

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2546 เป็นต้นมา รัฐบาลให้ปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) เพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้แก่จังหวัด จากนโยบายดังกล่าวส่งผลให้การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปรับเปลี่ยนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยสร้างระบบงานพื้นฐานให้เอื้อต่อการพัฒนาจังหวัด ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ คือ ระบบการรายงานข้อมูลเศรษฐกิจและสังคมที่มีประสิทธิภาพ มีความถูกต้องแม่นยำ สามารถรายงานผลอย่างรวดเร็วทันต่อการใช้งาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดที่เป็นตัวชี้วัดภาวะเศรษฐกิจที่สำคัญ

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด(Gross Provincial Products หรือ GPP) เป็นการวัดรายได้ประชาชาติในขอบเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานหลักที่จะแสดงสถานะทางเศรษฐกิจในแต่ละจังหวัด ทั้งในระดับกิจกรรม สาขาการผลิต และภาพรวม รวมทั้งแสดงภาวะการกระจายการผลิต และการกระจายรายได้เชิงพื้นที่ ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเป็นเครื่องชี้วัดสำคัญที่ใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในทุกสถานการณ์ โดยสามารถนำไปใช้ในการวางแผน การจัดสรรงบประมาณ กำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ รวมทั้ง การติดตามและประเมินผลการผลิตสาขาต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้เป็นอย่างดี โดยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำและรายงานข้อมูลมาโดยตลอด ซึ่งเรียกว่าเป็นวิธีการจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดแบบทางอ้อม (Top down method) โดยการกระจายมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Products หรือ GDP) แยกย่อยออกมาเป็นข้อมูลรายจังหวัด ตามสัดส่วนของตัวชี้วัดในสาขาการผลิตต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลที่ สศช. รายงานเผยแพร่ในช่วงที่ผ่านมาไม่สามารถตอบสนองต่อการนำไปใช้สนับสนุนการวางแผนยุทธศาสตร์จังหวัดได้อย่างเต็มที่ โดยไม่สามารถแจกแจงรายละเอียดกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้ทราบถึงกิจกรรมการผลิตหลัก กิจกรรมการผลิตรองและกิจกรรมย่อยอันเป็นแหล่งที่มาของรายได้จังหวัดที่สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดได้และการรายงานข้อมูลของ สศช. ถ้าซ้ำ จึงได้เสนอให้ทุกจังหวัดจัดทำ

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเองหรือที่เรียกว่าวิธีการจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดแบบทางตรง (Bottom up method) ซึ่งเป็นการจัดเก็บ รวบรวมข้อมูลกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ และประมวลผลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ณ จังหวัดโดยตรง และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 ปรับเปลี่ยนการบริหารราชการจังหวัดเป็นแบบบูรณาการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมกับภาคีการพัฒนา สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด เพื่อสร้างควม มั่งคั่ง และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัด ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานหลักในการจัดทำสถิติบัญชีประชาชาติของ ประเทศ จึงได้ริเริ่มโครงการสนับสนุนทางวิชาการด้านการจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด เพื่อให้จังหวัดทั้งหลาย (ยกเว้นกรุงเทพฯ) สามารถดำเนินการจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ตนเองตามวิธีการทางตรง เพื่อให้จังหวัดมีฐานข้อมูลสนับสนุนการบริหารราชการจังหวัดแบบ บูรณาการ โดยมีแนวทางการดำเนินงานในส่วนราชการในภูมิภาค ที่มีหน้าที่กำกับดูแลสาขาการ ผลิตหรือมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ปฏิบัติราชการอยู่ในจังหวัด ร่วมกันดำเนินการจัดทำ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดให้สำเร็จลุล่วงภายในปี พ.ศ.2551

กลไกการทำงานในปัจจุบัน ทุกจังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำผลิตภัณฑ์จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานและมี คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีคลังจังหวัดในฐานะ นักบริหารเศรษฐกิจการคลังจังหวัด (ตามมติ ค.ร.ม. เมื่อ 30 ก.ย. 2546) ทำหน้าที่กรรมการและ เลขานุการ รวมทั้งทำหน้าที่ประมวลผลภาพรวมและวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์จังหวัด นอกจากนี้ มีการ แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดรายสาขา จำนวน 16 สาขา โดยมีหัวหน้าส่วน ราชการที่กำกับดูแลสาขาการผลิตหรือภารกิจที่เกี่ยวข้อง หรือมีบทบาทในการจัดเก็บข้อมูลใน สาขานั้น ทำหน้าที่ประธานคณะทำงานและมีเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็น คณะทำงาน เพื่อทำหน้าที่สำรวจ รวบรวม จัดเก็บและประมวลผลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสาขา ที่ได้รับมอบหมาย

สำหรับปัญหาในการจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด คือ ในปัจจุบันสามารถจัดทำ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด(GPP) ได้เพียงแค่ปี 2546 – 2553 เท่านั้น การเปลี่ยนแปลงของ GPP เป็น ตัวบ่งบอกสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของปีนั้นว่าดีหรือไม่ดี ค่าของ GPP คือผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายของ เศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นตัวชี้วัดว่าอะไรกำลังจะเกิดขึ้น ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงในสาขา กิจกรรมการผลิตที่เป็นองค์ประกอบของ GPP จะเป็นสัญญาณเตือนหรือเป็นตัวบ่งบอกว่าสถานการณ์ ทางเศรษฐกิจกำลังจะเปลี่ยนไปอย่างไร โดยที่สาขากิจกรรมการผลิตบางตัวอาจจะเปลี่ยนแปลง ก่อน GPP หรือเป็นตัวชี้นำ (leading indicators) หรือการเปลี่ยนแปลงของสาขากิจกรรมการผลิต

บางตัวอาจเปลี่ยนแปลงไปพร้อมๆกับการเปลี่ยนแปลงของ GPP หรือตัวชี้พร้อม(coincident indicators) และสาขากิจกรรมการผลิตบางตัวอาจเปลี่ยนแปลงหลังจากการเปลี่ยนแปลงของ GPP หรือเป็นตัวชี้ตาม(lagging indicators) ซึ่งอาจจะทำให้การวางแผนฯ หรือการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการคาดการณ์หรือตัวชี้วัดสิ่งที่จะเกิดในอนาคตได้อย่างถูกต้องหรือใกล้เคียงกับความเป็นจริง จะทำให้สามารถวางแผนจัดการด้านเศรษฐกิจของจังหวัดได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยเป็นยุคที่มีความเจริญทางเทคโนโลยีทางด้านการสื่อสารที่สามารถติดต่อถึงกันได้อย่างรวดเร็วและไม่มีข้อจำกัด ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว การดำเนินนโยบายและการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดจึงต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จำเป็นต้องมีเครื่องมือที่ใช้ในการคาดการณ์หรือตัวชี้วัดสิ่งที่จะเกิดในอนาคตด้วย การพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการคาดการณ์หรือตัวชี้วัดภาวะเศรษฐกิจที่จะเกิดในอนาคต ทั้งนี้ ฐานข้อมูลภูมิอากรยังมีบทบาทสำคัญในการหารายได้ของจังหวัดนำไปสู่การคำนวณผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดได้ โดยการใช้ข้อมูลผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในการจัดทำเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจจังหวัดน่าจะเป็นเครื่องมือที่ดีได้ และพัฒนาข้อมูลผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของสาขาการผลิตหลักให้เป็นตัวชี้หน้าหรือตัวชี้พร้อมภาวะเศรษฐกิจของจังหวัด ข้อสังเกตในการศึกษาวิจัยอาจเป็นแนวทางให้แก่ หน่วยงานภาครัฐ หน่วยธุรกิจภาคเอกชน และผู้สนใจทั่วไปใช้ประโยชน์ในทางธุรกิจ และเชิงวิชาการได้

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อวิเคราะห์บทบาทและความสัมพันธ์ของสาขาการผลิตหลักกับสาขาการผลิตรองของจังหวัดนครปฐมว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร

2.2 เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของสาขาการผลิตหลักที่มีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดนครปฐม

2.3 เพื่อพยากรณ์ผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของสาขาการผลิตหลักของจังหวัดนครปฐม โดยวิธีการพยากรณ์อนุกรมเวลาแบบ บอกซ์ – เจนกินส์ (Box – Jenkins)

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยนี้อาศัยกรอบแนวคิดทฤษฎีรายได้ภูมิภาค ในการวิเคราะห์การใช้ฐานข้อมูลภายในการจัดทำเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจจังหวัดนครปฐม เป็นการจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) โดยวิธีทางตรง(Bottom up) และวิธีทางอ้อม(Top down) เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างของสาขา กิจกรรมการผลิตที่สำคัญของจังหวัดนครปฐม โดยอาศัยทฤษฎีรายได้ภูมิภาคเป็นแนวทางการวิเคราะห์และแนวทางการจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด มีกรอบแนวคิดหลักมาจากวิธีการวัดรายได้ประชาชาติซึ่งเป็นการบันทึกข้อมูลการไหลเวียนของผลผลิตที่อยู่ในรูปของสินค้าและบริการ ผลตอบแทนปัจจัยการผลิต และการใช้จ่ายในผลผลิต ร่วมกับการใช้ทฤษฎีภาษีอากร ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวทำให้ทราบถึงโครงสร้างภาษี ฐานภาษี และอัตราภาษีของภาษีมูลค่าเพิ่ม เพื่อใช้ในการจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด และใช้ทฤษฎีวัฏจักรและการพยากรณ์ทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดทำเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจ โดยนำข้อมูลทางภาษี (ข้อมูลผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม) มาใช้ในการพยากรณ์

4. สมมติฐานการวิจัย

4.1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดนครปฐมโดยสาขาการผลิตหลักมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับสาขาการผลิตรอง และความสัมพันธ์ระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดนครปฐมกับผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของสาขาการผลิตหลักว่ามีความสัมพันธ์กันในทิศทางเดียวกัน

4.2 ข้อมูลทางภาษี(ผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของสาขาการผลิตหลัก) สามารถใช้ในการพัฒนาให้เป็นดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจ เป็นดัชนีชี้นำ(leading indicators) หรือเป็นดัชนีชี้พร้อม(coincident indicators) ภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดได้

5. ขอบเขตของการวิจัย

5.1 ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทและความสัมพันธ์ของสาขาการผลิตหลักกับสาขาการผลิตรองของจังหวัดนครปฐม โดยใช้ข้อมูลรายปีของสำนักงานสรรพากรพื้นที่นครปฐม และข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดนครปฐม ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระหว่างปี พ.ศ.2543 -2554

5.2 ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของข้อมูลทางภาษี (ข้อมูลผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม) ของสาขาเศรษฐกิจหลักของจังหวัดนครปฐมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดนครปฐม โดยใช้ข้อมูลทางภาษี(ข้อมูลผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม) ของสาขาเศรษฐกิจหลักของจังหวัดนครปฐมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดนครปฐมระหว่างปี พ.ศ.2543 -2554

5.3 ในการวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาวิธีการพยากรณ์ข้อมูลอนุกรมเวลา โดยจะใช้สถิติข้อมูลทางภาษี (ข้อมูลผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม) ข้อมูลรายเดือน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2554 จำนวน 12 ปี (144 เดือน) และใช้เทคนิคการพยากรณ์โดยวิธี Box-jenkins

6. ข้อจำกัดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์การใช้ข้อมูลทางภาษีในการจัดทำเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจจังหวัดนครปฐม ซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องกรอบของกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม สาขาการผลิตบางสาขาได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และข้อมูลภาษีที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นข้อมูลภาษีมูลค่าเพิ่มเพียงประเภทเดียว

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

7.1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด หมายถึง มูลค่าการผลิตสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายของจังหวัด ซึ่งมีค่าเท่ากับมูลค่าเพิ่มจากกิจกรรมการผลิตสินค้าและบริการทุกชนิดที่ผลิตขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง คือ รายได้ผลตอบแทนปัจจัยการผลิต ที่ประกอบด้วย ค่าจ้างแรงงาน ค่าเช่าที่ดิน ดอกเบี้ย และผลกำไรของผู้ประกอบการ

7.2 มูลค่าการผลิต หมายถึง มูลค่าผลผลิตที่ผลิตได้ทั้งหมดในรอบปี

7.3 ค่าใช้จ่ายขั้นกลาง หมายถึง ค่าใช้จ่ายของผู้ผลิตในการซื้อสินค้าและบริการที่นำมาใช้ในขบวนการผลิตโดยหมดสิ้นไปในรอบ 1 ปี

7.4 ประเภทกิจกรรมการผลิต หมายถึง สาขาการผลิตต่าง ๆ โดยใช้มาตรฐานการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรมในประเทศไทย จำแนกออกเป็น 16 สาขา คือ สาขาการเกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้(A) สาขาการประมง(B) สาขาการทำเหมืองแร่และขุดหิน(C) สาขาการอุตสาหกรรม(D) สาขาการไฟฟ้า ประปาและโรงแยกก๊าซ(E) สาขาการก่อสร้าง(F) สาขาการขนส่ง การขายปลีก การซ่อมยานยนต์ จักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน(G) สาขาโรงแรมและภัตตาคาร(H) สาขาการขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม(I) สาขา

ตัวกลางทางการเงิน(J) สาขาบริการด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่า และบริการทางธุรกิจ(K) สาขาการบริการราชการและการป้องกันประเทศ รวมทั้งการประกันสังคมภาคบังคับ(L) สาขาการศึกษา(M) สาขาการบริการด้านสุขภาพและสังคมสงเคราะห์(N) สาขาการให้บริการด้านชุมชน สังคมและบริการส่วนบุคคลอื่น ๆ(O) และสาขาลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล(P)

7.5 ข้อมูลฐานภาษี หมายถึง ข้อมูลรายได้จากการยื่นแบบแสดงรายการภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภ.พ.30) ของผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มของสำนักงานสรรพากรพื้นที่นครปฐม ซึ่งจะยื่นแบบภายในทุกๆวันที่ 15 ของเดือน

7.6 สาขาเศรษฐกิจหลัก หมายถึง สาขาเศรษฐกิจที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความจำเป็นเติบโตแก่ภูมิภาค และการขยายตัวของสาขาเศรษฐกิจหลักนี้จะส่งผลกระทบไปยังสาขาเศรษฐกิจรอง

7.7 สาขาเศรษฐกิจรอง หมายถึง สาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีใช้สาขาเศรษฐกิจหลัก

7.8 ดัชนีชี้้นำ หรือ ตัวชี้้นำ หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่นำการเปลี่ยนแปลง หรือเริ่มการเปลี่ยนแปลงก่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรวม

7.9 ดัชนีชี้พ้อง หรือ ตัวชี้พ้อง หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมๆกับการเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรวม

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 ทำให้ทราบว่าสาขาการผลิตใดเป็นสาขาการผลิตหลักของจังหวัดนครปฐมและมีความสัมพันธ์ระหว่างสาขาการผลิตหลักและสาขาการผลิตรองมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

8.2 สามารถทราบถึงวิธีการจัดทำเครื่องมือที่ใช้ในการคาดการณ์หรือตัวชี้วัดภาวะเศรษฐกิจในอนาคต

8.3 สามารถนำข้อมูลทางภาษีของสาขากิจกรรมที่สำคัญให้เป็นตัวชี้้นำ(leading indicators) หรือ ตัวชี้พ้อง (coincident indicators) ภาวะเศรษฐกิจนครปฐมได้

8.4 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบในการวิเคราะห์ของจังหวัดอื่นๆ ต่อไป