



เศรษฐกิจจังหวัดและความเหลื่อมล้ำการจัดเก็บภาษี (Provincial Economies and Inequality in Tax Collection)

วสุ สุวรรณวิหค¹ และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์²
Vasu Suvanvihok¹ and Direk Patmasiriwat²

Received: June 3, 2020

Revised: March 4, 2021

Accepted: April 2, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 2 หัวข้อ หนึ่ง จำแนกผลการจัดเก็บภาษีโดยกรมสรรพากร ซึ่งพัฒนาจากฐานข้อมูล 77 จังหวัดระยะเวลา 20 ปี (2541 -2560) เป็นรายจังหวัดและประเภท และทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างภาษีกับตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจของจังหวัดและปัจจัยเชิงสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ของภาษีต่อ GPP การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลจัดเก็บระหว่างจังหวัดและภูมิภาค สอง ศึกษาการกระจุกตัวของภาษีต่อหัวและวัดความเหลื่อมล้ำ ผลการศึกษายืนยันว่า (ก) อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ภาษีเฉลี่ยร้อยละ 7.6 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราการขยายตัวของ GPP ร้อยละ 6.5 ต่อปี วัดค่าความยืดหยุ่นของภาษีของกรมสรรพากรต่อ GPP เท่ากับ 1.16 (ข) ผลการศึกษาความเหลื่อมล้ำ ยืนยันด้วยดัชนีจินีเท่ากับ 0.7 ซึ่งตีความว่าสูงมาก สาเหตุเนื่องจากการกระจุกตัวของสถานประกอบการในภูมิภาคคือกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และภาคตะวันออก และวิธีปฏิบัติของกรมสรรพากรซึ่งอนุญาตให้หน่วยธุรกิจที่มีสาขาในต่างจังหวัดสามารถเลือกชำระภาษีแบบรวมจ่ายหรือแยกจ่ายได้ จึงเกิดภาพลวงตาว่าแหล่งที่มาของภาษีในกรุงเทพมหานครสูงมากถึงร้อยละ 60 ของรายได้ภาษีรวม (ปี 2560) ซึ่งเกินความเป็นจริง หากใช้ GPP เป็นเกณฑ์ประเมินภาษีที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครจะมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 33 เท่านั้น

คำสำคัญ: ภาษีที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ผลผลิตภัณฑ์จังหวัด ความยืดหยุ่นของภาษี ดัชนีความเหลื่อมล้ำ

¹ อาจารย์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Lecturer, School of Economics, Sukhothai Thammathirat Open University, E-mail: vasu.suv@stou.ac.th

² ศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Professor, School of Development Economics, National Institute of Development Administration

E-mail: direk.p@nida.ac.th

ABSTRACT

This article focuses on two areas of study. First, the tax collected by Thailand's Revenue Department, from a developed database of 77 provinces over a period of 20 years (1998-2017), was classified by province and categories, then tested for a relationship with economic indicators and other institutional factors of the province. Further, response to GPP was measured, and the analysis among provinces and regional collections was compared. Secondly, the concentration of tax per capita and inequality was measured. The results showed the following: 1) the average tax income growth rate was 7.6% per year, higher than the GPP growth rate of 6.5% per year, and the tax elasticity with respect to GPP was 1.16; 2) the results of the inequality study were confirmed with a Gini index of 0.7, which is considered very high. The reasons are due to the concentration of establishments in Bangkok and vicinity and in the eastern region, and the Revenue Department's procedures, which allow businesses with branches in other provinces to choose to pay tax in total for the whole company or to have their branches pay separately. It is therefore an illusion that the tax from Bangkok is as high as 60% of the total tax revenue (for 2017), which is exaggerated. If the GPP were used as tax assessment criteria, the amount of Bangkok tax should account for only 33%.

Keywords: Revenue Department Tax, Gross Provincial Products, Tax Elasticity, Inequality Index

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทุกประเทศจำเป็นต้องมีรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ ปกครอง กำกับดูแล ส่งเสริมภาคการผลิต การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและการวิจัย การจัดสวัสดิการสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมวัฒนธรรมประเพณี ฯลฯ โดยมีภาษีเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐซึ่งนำมาจัดสรรเป็นรายจ่ายในงบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วยภาษีหลายประเภท สำหรับประเทศไทย รายได้ของรัฐบาลส่วนใหญ่มาจากภาษีอากรคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 90 โดยมีหน่วยงานจัดเก็บภาษี 3 แห่ง คือ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นที่มีได้สังกัดกระทรวงการคลังที่ดำเนินการเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินหรือภาษีที่ดินในรูปแบบค่าภาคหลวง³ และสิทธิประโยชน์ และรัฐวิสาหกิจซึ่งนำส่งกำไรเข้าคลังแผ่นดิน

กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการจัดเก็บรายได้เข้าคลังแผ่นดิน ประกอบด้วย ภาษีหลายชนิด โดยมีโครงสร้างองค์กรในปัจจุบันประกอบด้วย 10 สำนักในส่วนกลาง สำนักงานสรรพากรภาค 1-12 สำนักงานสรรพากรพื้นที่ 117 พื้นที่ และสำนักงานพื้นที่สาขา 848 สาขา รวม 994 หน่วยงานย่อย การจัดตั้งหน่วยงานสาขามีเหตุผลหลายประการ ก) เพื่อติดตามการจัดเก็บทั่วถึง สอดคล้องกับหลักความเป็น

³ ค่าภาคหลวง หมายถึง เงิน หรือทรัพย์สินที่ผู้ได้รับสัมปทานในทรัพยากรของชาติ เช่น เหมืองแร่ ปิโตรเลียม ต้องจ่ายให้แก่รัฐ

สากล (Universality) และเป็นธรรม ข) การจัดการตามหลักประสิทธิภาพประสิทธิผล (Efficiency and Policy Effectiveness) ค) การอำนวยความสะดวกให้ผู้เสียภาษี โดยคำนึงถึง ง) ต้นทุนของการบริหารภาษี (Cost of Tax Collection) และต้นทุนส่วนเกิน (Excess Burden)⁴

ประเภทภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บและมีความสำคัญสูงต่อรายได้ของรัฐบาลในปัจจุบัน ประกอบด้วย ก) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ข) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ค) ภาษีเงินได้นิติบุคคล และ ง) ภาษีสรรพสามิต ในการบริหารภาษีเกี่ยวข้องกับการประเมินภาระภาษี (Tax Liability) ซึ่งมี 2 ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง คือ ฐานภาษี (Tax Base) หมายถึงมูลค่าสินค้าและบริการที่ซื้อขาย หรือรายได้ หรือมูลค่าทรัพย์สินแล้วแต่กรณี อัตราภาษี (Tax Rate) ซึ่งนำมาคูณกับฐานภาษี

ทั้งนี้ การกำหนดอัตราภาษี มีแนวคิดหรือวิธีกำหนดอัตราภาษีเช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มกำหนดเป็นอัตราเดียว (Single Rate) เพื่อความเสมอภาคและง่ายต่อการคำนวณ ในขณะที่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากำหนดให้มีหลายอัตรา (Multiple Rate) เพื่อให้โครงสร้างภาษีมี่คุณลักษณะ “อัตราก้าวหน้า” (Progressive Tax Structure) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายรายได้และความเป็นธรรม นอกจากนี้กรมสรรพากรอาจกำหนดข้อยกเว้น (Tax Exemption) และลดหย่อน (Tax allowance) เพื่อเป้าหมายเฉพาะทางสังคมหรือเป้าหมายที่เจาะจง เช่น ลดภาระของผู้มีรายได้น้อย (Tax Threshold) เป็นมาตรการจูงใจการออมหรือการประกันชีวิต เป็นต้น ซึ่งจะนำมาหักออกจากรายได้พึงประเมิน (Assessed Income) เป็นรายได้สุทธิเพื่อคำนวณภาษี อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแปรผันระหว่างร้อยละ 0 ถึง 35 กล่าวโดยรวม การจัดเก็บมีหลักการออกแบบภาษี (Tax Design) ที่มีเป้าหมายเอนกประสงค์ นอกจากเพื่อสร้างรายได้เข้ารัฐ ภาษียังเป็นเครื่องมือการส่งเสริมการออม ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การวิจัยและพัฒนา เป็นต้น

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับภาษีโดยเฉพาะการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดเก็บภาษีกับภาวะเศรษฐกิจ เช่น สัดส่วนภาษีต่อผลิตภัณฑ์จังหวัด (Gross Provincial Product: GPP) ซึ่งเป็นหัวข้อวิจัยที่มีการค้นคว้าอย่างต่อเนื่องและมีการเปรียบเทียบผลการจัดเก็บของประเทศต่างๆ ทั่วโลก (IMF, 2011) ปัจจุบันที่มีผลต่อรายได้ภาษีของรัฐบาล เช่น งานศึกษาของ Basirat et al. (2014) และ Basheer et al. (2019) และผลกระทบของการจัดเก็บภาษีต่อการเติบโตของเศรษฐกิจ เช่น งานศึกษาของ Macek (2015)

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น ในอดีตการวิจัยเกี่ยวกับภาษีของไทยใช้ข้อมูลส่วนรวม (Aggregate Data) จำแนกประเภทภาษี เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีสรรพสามิต ฯลฯ เนื่องจากไม่ได้จัดเก็บข้อมูลระดับพื้นที่หรือจังหวัด อย่างเป็นระบบ แต่ในปัจจุบันมีความก้าวหน้าของระบบข้อมูลการคลังและงบประมาณ และกรมสรรพากรได้ขยายหน่วยงานสาขาไปทุกจังหวัดเพื่อการจัดเก็บอย่างทั่วถึง คำนึงถึงประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้ผู้เสียภาษี จึงสามารถแสดงแหล่งที่มาของภาษีเป็นรายจังหวัด ช่วยส่งเสริมให้มีการค้นคว้าวิจัยเชิงลึกเพื่อเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างภาษีและเศรษฐกิจจังหวัดที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

⁴ ต้นทุนส่วนเกิน (Excess Burden) รวมต้นทุนของผู้เสียภาษีในการทำหลักฐานบัญชีและการให้ความร่วมมือ (Compliance Cost) และผลกระทบต่อคุณภาพเนื่องจากการบิดเบือน (Distortional Effect)

จากผลการศึกษาในอดีตที่ผ่านมากรณีของประเทศไทยในช่วงปี 2531-2552 โดย ชัยวัฒน์ เอี่ยมกุลวัฒน์ (2555) พบว่าการจัดเก็บภาษีของภาครัฐบาลโดยรวมมีความก้าวหน้าเล็กน้อย ซึ่งมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะภาษีทางตรงที่จัดเก็บจากหน่วยธุรกิจและผู้มีรายได้บุคคลธรรมดา ซึ่งมีความก้าวหน้ามากกว่าภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บจากการอุปโภคบริโภค โดยในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมประเภทหนึ่งนั้น งานศึกษาของ สุมาลี สถิตชัยเจริญ และคณะ (2554) พบว่าภาษีมูลค่าเพิ่มช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้นเล็กน้อยเนื่องจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อยส่วนใหญ่บริโภคน้อยกว่าเมื่อเทียบกับครัวเรือนที่มีรายได้สูง อีกทั้งสินค้าและบริการที่ครัวเรือนรายได้น้อยบริโภคส่วนใหญ่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม จึงทำให้ภาระภาษีน้อยกว่า ซึ่งงานศึกษาทั้งสองดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดเก็บภาษีที่กล่าวไว้ข้างต้น

สำหรับกรณีศึกษาในระดับประเทศนั้น พบว่างานของดันแคนและปีเตอร์ (Duncan & Peter, 2016) ซึ่งได้ศึกษาผลของโครงสร้างภาษีต่อความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ โดยใช้ข้อมูล Panel Data ระดับประเทศ ในช่วงปี 1981-2005 มีผลการศึกษาว่า โครงสร้างภาษีที่มีลักษณะก้าวหน้าสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ แต่จะมากหรือน้อยนั้นขึ้นกับนโยบายของรัฐบาลว่ามีทิศทางที่จะอุดหนุนหรือกระจายรายได้ไปยังกลุ่มคนจนหรือผู้มีรายได้น้อย (Pro-poor Redistribution) เพียงใด

งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าเพื่อขยายองค์ความรู้สาขาเศรษฐศาสตร์การคลังของไทยในด้านการภาษีซึ่งเป็นการวิเคราะห์รายได้ภาษีในระดับจังหวัดเชื่อมโยงกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสถาบัน และวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านการจัดเก็บภาษีระหว่างจังหวัดและภูมิภาค โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์ ตัวแปรตามหมายถึงภาษีที่จัดเก็บรายจังหวัด นำมาทดสอบความสัมพันธ์กับตัวแปรที่สะท้อนเศรษฐกิจจังหวัด ตัวอย่างเช่น ผลิตภัณฑ์จังหวัด⁵ โครงสร้างการผลิตซึ่งแสดงความสำคัญของการเกษตร อุตสาหกรรม และการบริการ จำนวนสถานประกอบการและการจ้างงานเป็นรายจังหวัด⁶ นำมาวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ การวัดความเหลื่อมล้ำของภาษีต่อหัวที่จัดเก็บใน 77 จังหวัด สุดท้าย การเสนอข้อคิดเห็นเชิงวิจารณ์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

บทความนี้กำหนดวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรก ประมวลข้อมูลจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรรายจังหวัดนำมาวิเคราะห์จำแนกออกเป็น 4 ประเภทภาษีที่มีความสำคัญสูง ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีธุรกิจเฉพาะ เพื่อนำมาวิเคราะห์และทดสอบปฏิสัมพันธ์กับเศรษฐกิจจังหวัด และ ประการที่สอง ศึกษาปัญหาความเหลื่อมล้ำของภาษีระหว่างจังหวัด/ภูมิภาค โดยใช้ดัชนีจินีของรายได้ภาษีต่อหัวเป็นเครื่องมือ การประยุกต์เทคนิคการแยกองค์ประกอบความเหลื่อมล้ำ และการอภิปรายวิธีการจัดเก็บของกรมสรรพากร ซึ่งทำให้เกิดภาพลวงตาว่า มีการกระจุกตัวของภาษีในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นตัวเลขที่สะท้อนอัตรากระจุกตัวเกินกว่าความเป็นจริง (Over-concentration) เนื่องจากวิธีปฏิบัติที่

⁵ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่งของบัญชีประชาชาติ

⁶ สำนักงานกองทุนประกันสังคม บันทึกจำนวนสถานประกอบการและลูกจ้างพนักงานซึ่งเป็นข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) ซึ่งมาจากทะเบียนครอบคลุมทุกสถานประกอบ ไม่ใช่การสุ่มตัวอย่าง

อนุญาตให้ผู้เสียภาษี “รวมจ่าย” เกิดปัญหาการข้ามเขตของภาษี และข้อเสนอแนวทางปฏิบัติเพื่อลดภาพลวงตาและอัตราการกระจุกตัวเกินความจริง

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ใช้หลักทฤษฎีภาษีและเศรษฐศาสตร์การคลังเป็นกรอบ รวมทั้งเศรษฐศาสตร์สถาบันกล่าวคือตระหนักถึงความสำคัญของกฎระเบียบ องค์กรที่เกี่ยวข้อง และวิธีการปฏิบัติการจัดเก็บภาษี การแบ่งรายได้ภาษีระหว่างรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่น ถึงแม้ว่าการปฏิบัติการจะอิงกรอบกฎหมายเป็นหลัก แต่กฎหมายเปิดช่องให้หน่วยงานตีความหรือการใช้ดุลพินิจ ตัวอย่างเช่น การกำหนดช้อยกเว้นชั่วคราว การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี-อัตราค่าลดหย่อนและการยกเว้น เพื่อส่งเสริมธุรกิจหรือกิจกรรมตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อส่งเสริมการออมระยะยาวหรือการทำประกันชีวิต เป็นต้น

ในการวิเคราะห์เชิงระบบซึ่งเป็นการสร้างแบบจำลองเพื่อสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ในบริบทที่กำหนดให้ จังหวัด เป็นหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) โดยกำหนดให้ตัวแปรตาม หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บรายจังหวัด (อาจจะจำแนกตามประเภท) และตัวแปรที่นำมาอธิบายความสัมพันธ์ หมายถึง ตัวแปรที่สะท้อนฐานะเศรษฐกิจของจังหวัด ได้แก่ ก) ผลิตภัณฑ์จังหวัด ข) จำนวนสถานประกอบการที่ตั้งในพื้นที่จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานจ้างแรงงานและมีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย และ ค) โครงสร้างของภาคการผลิต ซึ่งหมายถึงร้อยละของมูลค่าเพิ่มจากสาขาการเกษตร อุตสาหกรรมและการบริการ โดยประมาณฐานข้อมูลประกอบด้วยหน่วยวิเคราะห์ 77 จังหวัด ในช่วงปีงบประมาณ 2541-2560 รวมระยะเวลา 20 ปี

สมมติฐานของการวิจัย

H1 ภาษีที่จัดเก็บรายจังหวัดตอบสนองต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด จำนวนสถานประกอบการตัวแปรที่สะท้อนโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด และตัวแปรหุ่นที่สะท้อนลักษณะพิเศษของจังหวัดนั้นๆ เช่น กรุงเทพมหานคร (รหัส 701) ในฐานะเป็นเมืองหลวง และศูนย์กลางของอำนาจและการบริหาร โดยทั่วไปสันนิษฐานว่า ค่าความยืดหยุ่นของภาษีต่อ GPP มีค่าเท่ากับ 1 หรือสูงกว่า⁷

H2 การจัดเก็บภาษีมิติจังหวัดของประเทศไทยมีอัตรากระจุกตัวสูง เนื่องจากความเหลื่อมล้ำของฐานเศรษฐกิจจังหวัด ซึ่งสะท้อนในการกระจุกตัวของสถานประกอบการในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งหรือภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง ทั้งนี้สันนิษฐานว่า อัตราการกระจุกตัว (Degree of Concentration) มีแนวโน้มลดลงเมื่อเวลาผ่านไป โดยมีปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง เช่น ก) นโยบายการกระจายความเจริญของรัฐบาล ซึ่งมุ่งให้มีการลงทุนและขยายสถานประกอบการในจังหวัดที่รายได้ปานกลางหรือรายได้น้อย อีกนัยหนึ่งส่งเสริมให้เกิดกระบวนการไล่กวดทางเศรษฐกิจ (Catching-up Hypothesis) ข) ผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งเป็นผู้มองการณ์

⁷ ดังกล่าวในตอนต้นว่า ภาษีบางประเภทกำหนดอัตราคงที่ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม จึงแปรผันตามมูลค่าการบริโภคสินค้าและบริการ อย่างไรก็ตาม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งมีอัตราก้าวหน้า ดังนั้น เมื่อฐานรายได้สูงขึ้น การประเมินภาษีจะเพิ่มขึ้นในอัตราก้าวหน้าตามไปด้วย

ไกล มองเห็นความได้เปรียบของการลงทุนในบางจังหวัดซึ่งขณะนี้มีความการผลิตต่ำ การคำนึงถึงราคาที่ดินราคา ย่อมเยา การมีแหล่งน้ำและเข้าถึงวัตถุดิบได้ง่าย ต้นทุนค่าก่อสร้างต่ำกว่า ฯลฯ โดยสันนิษฐานว่าผู้ประกอบการ พิจารณาตัวแปรสภาพแวดล้อมของเมืองและการตั้งโรงงานอย่างรอบคอบ เช่น คำนึงถึงต้นทุนค่าขนส่ง ความ สะดวกของการส่งสินค้าเพื่อส่งออก การมีปัจจัยขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้าและพลังงานเพื่อความสะดวกในการ ทำงาน เป็นต้น

วิธีการดำเนินการวิจัย

แหล่งข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์เป็นข้อมูลทุติยภูมิจาก 3 แห่ง กล่าวคือ ข้อมูลของกรมสรรพากรที่วัดผลการ จัดเก็บภาษีรายจังหวัดและรายประเภท สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจัดทำบัญชี ประชาชาติและบัญชีเศรษฐกิจระดับจังหวัด ตัวแปรสำคัญจากบัญชีประชาชาติ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) โครงสร้างเศรษฐกิจ (shagr, shind, shser) และข้อมูลของสำนักงานกองทุนประกันสังคม บันทึกสถาน ประกอบการที่ตั้งในจังหวัด และปริมาณการจ้างงาน (estb, worker) โดยหน่วยวิเคราะห์ 77 จังหวัด รายปี ในช่วงปีงบประมาณ 2541-2560 รวมระยะเวลา 20 ปี จะถูกนำมาวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา เช่น ค่าเฉลี่ย ค่าเฉลี่ยต่อประชากร อัตราการขยายตัว การวิเคราะห์เชิงอนุমানเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ด้วยแบบจำลองถดถอย และการวิเคราะห์การกระจุกตัวด้วยค่าอัตราส่วนต่อประชากรและสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) โดยตัว แบบสมการถดถอยแสดงดังต่อไปนี้

$$T_{it} = \alpha + \beta_1 GPP_{it} + \beta_2 estb_{it} + \beta_3 worker_{it} + \beta_4 shagr_{it} + \beta_5 shind_{it} + \beta_6 DR_i + e_{it}$$

ตัวแปรสำคัญในแบบจำลอง ได้แก่

รายได้ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บ (T_{it}) โดยที่สัญลักษณ์ i หมายถึง จังหวัดที่เป็นแหล่งรายได้ t หมายถึง เวลา โดยฐานข้อมูลสามารถแสดงเป็น 3 มิติ คือเพิ่มประเภทภาษีเป็นอีกมิติหนึ่ง กล่าวคือ รายได้ภาษีสรรพากร อาจแสดงด้วย T_{ijt} โดยที่ตัวห้อย j หมายถึง ประเภทภาษี ซึ่งมีรายการสำคัญคือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีธุรกิจเฉพาะ

ผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) ซึ่งสามารถระบุเป็นรายจังหวัด/รายปี (GPP_{it})

สถานประกอบการ (establishment หรือเรียกย่อว่า estb) หมายถึง จำนวนสถานประกอบการซึ่งตั้งใน พื้นที่จังหวัด ฐานข้อมูลนี้จากทะเบียนของสำนักงานกองทุนประกันสังคม

การจ้างงาน (worker) หมายถึง จำนวนการจ้างงานหรือสมาชิกในกองทุนประกันสังคม

โครงสร้างการผลิตของจังหวัด หรือสัดส่วนร้อยละของมูลค่าเพิ่มจากสาขาการเกษตร อุตสาหกรรม และ การบริการสะท้อนในตัวแปร shagr, shind, shser ตามลำดับ

ตัวแปรที่สะท้อนลักษณะพิเศษของจังหวัด เช่น ตัวแปรหุ่นสำหรับกรุงเทพมหานคร หรือตัวแปรหุ่นที่ สะท้อนลักษณะพิเศษหรือความแตกต่างรายภูมิภาค (DR)

เนื่องจากระบบเศรษฐกิจมีความซับซ้อนและความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง จึงขอใช้สัญลักษณ์เพื่อการ สื่อสาร ระบุตัวแปรและความสัมพันธ์ตามหลักทฤษฎี เพื่อเป็นกรอบการวิจัยเชิงประจักษ์ ดังนี้

(1) $GPP_{it} = F(K, L, \text{technology})$ หมายถึง GPP มีแนวโน้มแปรผันตามขนาดการลงทุน จำนวนผู้ประกอบการ การจ้างงาน และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการผลิต

(1a) $d \ln(GPP_{it})$ สะท้อนอัตราการเปลี่ยนแปลงของการผลิตของแต่ละจังหวัด

(1b) capGPP_{it} การคำนวณผลิตภัณฑ์ต่อประชากร (GPP per Capita) เพื่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้ามพื้นที่หรือมิติเวลา

(2) รายได้ภาษีที่จัดเก็บจากจังหวัดต่างๆ ย่อว่า T_{it} = ภาษีของกรมสรรพากรที่จัดเก็บรายจังหวัด ซึ่งเป็นผลรวมของภาษีจำแนกประเภทที่จัดเก็บในจังหวัดนั้นๆ อีกนัยหนึ่ง $T_{it} = \sum T_{ijt}$ และตัวแปร captax_{it} หมายถึง ภาษีต่อหัวที่จัดเก็บแต่ละจังหวัด เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบและวัดความเหลื่อมล้ำ

(3) Tax Elasticity = $d \ln(\text{tax})/d \ln(\text{GPP})$ หมายถึง ค่าความยืดหยุ่นของภาษีต่อ GPP ของจังหวัด โดยสันนิษฐานว่า ค่าความยืดหยุ่นในภาพรวมเฉลี่ยเท่ากับ 1 อย่างไรก็ตามค่าความยืดหยุ่นนี้อาจจะแปรผันตามสถานการณ์ ตามจังหวัด/ภูมิภาค หรือตามช่วงเวลา ซึ่งเป็นประเด็นที่จะศึกษาเชิงลึก

(4) Conc (captax) หมายถึง อัตราการกระจุกตัวของภาษีต่อหัว ซึ่งการวัดความเหลื่อมล้ำหรือการกระจุกตัวโดยทั่วไปมีหลายเครื่องชี้วัด แต่ในบทความนี้จะใช้ดัชนีจินี โดยสันนิษฐานในเบื้องต้นว่า อัตราการกระจุกตัวมีแนวโน้มลดลงตามพัฒนาการของเศรษฐกิจไทย

ผลการวิจัย

ภาพรวมการจัดเก็บภาษี ในตารางที่ 1 แสดงตัวเลขรายได้ภาษีเพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว พร้อมกับข้อสังเกตดังนี้ *ประการแรก* รายได้ภาษีที่กรมสรรพากรจัดเก็บในปีงบประมาณ 2560 เท่ากับ 1.55 ล้านล้านบาท เปรียบเทียบกับในช่วงต้นคือปีงบประมาณ 2541 ซึ่งมูลค่าภาษีเท่ากับ 412,267 ล้านบาท คำนวณเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 7.2 ต่อปี นับว่าเป็นอัตราการขยายตัวที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับการเติบโตของ GPP ซึ่งเฉลี่ยเพียงร้อยละ 5.4 ต่อปี *ประการที่สอง* ประเภทภาษีที่สร้างรายได้ให้สูงที่สุด คือ ภาษีเงินได้นิติบุคคล 6.2 แสนล้านบาทในปีงบประมาณ 2560 และภาษีมูลค่าเพิ่ม 5.7 แสนล้านบาท

ตารางที่ 1 สถิติผลการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากร จำแนกตามประเภทภาษีและภาพรวม

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี งบประมาณ	ภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา	ภาษีเงินได้ นิติบุคคล	ภาษี มูลค่าเพิ่ม	ภาษี ธุรกิจเฉพาะ	ภาษี รวม
2541	100,332	152,803	143,783	12,272	412,267
2542	88,878	142,349	129,705	10,387	374,124
2543	83,644	155,830	135,853	10,013	388,385
2544	87,517	164,534	149,168	8,135	412,471
2545	95,651	182,044	163,960	8,994	454,237
2546	108,324	209,591	194,552	9,850	526,828
2547	128,660	257,663	239,895	15,632	647,600
2548	148,671	316,564	299,023	20,935	791,289

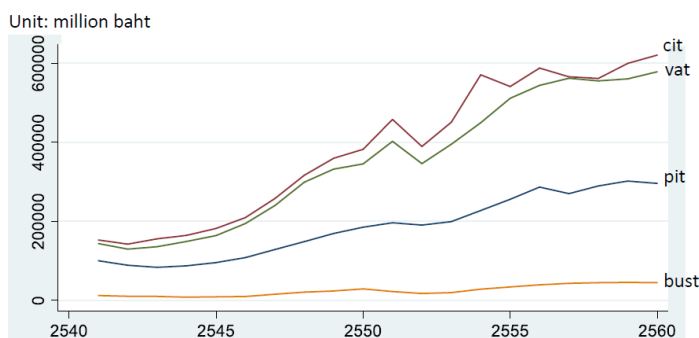
ตารางที่ 1 (ต่อ)

(หน่วย: ล้านบาท)

ปี งบประมาณ	ภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา	ภาษีเงินได้ นิติบุคคล	ภาษี มูลค่าเพิ่ม	ภาษี ธุรกิจเฉพาะ	ภาษี รวม
2549	169,342	359,573	332,141	23,792	891,396
2550	185,193	382,230	345,270	29,113	948,247
2551	196,382	457,881	402,370	22,417	1,086,003
2552	190,477	389,376	345,948	17,472	949,966
2553	199,330	450,814	395,073	19,678	1,072,643
2554	227,419	570,671	449,488	28,399	1,285,169
2555	255,715	541,057	511,251	33,992	1,352,005
2556	286,661	587,697	543,954	39,439	1,468,992
2557	270,108	565,602	561,955	43,136	1,451,133
2558	289,588	561,623	555,264	44,806	1,462,864
2559	301,956	599,681	560,479	45,562	1,520,073
2560	295,941	620,590	578,365	44,946	1,552,449

ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร (2562)

ประการที่สาม ข้อสังเกตว่า ภาษีมียุทธศาสตร์ผันผวนหรืออ่อนไหวต่อสถานการณ์เศรษฐกิจสูงทีเดียว ดังแสดงในรูปภาพที่ 1 ในช่วงปีงบประมาณ 2552-2553 การจัดเก็บภาษีลดลงอย่างชัดเจน เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ซึ่งเกี่ยวข้องกับภาวะเศรษฐกิจซบเซา (Recession) ในระดับโลก วิกฤตการณ์การเงินและปัญหาซับไพรม์ (Subprime) ของสหรัฐอเมริกา ทำให้มีการชะลอตัวของภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ อีกช่วงหนึ่งที่สะท้อนการชะลอตัวของภาษี คือระหว่างปีงบประมาณ 2557-2559 ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทย มีเหตุการณ์ประท้วงรัฐบาล การปิดถนนและสนาบินในกรุงเทพมหานคร และการรัฐประหาร



หมายเหตุ: pit = personal income tax, cit = corporate income tax, vat = value added tax, bust = specific business tax

ภาพที่ 1 รายได้ภาษีจำแนกตามประเภทภาษี ปีงบประมาณ 2541-2560

ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร (2562)

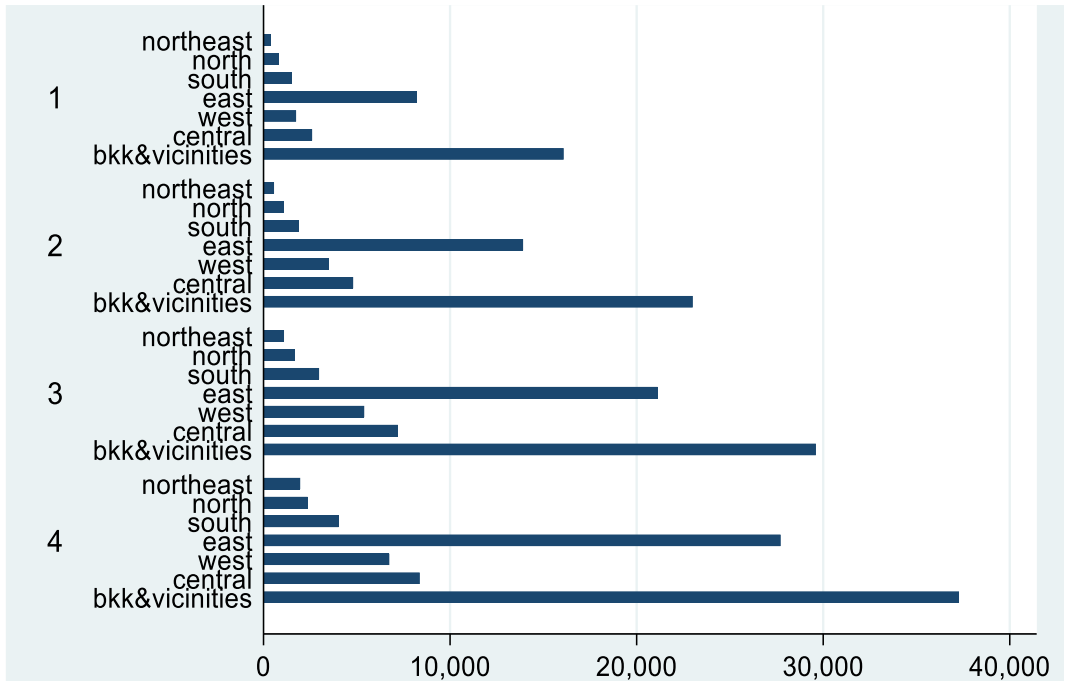
ดังกล่าวไว้ตอนต้นว่า งานวิจัยนี้ต้องการขยายองค์ความรู้ระดับจังหวัดและภูมิภาคของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิสัมพันธ์ระหว่างการจัดเก็บภาษีและเศรษฐกิจจังหวัด/ภูมิภาค ตารางที่ 2 แสดงสถิติการจัดเก็บภาษีต่อหัวเป็นรายภูมิภาคในช่วงปีงบประมาณ 2557-2560 เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์จังหวัด และโครงสร้างการผลิตของแต่ละจังหวัด พร้อมข้อสังเกตของความแตกต่างในประการสำคัญคือ ก) รายได้ภาษีต่อหัวของกรุงเทพและปริมณฑลสูงที่สุด 37,279 บาทต่อคน รองลงมาคือภาคตะวันออก 27,711 บาทต่อคน สองภูมิภาคที่มีการจัดเก็บภาษีต่อคนต่ำ ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ค่าสถิติเท่ากับ 1,967 และ 2,361 บาทต่อคน ตามลำดับ ข) โครงสร้างเศรษฐกิจอาจจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสามารถจัดเก็บภาษี โดยสังเกตว่า กรุงเทพและปริมณฑล และภาคตะวันออก มีสัดส่วนการผลิตภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างสูง ร้อยละ 44.3 และ ร้อยละ 40.7 ของ GPP

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบภาษีต่อหัวจำแนกตามภูมิภาคในช่วงเวลา 4 ปี (ปีงบประมาณ 2557-2560)

ภูมิภาค	ภาษี	GPP	GPP	สัดส่วนมูลค่าเพิ่มของภาคการผลิต (ร้อยละ)		
	ต่อประชากร	ต่อประชากร		เกษตร	อุตสาหกรรม	บริการ
	(บาท/คน)	(บาท/คน)	(ล้านบาท)			
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,967	68,449	71,294	25.8	15.1	59.2
เหนือ	2,361	93,717	66,244	30.0	18.4	51.7
ใต้	4,025	137,731	87,648	31.7	13.7	54.6
ตะวันออก	27,711	355,745	307,494	21.1	40.7	38.2
ตะวันตก	6,744	135,072	82,142	19.3	31.0	49.7
กลาง	8,368	201,851	131,686	15.0	42.1	42.9
กรุงเทพฯ/ปริมณฑล	37,279	316,446	1,039,157	2.8	44.3	52.8
รวม	8,814	152,475	180,075	24.1	23.9	51.9

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ความเหลื่อมล้ำของการจัดเก็บภาษียรายภูมิภาค สะท้อนในตัวแปรภาษีรวมต่อประชากร (captaxtot) ผู้วิจัยได้จำแนกช่วงเวลาออกเป็น 4 ช่วง พร้อมกับแสดงภาพกราฟที่สะท้อนความแตกต่างระหว่างภูมิภาค และความแตกต่างใน 4 ช่วงเวลา โดยพบข้อสังเกตว่า ก) ความแตกต่างของภาษีต่อหัวระหว่างภูมิภาคสูงมาก ข) ภาษีต่อหัวที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นในทุกภูมิภาค โดยที่ความแตกต่างยังดำรงอยู่ และไม่มีแนวโน้มของการเคลื่อนเข้าหากัน (Convergence)



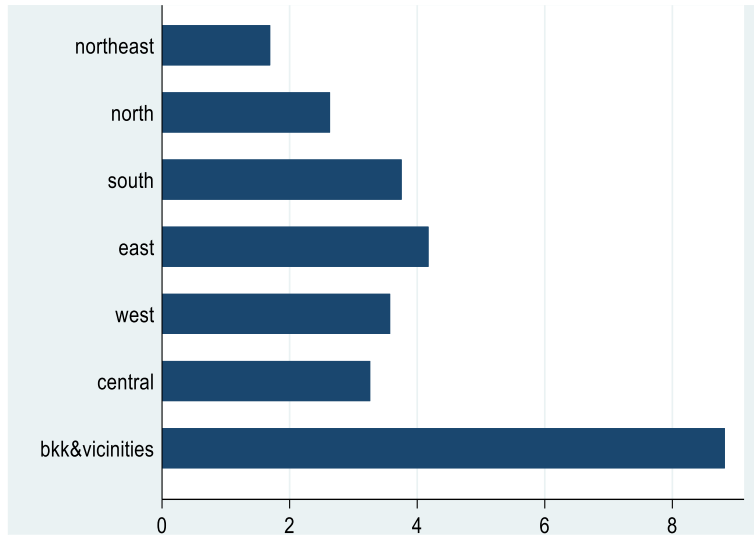
ภาพที่ 2 เปรียบเทียบภาษีต่อประชาชนรายภาค ใน 4 ช่วงเวลา

หมายเหตุ: ช่วงเวลา 1: 2541-2544 2: 2545-2549 3: 2550-2554 4: 2555-2560

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2562)

ดังกล่าวในตอนต้นว่า ปัจจัยเชิงสถาบันอาจเป็นสาเหตุสำคัญของการกระจุกตัวของภาษี หนึ่งในตัวแปรที่สะท้อนการกระจุกตัวคือ จำนวนสถานประกอบการ⁸ ซึ่งเป็นหน่วยผลิตสินค้าและบริการ มีการจ้างงาน และหน้าที่เสียภาษีให้รัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น การที่ผู้ประกอบการเลือกทำเลที่ตั้งโรงงานหรือร้านค้าในจังหวัดนั้นๆ เชื่อว่าได้ตัดสินใจโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม หรือความได้เปรียบเชิงพื้นที่อย่างรอบคอบ นอกจากนี้ยังคำนึงความเชื่อมโยง (Networking หรือ Spillover Effect) ตัวอย่างเช่น โรงงานชิ้นส่วนรถยนต์ พิจารณาเลือกทำเลที่ตั้งใกล้กับบริษัทแม่หรือแหล่งผลิตรถยนต์ อนึ่ง เนื่องจากจังหวัดมีขนาดแตกต่างกัน จึงใช้จำนวนสถานประกอบการต่อประชากรพันคน เป็นเกณฑ์เปรียบเทียบ ซึ่งจากภาพที่ 3 สะท้อนว่า เขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีจำนวนสถานประกอบการต่อประชากรพันคน สูงที่สุด รองลงมาคือภาคตะวันออก

⁸ จำนวนสถานประกอบการที่จดทะเบียนกับสำนักงานกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นข้อมูลขนาดใหญ่ ไม่ใช่การสุ่มตัวอย่าง

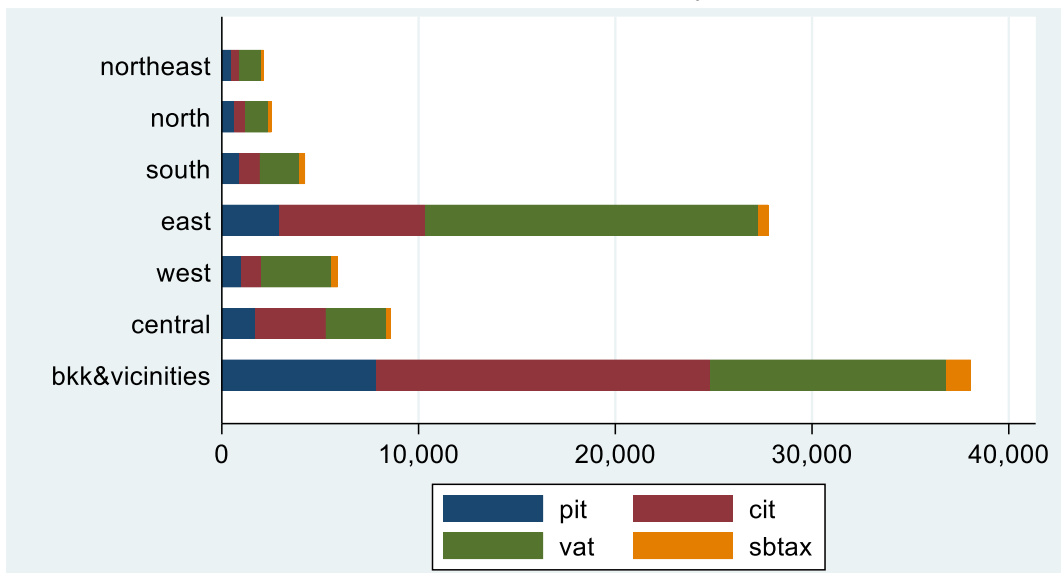


ภาพที่ 3 เปรียบเทียบจำนวนสถานประกอบการต่อประชากรพันคน

หมายเหตุ: การกำหนดรหัสและนิยามภูมิภาค ผู้เขียนใช้รหัสตาม สศช. บัญชีเศรษฐกิจรายจังหวัด

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานกองทุนประกันสังคม (2562)

ภาพที่ 4 เปรียบเทียบภาษีต่อหัว รายภูมิภาค



ภาพที่ 4 เปรียบเทียบภาษีต่อหัว รายภูมิภาค

หมายเหตุ: pit = personal income tax, cit = corporate income tax,

vat = value added tax, sbtax = specific business tax

ที่มา: ข้อมูลจากกรมสรรพากร (2562)

ตารางที่ 3 แสดงผลการศึกษาความสัมพันธ์ตามแบบจำลองเศรษฐมิติ ซึ่งกำหนดให้ตัวแปรตามคือ Tax หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บรายจังหวัด (ค่าลอการิทึมธรรมชาติ) ตัวแปรอิสระ ได้แก่ GPP หมายถึง ผลิตภัณฑ์จังหวัด (ค่าลอการิทึมธรรมชาติ) enterprise/pop1000 หมายถึง สถานประกอบการต่อประชากรพันคน worker/pop1000 หมายถึง จำนวนการจ้างงานต่อประชากรพันคน shagr, shind หมายถึง สัดส่วนของผลิตภัณฑ์จังหวัดในภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม และ North, South, East, West, Central, Bkk หมายถึง ตัวแปรหุ่นที่สะท้อนความแตกต่างรายภูมิภาค

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์การถดถอยแสดงความสัมพันธ์ระหว่างภาษีรายจังหวัดต่อ GPP และตัวแปรอื่นประกอบ

Dependent Variable	Tax; natural log
Independ Variables	Coefficient
GPP; natural log	1.1650***
enterprise/pop1000	0.0150**
worker/pop1000	0.0000
shagr	-0.0105***
shind	0.0050***
regional dummies	
North	0.0078
South	-0.2249*
East	0.0182
West	0.3814*
Central	-0.0356
Bkk	0.3891*
_cons	-5.4466***
N	1520
Wald chi-square	9815
R-sq overall	0.942

หมายเหตุ: legend: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

ที่มา: จากการศึกษา

ผลการศึกษาในประการสำคัญพร้อมกับข้อสังเกตมีดังต่อไปนี้

1) ค่าความยืดหยุ่นของภาษีต่อ GPP เท่ากับ 1.16 ซึ่งสูงกว่า 1 สะท้อนว่า เมื่อเศรษฐกิจจังหวัดขยายตัวร้อยละ 10 ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.6 สอดคล้องกับข้อสันนิษฐานดังกล่าวในตอนต้น อย่างไรก็ตามในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจจังหวัดชะลอตัว รายได้ภาษีจะชะลอตัวมากกว่าการเปลี่ยนแปลงของ GPP เช่นกัน

2) จากผลการศึกษา ยืนยันว่า จำนวนสถานประกอบการต่อประชากรมีความสัมพันธ์ทางบวกกับการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ เนื่องจากจำนวนสถานประกอบการผลิตมีการจ้างงานและมีหน้าที่ชำระภาษีให้หน่วยจัดเก็บซึ่งกระจายในทุกจังหวัด/อำเภอ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มแม้ว่าผู้ประกอบการเป็นผู้เสียภาษีที่แท้จริง แต่ในทางปฏิบัติเป็นการจัดเก็บจากร้านค้าโดยมีวิธีการประเมินภาษีคือ ภาษีขาย-ภาษีซื้อ อนึ่ง พบว่า จำนวนแรงงานที่เป็นทางการต่อประชากรไม่มีนัยสำคัญต่อการจัดเก็บ ที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะสองตัวแปรมีความสัมพันธ์กันเอง ได้แก่ worker/pop1000 และ enterprise/pop1000 ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางบวกและมีนัยสำคัญสูง⁹

3) จากผลประมาณการสะท้อนว่า สัดส่วนความสำคัญของภาคอุตสาหกรรม (shind) ส่งผลทางบวกต่อการจัดเก็บภาษีรายจังหวัด สัดส่วนของภาคเกษตร (shagr) ส่งผลทางลบต่อการจัดเก็บภาษี ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริงเนื่องจากพื้นที่ที่มีสถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรมมีจำนวนมาก และไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษี ส่วนสถานประกอบการที่เป็นเกษตรกรรมนั้นมีจำนวนน้อยกว่า ส่วนหนึ่งเป็นการประกอบการที่ไม่เป็นทางการ และไม่อยู่ในฐานภาษี

การกระจุกตัวของภาษีเป็นอีกมิติหนึ่งที่น่าสนใจ โดยในที่นี้ได้นำมาแสดงในตารางที่ 5 โดยจำแนกออกเป็น 4 ช่วงเวลา พบว่าดัชนีเงินเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย กล่าวคือ เพิ่มขึ้นจาก 0.73 ช่วงแรก เป็น 0.76 ในช่วงที่สอง และลดลงในช่วงที่ 3 และ 4 เท่ากับ 0.73 และ 0.70 ตามลำดับ

ตารางที่ 5 ดัชนีเงินเปรียบเทียบ 4 ช่วงเวลา

ช่วงเวลา	จำนวนข้อมูล	ดัชนีเงิน	Standard Error
2538-2544	304	0.73	0.059
2545-2549	380	0.76	0.065
2550-2556	380	0.73	0.055
2557-2560	456	0.70	0.048

ที่มา: ข้อมูลภาษีจากกรมสรรพากร และจำนวนประชากรจากกระทรวงมหาดไทย (2562)

ตารางที่ 6 แสดงผลคำนวณดัชนีเงินตามประเภทภาษี ปีงบประมาณ 2560 ซึ่งสะท้อนว่า ภาษีเงินได้นิติบุคคลมีอัตราการกระจุกตัวสูงสุด รองลงมาคือภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากบริษัทห้างร้านที่เป็นนิติบุคคลกระจุกตัวในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งห้างสรรพสินค้าซึ่งมีสาขาในต่างจังหวัดแต่การชำระภาษีส่วนใหญ่โดยสำนักงานใหญ่ซึ่งตั้งในเขตกรุงเทพมหานครหรือปริมณฑล สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นสิ่งที่กระจายตามตัวของผู้มีเงินเดือน (แรงงานในภาคทางการ) ซึ่งกระจายในทุกจังหวัด ค่าดัชนีเงินเท่ากับ 0.6

⁹ ตามหลักเศรษฐมิติ เมื่อตัวแปรสองตัวที่สัมพันธ์กันสูง (High Degree of Collinearity) ในกรณีนี้คือ worker/pop1000 และ enterprise/pop1000 (ค่าสหสัมพันธ์ = 0.72) การใส่ตัวแปรทั้งสองในฐานะเป็นตัวแปรอิสระ อาจจะไม่จำเป็นหรือเป็นส่วนเกิน

ตารางที่ 6 ค่าสัมประสิทธิ์จีนิจำแนกตามประเภทภาษี ปี 2560

รายการ	ดัชนีจีนิ	std err
ภาษีรายได้ส่วนบุคคล	0.60	0.022
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	0.82	0.035
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	0.79	0.039
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	0.66	0.022
ผลิตภัณฑ์จังหวัด	0.48	0.011

ที่มา: ข้อมูลภาษีจากกรมสรรพากร และจำนวนประชากรจากกระทรวงมหาดไทย (2562)

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

1. การศึกษาครั้งนี้มีข้อค้นพบที่สำคัญ คือ หนึ่ง รายได้ภาษีของกรมสรรพากรมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 7.2 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าการขยายตัวของ GPP และผลการคำนวณค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 1.16 สอดคล้องกับการคาดคะเนตามทฤษฎี เช่น โครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีอัตราก้าวหน้า ในช่วงเศรษฐกิจขาขึ้นรายได้ภาษีจะขยายตัวสูงกว่า นอกจากนี้พบว่า จำนวนสถานประกอบการต่อประชากรพันคนมีนัยสำคัญยิ่งต่อการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นสิ่งที่มีเหตุผลสอดคล้องกับความเป็นจริง และจังหวัดที่มีโครงสร้างการผลิตภาคอุตสาหกรรมสูงจะทำให้รัฐจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน จังหวัดที่มีสัดส่วนรายได้ของภาคการเกษตรสูงจะทำให้รัฐจัดเก็บภาษีได้ลดลง และ สอง พบว่ามีอัตราการกระจุกตัวของภาษีสูง สาเหตุอาจเป็นเพราะการกระจุกตัวของสถานประกอบการในภูมิภาคหรือบางจังหวัด สะท้อนความจำเป็นต้องเร่งรัดนโยบายการกระจายความเจริญให้ทั่วถึงทุกภาค รวมถึงกรณีภาษีที่จัดเก็บในเขตกรุงเทพมหานครคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 60 ในปีงบประมาณ 2560 โดยสาเหตุมาจากวิธีการปฏิบัติของกรมสรรพากร ที่อนุญาตให้สถานประกอบการขนาดใหญ่ที่มีสาขาในต่างจังหวัด สามารถ “รวมจ่าย” หรือ “แยกจ่าย” ภาษี เพื่อความสะดวกของผู้เสียภาษี – ซึ่งในมุมมองการคลังหากคำนึงเฉพาะผลการจัดเก็บ ไม่ว่าจะ “รวมจ่าย” หรือ “แยกจ่าย” รายได้เข้าคลังแผ่นดินไม่เปลี่ยนแปลง

2. วิธีปฏิบัติของกรมสรรพากรที่กำหนดให้ผู้เสียภาษีเลือกที่จะ “รวมจ่าย” หรือ “แยกจ่าย” ในกรณีหน่วยงานธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีสำนักงานสาขากระจายไปหลายจังหวัดทำให้เกิดภาพลวงตาว่า กรุงเทพฯ เป็นแหล่งจัดเก็บที่สำคัญที่สุด เนื่องจากสำนักงานใหญ่ของบริษัทมักจะเป็นหน่วยชำระภาษีทั้งองค์กร ทำให้เกิดภาพลวงตา (Tax Illusion)¹⁰ และเกิดผลบิดเบือนการจัดสรร “ภาษีแบ่ง” (Shared Taxes) ซึ่งจะเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีบริษัทมีสาขาใน 2 จังหวัด ในจังหวัดที่รับภาษีสูงเกินจริง (Overestimated Figure)

¹⁰ ตามสถิติในปี 2560 ตัวเลขภาษีที่ระบุว่าเกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นมูลค่า 926,272 ล้านบาท เปรียบเทียบกับภาษีรวม 1,552,449 ล้านบาท หรือสัดส่วนร้อยละ 60 แต่หากพิจารณามูลค่าเพิ่มของกรุงเทพมหานคร ต่อ GDP จากบัญชีประชาชาติที่คำนวณโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สัดส่วนของกรุงเทพมหานครเท่ากับ ร้อยละ 33 (5,022,017 ล้านบาท / 15,424,793 ล้านบาท)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจะได้รับการจัดสรรส่วนเกิน ในขณะที่อีกจังหวัดหนึ่งที่ตัวเลขภาษีต่ำกว่าความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดก็จะได้รับการจัดสรรภาษีแบ่งต่ำกว่าความเป็นจริง

3. การศึกษาข้อมูลการจัดเก็บภาษีเป็นรายจังหวัด นับเป็นพัฒนาการด้านข้อมูลสนเทศที่มีความสำคัญและช่วยส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการ รวมทั้งอาจนำมาเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลและความทั่วถึงในการจัดเก็บ การที่กรมสรรพากรได้บันทึกผลการจัดเก็บภาษีรายจังหวัดและเปิดเผยต่อสาธารณะเป็นสิ่งที่เป็ประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัย โดยทำให้ผู้วิจัยสามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์ควบคู่กับเศรษฐกิจจังหวัดเพื่อขยายขอบเขตองค์ความรู้ด้วยเศรษฐกิจจังหวัดและกับการคลังภาครัฐ

ข้อเสนอแนะ

1. จากผลการศึกษาซึ่งพบว่าการจัดเก็บภาษีมีการกระจุกตัวสูง ซึ่งจะมีผลต่อการจัดสรรรายได้ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากภาษีที่จัดเก็บในจังหวัดใดก็จะกระจายให้หน่วยงานท้องถิ่นในจังหวัดนั้น โดยมีได้กระจายให้ท้องถิ่นในจังหวัดอื่น แต่การที่มีภาพลวงตาของภาษี หมายถึง การผลิตเกิดขึ้นในจังหวัด B ซึ่งเป็นโรงงานหรือสาขา แต่การชำระภาษีในจังหวัด A อันเป็นสำนักงานใหญ่นั้น ทางเลือกที่เสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมี 2 แนวทาง *แนวทางแรก* เสนอให้สถานประกอบการซึ่งมีหน่วยงานสาขาจ่ายภาษีตามมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นจริงจากกิจกรรมการผลิตหรือการบริโภค โดยอิงหลักฐานใบเสร็จรับเงินหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น สถิติการจำหน่ายสินค้าในแต่ละจังหวัด ซึ่งวิธีการนี้อาจเป็นภาระต่อผู้เสียภาษีที่จะต้องจัดทำบัญชีรายได้-รายจ่ายตามจังหวัดซึ่งมีหน่วยงานสาขาดังอยู่ *แนวทางที่สอง* ยอมรับวิถีปฏิบัติแบบรวมจ่าย แต่ขอให้ผู้เสียภาษีแจกแจงแหล่งกำหนดมูลค่ารายจังหวัด

2. เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยในอนาคต หน่วยงานภาครัฐควรมีการเปิดเผยข้อมูลจำนวนรายผู้เสียภาษีในแต่ละจังหวัดด้วย เพื่อช่วยขยายขอบเขตการวิจัยให้สามารถวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ได้หลากหลายขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์. (2555). *การกระจายภาระภาษีและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย: 2531-2552*.

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์. สืบค้น 1 มีนาคม 2563 จาก <http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~achairat/Chairat%20Research%202555%20Tax%20Incidence.pdf>

สมาลี สถิตชัยเจริญ และคณะ. (2554). *การศึกษาผลของภาษีมูลค่าเพิ่มต่อการสร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้และเศรษฐกิจของประเทศไทย*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. สืบค้น 1 มีนาคม 2563 จาก http://www2.fpo.go.th/e_research/pdf/RES_7_2554.pdf

Basheer, M., Ahmad, A., & Hassan, S. (2019). Impact of economic and financial factors on tax revenue: Evidence from the Middle East countries. *Accounting, 5(2), 53-60*.

Retrieved December 24, 2020, from http://www.growingscience.com/ac/Vol5/ac_2018_13.pdf

- Basirat, M., Aboodi, F., & Ahangari, A. (2014). Analyzing the effect of economic variables on total tax revenues in Iran. *Asian Economic and Financial Review*, 4(6), 755. Retrieved December 24, 2020 from [http://www.aessweb.com/pdf-files/aefr-2014-4\(6\)-755-767.pdf](http://www.aessweb.com/pdf-files/aefr-2014-4(6)-755-767.pdf)
- Duncan, D., & Peter, K. S. (2016). Unequal inequalities: Do progressive taxes reduce income inequality?. *International Tax and Public Finance*, 23(4), 762-783. Retrieved March 15, 2020 from <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/67217/1/72755350X.pdf>
- Greytak, D., & Thursby, J. (1979). Functional form in state income tax elasticity estimation. *National Tax Journal*, 195-200.
- International Monetary Fund (IMF). (2011). *Revenue Mobilization in Developing Countries*. Fiscal Affairs Department, Washington, D.C. Retrieved March 15, 2020, from <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>
- KPMG International. (2018). Japan Tax Profile: National Tax Agency Annual Statistics Report 2017.
- Macek, R. (2015). The impact of taxation on economic growth: case study of OECD countries. *Review of economic perspectives*, 14(4), 309-328. Retrieved December 24, 2020, from <https://content.sciendo.com/downloadpdf/journals/revecp/14/4/article-p309.xml>
- Modica, E., Laudage, S., & Harding, M. (2018). Domestic Revenue Mobilisation: A new database on tax levels and structures in 80 countries. *OECD Taxation Working Papers*, (36), 1-45. Retrieved March 15, 2020, from https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/domestic-revenue-mobilisation_a87feae8-en