

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลของแต่ละประเทศมีหน้าที่ในการบริหารประเทศให้มีการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยรายได้ที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศนั้นส่วนใหญ่มาจากการบังคับจัดเก็บภาษี นอกจากนี้ยังมีรายได้จาก รัฐพาณิชย์ ค่าธรรมเนียม รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ ดังนั้นรายได้จากภาษีอากรนับว่าเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลทุกประเทศ เพราะนอกจากเป็นรายได้ที่มีสัดส่วน ที่สูงของรายได้รวมของประเทศแล้ว รัฐบาลยังสามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ได้ เช่น การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยรายได้ที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศคือ รายได้ที่มาจากภาษีอากรซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ ซึ่งภาระในการหารายได้ของรัฐบาลนับวันยิ่งเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่หารายได้ให้แก่รัฐบาลจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพ ในการหารายได้มาตอบสนองการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ภาษีมียี่ 3 หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง คือ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร ซึ่งหน่วยงานที่จัดเก็บรายได้ให้กับรัฐบาลมากที่สุดคือ กรมสรรพากร โดยรายได้ภาษีอากรที่กรมสรรพากรจัดเก็บ ประกอบด้วย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีการค้า อากรแสตมป์ และรายได้อื่น ๆ กรมศุลกากรจัดเก็บอากรขาเข้าและอากรขาออก กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีจากสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น สุรา เครื่องดื่ม และ

เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่กรมสรรพากรจัดเก็บนั้น จัดเป็นภาษีทางตรง (direct tax) ซึ่งทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ยอมรับว่า ภาษีทางตรงมีคุณสมบัติเป็นตัวรักษาเสถียรภาพอัตโนมัติ (automatic stability) หรือ มีความยืดหยุ่นภายใน (built-in stability) กล่าวคือ ในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรจะลดลง แต่ในภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรือง รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรจะเพิ่มขึ้นเองโดยอัตโนมัติ โดยที่รัฐบาลไม่ต้องเข้าไปปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีแต่อย่างใด

การบริหารการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากร ได้แบ่งอำนาจการบริหารงานไปยังหน่วยงานในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะเรื่องการบริหารจัดเก็บภาษีอากร ได้มีการกระจายไปยังหน่วยงานในท้องที่ที่มีแหล่งภาษีอากร เพื่อเป็นการขยายฐานการให้บริการไปสู่ประชาชนในระดับกว้างอย่างทั่วถึง โดยหน่วยงานระดับกรมทำหน้าที่ด้านการพัฒนาระบบมาตรฐานกรรมวิธีภาษี และนโยบาย มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้สรรพากรภาคเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลสรรพากรพื้นที่ (จังหวัด) และสรรพากรพื้นที่สาขา (อำเภอ) รวมทั้งการทำหน้าที่คล้ายกรมในส่วนกลาง เป็นศูนย์บัญชาการในด้านต่าง ๆ โดยจัดทำแผนงานที่กรมมอบหมายให้สำนักงานสรรพากรพื้นที่ที่รับผิดชอบของตนนำไปปฏิบัติ รวมทั้งการประเมินผลและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ที่ตนกำกับดูแล ขณะที่กรมสรรพากรในส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปฏิบัติงาน และการประสานงานของสำนักงานสรรพากรภาค สำนักงานสรรพากรพื้นที่ (จังหวัด) และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา (อำเภอ) ทั้งนี้กรมสรรพากรได้แบ่งการบริหารงานในระดับภาคออกเป็น 12 ภาค มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนการจัดเก็บภาษี การตรวจสอบภาษี การคืนภาษี การตรวจปฏิบัติการ การสำรวจและการเร่งรัดภาษีอากรค้าง กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ (จังหวัด) และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา (อำเภอ) ให้เป็นไปตามมาตรฐาน ติดตามประเมินผลการจัดเก็บภาษี การเร่งรัดภาษีอากรค้าง การตรวจสอบภาษีและการคืนภาษีของหน่วยงานจัดเก็บภาษีในท้องที่ เปรียบเทียบกับเป้าหมาย ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระบบงานของสำนักงานสรรพากรพื้นที่ (จังหวัด) ที่มีปัญหาในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย การให้การสนับสนุนและคำปรึกษาด้านกฎหมาย การดำเนินคดีภาษีอากร และระเบียบปฏิบัติที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว รวมทั้งเป็นศูนย์กลางประมวลข้อมูล

ภาษีอากรให้แก่หน่วยงานในท้องที่ ประสานงานกับกรมสรรพากรในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมระเบียบแนวทางปฏิบัติ และข้อกฎหมาย

เมื่อพิจารณาการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของกรมสรรพากรในแต่ละสำนักงานสรรพากรภาค ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2552 จะเห็นว่า การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยเฉลี่ย สำนักงานสรรพากรภาค 1 จัดเก็บได้มากที่สุดเท่ากับ 53,344.983 ล้านบาท รองลงมา คือ สำนักงานสรรพากรภาค 3 จัดเก็บได้ 35,924.862 ล้านบาท ลำดับที่ 3 คือ สำนักงานสรรพากรภาค 2 จัดเก็บได้ 33,432.446 ล้านบาท ลำดับที่ 4 คือ สำนักงานสรรพากรภาค 5 จัดเก็บได้ 23,876.433 ล้านบาท ลำดับที่ 5 คือ สำนักงานสรรพากรภาค 4 จัดเก็บได้ 16,575.003 ล้านบาท ลำดับที่ 6 คือ สำนักงานสรรพากรภาค 6 จัดเก็บได้ 6,518.265 ล้านบาท ลำดับที่ 7 คือ สำนักงานสรรพากรภาค 11 จัดเก็บได้ 4,349.339 ล้านบาท ลำดับที่ 8 คือ สำนักงานสรรพากรภาค 8 จัดเก็บได้ 4,324.432 ล้านบาท ลำดับที่ 9 คือ สำนักงานสรรพากรภาค 10 จัดเก็บได้ 3,913.899 ล้านบาท ลำดับที่ 10 คือ สำนักงานสรรพากรภาค 9 จัดเก็บได้ 2,522.264 ล้านบาท ลำดับที่ 11 คือ สำนักงานสรรพากรภาค 12 จัดเก็บได้ 2,810.010 ล้านบาท และลำดับสุดท้าย คือ สำนักงานสรรพากรภาค 7 จัดเก็บได้ 2,729.973 ล้านบาท (ดูตาราง 1)

เมื่อพิจารณาผลการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ระหว่างปีงบประมาณ 2545-2552 ของสำนักงานสรรพากรภาค 4 ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในท้องที่ ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท อ่างทอง และอุทัยธานี พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ดูตาราง 2) เมื่อเปรียบเทียบกับสำนักงานสรรพากรภาคอื่น ๆ พบว่า สำนักงานสรรพากรภาค 4 มีผลการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่ในระดับกลาง ดังนั้น จึงน่าสนใจที่จะศึกษาการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสำนักงานสรรพากรภาค 4 เพราะนอกจากจะมีแนวโน้มผลการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้นแล้วยังมีศักยภาพทางการลงทุนสูง มีความได้เปรียบด้านยุทธศาสตร์ เพราะมีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร มีความพร้อมในทุก ๆ ด้านของโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานทางด้านกายภาพ คือ การคมนาคมขนส่ง ทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ และเมื่อพิจารณาจังหวัดที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานสรรพากรภาค 4

ตาราง 1

ผลการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปีงบประมาณ 2550-2552 จำแนกเป็นราย

สำนักงานสรรพากรภาค

(หน่วย: ล้านบาท)

ลำดับที่	สำนักงาน	2550	2551	2552	เฉลี่ย
สรรพากรภาค (สก.)					
1	สก.1	52,811.931	55,076.657	52,146.361	53,344.983
2	สก.3	34,239.989	36,982.894	36,551.703	35,924.862
3	สก.2	31,949.788	34,045.236	34,302.314	33,432.446
4	สก.5	22,694.762	24,705.790	24,228.747	23,876.433
5	สก.4	15,674.755	17,332.687	16,717.568	16,575.003
6	สก.6	6,517.515	6,697.142	6,340.137	6,518.265
7	สก.11	4,185.164	4,694.410	4,168.442	4,349.339
8	สก.8	4,609.437	4,273.684	4,090.174	4,324.432
9	สก.10	3,860.510	4,024.840	3,856.346	3,913.899
10	สก.9	3,472.125	3,652.372	3,442.295	3,522.264
11	สก.12	2,899.402	2,826.729	2,703.899	2,810.010
12	สก.7	2,851.105	2,732.191	2,606.624	2,729.973

ที่มา. จาก รายงานผลการจัดเก็บภาษีอากร ปีงบประมาณ 2550-2552, โดย สำนักงาน-
สรรพากรภาค 4, 2553ค, ค้นเมื่อ 16 กันยายน 2553, จาก <http://rdsrv.rd.go.th/36681.html>

ตาราง 2

ผลการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปีงบประมาณ 2546-2552 จำแนกเป็นรายสำนักงานสรรพากรพื้นที่ ในภาค 4 (หน่วย: ล้านบาท)

ลำดับ	หน่วยงาน	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	เฉลี่ย
1	นนทบุรี	2,641.298	3,664.500	3,703.420	6,105.190	4,874.425	5,974.607	5,676.492	4,369.035
2	ปทุมธานี 2	2,343.188	2,941.144	2,985.658	3,462.180	3,576.939	3,804.715	3,757.557	3,099.620
3	อยุธยา	2,019.536	2,364.876	2,550.692	3,012.920	3,430.035	2,170.045	1,961.292	2,425.058
4	อยุธยา 2	-	-	-	-	-	1,563.841	1,703.494	1,633.668
5	ปทุมธานี 1	950.255	1,059.676	1,147.796	1,210.757	1,358.625	1,437.120	1,388.337	1,172.521
6	สระบุรี	708.970	799.475	868.008	954.991	1,166.419	1,120.304	1,055.641	912.250
7	ลพบุรี	-	-	-	-	-	514.997	474.925	494.961
8	อ่างทอง	135.509	138.440	145.276	179.756	227.368	218.352	194.345	170.776
9	สิงห์บุรี	133.452	143.057	144.475	163.986	211.693	191.714	190.330	163.260
10	ชัยนาท	112.069	119.151	122.608	137.234	173.249	182.250	179.446	141.727
11	อุทัยธานี	86.394	91.414	96.447	117.313	150.452	154.742	135.709	114.419
	รวม	9,130.671	11,321.733	11,764.380	15,344.327	15,169.205	17,332.687	16,717.568	14,697.294

ที่มา. จาก รายงานผลการจัดเก็บภาษีอากร ปีงบประมาณ 2545-2552, โดย สำนักงานสรรพากรภาค 4, 2553ค, ต้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2553, จาก

<http://rdsrv.rd.go.th/36681.html>

แล้วจะ พบว่า หลายจังหวัดยังมีทรัพยากรที่เอื้ออำนวยต่อการผลิตทั้งในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมอย่างมาก เช่น จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี ซึ่งทั้งสองจังหวัดมีลักษณะ โครงสร้างพื้นฐานทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมคล้ายคลึงกัน นั่นคือเป็นจังหวัดที่อยู่ติดกับกรุงเทพมหานคร มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมจากเดิมที่เป็นสังคมชนบทกลายเป็นสังคมเมืองและมีการเปลี่ยนแปลงการผลิตจากภาคเกษตรกรรมเป็นการผลิตในภาค อุตสาหกรรม นอกจากนี้จังหวัดนนทบุรียังเป็นที่ตั้งของส่วนราชการระดับกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น และยังมีโครงข่ายการคมนาคมครบวงจร ที่สามารถเชื่อมโยงปริมาณพลและภูมิภาค ทำให้จังหวัดนนทบุรีเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ส่วนจังหวัดปทุมธานีเป็นจังหวัดปริมาณพล อีกจังหวัดหนึ่งที่มีโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและมีความพร้อมในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการกระจายผลผลิตทางการเกษตร มีตลาดกลางสินค้าเกษตรขนาดใหญ่ที่เป็นแหล่งรวมและกระจายสินค้าเกษตรจากจังหวัดต่าง ๆ คือ ตลาดไทและตลาดสี่มุมเมือง ทำให้เป็นแหล่งวัตถุดิบทางการเกษตรและเป็นตลาดภายในประเทศที่สำคัญ นอกจากนี้ยังมีโรงงานอุตสาหกรรมกระจายตัวอยู่เป็นจำนวนมาก จังหวัดปทุมธานีจึงเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชนและแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น สำนักงานสรรพากรภาค 4 จึงมีความน่าสนใจศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพื่อนำผลการศึกษาไปพัฒนาศักยภาพ ในการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถพยากรณ์ผลการจัดเก็บในอนาคตได้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาปัจจัยสำคัญทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคล-
ธรรมดาของสำนักงานสรรพากรภาค 4

ขอบเขตการศึกษา

1. ข้อมูลที่นำมาใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลอนุกรมเวลา (time series data) รายปี ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2552
2. ในการศึกษาการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็น การศึกษาเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสำนักงานสรรพากรภาค 4 กรณีศึกษาสำนักงานสรรพากรพื้นที่นนทบุรีและสำนักงานสรรพากรพื้นที่ปทุมธานี เนื่องจากมีผลการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่ในลำดับต้น ๆ

วิธีการศึกษา

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) รายปี ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2552 ซึ่งรวบรวมจากหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

1. ข้อมูลการจัดเก็บภาษีสรรพากร ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากกรมสรรพากร
2. ข้อมูลผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. ข้อมูลอื่น ๆ ได้จากธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคลังจังหวัด บทความต่าง ๆ รวมถึงเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์เชิงพรรณนา และการวิเคราะห์เชิงปริมาณ

1. การวิเคราะห์เชิงพรรณนา เป็นการวิเคราะห์โครงสร้างของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รวมถึงสภาพทั่วไป สภาพเศรษฐกิจ และการจัดเก็บภาษีเงินได้ของจังหวัดนนทบุรีและจังหวัดปทุมธานี

2. การวิเคราะห์เชิงปริมาณ เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของสำนักงานสรรพากรภาค 4 โดยใช้วิธีการทางเศรษฐมิติ ด้วยการสร้างแบบจำลองสมการถดถอยเชิงซ้อน (multiple regression) โดยใช้โปรแกรม Eviews ทำการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรในแบบจำลอง ด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Squares--OLS) โดยมีแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้

$$PIT_t = a_0 + a_1GPP_t + a_2LB_t$$

โดยกำหนดให้

PIT_t = รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (หน่วย: ล้านบาท)

GPP_t = ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (หน่วย: ล้านบาท)

LB_t = จำนวนผู้มีงานทำ (หน่วย: คน)

สมมติฐานการศึกษา

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP_t) และจำนวนผู้มีงานทำ (LB_t) มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

นิยามศัพท์เฉพาะ

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด Gross Provincial Product (GPP) หมายถึง กิจกรรมการผลิตที่ดำเนินการโดยคนในจังหวัดที่มีสถานประกอบการตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด ดำเนินกิจกรรมอยู่ในพื้นที่ และไปทำกิจกรรมการผลิตในต่างจังหวัดในระยะสั้น (น้อยกว่า 1 ปีขึ้นไป) หรือกิจกรรมการผลิตที่ดำเนินโดยคนต่างจังหวัดและคนต่างชาติ โดยมีความ

ตั้งใจที่จะทำการผลิตหรือมีสถานประกอบการตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด ในระยะยาว (มากกว่า 1 ปีขึ้นไป)

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากบุคคลทั่วไป หรือจากหน่วย ภาษีที่มีลักษณะพิเศษ ตามที่กฎหมายกำหนดและมีรายได้เกิดขึ้นตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยปกติจัดเก็บเป็นรายปี

ปีภาษี หมายถึง ปีปฏิทิน คือ เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม จนถึง วันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี

ปีงบประมาณ หมายถึง เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม จนถึง วันที่ 30 กันยายนของปี ถัดไป

ภาษีทางตรง หมายถึง ภาษีที่ภาระภาษีตกแก่บุคคลที่กฎหมายประสงค์จะให้ รับภาระ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้เสียภาษีผลักระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ยาก เช่น ภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม

ภาษีทางอ้อม หมายถึง ภาระภาษีไม่แน่ว่าจะตกแก่บุคคลที่กฎหมายประสงค์จะ ให้รับภาระหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้เสียภาษีผลักระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ง่าย เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีการค้า อากรแสตมป์ ภาษีศุลกากร และภาษี สรรพสามิต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางในการวางแผนปรับปรุงการบริหาร การจัดเก็บภาษีอากรของสำนักงานสรรพากรภาคต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น