

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม

#### 2.1 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับภาษีอากร

แนวความคิดเกี่ยวกับภาษีอากร ดังปรากฏใน หนังสือการคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย ของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม.(2537) กล่าวโดยสรุป ดังนี้

##### ความหมายของภาษีอากร

นักเศรษฐศาสตร์ได้พยายามที่จะให้คำจำกัดความ “ภาษีอากร” เพื่อที่จะครอบคลุมภาษีอากรทุกประเภท ซึ่งคำจำกัดความตามแนวของการบังคับจัดเก็บ ได้ให้คำนิยามของภาษีอากรว่า “ภาษีคือสิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากรายได้ และนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยมีได้มีสิ่งตอบแทน โดยตรงแก่ผู้เสียภาษี” ซึ่งลักษณะสำคัญของคำนิยามตามแนวนี้มีประเด็นสำคัญสองประการ คือ

ประการแรก ภาษีที่รัฐบาลเก็บจากประชาชนนั้น จะมีลักษณะของการบังคับ ภาษีที่จะเก็บนั้นอาจจะเป็นรายได้ หรือสิ่งของ หรือผลประโยชน์ หรือบริการจากตัวผู้เสียภาษี

ประการที่สอง ภาษีที่เก็บได้นั้นจะต้องนำไปใช้เพื่อสังคมส่วนรวม ตัวผู้เสียภาษีนั้น จะไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากรัฐบาล ซึ่งต่างกับการซื้อสินค้าหรือบริการ ซึ่งผู้ที่เสียเงินจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการซื้อสินค้าหรือบริการนั้น อย่างไรก็ตามผู้ที่เสียภาษีจะได้รับผลประโยชน์โดยทางอ้อมจากรัฐบาล เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน และสวัสดิการสังคม

##### โครงสร้างของระบบภาษีที่ดีมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. ภาระของภาษีหรือค่าใช้จ่ายของรัฐบาลจะต้องกระจายแก่ประชาชนผู้เสียภาษีทุกคนอย่างยุติธรรม กล่าวคือแต่ละคนควรจะมีภาระภาษีตามฐานะของตนอย่างยุติธรรม
2. การเลือกเก็บภาษีแต่ละชนิดที่จัดเก็บนั้น จะต้องพยายามให้มีผลกระทบหรือผลเสียหายต่อการตัดสินใจในทางเศรษฐกิจ หรือการทำงานของกลไกตลาดน้อยที่สุด นอกจากนี้ภาษีอากรต่างๆ ที่จัดเก็บนั้นควรจะใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแก้การใช้ทรัพยากรที่ไร้ประสิทธิภาพของภาคเอกชนด้วย

3. โครงสร้างของภาษีที่ใช้นั้นควรจะต้องเอื้ออำนวยต่อการใช้นโยบายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และช่วยส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย

4. ระบบของภาษีต่าง ๆ ที่ใช้จัดเก็บนั้นจะต้องเป็นที่แจ้งชัดต่อผู้เสียภาษี และการบริหารการจัดเก็บจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและภาระของผู้เสียภาษีควรจะอยู่ในอัตราที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายต่าง ๆ ในการจัดเก็บภาษีนั้น กล่าวคือการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดนั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีนั้น และภาระหรือความเดือดร้อนของผู้เสียภาษีนั้นด้วย

องค์ประกอบของการจัดเก็บภาษีแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. เกี่ยวกับตัวผู้เสียภาษี ผู้เสียภาษีต้องให้ความร่วมมือ หรือยินยอมเสียภาษีแก่รัฐโดยสมัครใจ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ คือ

ก. ขึ้นอยู่กับการเห็นความสำคัญของการเสียภาษี หากประชาชนผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเห็นถึงประโยชน์หรือความสำคัญของการเสียภาษีแล้ว ความยินยอมหรือการให้ความร่วมมือในการเสียภาษีแก่รัฐก็จะมามาก แต่หากประชาชนมองไม่เห็นประโยชน์ของภาษีที่ตนเสียไปแล้ว ความยินยอมเสียภาษีของประชาชนก็จะมิต่ำ

ข. ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารงานและการใช้เงินของรัฐ หากรัฐบาลบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเงินภาษีอากรทุกบาททุกสตางค์ได้ถูกนำไปใช้อย่างคุ้มค่าแล้ว ก็จะช่วยให้ความสมัครใจในการเสียภาษีของประชาชนมีมาก แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าหากรัฐบาลบริหารงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพและใช้เงินงบประมาณแผ่นดินแบบล้างผลาญแล้ว ความสมัครใจที่จะเสียภาษีของประชาชนก็จะมิต่ำ

ค. ขึ้นอยู่กับความเป็นธรรมในการเสียภาษี ซึ่งจะต้องเป็นธรรมทั้งในการเก็บภาษีแต่ละประเภท และในการบริหารการจัดเก็บด้วย ภาษีที่เก็บนั้นควรจะเก็บจากประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง ไม่เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และการปฏิบัติการจัดเก็บภาษีแต่ละชนิดจะต้องเก็บจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีชนิดนั้นอย่างทั่วถึงและอย่างเสมอภาค ซึ่งหากเกิดความไม่เป็นธรรม เลือกปฏิบัติในหมู่ผู้เสียภาษีชนิดนั้น ๆ แล้ว ก็จะเป็นเหตุผลสำคัญทำให้ประชาชนพยายามเลี่ยงการเสียภาษี

ง. ขึ้นอยู่กับการลงโทษของกฎหมาย และการลงโทษของสังคม หากมีการหลบเลี่ยงภาษี หรือจงใจหนีภาษี การลงโทษของกฎหมายต้องรุนแรงกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ โดยการลงโทษของสังคมจะช่วยป้องกันการหนีภาษีได้ ถ้าหากสังคมหรือประชาชนส่วนใหญ่รังเกียจผู้ที่หนีภาษี

2. การบริหารจัดการเก็บภาษีอากร ที่มีประสิทธิภาพมีหลักเกณฑ์ซึ่งอาดั้ม สมิท ได้วางรากฐานเอาไว้เมื่อประมาณสองร้อยกว่าปี และมีวิวัฒนาการขึ้นมาตามลำดับจนถึงปัจจุบัน พอจะสรุปหลักที่สำคัญ ดังนี้

ก. หลักของความแน่นอน กฎหมายที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีทุกประเภทจะต้องมีความแน่นอนและเป็นที่ยอมรับแก่ผู้เสียภาษีทุกคน ในเรื่องฐานภาษี อัตราภาษี วันเวลาและวิธีการที่จัดเก็บภาษี ตลอดจนความแน่นอนในด้านภาระภาษี ความแน่นอนของหนี้ภาษี ความแน่นอนในการทำรายได้ และความแน่นอนในการลดเงินได้เอกชน

ข. หลักของการประหยัด ภาษีอากรแต่ละประเภทที่จัดเก็บจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่ำที่สุด และโดยหลักการแล้วรัฐบาลควรเก็บภาษีโดยทำให้รายได้ภาษีได้รับใกล้เคียงกับภาษาระภาษีที่ประชาชนต้องแบกรับมากที่สุด

#### รายได้ ~ ภาระของภาษี

ค. หลักของความเสมอภาค การจัดเก็บภาษีที่ดีจะต้องก่อให้เกิดความยุติธรรมหรือความเสมอภาคในหมู่ผู้เสียภาษีทุกคน ซึ่งหลักความยุติธรรมในการเก็บภาษีนั้นเป็นหัวใจสำคัญของระบบภาษีที่ดี โดยจะต้องเป็นธรรมทั้งเกี่ยวกับภาษีที่จะจัดเก็บ และความเป็นธรรมที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการจัดเก็บภาษี

ง. หลักการยอมรับ การที่ประชาชนจะให้การยอมรับมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความยุติธรรมในการเก็บภาษีของรัฐบาลเป็นสำคัญ และก่อนที่จะออกกฎหมายเก็บภาษีประเภทใดรัฐบาลควรจะต้องฟังความคิดเห็นจากประชาชน และรัฐบาลต้องแสดงให้เห็นว่าเงินภาษีกลับคืนเป็นผลประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีเองในอนาคต

จ. หลักของการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ภาษีอากรทุกประเภทที่จะจัดเก็บจะต้องสามารถทำการบริหารจัดการได้อย่างได้ผลในทางปฏิบัติ

ฉ. หลักของการทำรายได้ ภาษีที่ดีสำหรับรัฐบาลนั้นควรเป็นภาษีที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างดี เป็นภาษีที่มีฐานใหญ่ และฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีรายได้โดยไม่ต้องเพิ่มอัตรารจัดเก็บภาษี

ช. หลักของความยืดหยุ่น ภาษีที่ดีควรเป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย

3. ประเภทของภาษีที่จัดเก็บ ภาษีอากรแต่ละประเภทที่จัดเก็บนั้นจะมีผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน และธุรกิจการค้า ตลอดจนถึงการทำงานของระบบเศรษฐกิจโดยรวม โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มตามจุดของการจัดเก็บภาษี คือ

ก. การจัดเก็บภาษีจากรายได้และการซื้อขายสินค้าบริการในเวลาปัจจุบัน

ข. การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินหรือการโอนเปลี่ยนมือการถือครองทรัพย์สิน

**ผลกระทบของภาษี จำแนกได้ออกเป็น 4 ประการ ดังนี้**

1. การโยกย้ายทรัพยากรจากภาคเอกชน การที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีอากรมีผลทำให้จำนวนทรัพยากรที่มีเหลือให้ภาคเอกชนมีน้อยลง ซึ่งส่งผลถึงการบริโภค การออม และการลงทุนของเอกชน

2. ภาระส่วนเกินในการเสียภาษี หมายถึงการที่ประชาชนผู้เสียภาษีแบกรับภาระมากกว่าจำนวนเงินที่ตนได้เสียไป เนื่องจากการเก็บภาษีไปกระทบหรือรบกวนการตัดสินใจในการเลือกการใช้จ่ายของผู้เสียภาษี และทำให้ได้รับความพอใจลดน้อยลงไป

3. ผลกระทบต่อผลผลิตประชาชาติ การเก็บภาษีแต่ละประเภทอาจจะมีผลกระทบต่อ การออม การลงทุนและการทำงานของประชาชน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลผลิตของชาติโดยรวม อันอาจทำให้ผลผลิตประชาชาติเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของภาษีแต่ละประเภทเป็นสำคัญ

4. ผลกระทบต่อการจ้างงาน โดยการเก็บภาษีจะลดเงินได้ของประชาชน ซึ่งผลที่อาจตามมาคือการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคลดลง และทำให้การจ้างงานลดลงด้วย ซึ่งก็จะมีผลกระทบถึงรายได้ของพนักงานที่เกี่ยวข้องด้วย

**2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการเพื่อทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปของรัฐบาล**

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการเพื่อทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปของรัฐบาล ดังปรากฏใน หนังสือการคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย ของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม.(2537) กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการทำหน้าที่เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น รัฐบาลควรทำหน้าที่โดยยึดหลักการทางด้านการคลัง 3 ประการดังนี้

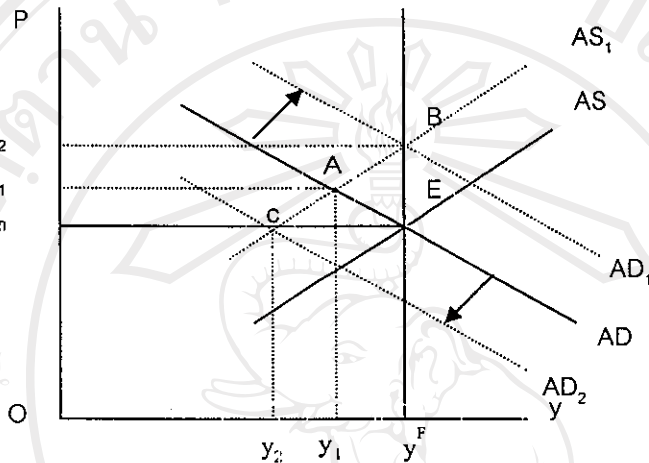
1. ในกรณีที่เกิดการว่างงาน รัฐบาลจะต้องพยายามเพิ่มการใช้จ่ายรวมของประเทศให้สูงขึ้นจนทำให้มีการจ้างงานในระดับสูงเพื่อลดการว่างงานลง รัฐบาลอาจใช้มาตรการทางด้านการคลัง อาทิ รัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายของเอกชนด้วยการลดอัตราภาษี หรือการให้เงินอุดหนุน หรือสวัสดิการแก่ประชาชนเพิ่มเติม

2. ในกรณีเกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลจะต้องพยายามปรับระดับการใช้จ่ายรวมของประเทศให้ต่ำลงให้ได้ส่วนตัดกับการผลิตสินค้าและบริการประเทศ โดยรัฐบาลอาจจะใช้มาตรการได้หลายอย่าง เช่น รัฐบาลจะต้องตัดทอนการใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลลง หรือพยายามลดการใช้จ่ายของประชาชนลงด้วยการเพิ่มอัตราภาษี

3. ในกรณีระดับการจ้างงานของประเทศอยู่ในระดับสูง และระดับราคาก็มีเสถียรภาพ รัฐบาลจะต้องพยายามรักษาสถานการณ์เช่นนั้นให้คงอยู่ตลอดไป ซึ่งหมายถึงรัฐบาลจะต้องพยายามทำให้ระดับการใช้จ่ายรวมและการผลิตรวมของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่ได้ส่วนตัดกัน และพยายามส่งเสริมประสิทธิภาพและกำลังการผลิตของประเทศให้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา รวมตลอดจนถึงการพัฒนาทางด้านวิทยาการ ความรู้ต่าง ๆ เพื่อให้กำลังการผลิตของประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 2.1.3 แนวคิดการใช้นโยบายเศรษฐกิจเข้าแก้ไขปัญหาเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

แนวคิดในการใช้นโยบายเศรษฐกิจเข้าแก้ไขปัญหาเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังปรากฏใน หนังสือมหเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ : จากทฤษฎีสถูนโยบาย ของรัตนา สายคณิต,รศ. (2537) กล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อเกิดปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจขึ้น รัฐควรดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบจงใจ (discretionary policy) เพื่อให้เกิดผลในทิศทางที่หักล้างความแปรปรวนของภาวะเศรษฐกิจ (counter-cyclical way) การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างจงใจนี้อาจจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวในบางโอกาส เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของบางสิ่งบางอย่างจากภายนอกอย่างรุนแรง ทำให้ภาวะเศรษฐกิจแปรปรวนไปอย่างรุนแรงด้วย หรืออาจจงใจดำเนินการบ่อยครั้งก็ได้ แม้ว่า จะมีความแปรปรวนของภาวะเศรษฐกิจต่างไปจากที่ควรจะเป็นเกิดขึ้นเพียงเล็กน้อย นั่นคือ รัฐใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบจงใจ เพื่อคอยปรับคลื่น (fine tuning) เศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา โดยการแทรกแซง (intervention) ทางด้านอุปสงค์รวมเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเรียกว่า นโยบายแก้ไขปัญหา (activist policies) นักเศรษฐศาสตร์ที่มีแนวคิดดังกล่าวคือ เคนส์ และนักเศรษฐศาสตร์ กลุ่มเคนส์ ซึ่งต่างมีความเห็นว่า เมื่อเกิดความแปรปรวนของภาวะเศรษฐกิจขึ้น ผู้วางนโยบายเศรษฐกิจ ควรหาทางแก้ไขปัญหา โดยใช้นโยบายการคลัง หรือ นโยบายการเงินแบบจงใจ เข้าแทรกแซงทางด้านอุปสงค์รวมโดยดำเนินการนโยบายเศรษฐกิจแบบจงใจ เป็นสิ่งจำเป็นเพราะระบบเศรษฐกิจ ขาดเสถียรภาพ ภาวะเศรษฐกิจจึงไม่สามารถกลับคืนสู่ความมีเสถียรภาพได้ด้วยตนเอง โดยต้องพิจารณาว่า การมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นเป็นการรักษาเสถียรภาพของระดับรายได้ (ผลิตภัณฑ์) ประชาชาติที่แท้จริง หรือระดับราคา ทั้งนี้เพราะจะมีผลทำให้ต้องเลือกใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบจงใจในทิศทางต่างกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้โดยใช้รูป 2.1 ประกอบ ดังนี้



รูปที่ 2.1 แนวทางในการแก้ไขความไม่มีเสถียรภาพทาง

จากรูปที่ 2.1 สมมติให้เส้นอุปสงค์รวม AD ตัดกับเส้นอุปทานรวม AS ที่จุด E ตรงกับระดับรายได้ประชาชาติที่แท้จริง  $Oy^F$  ซึ่งเป็นระดับรายได้ที่ระบบเศรษฐกิจมีการจ้างงานเต็มที่ และระดับราคาเท่ากับ  $OP_0$  กำหนดให้ระดับรายได้ประชาชาติที่แท้จริง  $Oy^F$  และระดับราคา  $OP_0$  เป็นระดับที่ผู้วางนโยบายเศรษฐกิจต้องการ

ต่อมาสมมติให้มีการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ทำให้เส้นอุปทานรวม AS เลื่อนไปทางซ้ายมือเป็นเส้น  $AS_1$  ทำให้จุดดุลยภาพ E เคลื่อนไปอยู่ที่จุด A ระดับรายได้ประชาชาติที่แท้จริงลดลงเป็น  $Oy_1$  แต่ระดับราคาสูงขึ้นเป็น  $OP_1$  แตกต่างไปจากระดับที่ผู้วางนโยบายเศรษฐกิจต้องการ ทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบจงใจขึ้นอยู่กับว่า ผู้วางนโยบายเศรษฐกิจต้องการรักษาเสถียรภาพของระดับรายได้ประชาชาติที่แท้จริง หรือต้องการรักษาเสถียรภาพของระดับราคา เพราะจะเกิดผลกระทบต่อทิศทางของการใช้นโยบายต่างกัน

สมมติให้ผู้วางนโยบายเศรษฐกิจต้องการรักษาเสถียรภาพของระดับรายได้ประชาชาติที่แท้จริง นั่นคือ ต้องการให้รายได้ประชาชาติที่แท้จริงกลับมาอยู่ที่  $Oy^F$  ตามเดิม และระบบเศรษฐกิจมีการจ้างงานเต็มที่ ดังนั้น ผู้วางนโยบายเศรษฐกิจจะต้องใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบจงใจ

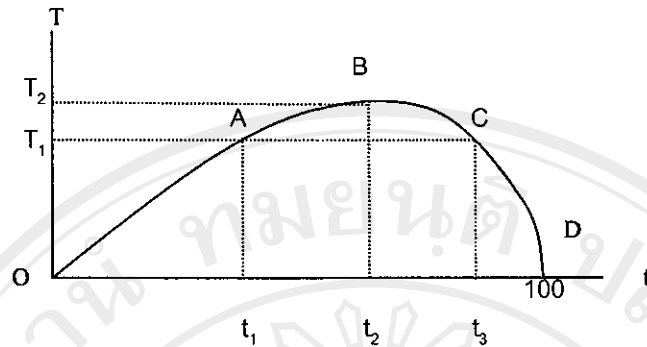
โดยใช้มาตรการของนโยบายการคลัง และ/ หรือ นโยบายการเงินแบบขยายตัวเพื่อเลื่อนเส้นอุปสงค์รวม AD ให้สูงขึ้นไปทางขวามือเป็นเส้น  $AD_1$  ทำให้จุดดุลยภาพ A เคลื่อนไปอยู่ที่จุด B ระดับรายได้ประชาชาติที่แท้จริงกลับมาอยู่ที่  $Oy^F$  ตามเดิม แต่ระดับราคาสูงขึ้นมากเป็น  $OP_2$  ดังนั้นต้นทุนของการรักษาเสถียรภาพทางด้านรายได้ก็คือ ความไม่มีเสถียรภาพทางด้านระดับราคา

ในทางตรงกันข้าม สมมติให้ผู้วางแผนนโยบายเศรษฐกิจต้องการรักษาเสถียรภาพของระดับราคา นั่นคือต้องการให้ระดับราคากลับมาอยู่ที่  $OP_0$  ตามเดิม ดังนั้น ผู้วางแผนนโยบายเศรษฐกิจจะต้องใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบงอโดยใช้มาตรการของนโยบายการคลัง และ/ หรือ นโยบายการเงินแบบหดตัวเพื่อเลื่อนเส้นอุปสงค์รวม AD ให้ต่ำลงไปทางซ้ายมือเป็นเส้น  $AD_2$  ทำให้จุดดุลยภาพ A เคลื่อนไปอยู่ที่จุด C ระดับราคากลับมาอยู่ที่  $OP_0$  ตามเดิม แต่ระดับรายได้ประชาชาติที่แท้จริงลดลงมากเป็น  $Oy_2$  ดังนั้น ต้นทุนของการรักษาเสถียรภาพทางด้านราคาก็คือ ความไม่มีเสถียรภาพทางด้านระดับรายได้ประชาชาติที่แท้จริง

การวิเคราะห์ข้างต้นแสดงให้เห็นปัญหาของการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจในระยะสั้น ในระยะยาว ความยากลำบากในการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบงอ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะช่วยแก้ปัญห เศรษฐกิจได้มากน้อยแค่ไหน หรือจะเป็นการซ้ำให้ปัญหาเศรษฐกิจยิ่งรุนแรงมากขึ้นไปอีก ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอันเป็นปัญหาต่าง ๆ ของการใช้นโยบายเศรษฐกิจ เช่น ระยะเวลาในการเข้าแทรกแซง (the timing of intervention) ว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม หรือมีความล่าช้าเกิดขึ้นอย่างมาก หรือขนาดของการแทรกแซง (the amount of intervention) เช่น การเปลี่ยนแปลงรายจ่าย หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีควรจะเป็นเท่าใดจึงจะไม่มากเกินไปจนทำให้ปัญหาเศรษฐกิจยิ่งรุนแรงขึ้น หรือน้อยเกินไป จนไม่สามารถบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจได้

#### 2.1.4 แนวคิดการใช้นโยบายการคลังทางด้านภาษีให้เกิดผลต่ออุปทานรวม

แนวคิดการใช้นโยบายการคลังทางด้านภาษีให้เกิดผลต่ออุปทานรวม ดังปรากฏในหนังสือมหเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ : จากทฤษฎีสถู่นโยบาย ของรัตน สหายคณิต,รศ.(2537) กล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรการทางด้านภาษีสามารถนำมาใช้เพื่อกระตุ้นหรือยับยั้งการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนได้ การจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้ามาก ๆ จะเป็นการทำลายแรงจูงใจในการทำงานและการลงทุน รายได้ประชาชาติ ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ และการจ้างงานจะลดลงในที่สุดก็จะทำให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีได้น้อยลงด้วย ซึ่งอาร์เธอร์ บี แลฟเฟอร์ (Arthur B. Laffer) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอัตราก้าวหน้ากับรายรับจากภาษี ดังแสดงไว้ในรูป 2.2



รูปที่ 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราภาษีกับรายรับจากภาษี

ตามรูป ให้แกนนอนแสดงอัตราภาษี ( $t$ ) โดยเริ่มจากอัตราศูนย์ที่จุดกำเนิด  $O$  จนถึงอัตราสูงสุด 100 เปอร์เซ็นต์ ส่วนแกนตั้งแสดงรายรับจากภาษี ( $T$ ) จากรูปจะเห็นว่าถ้าอัตราภาษีเท่ากับศูนย์ รายรับจากภาษีจะเท่ากับศูนย์ด้วย แต่ถ้าอัตราภาษีสูงขึ้น รัฐก็จะได้รับรายรับจากภาษีสูงขึ้นด้วย และจะได้รายรับจากภาษีสูงที่สุด  $OT_2$  เมื่ออัตราภาษีเท่ากับอัตรา  $t_2$  แต่ถ้าอัตราภาษีสูงกว่านี้ รายรับจากภาษีจะลดลงไปเรื่อย ๆ เพราะเอกชนขาดแรงจูงใจในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และถ้าอัตราภาษีสูงสุดเท่ากับ 100 เปอร์เซ็นต์ รายรับจากภาษีที่รัฐจะจัดเก็บได้จะกลับไปเท่ากับศูนย์อีก เพราะไม่มีใครอยากทำงานเสียภาษีให้แก่รัฐ เมื่อลากเส้นเชื่อมจุด  $OABCD$  จะได้เส้นโค้งซึ่งเรียกว่า เส้นโค้งเลฟเฟอร์ (Laffer curve) โดยแสดงให้เห็นว่า ในกรณีที่อัตราเท่ากับอัตรา  $t_3$  รัฐจะสามารถจัดเก็บภาษีได้เท่ากับ  $OT_1$  ซึ่งเท่ากับอัตราภาษีเท่ากับ  $t_1$

ดังนั้น ตามนัยยะของเส้นโค้งเลฟเฟอร์นี้ก็คือ ถ้าในขณะนั้นอัตราภาษีของประเทศค่อนข้างสูงมาก (เช่นเท่ากับ  $t_3$ ) แม้ว่ารัฐจะลดอัตราภาษีให้ต่ำลง (เช่นเท่ากับ  $t_1$ ) ก็ไม่กระทบการผลิตการจ้างงาน รายได้และผลิตภัณฑ์ ประชาชาติ เพราะรัฐก็ยังคงจัดเก็บภาษีได้เป็นจำนวน  $OT_1$  เท่าเดิม ยิ่งกว่านั้นถ้ารัฐลดอัตราภาษีจาก  $t_3$  ให้เหลือเท่ากับ  $t_2$  กลับเป็นการเพิ่มแรงจูงใจในการผลิตและการทำงานจึงทำให้รายได้และผลิตภัณฑ์ประชาชาติและการจ้างงานสูงขึ้น รัฐจึงสามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นทำให้รายรับจากภาษีสูงขึ้นจาก  $OT_1$  เป็น  $OT_2$

## 2.2 สรุปสาระสำคัญจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นิยม บุญสิงห์ (2539) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะในกรณีการค้าอสังหาริมทรัพย์ในจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่อหน้าที่การเสียภาษีให้กับทางราชการ การขออนุญาตจัดสรรที่ดินจากหน่วยงานราชการ และเพื่อวิเคราะห์ความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายตามประมวลรัษฎากร ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลถึงการเสียภาษีธุรกิจเฉพาะของผู้ประกอบการธุรกิจการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการค้า



หรือหากำไรที่มีโครงการอยู่ในเขตอำเภอเมือง หางดง สันป่าตอง สันทราย แม่ริม สันกำแพง และอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ โดยอาศัยข้อมูลที่ทำการรวบรวมจากแบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น 101 ราย

ผลการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค เกิดจากรัฐขาดการประชาสัมพันธ์ และเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับภาษีมักขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีธุรกิจเฉพาะ จึงมีผลทำให้การติดต่อขออนุญาตจัดสรรที่ดิน การประสานงานด้านภาษีไม่มีความสะดวก และยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษี

ดังนั้นรัฐบาลควรหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว สำหรับการวิเคราะห์ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีธุรกิจเฉพาะในประมวลรัษฎากร พบว่า ผู้ประกอบการมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษี และการขออนุญาตจัดสรรที่ดินในระดับต่ำ เว้นแต่ด้านการจัดทำรายงาน และการยอมรับการเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ มีอยู่ในระดับสูง โดยเห็นว่าการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะนั้นไม่จำเป็นแต่สามารถผลักภาระให้แก่ผู้บริโภคได้จึงไม่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการ แต่จะกระทบต่อผู้ประกอบการที่มีได้กระทำการค้าหรือหากำไร แต่จากการที่ผู้ประกอบการสามารถผลักภาระภาษีธุรกิจเฉพาะไปให้แก่ผู้บริโภคได้นั้น รัฐบาลควรหาแนวทางประชาสัมพันธ์ หรือการให้ความรู้ด้านหน้าที่การเสียภาษี ภาระการเสียภาษีหรือการดำเนินการเสียภาษีธุรกิจเฉพาะแก่ผู้ประกอบการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจของตนเองให้ลดน้อยลง

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการพอใจในภาษีธุรกิจเฉพาะและอัตราภาษี อีกทั้งเห็นว่ามีความสะดวกต่อการปฏิบัติมากกว่าภาษีลักษณะอื่น และจากการศึกษาที่ได้นำตัวแปรที่เกี่ยวกับพื้นฐานของสถานประกอบการด้านต่าง ๆ ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่การเสียภาษี หลักเกณฑ์การเสียภาษี การยอมรับการเสียภาษีความเห็นต่อการประชาสัมพันธ์ ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนขออนุญาตจัดสรรที่ดิน และขั้นตอนของภาษี จำนวน 15 ตัวแปร ไปหาความสัมพันธ์กับจำนวนเงินเสียภาษีธุรกิจเฉพาะของผู้ประกอบการ พบว่า ตัวแปรพื้นฐานสถานประกอบการด้านทุนจดทะเบียนนิติบุคคล ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาเกี่ยวกับภาษีอากร และความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนขออนุญาตจัดสรรที่ดิน มีอิทธิพลต่อจำนวนเงินที่เสียภาษีธุรกิจเฉพาะคิดเป็นร้อยละ 64.547

**สถาพร ทรประสิทธิ์ (2544)** ศึกษาเรื่อง ความต้องการซื้อบ้านจัดสรรในจังหวัดเชียงใหม่ ในปี 2544 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความต้องการซื้อที่อยู่อาศัยเบื้องต้นสำหรับที่อยู่อาศัยประเภทบ้านจัดสรร และสาเหตุของการชะลอการตัดสินใจซื้อบ้านจัดสรรของผู้บริโภค ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากแบบสอบถามกับกลุ่มผู้ที่ต้องการซื้อบ้านจัดสรรในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 306 ราย ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มาดูแบบบ้านตามสถานที่จัดแสดง

ของบริษัทต่าง ๆ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยสถิติร้อยละ ความถี่ และทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรโดยสถิติไค สแควร์

ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุสำคัญที่ผู้บริโภคต้องการซื้อบ้าน คือต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งลักษณะบ้านที่ต้องการส่วนใหญ่เป็นบ้านเดี่ยวสองชั้น และปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจซื้อบ้านจัดสรรมากที่สุด คือ ราคาบ้านและที่ดิน รองลงมาคือทำเลของโครงการ และสำหรับสาเหตุการชะลอการตัดสินใจซื้อที่สำคัญอันดับหนึ่ง คือ ยังไม่มีเงินเก็บออมสำหรับค่างานบ้านเพียงพอ และสาเหตุไม่มีบ้านจัดสรรตรงตามความต้องการในทำเล ที่ต้องการ นอกจากนี้ ในการศึกษาครั้งนี้ยังได้ให้ข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้ว่า ในส่วนมาตรการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์ อาทิ ในด้านค่าธรรมเนียมการโอน ซึ่งลดจากร้อยละ 2 เหลือร้อยละ 0.01 และจะมีกำหนดใช้ถึง 31 ธันวาคม 2544 ก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งต่อการพิจารณาตัดสินใจซื้อบ้านของผู้บริโภคเช่นกัน ดังนั้น หากภาครัฐสามารถขยายระยะเวลาออกไปอีก ก็จะมีส่วนช่วยกระตุ้นการตัดสินใจซื้อได้ แต่ทั้งนี้ ทั้งนี้ อาจจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบโดยภาพรวมในด้านรายรับของภาครัฐด้วยเช่นกันว่าส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคอย่างไร

วชิรา หล้าประมูล (2545) ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพากรของสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ประการที่หนึ่งเพื่อศึกษาโครงสร้างภาษีสรรพากรของสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ และการเปลี่ยนแปลงมาตรการภาษีในช่วงเวลาที่ศึกษา ประการที่สองเพื่อศึกษาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพากรของสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ ประการสุดท้ายเพื่อศึกษาประเภทภาษีสำคัญที่ทำรายได้ให้สำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิผลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพากรของสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ปี งบประมาณ 2540 ถึง 2545 ทำการศึกษารายได้หลัก คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสตมป์ และรายได้อื่น โดยใช้ดัชนีความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากรเปรียบเทียบกับประมาณการ

ผลการศึกษาได้กล่าวถึงการจัดทำประมาณการภาษีธุรกิจเฉพาะ ตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา ยกเว้นปี 2543 มีการจัดทำประมาณการภาษีธุรกิจเฉพาะในอัตราที่ลดลง คือร้อยละ 26.95 54.06 61.79 และ 24.81 ตามลำดับ โดยปีงบประมาณ 2543 การประมาณการภาษีธุรกิจเฉพาะในอัตราเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 3.91 เนื่องจากช่วงก่อนการเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ การซื้อ-ขายอสังหาริมทรัพย์มีการขยายตัวเป็นอย่างมาก ธุรกิจบ้านจัดสรรและอาคารชุดได้รับความนิยมจากประชาชนทั่วไป จึงทำให้การซื้อ-ขายบ้านและที่ดินได้รับความสนใจและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ที่ดินมีราคาแพงมาก การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะจึงจัดเก็บได้สูงตามภาวะเศรษฐกิจ จนกระทั่งเกิด

วิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้คนที่เคยมีรายได้จากการทำงานถูกลดค่าจ้าง หรือเกิดการเลิกจ้างธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์เริ่มประสบปัญหา คนที่เคยซื้อบ้าน โดยการชำระแบบผ่อนส่งเริ่มมีปัญหา ทำให้ธนาคารพาณิชย์ได้รับผลกระทบ ธุรกิจที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะนำส่งภาษีธุรกิจเฉพาะลดลง การจัดทำประมาณการจึงมีอัตราลดลงตามภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซา โดยกรมสรรพากรได้โอนหน้าที่การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ไปให้กรมที่ดินจัดเก็บและนำส่งแทนตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2542 เป็นต้นมา และได้มีการปรับลดอัตราการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะจากร้อยละ 3.00 เป็นร้อยละ 0.1 ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2543 เพื่อกระตุ้นธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์หลังจากเกิดภาวะชะงักงัน

จากผลการศึกษาได้พบว่า ตั้งแต่ปี 2541 - 2544 อัตราเพิ่มของผลการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 22.89 45.21 46.68 16.90 ตามลำดับ และปี 2545 สามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 9.83 เนื่องมาจากการใช้มาตรการส่งเสริมด้านการค้าอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล ประกอบกับได้มีการสนับสนุนให้ข้าราชการ ประชาชนผู้มีรายได้น้อย สามารถกู้ยืมเงินเพื่อซื้อบ้านหลังแรกได้ในอัตราดอกเบี้ยถูก ภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จึงเริ่มฟื้นตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

**พัชราภรณ์ ธาราน (2545)** ศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคของการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในจังหวัดเชียงราย มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการที่หนึ่งเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเจ้าหน้าที่สรรพากรพร้อม ข้อเสนอแนะ ประการที่สองเพื่อศึกษาทัศนคติของผู้เสียภาษีต่อโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยการออกแบบสอบถามบุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่กลุ่มเจ้าหน้าที่สรรพากร และกลุ่มผู้มีเงินได้

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในด้านเจ้าหน้าที่สรรพากรส่วนใหญ่ ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ในประมวลรัษฎากร (86.2%) สามารถตอบปัญหาเรื่องภาษีได้บางปัญหา (86.2%) และผู้เสียภาษี เห็นด้วยกับการให้ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีทางอินเทอร์เน็ต (73.8%) เพราะเป็นช่องทางหนึ่งในการปรับปรุงด้านการบริการ

นอกจากนี้ ยังพบว่าปัญหาในการปฏิบัติงานส่วนใหญ่จะเกิดจากผู้เสียภาษี เนื่องจากไม่ยอมรับหรือแจ้งยอดรายได้ที่แท้จริง และไม่มีความเข้าใจในโครงสร้างภาษีอากร โดยมีความเห็นว่าวัสดุอุปกรณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานสวัสดิการหรือขวัญกำลังใจในการทำงาน รวมทั้งการให้ความรู้ ความเข้าใจต่อผู้เสียภาษี ความซื่อสัตย์และเที่ยงธรรมของเจ้าหน้าที่ ตลอดจน การประชาสัมพันธ์และการให้บริการที่ดีต่อผู้เสียภาษี จะเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร และเห็นควรให้มีการปรับปรุงให้มีการหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายให้ครอบคลุมทุกลักษณะกิจการและทุกประเภทเงินได้ เพื่อสร้างความเป็นธรรม และเสริมสร้างความสมัครใจในการเสียภาษีและสร้างทัศนคติที่ดีต่อกรมสรรพากร

สำหรับในด้านผู้เสียภาษี ผลการศึกษาพบว่า ผู้มีเงินได้ส่วนใหญ่ มีความสนใจอยากรู้เรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรพอสมควร (61.8%) และเสียภาษีประจำปีทุกปี (71.3%) มีความเต็มใจเสียภาษี แต่เห็นว่ากฎหมายภาษีอากรมีความซับซ้อนและยากแก่การเข้าใจ และ (73.5%) เสนอให้มีการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ความรู้เกี่ยวกับภาษีอากรที่ได้จากคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ และอยากให้มีการบรรยายและให้ความรู้เกี่ยวกับภาษีอากรทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง (49.5%)

นอกจากนี้ เห็นว่าความซื่อสัตย์ เที่ยงธรรมของเจ้าหน้าที่ ความเด็ดขาดของบทลงโทษ ตลอดจนความสมัครใจของประชาชนเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุด ในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร และเสนอแนะให้ปรับปรุงบุคคลากรในสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงราย ให้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีอรรถาธิบายที่ดีต่อผู้เสียภาษี รวมทั้งพัฒนาปรับปรุงด้านการประชาสัมพันธ์และความรวดเร็ว ในการให้บริการ หาวีรุดำเนินการกับผู้มีเงินได้ที่ยังอยู่นอกระบบ ให้เสียภาษีให้ทั่วถึงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และมีบทลงโทษที่เด็ดขาดเพื่อแก้ปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีอากร รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างภาษีในเรื่องของค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน และอัตราภาษี ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันด้วย