

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การวางแผนพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ รัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศมีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม และหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญ การทำหน้าที่ดังกล่าวรัฐบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นรายจ่ายประจำที่เกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง เงินสวัสดิการที่ต้องจ่ายให้แก่พนักงานของรัฐ รายจ่ายเพื่อการลงทุนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน และรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต้นเงินกู้ ในขณะที่ด้วยกันรัฐบาลก็ต้องหารายได้ให้พอเพียงกับการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศเช่นกัน

ในจำนวนรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้นั้นส่วนใหญ่ มาจากรายได้ที่เป็นภาษีอากร และรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร รายได้ที่เป็นภาษีอากรถือเป็นแหล่งรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล ดังจะพิจารณาได้จาก ตารางที่ 1.1 แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากรประมาณเกือบร้อยละ 90 ของรายได้รวม และจากรายได้ที่มีใช้ภาษีอากรเพียงร้อยละ 10 ของรายได้รวมเท่านั้น และรายได้ที่จัดเก็บมีหน่วยงานหลักในสังกัดกระทรวงการคลังทำหน้าที่จัดเก็บภาษี คือ กรมสรรพากร จัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ กรมสรรพสามิต จัดเก็บภาษีจากสินค้าอุปโภคและบริโภคซึ่งเป็นภาษีการขายเฉพาะ เช่น ภาษีสรรพสามิต และผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีสรรพสามิต ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีไฟ เป็นต้น ส่วนกรมศุลกากร จัดเก็บภาษีอากรนำสินค้าเข้าหรือออกไปนอกราชอาณาจักร

จากข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 1.1 จะพบว่าในช่วงระหว่างปี 2538 – 2546 รายได้หลักของประเทศจะเป็นรายได้ที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร มีสัดส่วนร้อยละ 52.21 – 56.22 ของรายได้รวม รองลงมาคือ รายได้ที่จัดเก็บโดยกรมสรรพสามิต มีสัดส่วนร้อยละ 20.28 – 20.88 ของรายได้รวม และกรมศุลกากร จัดเก็บรายได้ได้เป็นสัดส่วนร้อยละ 16.51 – 10.76 ของรายได้รวม ตามลำดับ และจากการพิจารณาจะเห็นได้ว่าถึงแม้กรมสรรพสามิตจะจัดเก็บภาษีได้เป็นอันดับสองรองจากกรมสรรพากร และมีสัดส่วนการจัดเก็บภาษีน้อย แต่ภาษีสรรพสามิตก็มีความสามารถในการทำรายได้ให้รัฐเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลจัดเก็บภาษีสรรพากร

และภาษีศุลกากรได้ในสัดส่วนที่น้อยลง มีเพียงภาษีสรรพสามิตเท่านั้นที่ยังสามารถทำรายได้ให้กับประเทศได้เพิ่มมากขึ้น และไม่เพียงแต่รัฐบาลจะใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการหารายได้เพื่อชดเชยภาษีสรรพากรและภาษีศุลกากรที่ขาดหายไปแล้ว ยังใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือควบคุมการบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่จำเป็นและเป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ตารางที่ 1.1 ประมาณการรายได้รัฐบาลจากภาษีอากร จำแนกตามหน่วยงานที่จัดเก็บ
ปีงบประมาณ 2538 - 2546

(หน่วย: ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	ประเภทรายได้จากภาษีอากร				รายได้ภาษีอากรรวม
	ภาษีสรรพากร	ภาษีสรรพสามิต	ภาษีศุลกากร	ภาษีส่วนราชการอื่น	
2538	401,150	155,820	126,830	84,500	768,300
2539	512,100	165,960	138,560	89,580	906,200
2540	609,700	190,500	150,500	100,000	1,050,700
2541	597,900	201,900	115,640	109,520	1,024,960
2542	434,070	159,041	65,274	127,123	785,508
2543	443,480	170,775	86,140	102,030	802,425
2544	490,210	184,385	100,320	96,225	871,140
2545	515,000	182,000	105,800	100,750	903,550
2546	537,740	199,786	102,880	116,144	956,550

ที่มา : สำนักงบประมาณ (2546)

ตารางที่ 1.2 สัดส่วนร้อยละของประมาณการรายได้รัฐบาลจากภาษีอากร
จำแนกตามหน่วยงานที่จัดเก็บ ปีงบประมาณ 2538 - 2546

(ร้อยละ)

ปีงบประมาณ	สัดส่วนร้อยละประเภทรายได้จากภาษีอากรต่อรายได้ภาษีอากรรวม			
	ภาษีสรรพากร	ภาษีสรรพสามิต	ภาษีศุลกากร	ภาษีส่วนราชการอื่น
2538	52.21	20.28	16.51	11.00
2539	56.51	18.31	15.29	9.89
2540	58.03	18.13	14.32	9.52
2541	58.33	19.70	11.28	10.69
2542	55.26	20.25	8.31	16.18
2543	55.27	21.18	10.73	12.72
2544	56.27	21.17	11.52	11.04
2545	57.00	20.14	11.71	11.15
2546	56.22	20.88	10.76	12.14
ค่าเฉลี่ย	56.13	20.01	12.27	11.20

ที่มา : จากการคำนวณ

ภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันมีเหตุการณ์สำคัญที่มีผลต่อการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิต และการบริโภคภายในที่เป็นฐานของภาษีสรรพสามิตค่อนข้างสูง ทั้งที่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกประเทศ และการเปลี่ยนแปลงภายในที่สำคัญพอจะสรุปได้คือ

ประการแรก รัฐมีความต้องการเพิ่มรายได้จากภาษีสรรพสามิต เพื่อชดเชยภาษีศุลกากรที่จะลดลงสืบเนื่องมาจากข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่ประเทศมีพันธะสัญญากับองค์การค้าโลก (WTO) ที่มีการปรับลดอัตราภาษีศุลกากรเพื่อสนับสนุนให้เกิดการค้าเสรีระหว่างประเทศ รัฐบาลจึงมีนโยบายให้ขยายฐานและเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิต เพื่อเพิ่มรายได้ไปชดเชยภาษีศุลกากรที่จะขาดหายไป จากตารางที่ 1.2 จะพบว่าสัดส่วนการจัดเก็บภาษีศุลกากรลดลงตลอด จากร้อยละ 16.51 ของรายได้รวม ในปี 2538 เหลือ ร้อยละ 10.76 ของรายได้รวม ในปี 2546

ประการที่สอง ในปี 2539-2540 ประเทศไทยได้ประสบปัญหาภาวะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ธุรกิจภาคเอกชนประสบปัญหา รัฐบาลได้มีมาตรการลดภาษีหลายประเภทเพื่อเสริมสภาพคล่องทางการเงิน และได้ใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการชดเชยรายได้ที่ขาดหายไป ทั้งนี้เพราะภาษีสรรพสามิตมุ่งจัดเก็บจากสินค้าประเภทฟุ่มเฟือย และประเภทที่มีผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่จะไม่กระทบต่อคนจนหรือการบริโภคสินค้าและบริการที่จำเป็นแต่อย่างใด จะเห็นได้จากตารางที่ 1.1 ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ถึงแม้กรมสรรพสามิตจะจัดเก็บภาษีมีสัดส่วนลดลง แต่จำนวนเงินที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บได้มีจำนวนสูงขึ้นทุกปี จาก 155,820 ล้านบาท ในปี 2538 เป็น 199,786 ล้านบาท ในปี 2546 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2541 กรมสรรพสามิตสามารถจัดเก็บภาษีได้สูงถึง 201,900 ล้านบาท ในขณะที่ภาษีที่จัดเก็บจากกรมสรรพากรและกรมศุลกากรลดลงอย่างมาก

ประการที่สาม เป็นผลสืบเนื่องจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศคือ การชะลอตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ GDP และการเพิ่มขึ้นของภาวะเงินเฟ้อ ทำให้รายได้ของภาคธุรกิจนิติบุคคลและของประชาชนลดต่ำลง การบริโภคของประชาชนก็ชะลอตัวลงด้วย ผลที่เกิดขึ้นทำให้รายได้จากภาษีอากรของรัฐลดลง ปรากฏตามตารางที่ 1.2 จะเห็นได้ว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีสรรพากร ในปี 2541 มีสัดส่วนร้อยละ 58.33 ของรายได้รวม และลดลงอย่างมากในปี 2542 เหลือสัดส่วนเพียงร้อยละ 55.26 ของรายได้รวมเท่านั้น และรายได้จากภาษีศุลกากร ในปี

2541 มีสัดส่วนร้อยละ 11.28 ของรายได้รวมลดลงอย่างมาก เหลือเพียงร้อยละ 8.31 ของรายได้รวมในปี 2542

ประการที่สี่ ในช่วงที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในตลาดโลก ทำให้น้ำมันมีราคาสูงขึ้นโดยตลอด รัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการทางภาษีสรรพสามิตเข้าช่วย ด้วยการปรับลดภาษีจากน้ำมันดีเซลลงในปี 2542 เพื่อพยุงราคาน้ำมันไม่ให้สูงขึ้นเกินไปจนมีผลต่อต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ และมีผลต่อราคาสินค้าที่จะต้องเพิ่มตามต้นทุนที่เพิ่มขึ้นด้วย ในแง่นี้รายได้ของรัฐจากภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากน้ำมันและผลิตภัณฑ์จึงลดลง และเพื่อชดเชยรายได้ที่หายไปจึงได้มีการปรับเพิ่มอัตราภาษียาสูบชนิดบุหรี่ยี่ห้อและซิการ์แอลกอฮอล์เพิ่มขึ้น (กรมสรรพสามิต, 2542)

ประการสุดท้ายคือ ในช่วงปี 2540-2543 ได้มีข้อเรียกร้องจากสังคมในเรื่องการผูกขาดการผลิตสุราโดยรัฐ รัฐบาลจึงได้มีการเปิดเสรีในการผลิตสุรา โดยให้มีการผลิตสุราประเภทสุราแช่โดยเอกชน และสหกรณ์ของชุมชนได้ตามกฎเกณฑ์ของกรมสรรพสามิต สำหรับสุราประเภทอื่นให้มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ นโยบายสุราเสรีนี้ส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรายได้ภาษีสรรพสามิตและในด้านรายจ่ายโดยเฉพาะในการปราบปรามจับกุมสุราเถื่อน กล่าวคือรายได้จากภาษีสุราและเงินผลประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จาก 16,679 ล้านบาทในปี 2536 เป็น 22,655 ล้านบาท ในปี 2542 และในปี 2543 ซึ่งนโยบายสุราเสรีมีผลบังคับใช้ รายได้จากภาษีสุราและเงินผลประโยชน์ลดลงอย่างมากเหลือเพียง 8,275 ล้านบาทเท่านั้น (กรมสรรพสามิต, 2543)

สำหรับในภาคเหนือตอนบนซึ่งมีการบริหารจัดการด้านภาษีสรรพสามิตโดยสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ 9 จังหวัดและภายใต้การกำกับดูแลจากสำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 ผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจ การบริโภค และนโยบายสุราเสรีกับการเปลี่ยนแปลงในแง่ของการจัดเก็บภาษีตามนโยบาย และในแง่ของการปรับเปลี่ยนต้นทุนของการจัดเก็บภาษีน่าจะมีลักษณะพิเศษที่อาจแตกต่างจากการจัดเก็บภาษีของทั้งประเทศ อย่างน้อยในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในด้านรายได้ระดับจังหวัด น่าจะมีการเคลื่อนไหวน้อยกว่าของทั้งประเทศ ในเรื่องของการบริโภคสินค้าประเภทฟุ่มเฟือย เช่นรถยนต์ และน้ำมัน การเปลี่ยนแปลงจะไม่เคลื่อนไหวมากกว่าระดับประเทศ การเปลี่ยนแปลงอาจมีเฉพาะสำหรับสินค้าบางชนิดเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุรา เนื่องจากภาคเหนือตอนบนเป็นภูมิภาคที่มีวัตถุดิบที่สามารถผลิตสุราได้มาก ประกอบกับมีการส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้านในหลายพื้นที่ในด้านการผลิตสุราแช่ การเปลี่ยนแปลงในด้านนี้อาจมีผล

มากกว่าระดับประเทศ ในขณะที่ภูมิภาคนี้ใช้มาตรการ นโยบาย และทรัพยากรในการบริหารจัดการ เก็บภาษีเดียวกันกับของทั้งประเทศ จึงมีประเด็นที่น่าสนใจที่ จะนำไปสู่คำถามการวิจัยดังนี้คือ

1. การเปลี่ยนแปลงในด้านภาวะเศรษฐกิจของภาคเหนือตอนบน ซึ่งชี้วัดได้โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด GPP : Gross Provincial Product ของจังหวัดจะมีผลต่อการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิตอย่างไร เมื่อพิจารณาในแง่ของความสามารถในการทำรายได้ให้รัฐและความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรายได้ภาษีสรรพสามิตรวม และภาษีสรรพสามิตแต่ละประเภทที่ทำการศึกษา

2. ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในด้านภาวะเศรษฐกิจและในด้านมาตรการและนโยบายภาษีสรรพสามิตในช่วงปี 2537-2543 ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตของภาคเหนือตอนบนในแง่ของสัดส่วนของรายได้ต่อต้นทุนในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนที่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ใช้ในการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นหรือไม่อย่างไร และจัดเก็บรายได้เป็นสัดส่วนอย่างไรกับเป้าหมายที่กรมสรรพสามิต ได้วางไว้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างและดูการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ในภาคเหนือตอนบน รวม 9 จังหวัดในความรับผิดชอบของสำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 ในช่วง 7 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2537 – 2543

2. เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ในภาคเหนือตอนบน รวม 9 จังหวัดในความรับผิดชอบของสำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 ในช่วง 7 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2537 – 2543

3. เพื่อศึกษาความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความสามารถในการทำรายได้ให้รัฐ ของภาษีสรรพสามิตรวม และภาษีสรรพสามิตบางประเภท ได้แก่ ภาษีสุราและเงินผลประโยชน์ ภาษียาสูบ ภาษีเครื่องดื่ม และภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างและบทบาทของภาษีสรรพสามิตในการหารายได้และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยดูจากมาตรการภาษีอากรสามารถปรับตัวสนองต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้มากน้อยเพียงใด และสามารถบรรลุผลในการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลหรือไม่ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายภาษีและปรับปรุงมาตรการภาษีให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ

2. ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของสำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 ในแง่ของสัดส่วนรายได้ต่อค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิต ในแง่ของอัตราค่าตั้งเจ้าหน้าที่ ในแง่ของรายได้ต่อเป้าหมายที่กรมสรรพสามิตได้วางไว้ และในแง่ของความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความสามารถในการทำรายได้ให้รัฐของภาษีสรรพสามิตที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2537-2543 ซึ่งเป็นช่วงที่มีความผันผวนสูงทั้งภาวะเศรษฐกิจการบริโภคและมาตรการทางภาษี

3. ผลการศึกษาจะเป็นข้อมูลสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารกรมสรรพสามิตและรัฐบาลใช้เป็นหลักในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้ดีกว่าเดิมในโอกาสต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ดำเนินการเฉพาะเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 รวม 9 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน เชียงราย พะเยา แม่ฮ่องสอน และอุดรดิตถ์ ในช่วงระยะเวลา 7 ปี คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2537 ถึงปีงบประมาณ 2543 โดยจะทำการวิเคราะห์รายได้จากภาษีสรรพสามิตรวม รายได้จากภาษีสุราและเงินผลประโยชน์ ภาษียาสูบ ภาษีเครื่องดื่ม และภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน

1.5 นิยามศัพท์

สำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 5 หมายความว่าถึง ส่วนราชการส่วนกลาง สังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่รวม 9 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน เชียงราย พะเยา แม่ฮ่องสอน และอุตรดิตถ์

ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด (GPP) หมายความว่าถึง

ความไหวตัวของภาษีอากร หมายถึง การสนองตอบโดยรวมของรายได้ภาษีอากร (Total Response) ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

ความยืดหยุ่นของภาษีอากร หมายถึง การสนองตอบโดยอัตโนมัติของรายได้ภาษีอากร (Automatic Response) ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และเป็นการเปลี่ยนแปลงของรายได้ภาษีอากรที่ปราศจากผลของการใช้มาตรการภาษี

มาตรการภาษีอากร หมายถึง การที่รัฐดำเนินนโยบายการคลังแบบจงใจผ่านทางระบบภาษีอากร เพื่อต้องการให้ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงของรายได้ภาษีอากร หรือเพื่อวัตถุประสงค์โดยตรงในการแก้ไขความผันผวนของระบบเศรษฐกิจ โดยอาจดำเนินการในลักษณะเหล่านี้คือ การเปลี่ยนแปลงโดยการลดหรือขยายฐานภาษีอากร การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากร การเปลี่ยนแปลงในบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าลดหย่อนต่าง ๆ