

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

นับแต่ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504-2509) จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลมีนโยบายงบประมาณขาดดุลมาตลอด (ยกเว้นปี 2517) ปัญหานี้ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ การใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลของรัฐบาลที่มีระยะเวลาติดต่อกันมานั้น เริ่มวิกฤติการณ์ส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัด ในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) เนื่องจากรัฐบาลได้ขาดเซยรายได้ส่วนที่ขาดด้วยการกู้ยืมทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ รวมทั้งนำเงินคงคลังมาใช้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น ต่อมารัฐบาลจึงแก้ปัญหาการขาดดุลงบประมาณด้วยการจัดขนาดของการขาดดุลงบประมาณว่าปีหนึ่งจะต้องไม่เกิน 22,000 ล้านบาท โดยลดการใช้จ่ายด้านการบริหารงานของรัฐบาลลง ด้วยการจำกัดจำนวนข้าราชการให้เพิ่มขึ้นได้ไม่เกินปีละ 2% ในช่วงปลายแผนฯ ฉบับที่ 5

แต่มาตรการการลดการใช้จ่ายของรัฐบาลยังไม่เพียงพอที่จะลดการขาดดุลงบประมาณลงได้มากนัก ดังนั้นรัฐบาลจึงพยายามหามาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะเพิ่มรายรับ โดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากร ซึ่งเป็นรายรับแหล่งใหญ่ที่สุดของรัฐบาล คือประมาณร้อยละ 80 ของรายรับทั้งหมด โดยเฉพาะแผนฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรครั้งใหญ่ในส่วนของภาษีสรรพากร กล่าวคือ ในช่วงดังกล่าว มีพระราชกำหนดแก้ไขประมวลรัษฎากร 5 ฉบับ พระราชกฤษฎีกา 63 ฉบับ กฎกระทรวง 25 ฉบับ ฯลฯ (ไพจิตร โรจนวานิช, ประมวลรัษฎากร, 2530) ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างภาษีสรรพากรแบบหลากหลายยิ่งกว่าแผนฯ ฉบับก่อนๆ

นอกจากนี้รัฐบาลพยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยบรรจุแผนการปรับปรุงประสิทธิภาพดังกล่าวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ดังนั้นการวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากร (tax effort)

โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีสรรพากร ซึ่งเป็นภาษีที่มีความสำคัญมากทำรายได้ให้รัฐบาลเกือบครึ่งหนึ่งของรายได้จากภาษีอากรทั้งหมด การวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากรเป็นรายจังหวัดย่อมจะมีประโยชน์ยิ่ง เพราะได้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ภาษีในจังหวัดต่างๆ ได้ใช้ความพยายามในการตั้งทรัพย์สินจากภาคเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อะไรคือสาเหตุสำคัญที่สามารถใช้อธิบายความแตกต่างกันของความสามารถในการจัดเก็บภาษีในจังหวัดต่าง ๆ ผลการศึกษาดังกล่าวจะเป็นแนวทางให้รัฐบาลสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพหน่วยงานของรัฐตามแผนฯ ฉบับที่ 6 ได้ในทิศทางที่ถูกต้อง

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 ศึกษาความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากรในจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทย เพื่อเปรียบเทียบลำดับของความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากร ว่าทั้งประเทศโดยเฉลี่ยภาษีประเภทใด ในจังหวัดใด ที่ต้องทำการปรับปรุงการจัดเก็บบ้าง

1.2.2 ศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้ความพยายาม ในการจัดเก็บภาษีสรรพากรของเจ้าหน้าที่สรรพากรในแต่ละจังหวัดได้ผลแตกต่างกัน ในปีสิ้นสุดแผน ฯ ฉบับที่ 5 คือปี 2529 โดยทำการศึกษาตัวแปรที่อธิบายความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากร เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตรงประเด็นต่อไป

1.2.3 ทำการประมาณค่าสมรรถวิสัย ในการจัดเก็บภาษีสรรพากรของแต่ละจังหวัด เฉพาะภาษีอากรรวม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีการค้า ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 5 เพียง 2 ปี คือปี 2525 และ 2529 เพื่อวัดความสามารถในการเสียภาษี (ability to pay) ของผู้เสียภาษีสรรพากรในจังหวัดนั้น จะทำให้การจัดเก็บภาษีสรรพากรถูกต้องและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากรของจังหวัดต่างๆ ในประเทศไทย มีขอบเขตการศึกษาดังนี้

1.3.1 มุ่งทำการศึกษาวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากร (revenue tax effort) ในที่นี้หมายถึงความสามารถของเจ้าหน้าที่สรรพากร ในการจัดเก็บภาษีสรรพากร ซึ่งมีประมวลรัษฎากรและกฎระเบียบต่าง ๆ เป็นตัวกำหนดในการปฏิบัติจัดเก็บ โดยจะทำการศึกษาภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีการค้าเท่านั้น การที่มีได้ทำการศึกษาภาษีสรรพากรประเภทอื่น ๆ เช่น ภาษีการเดินทาง อากรแสตมป์ ภาษีรังนกอีแอ่น เนื่องจากภาษีดังกล่าวมีสัดส่วนอยู่ในภาษีสรรพากรน้อยมาก คือมีเพียง 3% ในปี 2525 การวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากรนี้ใช้ข้อมูลภาพตัดขวางของจังหวัดในประเทศไทย 72 และ 73 จังหวัด ซึ่งจะหมายถึง สำนักงานสรรพากรจังหวัดที่จัดแบ่งตามเขตการปกครอง โดยให้รวมสำนักงานสรรพากรเขตพื้นที่ 10 เขต ที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานสรรพากรจังหวัด เข้าในจังหวัดที่สำนักงานสรรพากรเขตพื้นที่ตั้งอยู่ ซึ่งได้แก่ จังหวัดกรุงเทพมหานคร สงขลา และชลบุรี การศึกษาวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากรนี้จะศึกษาในปีปฏิทิน 2525 และ 2529

1.3.2 ศึกษาเจาะลึกถึงตัวแปรที่สามารถอธิบายความแตกต่างของระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากร ของเจ้าหน้าที่สรรพากรในจังหวัดต่าง ๆ โดยตรง ซึ่งตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ต้องสามารถวัดออกมาได้ในเชิงปริมาณ โดยใช้ข้อมูลภาพตัดขวางเฉพาะปีปฏิทิน 2529 อันเป็นปีสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5

1.3.3 ศึกษาถึงค่าสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีสรรพากร (revenue tax capacity) ซึ่งก็คือภาษีสรรพากรที่คาดว่าจะเก็บได้โดยเฉลี่ยในแต่ละจังหวัด เมื่อคำนึงถึงตัวแปรที่อธิบายระบบเศรษฐกิจต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดในแต่ละประเภทภาษีในปี 2525 และ 2529 ว่ามีมากน้อยเพียงใด ด้วยการหาความสัมพันธ์ของตัวแปรทางเศรษฐกิจในแต่ละจังหวัด กับสัดส่วนภาษีอากร (revenue tax ratio) ซึ่งในงานวิจัยนี้หมายถึง สัดส่วนระหว่างภาษีสรรพากรที่จัดเก็บได้จริงต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด โดยใช้วิธีสมการถดถอยเพื่อหาค่าเฉลี่ยของภาษีสรรพากรที่คาดว่าจะเก็บได้ การกำหนดตัวแปรทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวบ่งชี้สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษี

สรรพากรของแต่ละประเภท จะกำหนดขึ้นโดยอิง “ฐานในการจัดเก็บภาษีอากร” ตามประมวลรัษฎากร

1.4 การจัดลำดับเรื่องที่ศึกษา

สำหรับวิทยานิพนธ์นี้จะทำการศึกษาแบ่งเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ ช่วงแรกจะศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากร ของจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งจะปรากฏในบทที่ 1 - 2 ช่วงหลังจะทำการศึกษาโดยใช้ข้อมูลทางสถิติจากการจัดเก็บข้อมูลจริง คำนวณโดยใช้สมการถดถอยพหุเพื่อสรุปผลการวิจัย ในบทที่ 3 - 6

บทที่ 1 เป็นการกล่าวถึงสาเหตุที่เป็นแรงจูงใจที่สนใจศึกษาถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากรของจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทย และขอบเขตที่จะทำการศึกษา

บทที่ 2 ศึกษาถึงผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความพยายามในการจัดเก็บภาษี และการวิเคราะห์สาเหตุความแตกต่างของความพยายามในการจัดเก็บภาษี ประกอบกับวิธีการศึกษาที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตั้งสมมติฐานการศึกษาครั้งนี้ โดยแบ่งขนาดของตัวอย่างที่ทำการศึกษา เช่นเดียวกับการวิจัยที่ผ่านมา

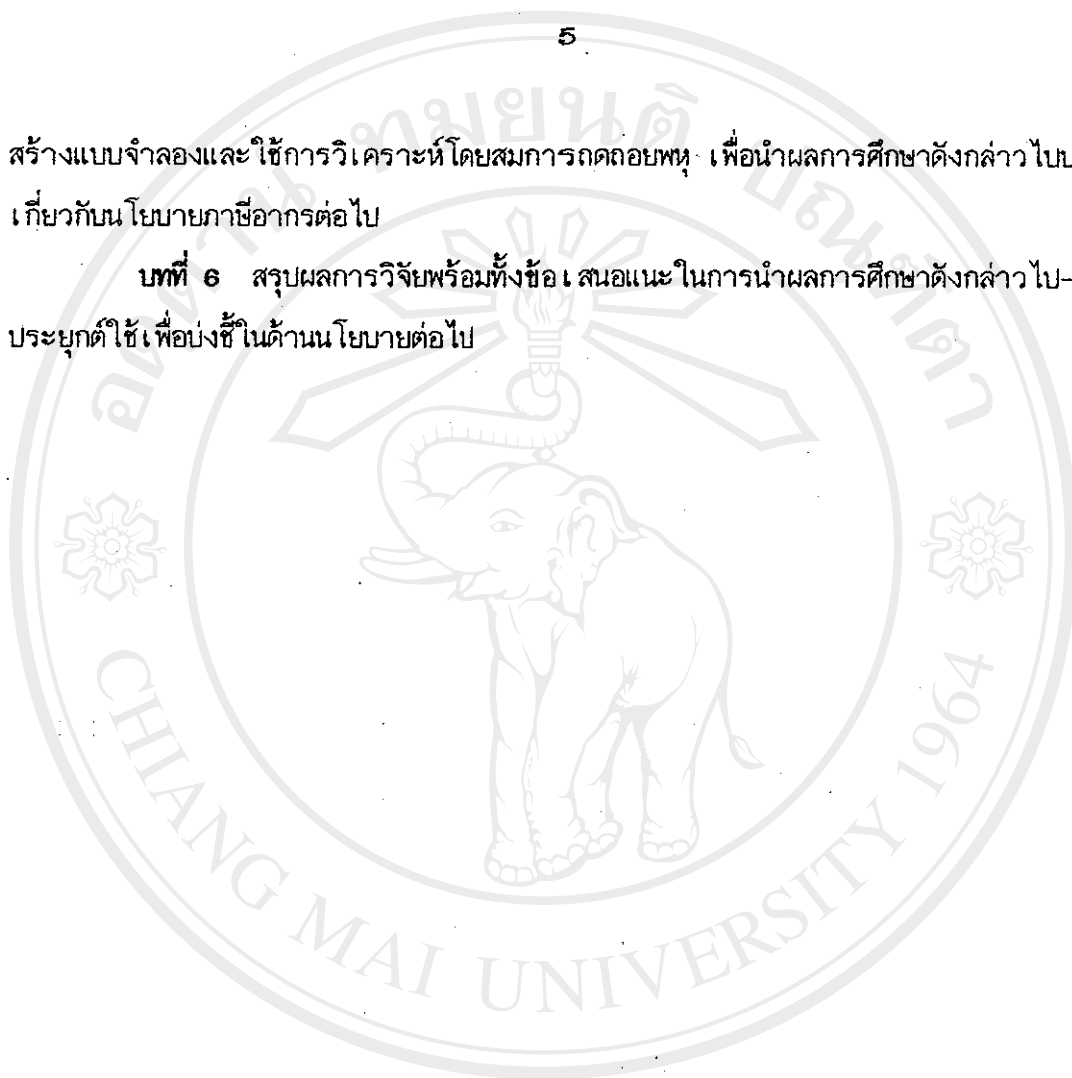
บทที่ 3 เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากร โดยแบ่งเป็นภาษีอากรรวม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีการค้า โดยการสร้างแบบจำลองและสมการประมาณค่าสมรรถวิสัย ของภาษีสรรพากรแต่ละประเภท พร้อมทั้งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรอธิบายกับสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีสรรพากรเป็นรายประเภทภาษี

บทที่ 4 แสดงผลการวิจัยเกี่ยวกับสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษี และวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากร โดยแยกเป็นรายประเภทภาษีในจังหวัดต่าง ๆ พร้อมทั้งเปรียบเทียบผลการศึกษาที่ได้ จากการคำนวณสำหรับช่วงต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525) และช่วงปลายแผนฯ (2529)

บทที่ 5 เป็นการนำเสนอผลการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากรรวมในปี 2529 กับตัวแปรอธิบายต่าง ๆ ที่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณ โดยการ

สร้างแบบจำลองและใช้การวิเคราะห์โดยสมการถดถอยพหุ เพื่อนำผลการศึกษาดังกล่าวไปปรับใช้
เกี่ยวกับนโยบายภาษีอากรต่อไป

บทที่ ๑ สรุปผลการวิจัยพร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาดังกล่าวไป-
ประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันด้านนโยบายต่อไป



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved