ภาษีสรรพสามิตและเศรษฐกิจจังหวัด[7]

Excise Taxes and Provincial Economies

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์[8], ภคพร วัฒนดำรง[9] และ เมรดี อินอ่อน[10]
Direk Patmasiriwat, Bhagaporn Wattanadomrong and Merudee Inon

วันรับบทความ 15 กรกฎาคม 2564
วันตอบรับบทความ 31 กรกฎาคม 2564

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ศึกษาภาษีสรรพสามิตและเศรษฐกิจจังหวัด ใช้ฐานข้อมูลจากกรมสรรพสามิตซึ่งพัฒนาจากฐานข้อมูล 77 จังหวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – 2561 เป็นรายจังหวัดและประเภท ผลการศึกษาสรุปได้คือ รายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพาสามิตใน 23 หมวด ปี 2557 มีมูลค่า 611 ล้านบาท การศึกษาในครั้งนี้ได้จำแนกประเภทภาษีสรรพสามิตออกเป็น 3 ตัวแปรหลัก คือ ก) ภาษีสิ่งแวดล้อม ข) ภาษีบาป และ ค) ภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย โดยสันนิษฐานว่า ภาษีสรรพสามิตมีความสัมพันธ์ทางบวกกับเศรษฐกิจจังหวัด ทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างภาษีกับตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจของจังหวัด วัดการตอบสนองของภาษีต่อ GPP ผลการศึกษาสรุปได้คือ หนึ่ง ค่าความยืดหยุ่นของภาษีสรรพาสามิตต่อ GPP อยู่ในช่วง 1.8 และ 1.9 ซึ่งส่วนหนึ่งอาจมาจากปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การขยายตัวของการขนส่งคมนาคม การท่องเที่ยว และการใช้ยานพาหนะของประชาชน สอง พบความแตกต่างอย่างมากระหว่างจังหวัด มีการกระจุกตัวอย่างมากโดยเฉพาะใน 3 จังหวัด ได้แก่ ระยอง ชลบุรี กรุงเทพมหานคร เนื่องจากการกระจุกตัวของสถานประกอบการ โรงงาน เป็นต้น

[7] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจาก สำนักงาน สกสว. โครงเมธีวิจัยอาวุโส รหัสโครงการ RTA6180005 ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณสำนักงาน สกสว. และผู้ทรงคุณวุฒิที่กรุณาให้คำแนะนำและสนับสนุนโครงการวิจัย

[8] ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ดร., ศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, Direk Patmasiriwat, PhD., Professor, School of Development Economics, National Institute of Development Administration

[9] ภคพร วัฒนดำรง, ดร., ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะบริหารธุรกิจเศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร มหาวิทยาลัยนเรศวร, Bhagaporn Wattanadomrong, PhD., Assistant professor, Faculty of Business, Economics and Communication, Naresuan University.

[10] เมรดี อินอ่อน, นักศึกษาระดับปริญญาเอก คณะบริหารธุรกิจเศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร มหาวิทยาลัยนเรศวร, Merudee Inon, PhD student, Faculty of Business, Economics and Communication, Naresuan University.

และ สาม ผลการศึกษาความเหลื่อมล้ำยืนยันด้วยดัชนีจินีใน 5 ช่วงเวลาเลขดัชนีสูงในช่วงพิสัย 0.87 ถึง 0.89 ซึ่งตีความว่าสูงมาก จึงต้องปฏิเสธข้อสันนิษฐาน และสรุปว่า ภาษีสรรพสามิตมีลักษณะกระจุกตัวสูงมาก

คำสำคัญ (Keyword) : ภาษีสรรพาสามิต, ภาษีที่จัดเก็บโดยกรมสรรพาสามิต, ผลิตภัณฑ์จังหวัด, ความยืดหยุ่นของภาษี ดัชนีความเหลื่อมล้ำ

Abstract

This paper investigates the relationship between excise tax and provincial economies in Thailand, using a panel data (77 units over 5 years span, BE2557-2561). Excise taxes generated 611 billion baht to the government treasury as of FY2561 and could be categorized under 23 items. Excise taxes are grouped into 3 broad categories, viz, i) environmental tax, ii) sin tax, and iii) luxury tax for analytical purposes. Descriptive statistics are illustrated and then compared by regional groups followed by comments and discussions. Econometric models are taken to test hypothesis and to estimate relationships in which provincial excise revenues (in log scale) are dependent variables and tested against a set of explanatory variables that include provincial GPP, productive structure of province economies. Among our findings: First, excise tax elasticity to GPP is found to be in the range of 1.8 and 1.9 which implies high degree of responsiveness of excise tax to GPP change; Second, excise tax has long been highly concentrated in selected provinces, especially those provinces with the highest share of industrial value added. Third, the null hypothesis that tax concentration (measured by Gini coefficient) has a tendency to decline over time is rejected; i.e., no tendency of a decline in tax concentration.

Keyword: Excise tax, Categories of excise tax revenue, Gross provincial product, Tax elasticity, Gini coefficient

คำนำ

ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือทางการคลังของรัฐที่มีบทบาทสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ **ประการแรก** การสร้างรายได้เข้าคลังแผ่นดิน ตามสถิติในปี พ.ศ. 2561 มูลค่าภาษีสรรพสามิตรวมกันเท่ากับ 6.1 แสนล้านบาทโดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561 สูง ร้อยละ 9.6 ต่อปี โดยจัดเก็บจากสินค้าโภคภัณฑ์ 23 รายการดังจะขยายความต่อไป **ประการที่สอง** รัฐใช้ภาษีสรรพสามิตในเครื่องมือทางการเงินเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภค กล่าวคือ มาตรการห้ามปรามหรือส่งสัญญาณว่าไม่สนับสนุนให้ประชาชนทำกิจกรรมนั้น ๆ เช่น ภาษีสุรา ยาสูบ ภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย ฯลฯ ในทำนองตรงกันข้ามรัฐใช้ภาษีเป็นมาตรการจูงใจโดยการจัดเก็บอัตราภาษีแตกต่าง (differential tax rates) ผลงานวิจัยเรื่องภาษีสรรพสามิตมีจำนวนไม่น้อย แต่ผลงานส่วนใหญ่เสนอการวิเคราะห์ข้อมูลระดับประเทศวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงเชิงอนุกรมเวลา มิได้ไม่สะท้อนความแตกต่างมิติพื้นที่ เพราะขาดข้อมูลระดับจังหวัดหรือเขต เป็นที่น่ายินดีที่มีความก้าวหน้าด้านจัดเก็บข้อมูลด้านการคลังและงบประมาณ เนื่องจากกรมสรรพสามิตได้ขยายหน่วยงานสาขากระจายในพื้นที่ทั่วประเทศ (177 ส่วนงาน) จึงได้ข้อมูลการจัดเก็บภาษีรายพื้นที่นับว่ามีประโยชน์ต่อความก้าวหน้าทางวิชาและการบริหารภาษี จึงข้อมูลภาษีสรรพสามิตรายจังหวัดร่วมกับตัวแปรทางเศรษฐกิจจังหวัด เช่น GPP โครงสร้างการผลิตจังหวัด สถานประกอบการและการจ้างงานในจังหวัด เพื่อขยายพรมแดนความรู้เศรษฐศาสตร์และความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดโครงการวิจัยที่มีเป้าหมายศึกษาเศรษฐกิจจังหวัด การเจริญเติบโตและความเหลื่อมล้ำ ซึ่งดำเนินการระดับหนึ่งแล้ว ในโอกาสนี้ขอเสนอผลการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาษีสรรพสามิตและเศรษฐกิจจังหวัด เริ่มจากการประมวลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรายจังหวัดร่วมข้อมูลเศรษฐกิจจังหวัด ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด โครงสร้างการผลิต จำนวนสถานประกอบการ การจ้างงาน ปริมาณการใช้กระแสไฟฟ้า และทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามตัวแปรอิสระดังจะขยายความต่อไป กำหนดวัตถุประสงค์จำเพาะ 2 ประการ ประการแรก ศึกษาภาพความเป็นจริงของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยจำแนกออกเป็น 3 หมวดภาษี ได้แก่ ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีบาป ภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย เป็นตัวแปรตามและใช้แบบจำลองเศรษฐมิติเพื่อทดสอบปฏิสัมพันธ์ วัดค่าความยืดหยุ่น และหัวข้ออื่น ๆ ที่น่าสนใจ ประการที่สองวัดอัตราการกระจุกตัวของภาษีสรรพสามิต เพื่อเข้าใจความเหลื่อมล้ำในเศรษฐกิจไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดภาษีสรรพสามิต พร้อมกับข้อสังเกตการเปลี่ยนแปลง เช่น การทดสอบว่าความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มลดลงเมื่อเวลาผ่านไป

เนื้อหาในบทความประกอบด้วย 5 ส่วน โดยส่วนที่หนึ่งกล่าวถึงความสำคัญ ในส่วนที่สองต่อจากคำนำอธิบายกรอบการวิจัย นิยามศัพท์ตัวแปรสำคัญ และข้อสันนิษฐานการวิจัย ส่วนที่สาม เสนอผลการศึกษาเชิงประจักษ์ ส่วนที่สี่ อภิปรายผลการศึกษาและนัยเชิงนโยบายของการจัดเก็บภาษี ปัญหาความลวงตาด้าน

ภาษี และข้อเสนอการปรับปรุงวิธีการชำระภาษีเนื่องจากภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีแบ่ง หรือภาษีฐานร่วม[11] ส่วนที่ห้าคือ การสรุปเนื้อหา

ทบทวนวรรณกรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมในประเทศไทยพบว่าส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในภาพรวม มีจำนวนหนึ่งแต่ไม่มากนัก รายงานวิจัยโดยสำนักนโยบายภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2552) ประเมินการเปลี่ยนแปลงภาษีและไม่ใช่ภาษีเพื่อทราบผลลัพธ์ต่อพฤติกรรมการบริโภคสุรา โดยใช้แนวความคิดของ Becker and Murphy (1988) ซึ่งเรียกย่อว่า rational addiction model เป็นแนวทางจัดเก็บตัวอย่างผู้บริโภค 1,217 รายจาก 10 จังหวัดใน 5 ภูมิภาคในปี 2550 สอบถามพฤติกรรมการดื่มสุรา ประเภทและยี่ห้อ และข้อมูลส่วนบุคคลเช่นเพศ อายุ ความถี่และปริมาณการดื่ม นำมาคำนวณค่าความยืดหยุ่นต่อราคา (อีกนัยหนึ่งต่ออัตราภาษี) โดยจำแนกประเภทสุราเป็นไวน์ เบียร์ วิสกี้ เหล้าขาวและสุราปรุงพิเศษ และนำมาอนุมานผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีภายใต้เงื่อนไขอัตราภาษีสรรพสามิต ค่าความยืดหยุ่นต่อราคาจากมากไปน้อย สุราปรุงพิเศษความยืดหยุ่น -.63 บรั่นดี -.23 เบียร์ -.11 วิสกี้ -.06 และ -.03 ไวน์ นักวิจัยได้ประมาณการผลกระทบต่อรายได้ภาษีสุราระหว่าง 26,000-27,000 ล้านบาท

ธนิสา ทวิชศรี (2562) ศึกษาผลกระทบของภาษีสรรพสามิตสุราต่อการเปลี่ยนแปลงราคาสุราในตลาด โดยใช้แบบจำลอง Interrupted Time Series (ITS) (Penfold and Zhang, 2013) ใช้ข้อมูลรายเดือนระหว่าง ม.ค. 2559 – พ.ค. 2562 มีตัวแปรที่สำคัญคือ ดัชนีราคาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อัตราภาษีของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แบ่งข้อมูลออกเป็น 2 ช่วง คือ ก่อนและหลังการปรับภาษี ทำการวิเคราะห์ในภาพรวมและจำแนกเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ออกเป็นรายประเภท (สุรา เบียร์ และไวน์) นอกจากนี้ศึกษาพฤติกรรมการดื่มแอลกอฮอล์โดยสอบถามถึงความถี่ในการดื่ม ปริมาณการดื่ม และปริมาณแอลกอฮอล์ที่ดื่มโดยรวม และปริมาณแอลกอฮอล์ที่ไม่เสียภาษีที่ดื่ม และจำแนกผลกระทบของภาษีตามกลุ่มอายุ รายได้ เพศ สภานภาพการสมรส และลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม อาทิ อายุ รายได้ การจ้างงาน นำมาคำนวณค่าความยืดหยุ่น จำแนกประเภท) ของการปรับภาษีปี 2560 ค่าความยืดหยุ่นต่อราคา (ดัชนีราคา) สุรา คือ 99.33 เบียร์ เท่ากับ 99.68 และไวน์ 99.80 จากการศึกษายังพบว่า ภาษีมีส่วนช่วยให้การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ลดลง และทำให้มูลค่าการบริโภคเบียร์ลดลงร้อยละ 3.136 ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาในต่างประเทศโดย Li-Ming Ho, Christian Schafferer, Jie-Min Lee, Chun-Yuan Yeh and Chi-Jung Hsieh (2018) ศึกษาผลของการปรับ

[11] กฎหมายไทยและหลายประเทศทั่วโลก กำหนดให้ภาษีสรรพสามิต และ ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นภาษีฐานร่วม หมายถึง รัฐบาลมีอำนาจจัดเก็บและรัฐบาลจัดเก็บภาษีบนสินค้าชนิดเดียวกัน ในทางปฏิบัติมักให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจัดเก็บแล้ว “แบ่งตามสัดส่วนที่กำหนด” (shared taxes) ดังนั้น การบันทึกข้อมูลว่าภาษีสรรพสามิตจัดเก็บจากจังหวัด A B C มีนัยสำคัญต่อรายได้ทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น หากสถิติระบุว่าจัดเก็บจาก A แต่ละเลยจังหวัด B C ย่อมไม่เป็นธรรมต่อรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้าหากการบริหารประเทศภายใต้ระบบรวมศูนย์ (ไม่มีรัฐบาลท้องถิ่น) การบันทึกแหล่งกำเนิดภาษีไม่เป็นประเด็นสำคัญ

เพิ่มราคาบุหรี่ต่อพฤติกรรมการบริโภคและการจัดเก็บรายได้ภาษียาสูบของประเทศในกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิค อาทิ กัมพูชา เนปาล บังกลาเทศ เมียนมา อินเดีย สปป.ลาว เวียดนาม เป็นต้น ใช้แบบจำลอง fixed effects regression models และฐานข้อมูล Euromonitor International ระหว่างปี 1999–2015 ซึ่งจัดเก็บโดยธนาคารโลกและองค์การอนามัยโลก เพื่อประเมินผลกระทบและวัดค่าความยืดหยุ่นต่อราคาบุหรี่ ผลการศึกษาพบว่าราคาบุหรี่มีราคาเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 9.51% ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐสามารถจัดเก็บภาษียาสูบต่อปีเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 16.20% ในขณะที่ทำให้การสูบบุหรี่ลดลง

ชญาพร อัศวินปรีชา (2563) ศึกษาการจัดการปัญหาพลังงานไฟฟ้าในประเทศไทยด้วยภาษีสรรพสามิต โดยทบทวนกฎหมายทั้งต่างประทศและในประเทศไทย เช่น Council Directive 2003/96/EC – Energy taxation Directive และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ผลสรุปว่ากฎหมายสหภาพยุโรปมีความต้องการให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากการใช้พลังงานไฟฟ้า เพื่อลดการนำเข้าพลังงานและการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ พร้อมเสนอแนะว่าประเทศไทยควรจะนำมาเป็นต้นแบบโดยใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

ผลงานวิจัยชิดตะวัน ชนะกุล (2561) ศึกษาภาระภาษีและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลรายไตรมาสในช่วงปี พ.ศ. 2536-2559 พิจารณาตัวแปรสำคัญได้แก่ ภาษีที่จัดเก็บจากทุน (capital taxation) ภาษีแรงงาน (labor tax) และ ภาษีการบริโภค (consumption tax) การสะสมทุน (gross investment) การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อการศึกษาและปริมาณการค้าระหว่างประเทศ ผลการศึกษาสรุปว่า ภาระภาษีอากรที่เก็บจากทุนของไทยมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 5.30 ในปี พ.ศ. 2558 นำมาทดสอบสมมติฐานว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับภาระภาษีแรงงาน ทำนองเดียวกันมีผลการศึกษาในต่างประเทศ AKHOR, Sadiq Oshoke (2016) ศึกษาผลกระทบของรายได้ภาษีทางอ้อมต่อการเติบโตเศรษฐกิจในไนจีเรีย ใช้ข้อมูลที่ประมวลโดย Central Bank of Nigeria, Nigerian Investment Promotion Commission (NIPC) and Securities and Exchange Commission (SEC) ในปี ค.ศ. 1993 ถึง 2013 วิธีการวิจัย Multiple regression model โดยกำหนดตัวแปรอิสระหลัก ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม รายได้ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิต ซึ่งเป็นตัวแปรที่งานวิจัยที่ผ่านมาพบว่ามีนัยสำคัญทางสถิติ ตัวแปรตามหมายถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลการทดสอบพบว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มมีผลเชิงบวกต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในไนจีเรียอย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนว่าภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีหลักที่เก็บได้จากการบริโภคและภาษีสรรพสามิตเป็นองค์กระกอบในลำดับต่อมา

กรอบการวิจัย นิยามศัพท์และข้อสันนิษฐาน

ภาษีสรรพสามิต (excise tax) เป็นภาษีโภคภัณฑ์ (commodity tax) ซึ่งมีความเป็นมายาวนานกว่าหนึ่งร้อยปีในประเทศไทย[12] เป้าหมายสำคัญคือการสร้างรายได้เข้าคลังแผ่นดินและคลังท้องถิ่น ตาม

[12] กรมสุรา ใน พ.ศ. 2474 มีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและจัดเก็บภาษีในอดีต เนื่องจากได้มีกิจการเพิ่มขึ้นจำนวนมาก จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474 เปลี่ยนนาม “กรมสุรา” เป็น “กรมสรรพสามิต”

กฎหมายที่ระบุให้เป็นภาษีฐานร่วมแบ่ง (shared tax) ภาษีสรรพสามิตยังเป็นมาตรการจูงใจหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชน โดยการปรับเปลี่ยนอัตราภาษีเพื่อเป้าหมายเชิงนโยบาย เช่น การส่งสัญญาณไม่สนับสนุนให้ประชาชนใช้จ่ายบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยสุรายาสูบหรือการพนัน ในทางตรงกันข้ามมาตรการจูงใจทางบวกเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงที่มีคุณสมบัติที่ดีกว่า การจัดเก็บภาษีอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น พรบ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 พรบ. ภาษีสุรา พ.ศ. 2527 พรบ. ภาษียาสูบ. พ.ศ 2509 รายได้จากภาษีสรรพสามิตส่วนใหญ่เป็นรายได้เข้าคลังแผ่นดิน และรายได้อีกส่วนหนึ่งเข้าคลังท้องถิ่นคือ อบจ. เทศบาล อบต. กทม. และ เมืองพัทยา เช่น ภาษีสุรา ยาสูบ ภาษีจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง

กรมสรรพสามิต (excise department) เป็นหนึ่งในสามกรมหลักภายใต้กระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษี โดยมีความเป็นมายาวนานกว่าหนึ่งร้อยปี เริ่มจากก่อตั้งกรมฝิ่น ในปี พ.ศ. 2449 และกรมสุรา ในปี พ.ศ. 2452 ต่อมาสถาปนาเป็นกรมสรรพสามิตต์ในปี พ.ศ. 2474 (ภายหลังปี พ.ศ. 2493 เรียกว่า *กรมสรรพสามิต*ตามข้อเสนอแนะของราชบัณฑิตสถาน) การแบ่งส่วนราชการของกรมสรรพสามิต จำแนกเป็น 13 หน่วยงานระดับกองในส่วนกลาง สำนักงานสรรพสามิตภาคจำนวน 10 หน่วยงาน สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ 87 หน่วยงาน สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา 177 หน่วยงาน กระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆทั่วประเทศ จำนวนบุคลากรในสังกัด4,394 คน

ทฤษฎีภาษี (tax theory) สร้างกรอบการวิเคราะห์การจัดเก็บภาษีโดยบัญญัติคำศัพท์สำคัญๆ ที่ควรกล่าวถึง เช่น **ฐานภาษี (tax base)** หมายถึง มูลค่าของการสินค้าหรือบริการบริโภคที่กฎหมายให้จัดเก็บภาษี ตัวอย่างสินค้าโภคภัณฑ์ที่อยู่ในข่ายเสียภาษีได้แก่ ภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีเครื่องดื่ม ภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย ฯลฯ โดยทั่วไปกฎหมาย **อัตราภาษี (tax rate)** หมายถึงอัตราภาษีซึ่งใช้ในการประเมินภาษีที่หน่วยงานต่างๆมีนหน้าที่จ่ายให้รัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่น โดยทั่วหลักนิติศาสตร์กำหนดเพดานอัตราภาษี ไม่เกินกว่าระดับหนึ่ง เช่น ไม่เกินร้อยละ 10 เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินความหมาะสม ในทางปฏิบัติสามารถจัดเก็บต่ำกว่าอัตราเพดาการกำหนด**อัตราภาษีโภคภัณฑ์**มีวิธีปฏิบัติหลายลักษณะ เช่น A กำหนดอัตราภาษีตามมูลค่า ad valorem rate ตัวอย่าง ภาษีสุราร้อยละ 20 ของมูลค่าสินค้า หมายถึง มูลค่าสุราขวดละ 100 บาท จะต้องเสียภาษี 20 บาท หรือ B วิธีการจัดเก็บภาษีตามลักษณะ (specific rate) หมายถึง อัตราภาษีลิตรละ 20 บาท หรือให้อำนาจหน่วยงานจัดเก็บเลือกใช้วิธีการ A หรือ B สุดแท้แต่ประเภทให้รายได้เข้ารัฐมากที่สุด

กรมฝิ่น ในปีพ.ศ. 2476 ในอดีตได้อยู่ในงานของกรมสรรพากร แต่ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงการคลัง ให้แยกงานออกจากกรมสรรพากรแล้วตั้งเป็น “กรมสรรพสามิตต์และฝิ่น” และในปีเดียวกันนั้นได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 ให้แก้นาม “กรมสรรพสามิตต์และฝิ่น” เป็น “กรมสรรพสามิต” ในปัจจุบัน

วิธีบริหารการจัดเก็บภาษี (tax administration) เกี่ยวกับการขั้นตอนการปฏิบัติ ซึ่งตามหลักทฤษฎีอาจจัดเก็บจากต้นทางหรือปลายทางแล้วแต่ความเหมาะสมความสะดวกหรือประหยัด เท่าที่สังเกตภาษีสรรพสามิตส่วนใหญ่เป็นการจัดเก็บจากต้นทางหรือจากแหล่งผลิตเป็นการจัดเก็บทอดเดียว เช่น จัดเก็บจากโรงงานผลิต จากแหล่งนำเข้าสินค้า หรือแหล่งขายส่ง แตกต่างจากภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งจัดเก็บหลายทอด (multi-stage tax)

ภาษีสรรพสามิต (tax revenue) สันนิษฐานมีปฏิสัมพันธ์ทางบวกกับเศรษฐกิจจังหวัด (provincial economies) หมายถึงจังหวัดที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจการผลิต การจำหน่ายหรือการบริโภคเป็นแหล่งที่มีสถานประกอบการและการจ้างงานหรือแหล่งท่องเที่ยว รายได้จากภาษีสรรพสามิตสูงตามไปด้วย งานวิจัยเชิงประจักษ์ไม่เพียงแต่ตอบคำถามว่าทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร Y และ X เป็นบวกหรือลบ แต่ต้องการรู้ลึกกว่านั้นหมายถึงการประมาณการอัตราการตอบสนอง (responsiveness) หรือค่าความยืดหยุ่น (elasticity) ระหว่างภาษีและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของจังหวัด อีกนัยหนึ่งค่าพารามิเตอร์ที่นำมาใช้พยากรณ์หรือการวิเคราะห์เปรียบเทียบ อนึ่ง ค่าพารามิเตอร์ของกลุ่มจังหวัดไม่จำเป็นต้องเหมือนกันหรือเท่ากัน นักวิจัยต้องพยายามเข้าใจสาเหตุที่แท้จริงซึ่งอยู่เบื้องหลัง ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น การกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งผลิตในพื้นที่ 2-3 จังหวัดมิได้กระจายใน 77 จังหวัดอย่างถ้วนหน้า หรือหน่วยที่มีสำนักงานใหญ่และหน่วยงานสาขา เช่น สำนักงานใหญ่ตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร แต่หน่วยผลิตกระจายใน 5-10 จังหวัด วิธีปฏิบัติอาจจะเปิดโอกาสให้ “รวมจ่าย” หรือ “แยกจ่าย” ภาษี ดังนั้น นักวิเคราะห์จึงต้องศึกษาปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง เช่น วิธีปฏิบัติของหน่วยจัดเก็บและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง อนึ่ง มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น เช่น พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2498 พรบ. อบต. พ.ศ. 2537 และ พรบ. อบจ. 2542 ซึ่งระบุการแบ่งรายได้ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น

ข้อสันนิษฐาน

H1 รายได้ภาษีสรรพสามิตระดับจังหวัด มีลักษณะการกระจุกตัวสูงใน (จังหวัด) ต้นเหตุที่แท้จริงคือการกระจุกตัวของระบบการผลิตในบางจังหวัด (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอดีตกระจุตัวในเขตกรุงเทพมหานครจึงมีคำกล่าวทำนองกรุงเทพฯคือประเทศไทย) หรือจัดเก็บจากการแหล่งนำเข้าสินค้าและบริการ (กรณีเพราะภาษีสรรพสามิตจัดเก็บในลักษณะทอดเดียว ส่วนใหญ่จากต้นทาง ฐานภาษีสรรพสามิตจึงกระจุกตัวในบางจำนวนเท่านั้น

H2 ดัชนีการกระจุกตัวของภาษีสรรพสามิตมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้โดยอิงข้อสมมติว่า ก) นโยบายการกระจายความเจริญของรัฐ พยายามลดการรวมศูนย์ โดยให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีด้านการลงทุนในพื้นที่เฉพาะ โครงการพัฒนาเมืองหลัก เมืองการค้าชายแดน และการขยายตัวของการค้าชายแดน เป็นต้น ข) การมองการณ์ไกลของผู้ประกอบการที่เห็นศักยภาพการประกอบธุรกิจในต่างจังหวัด โดยพิจารณาข้อได้เปรียบ เช่น ที่ดินราคาย่อมเยา แหล่งน้ำดิบซึ่งใช้เป็นปัจจัยการผลิต (โรงงานสุรา เบียร์ เป็นต้น) หรือข้อได้เปรียบการจ้างแรงงาน

หน่วยวิเคราะห์ในบทนี้ หมายถึง 77 จังหวัด กรอบเวลาในระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561

ฐานข้อมูลและนิยามตัวแปร

Yijt รายได้จากภาษีสรรพสามิตที่ระบุประเภท จังหวัดที่จัดเก็บ และรายปี

- i = ประเภทภาษี จำแนกย่อยเป็น 23 ประเภทและจัดกลุ่ม 3 กลุ่ม
- j = จังหวัด 1,2, ... 77
- t = ปี พ.ศ. 2557-2561

ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง

- GPP ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด
- Shind สัดส่วนร้อยละของมูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรมต่อ GPP
- Shser สัดส่วนร้อยละของมูลค่าเพิ่มภาคบริการต่อ GPP
- Estb จำนวนสถานประกอบการที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม
- Conc อัตราการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม สุรา ยาสูบ โรงกลั่นน้ำมันเชื้อเพลิง ฯลฯ

แบบจำลองและการตอบสนองของภาษีต่อ GPP

เพื่อวัดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจจังหวัดและการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยสะท้อนใน 3 สมการ ตามหมวดภาษีดังระบุในตอนต้น โดยสันนิษฐานว่า ตัวแปรตามตอบสนองต่อ GPP ซึ่งสะท้อนความสามารถการผลิตของจังหวัด อย่างไรก็ตาม GPP มีความสัมพันธ์กับตัวแปรทางเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น สถานประกอบการ การจ้างงาน สินเชื่อธนาคาร การใช้ไฟฟ้า จึงประยุกต์ใช้เทคนิค instrumental variable ในการคำนวณ จากแบบจำลองสามารถคำนวณค่าความยืดหยุ่น (tax elasticity) นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอาจจะแปรผันตามปัจจัยเชิงสถาบันเช่นความเข้มแข็งของหน่วยจัดเก็บ (หน่วยงานพื้นที่ของกรมสรรพสามิต) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างร้านค้าและหน่วยจัดเก็บ เป็นต้น ในการตีความค่าความยืดหยุ่น เช่น ความสามารถหรือสคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง จำเป็นต้องเข้าใจปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง

ในการอนุมาน ค่าความยืดหยุ่นของภาษีสรรพสามิต ต่อ GPP จึงควรคำนึงถึงค่าพารามิเตอร์ lambda , theta ซึ่งจะขยายความต่อไป ในการประมาณการความสัมพันธ์ตามแบบจำลอง ใช้วิธีการ instrumental panel regression โดยสันนิษฐานว่า GPP มีคุณลักษณะเป็นตัวแปรภายใน (endogenous variable) โดยกำหนดให้มีตัวแปรอื่น สถานประกอบการ การใช้ไฟฟ้ารายจังหวัด เป็น instrumental variable

- q1 ------ $taxtot_{it} = \alpha^1 + \beta^1 X_{it} + e_{ij}$
- Eq2 ------ $tenvi_{it} = \alpha^2 + \beta^2 X_{it} + e_{ij}$
- Eq3 ------ $tsin = \alpha^3 + \beta^3 X_{it} + e_{ij}$
- Eq4 ------ $tluxury = \alpha^4 + \beta^4 X_{it} + e_{ij}$

ผลการศึกษาเชิงประจักษ์

ดังกล่าวในตอนต้นว่า นักวิจัยจำเป็นต้องเข้าใจสถานการณ์และปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง (ในบริบทนี้หมายถึงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต) สถิติในตารางที่ 1 แสดงรายได้จากภาษีสรรพสามิตอันเป็นผลรวมจากทุกเขต/ทุกจังหวัด รายได้รวมขยายตัวจาก 384,735 ล้านบาทในปี 2557 เป็น 610,698 ล้านบาทในปี 2561 คิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.2 ต่อปี ถือเป็นอัตราการขยายตัวที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับ GPP ซึ่งขยายตัวร้อยละ 5 ต่อปี

ตารางที่ 1 รายได้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต จำแนกเป็น 4 หมวด และสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด

ปี	ภาษีสรรพสามิต	ภาษีสิ่งแวดล้อม	ภาษีบาป	ภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด
	หน่วย ล้านบาท				
2557	384,850	159,180	223,851	1,819	13,472,883
2558	473,627	214,066	257,457	2,103	13,743,463
2559	549,941	283,883	263,683	2,375	14,592,593
2560	595,834	324,934	268,765	2,134	15,486,553
2561	679,018	405,434	270,670	2,914	17,646,912

ที่มา กรมสรรพสามิต สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561

หมายเหตุ ภาษีสิ่งแวดล้อม หมายถึง ภาษีน้ำมัน ภาษีรถยนต์ ภาษีมอเตอร์ไซด์ ภาษีไฟฟ้า ภาษีแบตเตอรี่

ภาษีบาป หมายถึง ภาษีเบียร์ ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีเครื่องดื่ม

ภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย หมายถึง (ภาษีสรรพสามิติรวม – ภาษีสิ่งแวดล้อม – ภาษีบาป)

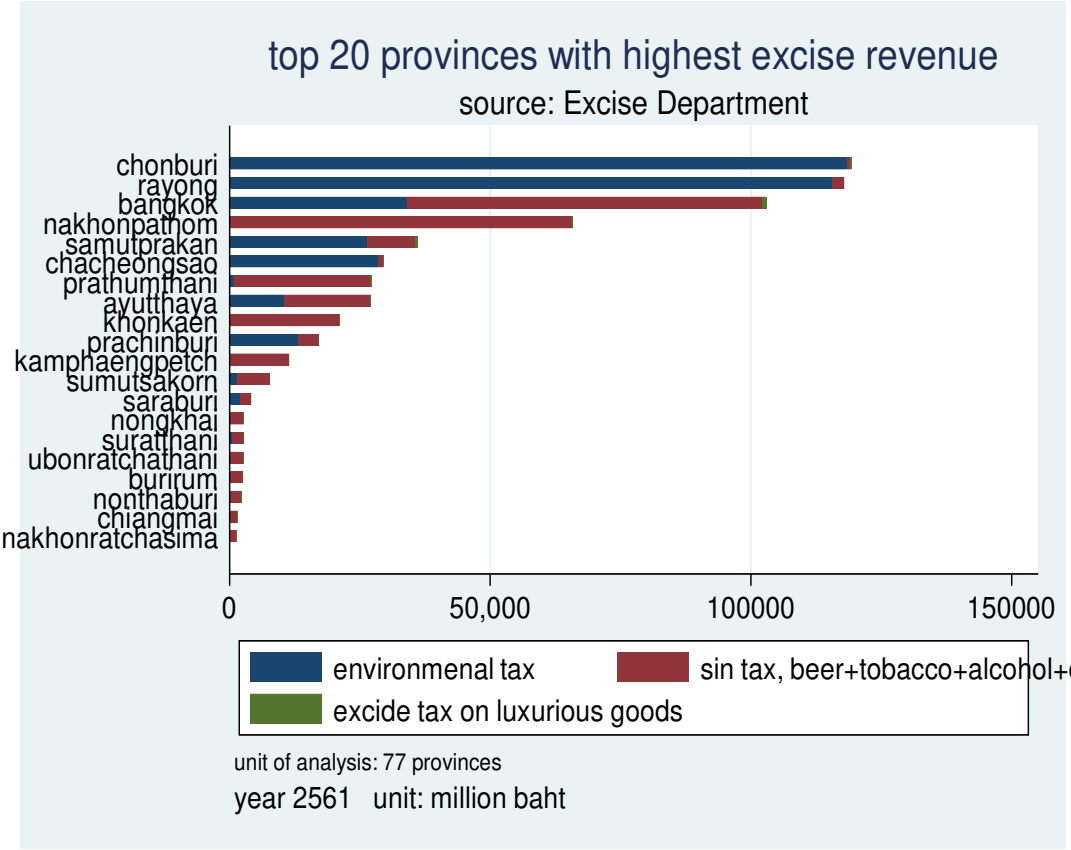
ตารางที่ 2 ประเภทภาษีสรรพสามิต 6 ประเภทที่สร้างรายได้เข้ารัฐสูง

ปี	ภาษีน้ำมัน	ภาษีรถยนต์	ภาษีเบียร์	ภาษียาสูบ	ภาษีสุรา	ภาษีเครื่องดื่ม
	หน่วย ล้านบาท					
2557	63,353	90,696	80,092	60,832	69,795	13,132
2558	127,786	80,704	98,840	62,734	78,070	17,813
2559	177,697	100,764	102,523	65,438	77,597	18,125
2560	216,885	102,150	104,594	68,604	78,718	16,849
2561	224,886	173,728	94,516	68,566	78,444	29,144

ที่มา กรมสรรพสามิต, 2561

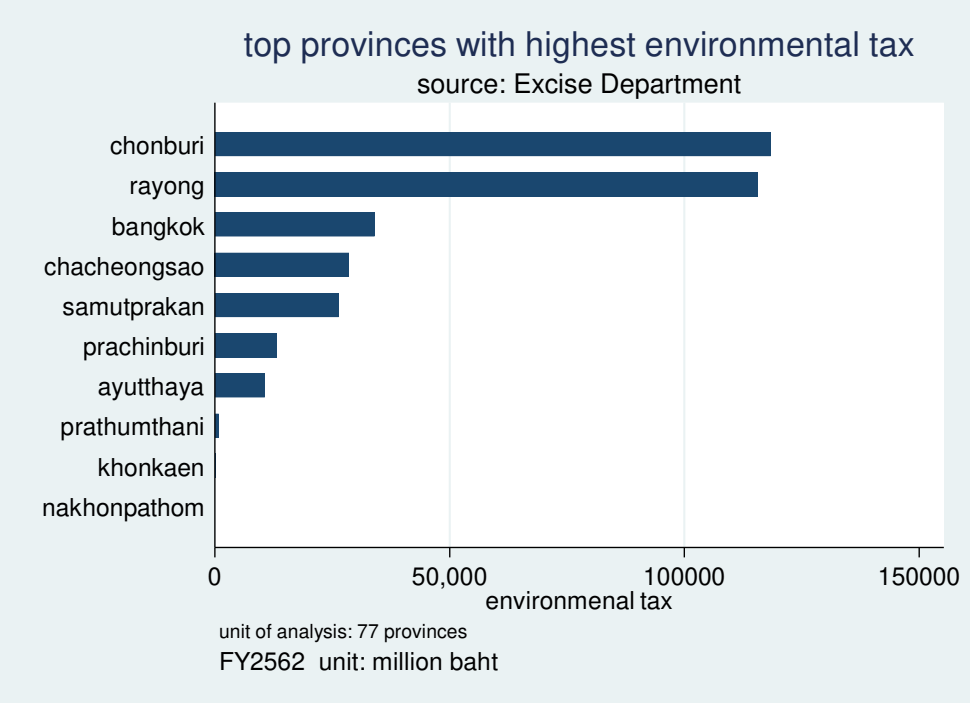
จากสถิติในตารางที่ 2 สะท้อนว่า ก) ภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงขยายตัวสูงมาก เกือบสี่เท่าตัวในช่วงห้าปี อาจจะเป็นเพราะหลายสาเหตุ อาทิเช่น ก) การเพิ่มจำนวนรถยนต์ การเดินทางขนส่งในประเทศไทย ข) ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่เปลี่ยนแปลง ค) การปรับอัตราภาษีสรรพสามิต

ดังกล่าวข้างต้นว่า การกระจุกของภาษีมิติพื้นที่เป็นหัวข้อที่น่าสนใจ จึงนำมาวิเคราะห์ในโอกาสนี้ พร้อมกับเสนอข้อสังเกตประกอบ ข้อค้นพบสำคัญ ประการแรก รายได้จากภาษีสรรพสามิตกระจุกตัวใน 3 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง และกรุงเทพมหานคร (ภาพที่ 1 สะท้อนการเรียงลำดับจังหวัดที่สร้างรายได้เข้ารัฐมากที่สุด) เมื่อพิจารณาเป็นรายประเภทภาษีทั้ง 3 จังหวัดดังที่กล่าว ประการทีสอง ภาษีสิ่งแวดล้อมซึ่งองค์ประกอบสำคัญจากภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง สร้างรายได้มากที่สุด (กราฟแท่งในภาพที่ 2 สะท้อน 3 จังหวัดที่เป็นแหล่งกำเนิดภาษีได้แก่ ชลบุรี ระยอง และกรุงเทพมหานคร เพราะเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันและอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ มาก ซึ่งถือเป็นหนึ่งในตัวแปรที่สะท้อนการกระจุกตัวของภาษี



ภาพที่ 1 การเรียงลำดับจังหวัดตามความสามารถจัดเก็บภาษี

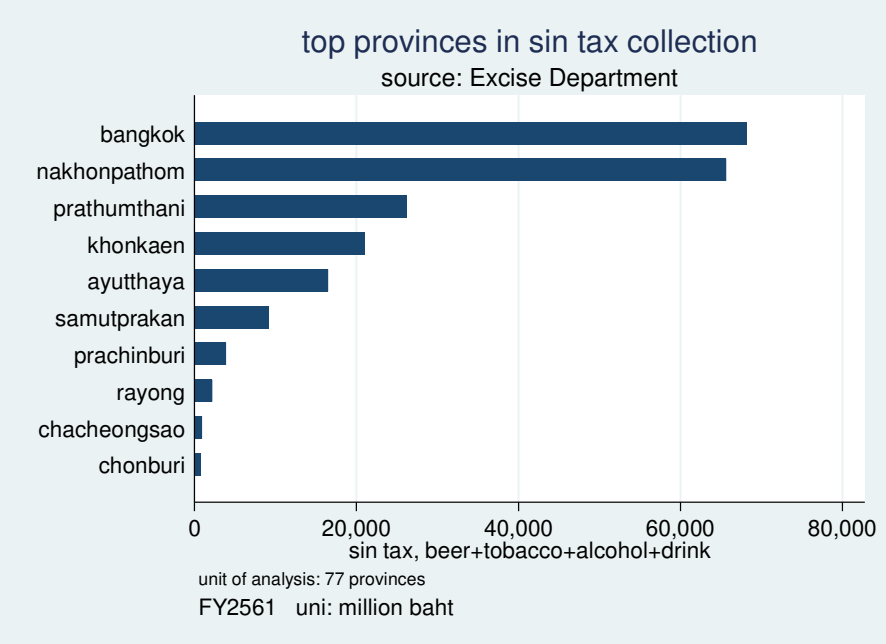
ที่มา กรมสรรพสามิต, 2561



ภาพที่ 2 10 จังหวัดที่จัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมสูงสุด

ที่มา กรมสรรพสามิต, 2561

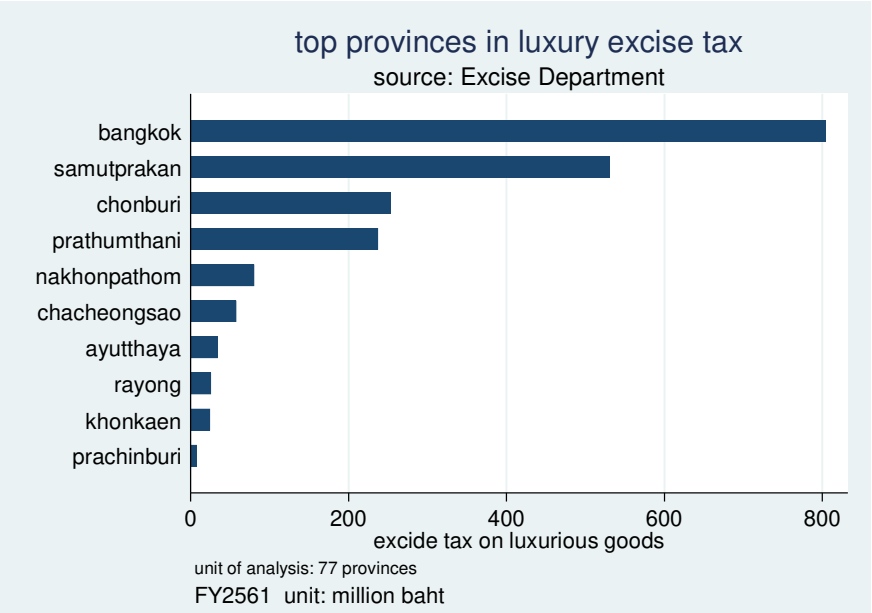
ภาษีสิ่งแวดล้อม หมายถึง ภาษีน้ำมัน ภาษีรถยนต์ ภาษีมอเตอร์ไซด์ ภาษีไฟฟ้า ภาษีแบตเตอรี่



ภาพที่ 3 10 จังหวัดที่จัดเก็บภาษีบาปสูงสุด

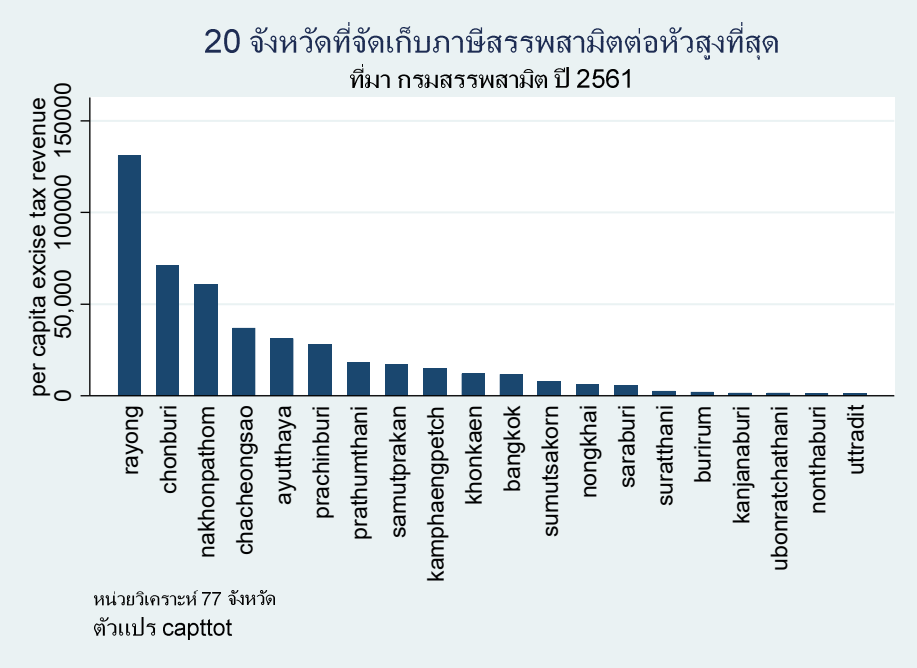
ที่มา กรมสรรพสามิต, 2561

หมายเหตุ ภาษีบาป หมายถึง ภาษีเบียร์ ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีเครื่องดื่ม



ภาพที่ 4 10 จังหวัดที่จัดเก็บภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยสูงสุด

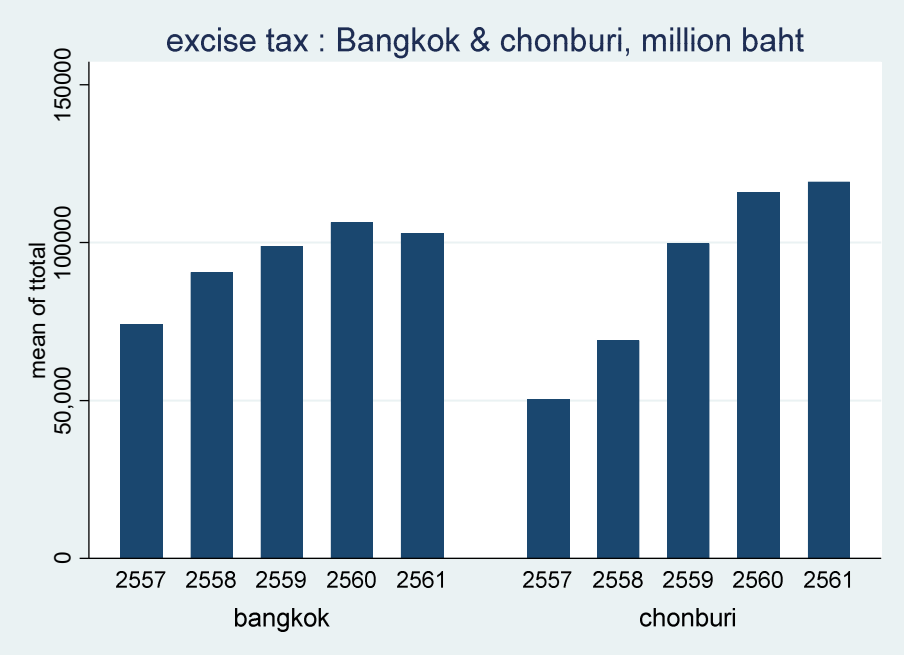
ที่มา กรมสรรพสามิต, 2561 หมายเหตุ ภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย หมายถึง (ภาษีสรรพสามิติรวม – ภาษีสิ่งแวดล้อม – ภาษีบาป)



ภาพที่ 5 20 จังหวัดที่จัดเก็บภาษีสรรพาสามิตสูงสุดต่อหัว

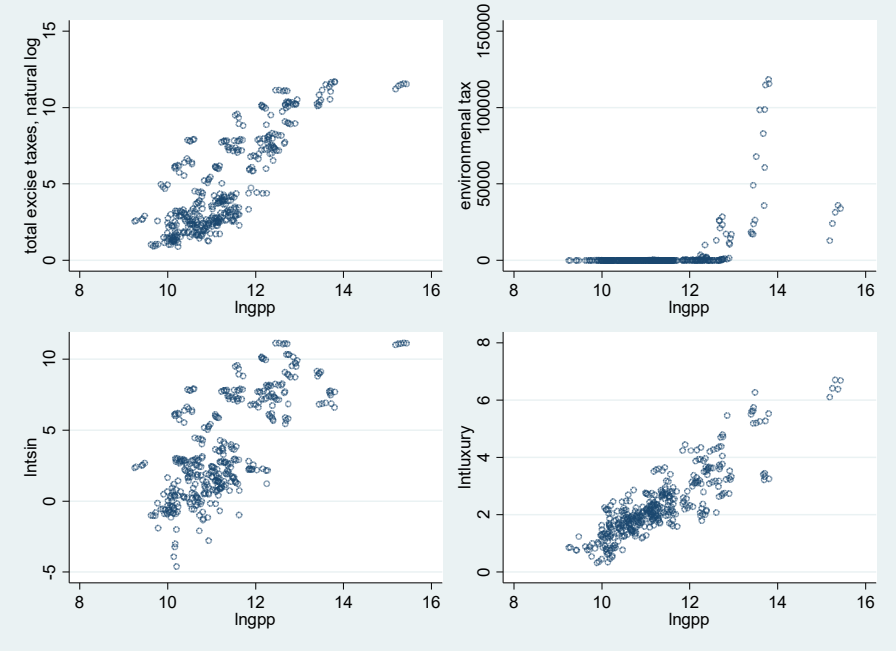
ที่มา กรมสรรพสามิต, 2561

เมื่อพิจารณาจากรายได้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตต่อหัว พบว่า จังหวัดระยอง ชลบุรี และนครปฐมสามารถจัดเก็บภาษีได้สูงสุด เพื่อเป็นข้อมูลประกอบนำสถิติ 2 จังหวัดที่เป็นจังหวัดชั้นนำ คือจังหวัดชลบุรีสามารถจัดเก็บภาษีได้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 ถึงปี พ.ศ. 2561 สามารถจัดเก็บภาษีได้มากกว่ากรุงเทพมหานคร ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตและมีการลงทุนเพิ่มขึ้นในจังหวัดจากภาคเอกชน (ภาพที่ 6)



ภาพที่ 6 เปรียบเทียบ 2 จังหวัด กรุงเทพมหานคร และชลบุรี ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

ที่มา กรมสรรพสามิต, 2561



ภาพที่ 7 ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และผลิตภัณฑ์มวลรวม

จังหวัด

ที่มา กรมสรรพสามิต, 2561

ภาพที่ 7 แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องระหว่างตัวแปร แกนตั้งหมายถึงภาษีสรรพสามิต แกนนอนหมายถึงผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด พร้อมสังเกตความสัมพันธ์กันในทางบวกค่อนข้างชัดเจน และลักษณะ threshold effect ในกรณีภาษีสิ่งแวดล้อมซึ่งจัดเก็บจากบางจังหวัด

ผลการศึกษาโดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ สามารถสรุปได้ ดังนี้

การอนุมานจากแบบจำลองทางเศรษฐมิติ

สมการที่หนึ่ง ตัวแปรตามหมายถึงภาษีสรรพสามิตรวมของแต่ละจังหวัด โดยสันนิษฐานว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องและนำมาอธิบายการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตาม ได้แก่ GPP สัดส่วนความสำคัญของภาคอุตสาหกรรม และ ภาคบริการ ตัวแปรดัมมีที่สะท้อนภูมิภาค จากผลประมาณการ สามารถอนุมานว่า หนึ่ง ค่าความยืดหยุ่นของภาษีสรรพสามิตต่อ GPP เท่ากับ 1.8 ซึ่งนับว่าสูงทีเดียว ความจริง GPP อาจจะมิใช่สาเหตุที่แท้จริง แต่เป็นตัวเลขที่สะท้อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจจังหวัด คือ ปริมาณรถยนต์ที่จดทะเบียนใหม่ในจังหวัดนั้น ๆ ปริมาณการจำหน่ายสุรา เบียร์ ยาสูบ จำนวนรถยนต์ ค่าความยืดหยุ่นของภาษีต่อ GPP เป็นพารามีเตอร์ที่ใช้อ้างอิงเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติเช่นการพยากรณ์ สอง จังหวัดที่มีฐานการผลิตอุตสาหกรรมสูง มีแนวโน้มจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้มาก ซึ่งเป็นสิ่งที่คาดหมายโดยทั่วไป เพราะภาษีโภคภัณฑ์ซึ่งจัดเก็บจากโรงงานผลิตหรือแหล่งนำเข้าตามกระบวนการภาษี ดังนั้น จังหวัดอันที่มีแหล่งอุตสาหกรรมสูง (เช่น ระยอง ชลบุรี) รายได้จากภาษีสรรพสามิตจึงกระจุกตัวในสองจังหวัดนี้[13]

[13] บทวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจจังหวัด โดยจำแนกกลุ่มเป็น ฐานการเกษตร ฐานอุตสาหกรรม และ ฐานบริการ ในหนังสืออัตราการเจริญเติบโตของจังหวัดและความเหลื่อมล้ำในประเทศโดย โดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ (2564) รายงานบทที่หนึ่ง

ตารางที่ 3 ผลประมาณการตามแบบจำลอง ตัวแปรตาม ภาษีสรรพสามิตรวมรายจังหวัด

ตัวแปรตาม	ภาษีสรรพสามิตรวม ค่าล้อก
ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง	ค่าสัมประสิทธิ์
ผลิตภัณฑ์จังหวัด ค่าล้อก	1.809***
สัดส่วนของอุตสาหกรรม	0.039***
สัดส่วนของการบริการ	0.005
ตัวแปรดัมมีภูมิภาค (อีสานเป็นค่าอ้างอิง	
เหนือ	0.739
	-0.707
ตะวันออก	-0.026
ตะวันตก	-0.078
กลาง	-1.034
กทม และปริมณฑล	0.777
_ค่าคงที่	-16.768***
N	385
Wald chi-square	216.47
R-sq overall	0.762
legend: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001	

ที่มา กรมสรรพสามิต การคำนวณโดยผู้เขียน

ข้อสังเกตจากประมาณการนี้คือ ค่าความยืดหยุ่นของภาษีสิ่งแวดล้อมต่อ GPP เท่ากับ 2.63 ซึ่งในส่วนนี้ประกอบด้วยภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง ภาษีรถยนต์ ภาษีแบตเตอรี่ GPP เป็นตัวแปรที่สะท้อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของจังหวัดซึ่งนำมาใช้ – ความจริงมีข้อมูลอื่นที่อาจจะนำมาใช้คำนวณและได้ผลดียิ่งกว่า เช่น ปริมาณการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายจังหวัด ปริมาณการขนส่งและคมนาคม ดัชนีราคาน้ำมันเชื้อเพลิง การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีน้ำมัน (ซึ่งมีหลายประเภท) จำนวนรถยนต์ที่ออกใหม่รายจังหวัด ฯลฯ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอาจจะได้บันทึกข้อมูลเหล่านี้ไว้แต่มิได้เปิดเผยต่อสาธารณะ การใช้สถิติ GPP มาใช้งานจึงเป็นทางออกที่นักวิจัยนำมาใช้ สิ่งที่สังเกตได้อีกประการหนึ่งคือตัวแปร shind หมายถึง ความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งมีผลทางบวกต่อตัวแปรตาม เพราะภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีโภคภัณฑ์ซึ่งส่วนใหญ่ผ่านกระบวนการอุตสาหกรรม และเป็นฐานภาษีของกรมสรรพสามิต ตัวแปรดัมมี (ภาคตะวันออก) มี

ค่าบวกสะท้อนว่าภาคตะวันออกแตกต่างจากค่าอ้างอิง (ภาคอีสาน) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ตารางที่ 3 ถึง 6)

ตารางที่ 4 ผลประมาณการ สมการภาษีสิ่งแวดล้อม

ตัวแปรตาม	ภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าล้อก
ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง	ค่าสัมประสิทธิ์
ผลิตภัณฑ์จังหวัด ค่าล้อก	2.632***
สัดส่วนของอุตสาหกรรม	0.031**
สัดส่วนของการบริการ	
เปรดัมมีภูมิภาค (อีสานเป็นค่า	
อ้างอิง	0.378
เหนือ	1.781**
ใต้	2.467*
ตะวันออก	1.202
ตะวันตก	0.543
กลาง	0.405
กทม. และปริมณฑล	-31.197***
_ค่าคงที่	341
Wald chi-square	121.49
R-sq overall	0.624
legend: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001	

ที่มา กรมสรรพสามิต การคำนวณโดยผู้เขียน

ตารางที่ 5 ผลประมาณการสมการภาษีบาป

ตัวแปรตาม	ภาษีบาป ค่าล้อก
ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง	ค่าสัมประสิทธิ์
ผลิตภัณฑ์จังหวัด ค่าล้อก	1.636***
สัดส่วนของอุตสาหกรรม	0.033*
สัดส่วนของการบริการ	
เปรดัมมีภูมิภาค (อีสานเป็นค่า	
อ้างอิง	1.589*
เหนือ	-1.377**
ใต้	-1.172
ตะวันออก	-1.103
ตะวันตก	-0.770
กลาง	2.166**
กทม. และปริมณฑล	-15.729***
_ค่าคงที่	385
Wald chi-square	121.60
R-sq overall	0.658
legend: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001	

ที่มา กรมสรรพสามิต การคำนวณโดยผู้เขียน

ตารางที่ 6 ผลประมาณการสมการภาษีฟุ่มเฟือย

ตัวแปรตาม	ภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย ค่าล้อก
ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง	ค่าสัมประสิทธิ์
ผลิตภัณฑ์จังหวัด ค่าล้อก	0.961***
สัดส่วนของอุตสาหกรรม	0.011***
สัดส่วนของการบริการ	
เปรดัมมีภูมิภาค (อีสานเป็นค่า	
อ้างอิง	0.083
เหนือ	-0.081
ใต้	0.084
ตะวันออก	0.112
ตะวันตก	-0.494*
กลาง	0.241
กทม. และปริมณฑล	-9.154***
_ค่าคงที่	
N	385
Wald chi-square	411.84
R-sq overall	0.823
legend: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001	

ที่มา กรมสรรพสามิต การคำนวณโดยผู้เขียน

วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างพื้นที่

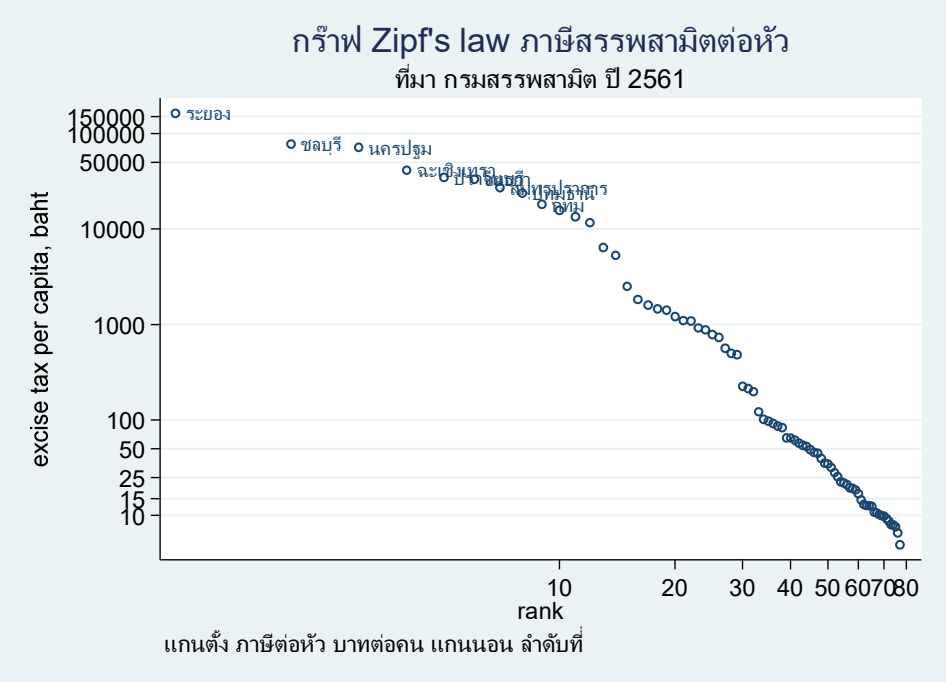
นส่วนนี้เสนอผลศึกษาความแตกต่างมิติพื้นที่ ตัวแปรหมายถึง ภาษีต่อหัว (captax หน่วยบาทต่อคน) โดยจำแนกกลุ่มจังหวัดเป็น 9 กลุ่ม จากค่าน้อยไปมาก สถิติปี พ.ศ. 2561 ดังแสดงในตารางที่ 7 พร้อมข้อสังเกตกล่าวคือ ภาษีสรรพสามิตต่อหัวเฉลี่ยเท่ากับ 7307 บาท แต่มีความแตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มจังหวัด ในบรรทัดแรกสื่อความหมายว่า 25 จังหวัดที่มีรายได้ภาษีหัวต่ำที่สุด ค่าพิสัย 0 ถึง 25 บาทต่อคน ค่าเฉลี่ย 12.9 บาทต่อคน รายได้จากภาษีสรรพสามิตเฉลี่ย 9.2 ล้านบาทต่อจังหวัด รายได้รวม 220 ล้านบาท เปรียบเทียบตัวเลขในบรรทัดก่อนสุดท้ายหมายถึง 3 จังหวัดที่สร้างรายได้สูงสุด รวมกันเท่ากับ 302,972.8 ล้านบาท

ตารางที่ 7 การจัดกลุ่มตามผลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

กลุ่มจังหวัด	N	ค่าเฉลี่ย บาทต่อคน	ค่ามัธยฐาน บาทต่อคน	ค่าเฉลี่ย ล้านบาท	ผลรวม ล้านบาท
25	24	12.9	11.6	9.2	220.2
50	9	37.2	35.3	20.7	186.6
100	10	71.5	64.8	36.8	368.3
1,000	12	477.3	491.3	499.6	5,994.7
5,000	8	1,526.6	1,437.2	1,707.8	13,662.4
50,000	11	20,996.1	18,143.1	26,117.5	287,292.5
สูงกว่า 50,000	3	104,127.6	77,737.9	100,990.9	302,972.8
รวม	77	7,307.0	64.9	7,931.1	610,697.5

ที่มา กรมสรรพสามิต การคำนวณโดยผู้เขียน

ผู้วิจัยได้นำแนวคิดจาก กฎยกกำลังสอง (Power law หรือ Zipf law) มาประยุกต์ใช้เพื่อสะท้อนในรูปภาพแกนตั้ง หมายถึง ภาษีต่อหัว (ค่าล้อก) แกนนอน หมายถึง ลำดับที่ (ranking) ของจังหวัดจากมากไปน้อย พร้อมระบุชื่อจังหวัดชั้นนำที่สร้างรายได้ภาษีต่อหัวสูงที่สุด



ภาพที่ 8 การจัดลำดับผลการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต (Zipf law)

ที่มา กรมสรรพสามิต

วัดความเหลื่อมล้ำด้วยดัชนีจินี และทดสอบความเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลา

ดังกำหนดข้อสันนิษฐานว่า อัตราการกระจุกตัวของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตลดลงเมื่อเวลาผ่านไป โดยอิงแนวคิดว่านโยบายกระจายความเจริญของรัฐบาลมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำ หรืออาจจะเป็นเพราะการตัดสินใจของสถานประกอบการ ที่เห็นความสำคัญในจังหวัดรายได้ปานกลางหรือยากจน การย้ายโรงงานหรือสถานที่ไปตั้งในจังหวัดอื่นๆนอกกรุงเทพและปริมณฑล หรือจังหวัดในภาคตะวันออก เนื้องจากพิจารณาข้อได้เปรียบเชิงพื้นที่ เช่น ที่ดินราคาย่อมเยา แหล่งน้ำสะอาด วิธีการคำนวณใช้ดัชนีจินีตลอดช่วงเวลา 5 ช่วงเวลา ผลการศึกษาพบว่า ดัชนีจินีไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด เลขดัชนีสูงในช่วงพิสัย 0.87 ถึง 0.89 จึงต้องปฏิเสธข้อสันนิษฐานและสรุปว่า ภาษีสรรพสามิตมีลักษณะกระจุกตัวสูงมาก

ตารางที่ 8 ทดสอบด้วยดัชนีความเหลื่อมล้ำ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2561

	ภาษีสรรพสามิตต่อหัว	
	gini coefficient	std error
2557	0.876	0.159
2558	0.876	0.157
2559	0.880	0.161
2560	0.880	0.166
2561	0.887	0.177

ที่มา กรมสรรพสามิต การคำนวณโดยผู้เขียน

การอภิปรายผล

ผลการศึกษาครั้งนี้ได้ให้ข้อคิดเชิงนโยบาย ดังต่อไปนี้ **หนึ่ง** ภาษีสรรพสามิตมีลักษณะกระจุกตัวสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกและกรุงเทพฯปริมณฑล เนื่องจากเป็นแหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมน้ำมัน ยานยนต์ และอาหาร **สอง** ข้อสันนิษฐานว่าการกระจุกตัวของภาษีสรรพสามิตมีแนวโน้มลดลง ตามนโยบายการกระจายความเจริญของรัฐบาลหรือการย้ายแหล่งผลิตของภาคเอกชน ไม่เป็นความจริง เป็นข้อคิดเห็นในอนาคตว่าจำเป็นต้องทบทวนนโยบายการกระจายความเจริญ ให้เข้มแข็งกว่าที่เป็นอยู่ในอดีต **สาม** การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอาจจะมี “ภาพลวงตา” (tax illusion) ในความหมายต่อไปนี้ บริษัทจำกัดขนาดใหญ่มักจะมีหน่วยผลิตย่อยหรือโรงงานหรือสถานประกอบกระจายในหลายจังหวัด กรมสรรพสามิตและกรมสรรพากรให้ความสะดวกแก่หน่วยผลิตในการชำระภาษีแบบ “รวมจ่าย” ทำให้ดูเสมือนว่าภาษีกระจุกตัวกว่าความเป็นจริง และเป็นประเด็นนโยบายที่ควรจะนำมาทบทวนอย่างจริงจัง[14] **สี่** ความสัมพันธ์ระหว่างภาษี

[14] การจัดเก็บภาษีมีนัยสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะภาษีสรรพสามิตเป็น “ภาษีแบ่ง” หรือ “ภาษีฐานร่วม” ในอดีตภายใต้ระบบการบริหารแบบรวมศูนย์ การชำระภาษีจังหวัดไหนไม่มีความสำคัญขอเพียงให้จัดเก็บได้ครบถ้วน แต่ภายใต้ยุคการกระจายอำนาจการบันทึกแหล่งรายได้ภาษีมิติพื้นที่—มีความสำคัญอย่างยิ่ง จึงควรปรับปรุงหรือ

สรรพสามิต กับ GPP ซึ่งสะท้อนในค่าความยืดหยุ่นนั้น – มีปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การขนส่งคมนาคมและการท่องเที่ยว ทำให้การใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้น การบริโภคของนักท่องเที่ยวทำให้การจำหน่ายสุรายาสูบเพิ่มขึ้น ตามหลักอุดมคตินักวิจัยควรจะสืบค้น สิ่งที่เรียกว่า “ฐานภาษี” (tax base) แต่เนื่องจากมีกิจกรรมหรือตัวแปรที่หลากหลาย เช่น สถิติจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรายจังหวัด จำนวนนักท่องเที่ยวรายจังหวัด การขนส่งสินค้าและการเดินทางของผู้คน ฯลฯ ในอนาคตหากมีการประมวล “ข้อมูลขนาดใหญ่” และแสดงเป็นรายจังหวัด/รายปี ควรนำมาวิเคราะห์ร่วมน่าจะช่วยให้ผลประมาณการแม่นตรงยิ่งขึ้น ห้า การวิเคราะห์ครั้งนี้มีข้อจำกัดกรอบเวลาค่อนข้างสั้น 5 ปี ในอนาคตเมื่อมีการบันทึกข้อมูลต่อเนื่องหลายปีหรือแสดงเป็นรายไตรมาส น่าจะช่วยให้การวิเคราะห์แม่นตรงยิ่งขึ้น โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับ “ฤดูกาล” เช่น ธุรกิจการท่องเที่ยวมีความผันผวนตามฤดูกาล ย่อมส่งผลต่อความต้องการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงอุปสงค์การบริโภคสุรายาสูบ เป็นต้น ด้านข้อมูลที่นักวิจัยต้องยอมรับ อย่างไรก็ตามการเทียบเคียงภาษีกับ GPP เป็นสิ่งที่นิยมใช้อย่างกว้างขวาง เป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณชน

สรุป

บทความนี้เสนอผลวิเคราะห์การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นรายจังหวัด ในช่วงปี พ.ศ. 2557-2561 ผลสรุปโดยใช้แบบจำลอง เพื่อวัดการเปลี่ยนแปลง และทดสอบข้อสันนิษฐานว่า อัตราการกระจุกตัวลดลง ผลสรุปในประการสำคัญ ดังนี้ **หนึ่ง** รายได้ภาษีสรรพสามิตในห้าปี ขยายตัวในอัตรา 12.2% ต่อปี ซึ่งถือว่าสูงมาก **สอง** เมื่อวัดความยืดหยุ่นของภาษี ต่อ GPP พบว่า ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 1.8 ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะการขยายตัวของการขนส่งคมนาคม การท่องเที่ยว และการใช้ยานพาหนะของประชาชน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี ค่าความยืดหยุ่น 1.8 มีนัยสำคัญและควรระมัดระวัง กล่าวคือ ในยามเศรษฐกิจขาลงการจัดเก็บภาษีจะผันผวนหรือลดลงมากกว่า GPP **สาม** พบว่ามีความแตกต่างอย่างมากระหว่างจังหวัด คืออัตราการกระจุกตัว โดยเฉพาะใน 3 จังหวัด ระยอง ชลบุรี กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงงานหรือสถานประกอบการ เนื่องจากวิธีการจัดเก็บจากต้นทาง คือ โรงงาน แหล่งผลิต หรือแหล่งนำเข้าสินค้า พร้อมกับแสดงสถิติเปรียบเทียบในตาราง **สี่** ผลคำนวณดัชนีจินี พบว่าค่าสูง 0.86- 0.89 และไม่มีท่าทีจะลดลง จึงปฏิเสธข้อสันนิษฐานที่ตั้งไว้ก่อนว่านโยบายกระจายความเจริญของรัฐมีผลให้กระจายตัวของแหล่งผลิตโรงงาน

มาตรการให้เสียภาษีแบบ “แยกจ่าย” เช่น โรงงานผลิตตั้งในต่างจังหวัดซึ่งมีวัตถุดิบและการผลิตส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (นึกถึงกิจกรรมการย่อยหินซึ่งเป็นขั้นตอนการผลิตปูนซีเมนต์) ในประเด็นนี้วสุ สุวรรณวิหค และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2564) เสนอให้การยื่นภาษีของหน่วยผลิต (บริษัท A ซึ่งมีสาขาในหลายจังหวัดและสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร) ซึ่งใช้วิธีการรวมจ่าย ระบุแหล่งกำหนดของมูลค่าเพิ่ม คล้ายคลึงกับหลักการ self-declaration ซึ่งใช้ในการจัดเก็บภาษีศุลกากร เชื่อว่าหน่วยผลิตมีความยินดีที่จะให้ความร่วมมือ เพราะภาษีที่จ่ายออกไปจะถูกบันทึกว่าเป็นภาษีที่จัดเก็บจาก 3 จังหวัด (สมมติว่า กรุงเทพมหานครเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ โรงงานผลิตในสระบุรีและตาก เป็นต้น) ซึ่งการแจกแจงข้อมูลเป็นผลดีและเป็นธรรมต่อจังหวัดที่เป็นฐานการผลิต ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR)

ออกไปยังภูมิภาคต่าง ๆ **ห้า** จากผลการศึกษานำไปสู่การอภิปรายเชิงนโยบายการกระจายความเจริญ ยังห่างไกลจากเป้าหมาย อนึ่งอาจจะมีภาพลวงตาของการกระจุก เนื่องจากวิธีปฏิบัติที่ให้หน่วยงาน “รวมจ่าย” หรือ “แยกจ่าย” ภาษีสรรพสามิต ซึ่งใช้กับหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่จดทะเบียนเป็นบริษัทและมีสาขาการผลิตในหลายจังหวัด แม้ว่าโรงงานผลิตเกิดในต่างจังหวัดแต่การชำระภาษีในจังหวัดที่เป็นที่ต้องของสำนักงานใหญ่ พร้อมกับเสนอให้มีการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงสถาบันเพื่อความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

References

Akhor, S. O., & Ekundayo, O. U. (2016). The impact of indirect tax revenue on economic growth: The Nigeria experience. *Igbinedion University Journal of Accounting*, *2*(08), 62-87.

Atsawinpricha, C. (2020). Electric Energy Problems Management in Thailand with Excise Tax. *Journal of Management Science Nakhon Pathom Rajabhat University*, 7(1), 201:215.

Benjasatgun, Y. (2003). *“Capability and Efforts of Excise tax collection”*. National Research Council of Thailand.

Bureau of Tax Policy, Fiscal Policy Office. (2009). “*Extrapolation and Evaluation of Tax and Non-tax Measures on Thailand Liquor Consumption Behavior*”. Research report

proposed to Fiscal Policy Office. 136.

Chanagun, C. (2018). Tax Burden and Economic Growth of Thailand. *MFU Connexion: Journal of Humanities and Social Sciences*, 7(2), 174:197.

Due, J. F. 1956. The role of sales and excise taxation in the over-all tax structure. *The Journal of Finance,* 11(2), 205-220.

Excise Department. (2018). Result of Excise Tax Revenue Collection in 2018. Excise Department, Bangkok.

Fiscal Policy Office. (2009). “*Extrapolation and Evaluation of Tax and Non-tax Measures on Thailand Liquor Consumption Behavior. Bangkok*”. Fiscal Policy Office.

Ho, L. M., Schafferer, C., Lee, J. M., Yeh, C. Y., & Hsieh, C. J. 2018. Raising cigarette excise tax to reduce consumption in low-and middle-income countries of the Asia-Pacific region: a simulation of the anticipated health and taxation revenues impacts. *BMC Public Health*, 18(1), 1-9.

OECD. 2006. *"Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series"*. OECD Publishing, Paris.

Patmasiriwat, D., et al. (2021). *"Provincial growth rate and Inequality in Thailand. Bangkok"*. National Institute of Development Administration (in Thai)

Preece, R. 2017. "*Excise Taxation in ASEAN: An Analysis of the Need to Develop a Coordinated Approach to Excise Tax Policy as Implementing the ASEAN Economic Community*". PhD thesis, Charles Sturt University.

Silakot, J., Pattanarangsan, P., Somboonsap, S., and Wanaset, A. (2018). Appropriate Cigarette Excise Tax Rate for Thailand. *Sukhothai Thammathirat Open University Journal*, 31(1), 108:125.

Suwanwihok, W., and Patmasiriwat, D. (2021). "*Tax and Provincial Economy: Provincial growth rate and Inequality in Thailand. Bangkok*". National Institute of Development Administration, 129.

Thawitsri, T., (2019). *"A Study of Liquor Excise Tax Effect on Liquor Prices Change in the Market and Liquor Consumption Behavior of Thai People"*. Office of the National Economic and Social Development Council, Bangkok.