและความพยายามต่ำของจังหวัดในกลุ่มที่ 3 เนื่องจากเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ที่มีโอกาสเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงอาจจะยกระดับทั้งความสามารถและความพยายามให้สูงขึ้นได้ จากนั้นจึงเป็นประเภทที่ยังมีความพยายามต่ำในกลุ่มจังหวัดขนาดกลางและจังหวัดขนาดเล็กตามลำดับ เนื่องจากอาจจะยกระดับความพยายามให้สูงขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระดับของความสามารถเท่าที่เป็นอยู่ได้ แต่สำหรับจังหวัดที่มีความสามารถต่ำแต่ความพยายามสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดในกลุ่มที่ 1 ซึ่งทั้งหมดเป็น

จังหวัดขนาดเล็กในภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีโครงสร้างการผลิตขึ้นอยู่กับสาขาเกษตรกรรมเป็นหลัก ถ้าหากมีการเพิ่มประมาณการจัดเก็บภาษีให้แก่จังหวัดเหล่านี้ในอัตราที่ไม่สอดคล้องกับความสามารถก็จะเป็นการกระตุ้นให้หน่วยจัดเก็บภาษีต้องใช้ความพยายามมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจสร้างความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีในกลุ่มนี้ เช่นนี้เป็นต้น ดังนั้น จึงควรมีนโยบายเฉพาะกลุ่มที่แตกต่างกันและให้น้ำหนักความสำคัญต่อกลุ่มที่เหมาะสม โดยพิจารณาข้อมูลปัจจัยโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เป็นพื้นฐานของความสามารถแต่ละจังหวัดประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีที่ทั่วถึงแต่เป็นไปตามความสามารถมากยิ่งขึ้น

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ Chiang Mai University