

บทที่ 6

บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศและของภาคเหนือตอนบนก่อนและหลังปี 2539 – 2540 ซึ่งเป็นช่วงที่มีวิกฤตเศรษฐกิจ มีผลทำให้การผลิต รายได้ และภาวะการเงินการคลังของประเทศมีปัญหา งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาว่า การใช้มาตรการและนโยบายด้านภาษีสรรพสามิตมีประสิทธิภาพและมีส่วนอย่างไรในการช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะภายใน 9 จังหวัดของภาคเหนือตอนบนที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 โดยตั้งวัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ (1) ศึกษาโครงสร้างและการเปลี่ยนแปลงมาตรการและนโยบายที่สำคัญในด้านภาษีสรรพสามิตของ 9 จังหวัดในภาคเหนือตอนบนในช่วง 7 ปี คือ ปี 2537 – 2543 (2) เพื่อวิเคราะห์ผลของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ในแง่ของสัดส่วนรายได้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด (GPP) จากสัดส่วนของรายได้ต้องบประมาณการจัดเก็บ และต่ออัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตต่อเป้าหมาย และ (3) ศึกษาความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความสามารถในการทำรายได้ให้รัฐ ของภาษีสรรพสามิตรวม และภาษีสรรพสามิตบางประเภท ได้แก่ ภาษีสุราและเงินผลประโยชน์ ภาษียาสูบ ภาษีเครื่องดื่ม และภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน จากดัชนีความยืดหยุ่น (Tax – Elasticity) และความไหวตัว (Tax – Buoyancy)

6.1 การเปลี่ยนแปลงมาตรการภาษีสรรพสามิตและโครงสร้างรายได้จากภาษีสรรพสามิต

ในปี 2540 เป็นต้นมาได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงได้ใช้มาตรการทางภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริโภคที่ไม่จำเป็น และในการหารายได้เพิ่มเติมเพื่อชดเชยรายได้ที่ลดลงจากการเก็บภาษีสรรพากรและภาษีศุลกากร ซึ่งผลของวิกฤตเศรษฐกิจทำให้การหารายได้จากภาษี 2 ประเภทดังกล่าวลดลง และในปี 2543 รัฐบาลได้มีนโยบายเปิดเสรีในการผลิตและจำหน่ายสุรา เพื่อสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของผู้ผลิตสุรารายย่อยและผู้ผลิตสุราในชุมชน มาตรการทางภาษีสรรพสามิตและนโยบายสุราเสรีได้มีผลต่อการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพสามิต ซึ่งสามารถสรุปมาตรการภาษีสรรพสามิตในช่วงเวลาที่ศึกษาดังนี้

ได้มีการเพิ่มฐานภาษีให้กว้างขึ้น มีการเพิ่มรายการสินค้าและบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย และมีผลต่อสังคมหลายรายการ เช่น น้ำมันเบนซินพิเศษ น้ำมันดีเซลที่มีกำมะถันผสมในสัดส่วนที่สูง โคมและแก้วเลนคริสตัล รถยนต์นั่งบรรทุก (PPV) รถยนต์นั่งที่มีกระบะ (Double Cap) รถยนต์นั่งที่ดัดแปลงจากรถกระบะ รถยนต์โดยสารที่มีที่นั่งไม่เกิน 10 คน รถกระบะที่ดัดแปลงเป็นธุรกิจ ไวน์และแชมเปญ สุราขาว สุราผสมและสุราปรุงพิเศษ ยาเส้นปรุงและบุหรี่อื่น ๆ พรหมหรือสิ่งทอปูพื้นทำด้วยขนสัตว์ รถจักรยานยนต์ทุกประเภท แบตเตอรี่ สนามกอล์ฟ และสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน (CFC) ส่วนใหญ่เริ่มเก็บตั้งตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นไป

นอกจากนั้นยังมีการเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตจากรายการสินค้าและบริการในโครงสร้างภาษีเดิม เช่น น้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่ว น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบินไอพ่นที่ไม่ได้ใช้เป็นเชื้อเพลิง เครื่องปรับอากาศ รถยนต์นั่งทุกประเภท สุราแช่ชนิดเบียร์ และสุราแช่ชนิดอื่น สุรากลั่นประเภทวิสกี้ บรั่นดี ยาสูบประเภทซิการ์เรต แก้วเลนคริสตัล เรือยอร์ชและพาหนะทางน้ำที่ใช้เพื่อความสำราญ น้ำหอมและหัวน้ำหอม และสนามแข่งม้า ส่วนใหญ่เริ่มเก็บตั้งตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา และมีบางรายการได้เพิ่มอัตราภาษีขึ้นไปอีกในปี 2543

ผลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของจังหวัดในภาคเหนือตอนบนพบว่า โครงสร้างภาษีสรรพสามิตของสำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 ในช่วงปีที่ศึกษา ประกอบไปด้วย สินค้าและบริการ 15 ประเภท คือ สุรา เบียร์ ยาสูบ เครื่องดื่ม น้ำมัน รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องไฟฟ้า สนามกอล์ฟ สนามม้า ผลิตภัณฑ์เครื่องหอม แบตเตอรี่ เรือ แก้วและเครื่องแก้ว และรายได้เบ็ดเตล็ด 9 จังหวัดในภาคเหนือตอนบนมีการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ แตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด

ประเภทภาษีที่มีความสำคัญและทำรายได้มากที่สุดคือ สุรา เครื่องดื่ม และน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน นอกจากนั้นทำรายได้ได้น้อยมากโดยที่จังหวัดเชียงใหม่สามารถจัดเก็บภาษีได้มากที่สุด เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่ มีสินค้าและบริการหลายประเภท ที่สำคัญ ได้แก่ สุรา เครื่องดื่ม และน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน อันดับสอง ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี เพราะมีการประกอบการสุรารายใหญ่ และอันดับสาม คือ จังหวัดลำปางที่มีกิจการผลิตเครื่องดื่มมาก

นโยบายการผลิตและจำหน่ายสุราเสรีในปี 2543 ได้มีผลต่อการควบคุมการบริโภคของประชาชนและการจัดเก็บรายได้ คือ ในประการแรกนโยบายดังกล่าวได้ทำให้การผลิตและบริโภคสุราที่ผลิตโดยผิดกฎหมายลดลง และประการที่สองนโยบายดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อรายได้ของกรมสรรพสามิตจากภาษีสุรา ในช่วงแรกของการใช้นโยบายดังกล่าวได้เกิดการปรับตัวของผู้ผลิตและจำหน่ายสุรารายใหญ่ ซึ่งมีการสำรองสินค้าไว้จำนวนมากก่อนการใช้นโยบายสุราเสรี จึงมี

ผลทำให้การจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตในปีที่ประกาศใช้นโยบายสุราเสรีลดลงจากเดิมเป็นจำนวนมาก แต่ในระยะหลังกรมสรรพสามิตได้มีการปรับเปลี่ยนระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับนโยบายสุราเสรี ทำให้การจัดเก็บรายได้จากภาษีสุรามีนับว่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีผู้ผลิตสุรารายย่อยมาจดทะเบียนขออนุญาตผลิตและจำหน่ายสุราอย่างถูกต้องมากขึ้น และผู้ผลิตสุรารายใหญ่ได้ทำการผลิตสุรา หลังจากจำหน่ายสุราที่ตำรองไว้หมดแล้ว

6.2 ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของสำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5

1. สัดส่วนของรายได้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด (GPP) มีค่าค่อนข้างต่ำ
2. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโดยวิเคราะห์จากสัดส่วนของรายได้ต่อเป้าหมายพบว่า ในช่วงปี 2537 ถึง 2543 สำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 สามารถจัดเก็บภาษีได้เกินเป้าหมายแต่ในปี 2543 ซึ่งเป็นปีที่นโยบายสุราเสรีมีผลบังคับใช้ทำให้จัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายมากในส่วนของงบประมาณการจัดเก็บ สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ทั้ง 9 จังหวัดและสำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 ใช้งบประมาณในการจัดเก็บอย่างมีประสิทธิภาพทุกปี ยกเว้นในปี 2541 และ 2543 และเมื่อพิจารณาประสิทธิภาพในแง่อัตราค่าตั้งเจ้าหน้าที่ในช่วง 7 ปีที่ศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่สรรพสามิต 1 คน สามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพยกเว้นปี 2543 อันเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนของผู้ผลิตสุราก่อนนโยบายสุราเสรี

6.3 บทบาทของภาษีสรรพสามิตในด้านความสามารถในการทำรายได้ให้รัฐและในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

1. ค่าสัมประสิทธิ์ความไหวตัวของภาษีสรรพสามิตต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด (GPP) มีค่าต่ำกว่า 1 ทุกค่า แสดงว่าระบบภาษีสรรพสามิตมีความสามารถในการทำรายได้ให้รัฐได้อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำทุกประเภทภาษีที่ทำการศึกษา
 2. ค่าสัมประสิทธิ์ความยืดหยุ่นของภาษีสรรพสามิตต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด ซึ่งได้ขจัดผลของการใช้มาตรการภาษีออกแล้ว มีค่าต่ำกว่า 1 ทุกค่า แสดงว่าระบบภาษีสรรพสามิตมีความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ค่อนข้างต่ำทุกประเภทภาษี
- ทั้งนี้เนื่องจากภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บได้เป็นสัดส่วนน้อยไม่ถึงร้อยละ 20 ของรายได้จากภาษีอากรทั้งหมดของประเทศ และรายได้จากภาษีสรรพสามิตของ 9 จังหวัดในภาค

เหนือตอนบน ต่อรายได้จากภาษีสรรพสามิตทั้งประเทศมีแค่ร้อยละ 0.104 โดยเฉลี่ย (ตามตารางที่ 6.1) ในแง่นี้ทำให้สัดส่วนของภาษีสรรพสามิตของภาคเหนือตอนบนต่อ GPP ต่ำไปด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ารายได้จากภาษีสรรพสามิตของภาคเหนือตอนบนมีผลค่อนข้างน้อยต่อรายได้รวม และต่อ GPP จึงทำให้ความสัมพันธ์ทั้งในแง่ของความยืดหยุ่นและในแง่ของความลอยตัวของรายได้ต่อ GPP มีค่อนข้างน้อย

ตารางที่ 6.1 สัดส่วนรายได้ภาษีสรรพสามิตภาคที่ 5 ต่อรายได้ภาษีสรรพสามิตรวม

ปี งบประมาณ	ภาษีสรรพสามิตรวม ทั้งประเทศ (ล้านบาท)	ภาษีสรรพสามิตรวมภาคที่ 5 (ล้านบาท)	ภาษีสรรพสามิตภาคที่ 5 คิดเป็นร้อยละของภาษี สรรพสามิตรวมทั้งประเทศ $4=(3)/(4)*100$
(1)	(2)	(3)	
2537	138,669	1,953.85	0.1406
2538	155,308	1,850.69	0.1191
2539	167,198	1,919.66	0.1148
2540	180,168	1,995.66	0.1110
2541	155,563	1,740.20	0.1119
2542	163,892	1,841.72	0.1123
2543	168,882	476.29	0.0284
รวม	1,129,680	11,778.07	0.1043
ค่าเฉลี่ย	161,382.85	1,682.57	0.1043

ที่มา : (2) กรมสรรพสามิต (2543)

(3) สำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 (2537, 2538, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543)

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

6.4 ข้อจำกัดของการศึกษาและข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของสำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 ยังมีข้อจำกัดในแง่ของข้อมูลเชิงปริมาณและอาจมีผลทำให้ไม่สามารถสรุปผลได้อย่างมีความเชื่อมั่นตามสถิติได้ กล่าวคือ ข้อมูลในด้านรายได้ เป้าหมาย งบประมาณและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของ สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ 9 จังหวัด และของสำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 ได้รวบรวมไว้ตั้งแต่ปี 2537 ถึงปี 2545 ในขณะที่ข้อมูลด้าน GPP ของ 9 จังหวัดในภาคเหนือตอนบนมีตั้งแต่ปี 2535 ถึง 2543 เท่านั้น และเนื่องจากจะต้องเอาข้อมูลทั้ง 2 ชุด มาวิเคราะห์ร่วมกัน จึงทำให้ช่วงปีที่ใช้ในการวิเคราะห์ถูกจำกัดแค่ 7 ปี คือ ปี 2537 –2543 เท่านั้น และจากข้อจำกัดนี้ทำให้ไม่สามารถขยายปีก่อนวิกฤตเศรษฐกิจย้อนกลับไปถึงปี 2535 ได้และขณะเดียวกันก็ไม่สามารถขยายปีหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจหรือหลังนโยบายสุราเสรี จากปี 2543 ไปถึงปี 2545 ได้ ข้อจำกัดนี้อาจมีผลต่อการวิเคราะห์ผลการจัดเก็บภาษีทั้งในแง่ของสัดส่วนของภาษีต่อรายได้ สัดส่วนของรายได้ต่อค่าใช้จ่าย และความยืดหยุ่นความไหวตัวของภาษีสรรพสามิต

ข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป คือน่าจะขยายช่วงเวลาให้มากกว่า 7 ปี โดยการสืบค้นข้อมูลรายได้ เป้าหมาย งบประมาณและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ย้อนหลังให้ถึงปี 2535 ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการค้นหาเอกสาร ณ จังหวัดต่าง ๆ และอาจต้องทำการประมาณการตัวเลขบางตัวเพิ่มเติม และขณะเดียวกันต้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมของ 9 จังหวัดในภาคเหนือตอนบนให้แล้วเสร็จและครอบคลุมถึงปี 2545 น่าจะทำให้การวิเคราะห์ได้ผลดียิ่งขึ้นไม่มากนักน้อย