

เปลี่ยนแปลงอนาคตประเทศไทยด้วยการปฏิรูปภาษี: ข้อเสนอจากโครงการชุมชนนโยบายด้านภาษี

ธส ปี๓๑๑

- ชุมชนนโยบายด้านภาษี (Policy Community on Taxation) อันเป็นเครือข่ายที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ได้ร่วมกันพิจารณาถึงแนวทางในการปฏิรูปภาษีของประเทศไทยเพื่อตอบโจทย์การสร้างระบบเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม สนับสนุนการกระจายอำนาจและการสร้างความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม เอกสารฉบับนี้สรุปเนื้อหาสำคัญของข้อเสนอที่ชุมชนนโยบายทางภาษีได้สร้างไว้ร่วมกัน
- ข้อเท็จจริงชี้ว่า รัฐบาลประสบกับภาวะขาดดุลการคลังมาอย่างต่อเนื่อง สาเหตุเพราะขนาดการจัดเก็บรายได้รัฐบาลต่อ GDP ทรงตัว ไม่สอดคล้องกับขนาดรายจ่ายรัฐบาลต่อ GDP ที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และหากมองไปในอนาคตเมื่อประเทศเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ รายจ่ายรัฐบาลจะยิ่งสูงขึ้นอีก จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ให้สอดคล้องกับภาระรายจ่าย เพื่อประเทศมีความมั่นคงทางการคลัง อย่างไรก็ตาม การออกแบบระบบภาษีเพื่อสร้างรายได้ควรเกิดขึ้นพร้อมกับการทำให้ระบบภาษีมียุทธศาสตร์ในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่คงอยู่มาเป็นระยะเวลานาน
- แนวทางสำคัญในการปฏิรูประบบภาษีเพื่อตอบเป้าหมายข้างต้นประกอบไปด้วย การปรับปรุงระบบภาษีเงินได้เพื่อนำประชาชนและธุรกิจเข้าสู่ระบบภาษี การลดความซับซ้อนในระบบภาษีเงินได้บุคคลรวมทั้งการพิจารณายกเลิกการลดหย่อนที่ไม่จำเป็นที่มีภาระเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้สูงมากกว่ากลุ่มอื่นๆ การเพิ่มบทบาทของภาษีฐานทรัพย์สินที่ในปัจจุบันยังมีบทบาทในโครงสร้างภาษีของประเทศน้อยมาก การทบทวนความคุ้มค่าของการให้สิทธิพิเศษทางภาษีต่างๆ เพื่อสนับสนุนการลงทุน รวมทั้งการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการนำเอาภาษีรูปแบบใหม่ๆ มาใช้เช่น ภาษีคาร์บอนและภาษีเพื่อลดมลพิษ ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmarked tax) และภาษีกำไรจากการขายหลักทรัพย์ (capital gain tax)
- แง่มุมที่ควรได้รับการพิจารณาไปพร้อมๆ กับการขยายรายได้ภาษี โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐบาลต้องการสร้างรายได้จากการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ก็คือการปรับปรุงโครงสร้างการใช้จ่ายภาครัฐให้ตอบโจทย์ในการสร้างสวัสดิการและลดความเหลื่อมล้ำให้กับประชาชนและที่สำคัญ รัฐบาลยังควรมุ่งสร้างความโปร่งใสในด้านข้อมูลด้านภาษีและด้านรายจ่ายเพื่อสื่อสารกับประชาชนถึงประโยชน์ที่จะได้รับคืนมาจากการจ่ายภาษี ซึ่งจะช่วยสร้างการยอมรับกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะมาจากการปฏิรูประบบภาษี
- นอกจากนี้ รัฐบาลควรมุ่งพัฒนาโครงสร้างการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบความเป็นไปทางการเมือง รวมทั้งสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยเปิดช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการหารายได้ภาษีด้วยตนเองมากขึ้น และสนับสนุนให้องค์กรเหล่านี้ได้มีบทบาทมากขึ้นในการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

รายงานชิ้นนี้จัดทำขึ้นโดยมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย
ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



TDRI

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

สารบัญ

เปลี่ยนแปลงอนาคตประเทศไทยด้วยการปฏิรูปภาษี:	1
ข้อเสนอจากโครงการชุมชนนโยบายด้านภาษี	
1. ลักษณะโดยสังเขปของระบบภาษีไทย	2
2. การปฏิรูประบบภาษีเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน	5
3. การปฏิรูประบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ	13
4. การปฏิรูประบบภาษีเพื่อส่งเสริมกระบวนการกระจายอำนาจ	20
5. การปฏิรูประบบภาษีเพื่อความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม	24
6. บทสรุป: แนวทางสิบประการในการปฏิรูปภาษีของประเทศไทย	28
เอกสารอ้างอิง	30
รายละเอียดโครงการชุมชนนโยบายด้านภาษี	31

เปลี่ยนแปลงอนาคตประเทศไทยด้วยการปฏิรูปภาษี: ข้อเสนอจากโครงการชุมชนนโยบายด้านภาษี¹

ธรร ปิติดล²

ในปัจจุบัน เศรษฐกิจและสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่ช่วงเวลาที่ต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เศรษฐกิจโดยรวมเข้าสู่ภาวะชะลอตัวและสังคมไทยกำลังเข้าสู่ภาวะของสังคมสูงวัย ในขณะที่ปัญหาที่สะสมมาจากในอดีตเช่น การขาดดุลทางการคลังอย่างต่อเนื่อง ความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ไม่ลดน้อยลง การกระจายอำนาจที่ยังคงชะงัก รวมไปถึงระบบเศรษฐกิจที่ยังขาดความใส่ใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ก็ยังเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขได้อย่างลุล่วง กล่าวได้ว่าสังคมไทยกำลังอยู่ในช่วงเวลาหัวเลี้ยวหัวต่ออันนำมาซึ่งความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนกลไกทางเศรษฐกิจที่มีมาแต่เดิมหลายประการ

กลไกสำคัญที่จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาหนี้สาธารณะของสังคมไทยก็คือบทบาทของรัฐบาล แต่ศักยภาพในการเข้ามามีบทบาทของรัฐบาลก็เชื่อมโยงอยู่โดยตรงกับกลไกสำคัญทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “ระบบภาษี” ระบบภาษีเป็นตัวกำหนดความเป็นไปได้ในการมีบทบาทของรัฐบาลผ่านหลายหนทาง เช่นว่ารัฐบาลจะมีทรัพยากรมากน้อยเพียงใดในการเข้ามาทำหน้าที่ และกลไกในการเก็บภาษีเองยังสามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกระจายทรัพยากรระหว่างคนกลุ่มต่างๆ และสามารถถูกใช้เพื่อกำหนดโครงสร้างแรงจูงใจในการส่งเสริมหรือลดบทบาทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในหลากหลายประเภท

ในภาวะที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับช่วงเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนี้ การปฏิรูประบบภาษีของประเทศไทยเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งที่จะช่วยเปลี่ยนอนาคตของประเทศไทยไปสู่หนทางที่ดีกว่า เนื้อหาของเอกสารฉบับนี้มุ่งวิเคราะห์แง่มุมต่างๆ ที่การปฏิรูประบบภาษีจะสร้างความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาสำคัญต่างๆ ของประเทศไทย เช่น การปฏิรูปภาษีเพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน เพื่อแก้ปัญหาความเป็นธรรมเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ และเพื่อสร้างความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม โดยการวิเคราะห์ในแต่ละแง่มุมจะประกอบไปด้วยการสะท้อนถึงสภาพปัญหาในปัจจุบัน การชี้ให้เห็นถึงช่องทางการปรับปรุงระบบภาษีจะเข้ามาแก้ปัญหาได้ และการอธิบายถึงความท้าทายที่จะต้องเผชิญในการไปสู่เป้าหมายการปฏิรูปภาษีเพื่อตอบโจทย์ในด้านต่างๆ

เนื้อหาทั้งหมดที่ปรากฏในเอกสารนี้ ได้รับการกลั่นกรองมาจากการพูดคุยแลกเปลี่ยนความเห็นในโครงการ “ชุมชนนโยบายด้านภาษี” (Policy Community on Taxation) ซึ่งเป็นโครงการที่มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (FES) ประจำประเทศไทย ร่วมกับ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ร่วมกันดำเนินการในปี 2559 โครงการดังกล่าวต้องการสร้างเครือข่ายทางสังคมที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านสภาพปัญหาและแนวทางในการปรับปรุงระบบภาษีของประเทศไทย โครงการชุมชนนโยบายด้านภาษีได้จัดเวทีระดมสมองทั้งหมด 6 ครั้งระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2558 ถึงเดือนกันยายน 2559 เพื่อพูดคุยถึงแง่มุมต่างๆ ที่สำคัญ และร่วมกันสร้างข้อเสนอทางนโยบายในการปฏิรูประบบภาษีของประเทศไทย

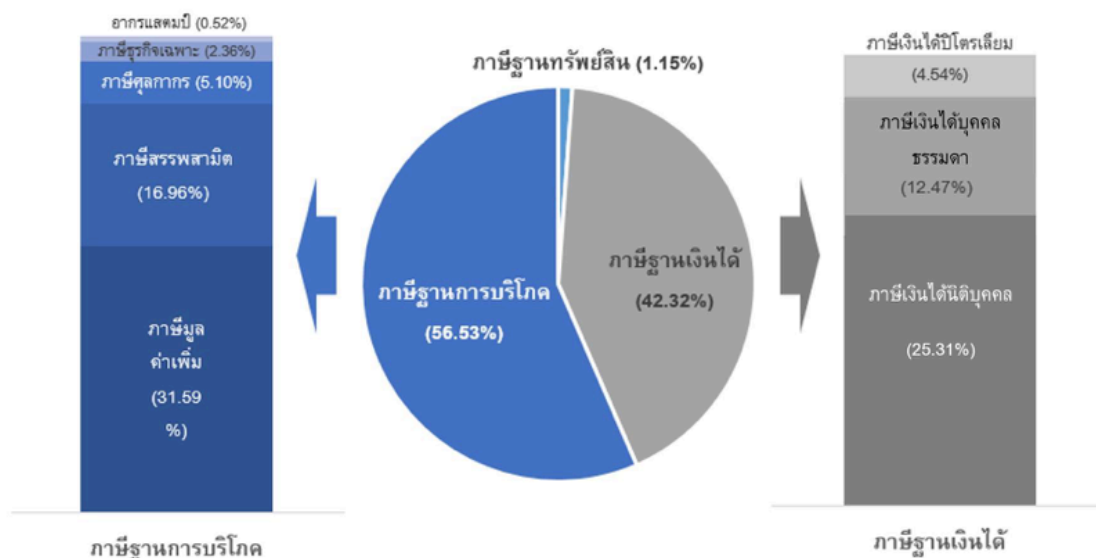
¹ รายละเอียดทั้งหมดของเอกสารฉบับนี้มาจากการสรุปและสังเคราะห์เนื้อหาจากการประชุมแลกเปลี่ยนความเห็นภายใต้โครงการชุมชนนโยบายด้านภาษี ผู้เขียนขอขอบคุณ ณะศักดิ์ เจนมานะ พิษณุพล สุระนันท์ และนนท์ พงษ์ศิริ ที่ช่วยทำหน้าที่บันทึกเนื้อหาจากการประชุม

² อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. ลักษณะโดยสังเขปของระบบภาษีไทย

- 1.1.1 โดยโครงสร้างแล้ว ประเทศไทยมีสัดส่วนรายได้ภาษีจากภาษีฐานการบริโภคสูงที่สุด โดยในปี 2557 รายได้จากภาษีฐานบริโภคคิดเป็นร้อยละ 57 ของรายได้ภาษีทั้งหมด สำหรับรายได้จากภาษีเงินได้ มีสัดส่วนรองลงมาอยู่ที่ร้อยละ 42 และรายได้จากภาษีฐานทรัพย์สินนั้นถือว่าน้อยมาก โดยอยู่ที่เพียงร้อยละ 1 เท่านั้น (ดูภาพที่ 1.1) หากเปรียบเทียบโครงสร้างรายได้ภาษีของประเทศไทยและประเทศอื่นแล้ว จะพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่พึ่งพาภาษีจากการบริโภคค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ
- 1.1.2 สำหรับรายได้จากภาษีฐานบริโภคนั้นส่วนใหญ่เป็นรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม (ร้อยละ 32 ของรายได้ภาษีทั้งหมด) และรองลงมาเป็นภาษีสรรพสามิต (ร้อยละ 17) ที่เหลือเป็นภาษีศุลกากรและอื่นๆ เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ โดยความสำคัญของภาษีมูลค่าเพิ่มในโครงสร้างระบบภาษีไทยนั้นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่ภาษีศุลกากรมีบทบาทลดลงเรื่อยๆ เนื่องจากการเกิดขึ้นของข้อตกลงการค้าเสรีและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ ในส่วนของภาษีฐานรายได้ ภาษีเงินได้นิติบุคคลยังมีบทบาทโดยเปรียบเทียบมากกว่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยรายได้ ภาษีเงินได้นิติบุคคลนับเป็นร้อยละ 25 ของรายได้ภาษีทั้งหมด เทียบกับรายได้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่อยู่ร้อยละ 12 อย่างไรก็ตาม ในช่วงสองสามปีที่ผ่านมา อัตราภาษีโดยเฉลี่ยของทั้งของภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาถูกปรับลดลง

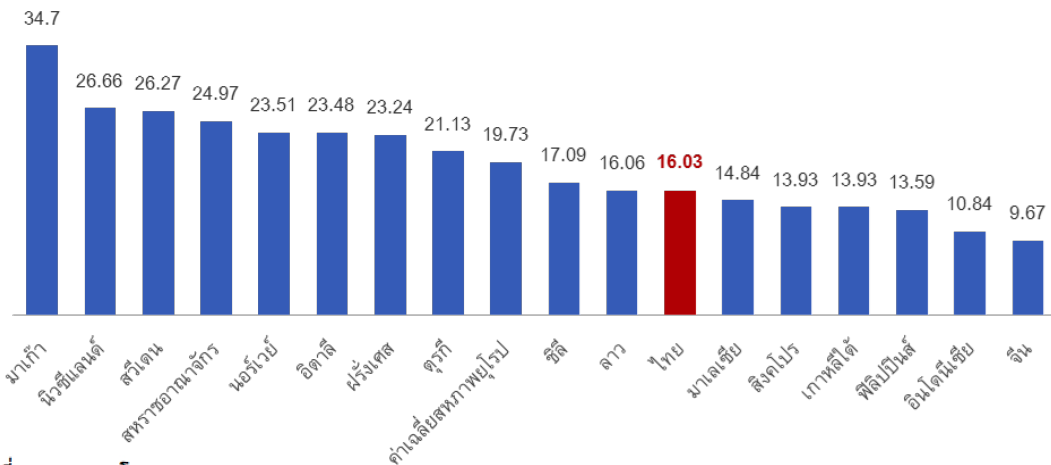
ภาพที่ 1.1 โครงสร้างรายได้ภาษีจำแนกตามประเภทของฐานภาษี (พ.ศ.2557)



หน่วย: ร้อยละของรายได้ภาษีในปีงบประมาณ 2557
ที่มา: ปณณ 2559

- 1.1.3 เมื่อเปรียบเทียบเป็นสัดส่วนของรายได้ประชาชาติแล้ว ในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา รายได้จากภาษีทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 15-17 ของรายได้ประชาชาติของประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ ธนาคารโลกได้ทำการประมาณการไว้ในปี 2557 ว่าหากประเทศไทยสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มศักยภาพตามนโยบายภาษีในปัจจุบัน จะมีรายได้จากภาษีคิดเป็นร้อยละ 21 ของรายได้ประชาชาติ นอกจากนี้หากประเทศไทยจัดเก็บภาษีเต็มศักยภาพของเศรษฐกิจ โดยมีการปรับเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้น รายได้ภาษีไทยก็จะสามารถสูงได้ถึงร้อยละ 25 ของรายได้ประชาชาติ (Kwaja and Iyer, 2014)

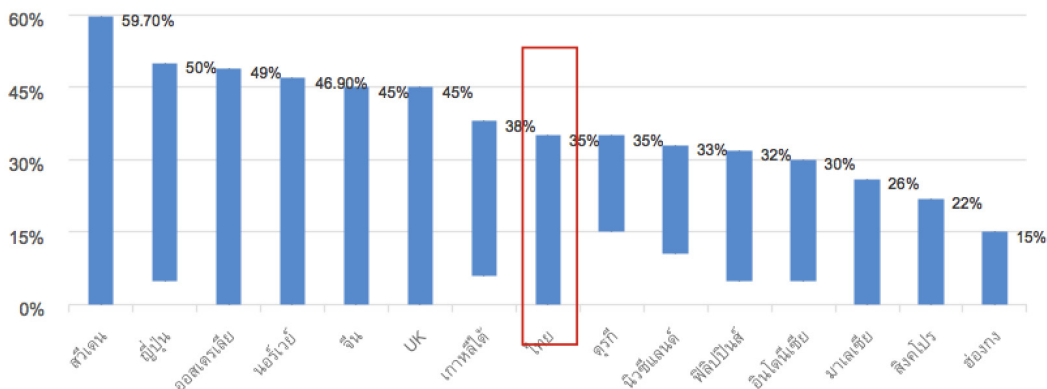
ภาพที่ 1.2 รายได้ภาษีเป็นสัดส่วนร้อยละของรายได้ประชาชาติ (พ.ศ.2557)



ที่มา: ธนาคารโลก (World Bank)

- 1.1.4 สำหรับอัตราภาษีของประเทศไทยในแต่ละประเภทนั้น ในส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คนไทยจะเริ่มเสียภาษีเมื่อมีรายได้มากกว่า 150,000 บาทต่อปี และจะเริ่มเสียภาษีตั้งแต่ร้อยละ 5 ในขั้นรายได้แรก ไปจนถึงร้อยละ 35 ในขั้นรายได้สูงสุด หากเปรียบเทียบอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยกับประเทศอื่นๆ ก็จะพบว่าอัตราของประเทศไทยอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ และใกล้เคียงกับประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน อย่างไรก็ตาม หากนำเอาระดับรายได้มาประกอบการพิจารณา ก็จะพบว่าบุคคลที่จะต้องเริ่มเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในประเทศไทยจะต้องมีเงินได้เป็นจำนวน 1.2 เท่าของรายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อหัว หมายความว่าบุคคลที่มีรายได้เท่ากับค่าเฉลี่ยยังไม่ถึงเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษี ลักษณะเช่นนี้ต่างไปจากประเทศในกลุ่ม OECD ที่เกือบทั้งหมดจะให้ประชาชนของตัวเองเสียภาษีตั้งแต่รายได้ยังไม่ถึงรายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อหัว

ภาพที่ 1.3 อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาขั้นต่ำสุด และขั้นสูงสุดของแต่ละประเทศ (พ.ศ.2558)

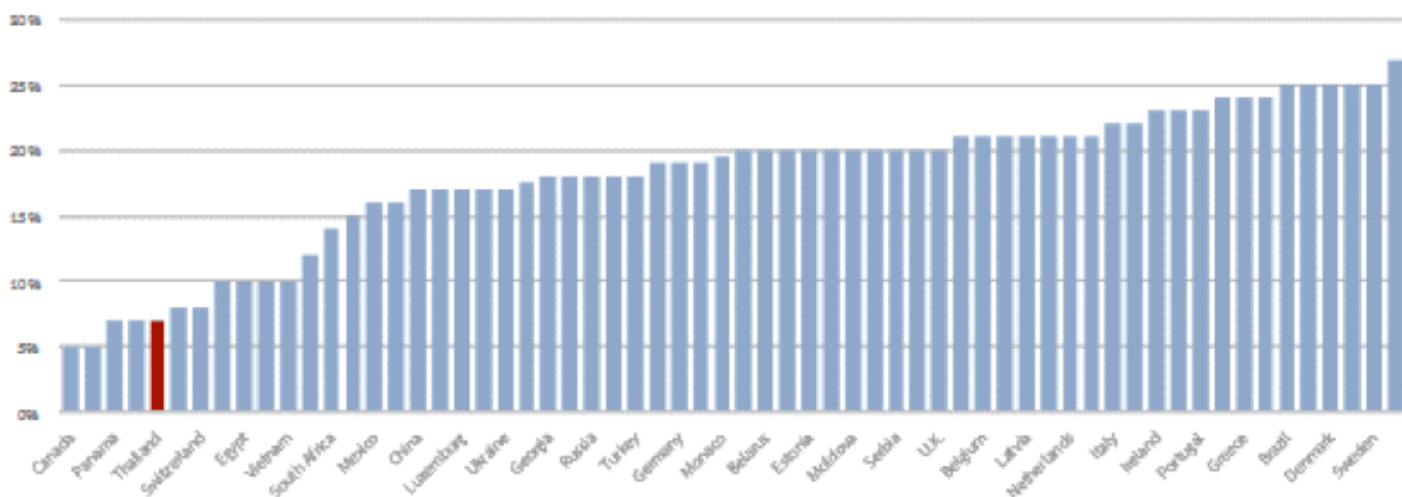


ที่มา: ธนาคารโลก (World Bank)

- 1.1.5 นอกจากนี้หากพิจารณาถึงระดับรายได้ที่จะต้องเสียภาษีขั้นสูงสุด ซึ่งของประเทศไทยคือรายได้มากกว่า 4 ล้านบาทขึ้นไป หรือคิดเป็น 20 เท่าของรายได้ประชาชาติต่อหัว จะเทียบแล้วสูงกว่าทุกประเทศในกลุ่ม OECD จึงอาจกล่าวได้ว่ามีคนเพียงจำนวนน้อยมากในประเทศไทยที่เสียภาษีในอัตราสูงสุด ในภาพรวมแล้ว แม้อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยจะอยู่ในระดับปานกลาง แต่โครงสร้างภาษีเงินได้ของไทยนั้นจำกัดให้คนเพียงจำนวนน้อยที่ต้องเสียภาษี นั่นคือจากประชาชน 10 ล้านคนที่อยู่ในฐานภาษีไทย มีผู้ที่มียาได้ถึงเกณฑ์เพียง 4 ล้านคน นอกจากนี้ อัตราภาษีที่ได้กล่าวมาข้างต้นยังไม่ได้รวมถึงการลดหย่อนต่างๆ ซึ่งจะทำให้อัตราภาษีที่แท้จริงลดลงไปอีกอย่างมีนัยสำคัญ

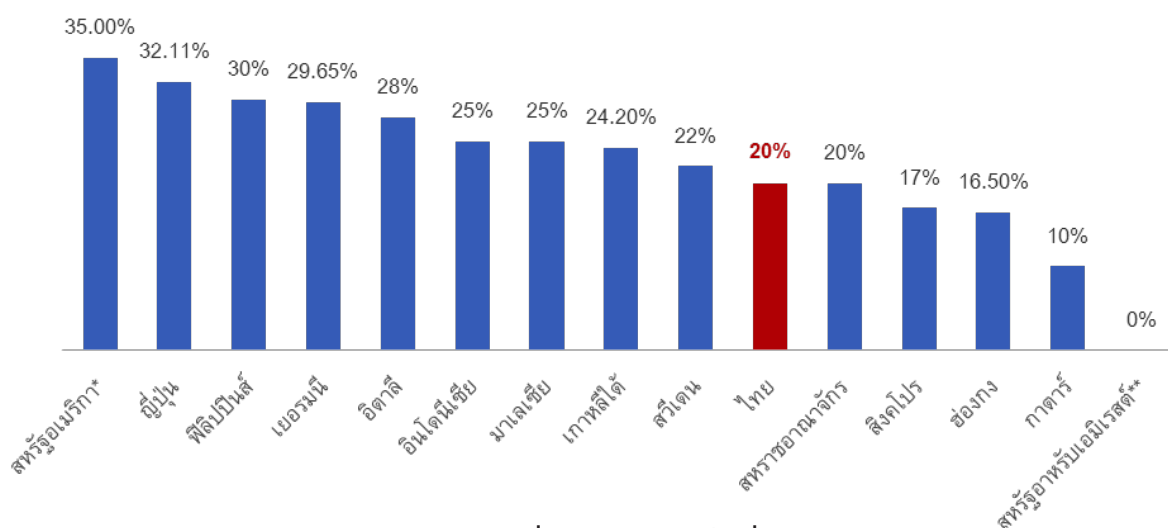
- 1.1.6 ในส่วนของอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งของประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 20 ถือว่าอยู่ในอัตราใกล้เคียงกับประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีนโยบายลดหย่อนและยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลอยู่เป็นจำนวนมากเพื่อส่งเสริมการลงทุนในประเทศไทย โดยในปี 2558 พบว่าประมาณ 1 ใน 4 ของภาษีเงินได้นิติบุคคลได้รับการลดหย่อน และสุดท้าย ภาษีที่มีบทบาทสำคัญในโครงสร้างภาษีไทย ซึ่งก็คือภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น แม้ในปัจจุบันจะมีอัตราแท้จริงอยู่ที่ร้อยละ 10 แต่ก็มี การออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อลดเหลือร้อยละ 7 มาโดยตลอด อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยที่ร้อยละ 7 จัดว่าเป็นอัตราปานกลางเมื่อเทียบกับประเทศในเอเชีย แต่จัดได้ว่าต่ำเมื่อเทียบกับประเทศในทวีปยุโรป

ภาพที่ 1.4: อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ (พ.ศ.2558)



ที่มา: ภาพที่ 2559

ภาพที่ 1.5 อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของแต่ละประเทศ (พ.ศ.2558)



*สำหรับสหรัฐอเมริกา ยังไม่รวมภาษีเงินได้นิติบุคคลที่แต่ละมลรัฐจัดเก็บเพิ่มเติม

**สหรัฐอเมริกาไม่มีการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล (ยกเว้นธุรกิจพลังงาน และธนาคารจากต่างประเทศ)

ที่มา: ธนาคารโลก (World Bank)

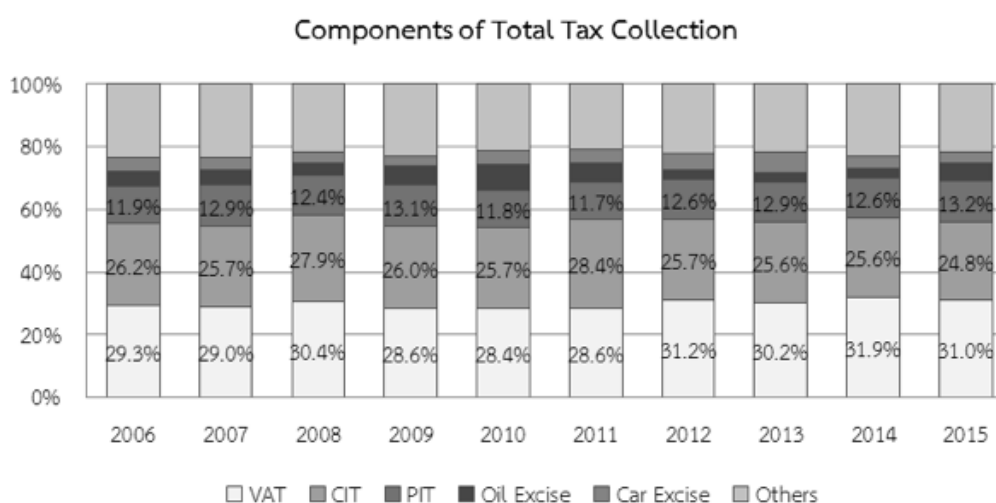
2. การปฏิรูประบบภาษีเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

- 2.1.1 “ความมั่นคงทางการคลัง” กำลังจะกลายเป็นประเด็นสำคัญต่อการเติบโตที่ยั่งยืนของเศรษฐกิจไทยในระยะยาว ในช่วงยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง รายจ่ายรัฐบาลเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่รายได้รัฐบาลคงที่ แม้ระดับหนี้สาธารณะในปัจจุบันจะอยู่ที่ร้อยละ 42 ของ GDP ซึ่งถือว่าไม่สูงมากเมื่อเทียบกับต่างประเทศ แต่ในระยะยาวเมื่อสังคมไทยต้องเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ นอกเหนือจากรายจ่ายเงินเดือนข้าราชการที่ตัดลดได้ยาก และการดอกเบี้ยเงินกู้ที่พอกพูนขึ้นเรื่อยๆ รัฐบาลยังมีการะที่ต้องใช้จ่ายมากขึ้นในการดูแลสุขภาพและสวัสดิการสังคมให้ผู้สูงอายุ จากการประมาณการของ จิตติมา ชูเชิด และ คณะ (2559) พบว่า รายจ่ายรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากปัจจัยเหล่านี้ หากไม่มีการปฏิรูประบบภาษีเพื่อหารายได้เพิ่มขึ้นหรือปรับลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง ส่งผลให้หนี้สาธารณะของไทยมีแนวโน้มสูงเกินร้อยละ 60 ภายในปี 2570
- 2.1.2 “ความไม่ยั่งยืนทางการคลัง” ดังกล่าวอาจลุกลามจนกลายเป็น “วิกฤติการคลัง” ที่จะนำไปสู่การเกิด “วิกฤติการเงิน” เพราะภาคการคลังและระบบการเงินมีความเชื่อมโยงกัน โดยปกติแล้ว รัฐบาลจะออกตราสารหนี้เพื่อกู้ยืมเงินมาชดเชยการขาดดุลการคลัง แต่หากเมื่อใดที่ประเทศประสบปัญหาความไม่ยั่งยืนทางการคลังขึ้น จะกระทบต่ออันดับความน่าเชื่อถือและทำให้ต้นทุนการกู้ยืมของตราสารหนี้ภาครัฐสูงขึ้น ส่งผลให้ต้นทุนการกู้ยืมของตราสารหนี้ภาคเอกชนสูงขึ้นตาม สภาพดังกล่าวจึงกลายเป็นช่องทางที่วิกฤติการคลังจะส่งผลต่อเนื่องมาสู่วิกฤติการเงินได้ดังที่เกิดขึ้นแล้วในประเศกรีซ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งสร้างความมั่นคงทางการคลังให้เกิดขึ้นด้วยการปฏิรูปภาษีเพื่อสร้างรายได้เพิ่มเติมให้กับรัฐบาล เพื่อเอื้อให้เศรษฐกิจไทยเติบโตได้อย่างยั่งยืนในอนาคต
- 2.1.3 การปฏิรูปภาษียังต้องคำนึงถึงอีกบทบาทหนึ่งของภาษีที่เกี่ยวข้องกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งก็คือความสามารถของระบบภาษีในการสร้างแรงจูงใจให้กับกิจกรรมที่สำคัญทางเศรษฐกิจ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหลากหลายรูปแบบสามารถเป็นแรงผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตได้หากมีการออกแบบได้เหมาะสม มาตรการทางภาษีสามารถเป็นช่องทางในการกระตุ้นการเพิ่มขึ้นของอุปทานแรงงานรวมทั้งกระตุ้นให้แรงงานลงทุนในการพัฒนาฝีมือ และที่สำคัญ มาตรการทางภาษียังมักจะถูกมองเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนจากทั้งในและนอกประเทศ รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการลงทุนกับการวิจัยเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีและผลิตภาพ
- 2.1.4 อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จะต้องมีการศึกษาทบทวนผลลัพธ์ที่ได้อย่างต่อเนื่องว่าเป็นไปตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ การศึกษาจากประสบการณ์ต่างประเทศพบว่าผลจากมาตรการทางภาษีในการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจอาจไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหวังเสมอไป ตัวอย่างเช่น การลดภาษีเงินได้เพื่อกระตุ้นอุปทานแรงงานนั้นได้ผลมากกว่าเฉพาะกับกลุ่มเช่นผู้หญิงและผู้สูงอายุ แต่ไม่สามารถช่วยดึงดูดแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะได้เท่าไรนัก สำหรับการลดภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชน ซึ่งเป็นมาตรการที่มักจะถูกใช้ในบริบทของประเทศไทย กรณีศึกษาจากประเทศมาเลเซียกลับพบว่าปัจจัยที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้ดีกว่ากลไกด้านภาษีคือปัจจัยอื่น เช่นความมีเสถียรภาพทางการเมืองและคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐาน กรณีของประเทศไทยจึงควรมีการทบทวนบทบาทของมาตรการกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชนที่ผ่านมา

2.2 ระบบภาษีไทยในปัจจุบันกับการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

- 2.2.1 นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา งบประมาณของรัฐบาลไทยขาดดุลมาแทบทุกปี ในด้านรายจ่ายนั้น รายจ่ายประจำของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 50.37 ของงบประมาณทั้งหมดในช่วงปี 2536-2540 มาเป็นร้อยละ 78.77 ในช่วงปี 2556-2559 ในขณะที่รายจ่ายด้านการลงทุน (capital expenditure) ต้องปรับลดลงเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายประจำ โดยในปัจจุบันเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 18.42 ของงบประมาณทั้งหมด
- 2.2.2 สำหรับด้านรายรับ รัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเป็นรายได้หลัก โดยรายได้จากภาษีถือเป็นถึงกว่าร้อยละ 90 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล ในขณะที่รายได้ส่วนอื่นมาจากจากรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานรัฐ มูลค่ารายได้สุทธิของรัฐบาลถือเป็นร้อยละ 15-17 ของจีดีพี ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศ OECD ที่เก็บได้โดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 30 ของจีดีพี ความสามารถในการจัดเก็บภาษีของไทยถือว่าอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาก และเมื่อสำรวจไปถึงส่วนประกอบของรายได้ภาษีของรัฐบาล สัดส่วนรายได้ที่สำคัญมาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ซึ่งถือเป็นร้อยละ 30 ของรายรับทั้งหมด รองมาคือภาษีเงินได้นิติบุคคล (ร้อยละ 25) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ร้อยละ 13) สัดส่วนที่เหลือเป็นภาษีอื่นๆ เช่น ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ เป็นต้น (ภาพที่ 2.1)

ภาพที่ 2.1: องค์ประกอบของรายได้ภาษีไทย

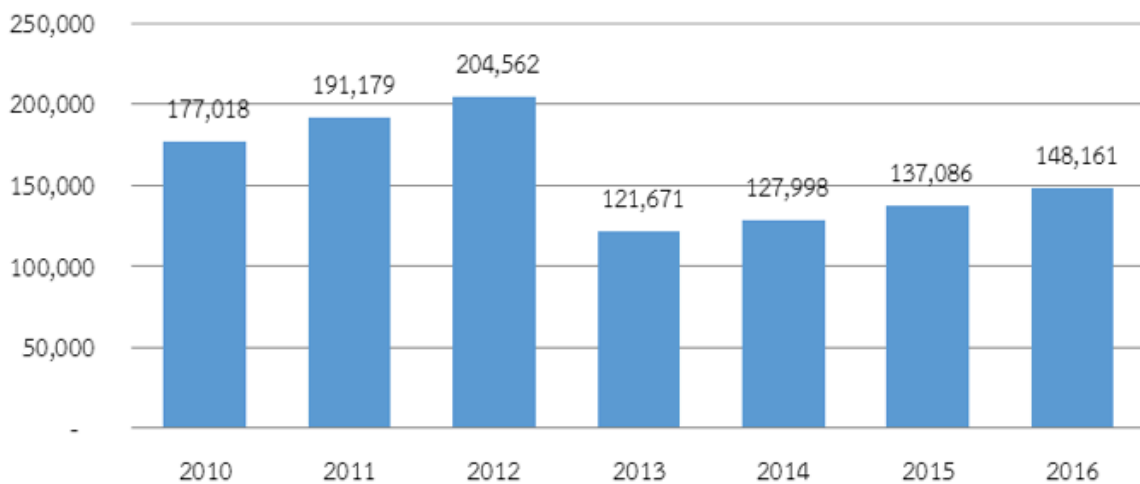


ที่มา: ภาวิน 2559

- 2.2.3 ปัจจุบันการเก็บภาษีในประเทศไทยยังมีพื้นที่ที่ยังไม่ได้จัดเก็บอีกมาก การประมาณการรายได้จากภาษีที่เต็มศักยภาพของระบบเศรษฐกิจและกฎหมายภาษีพบว่าประเทศไทยยังมี tax space เหลืออีก 8.01 เปอร์เซ็นต์ กล่าวคือประเทศไทยยังสามารถเก็บรายได้จากภาษีเพิ่มได้จากเดิมอีกราวๆ 8 เปอร์เซ็นต์ของจีดีพีหากสามารถจัดเก็บได้เต็มศักยภาพ (ภาวิน 2559) สาเหตุหลักที่ทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถหารายรับจากการเก็บภาษีได้มากนัก ประกอบด้วย 1) อัตราภาษีที่ต่ำ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับหลายๆ ประเทศ 2) ฐานจำนวนผู้ยื่นแบบและเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีขนาดเล็ก 3) รัฐบาลไทยยังใช้มาตรการเฉพาะกิจในการให้สิทธิพิเศษทางภาษีมาอย่างต่อเนื่อง เช่น สิทธิพิเศษด้านภาษีเงินได้นิติบุคคลของ BOI และการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

2.2.4 แท้จริงแล้วประสิทธิภาพของระบบการจัดเก็บภาษีของไทยไม่ถือว่าแย่นัก แต่อัตราภาษีของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ต่ำมากหากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ของไทยที่ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 7 นั้นสูงกว่าเพียงไม่กี่ประเทศในโลก สำหรับภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax) ของไทยได้ปรับลดลงจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 23 เมื่อปี 2554 และร้อยละ 20 ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา นอกจากการปรับลดอัตราแล้ว ประเทศไทยได้ใช้มาตรการเฉพาะกิจชั่วคราวช่วยเสริมการลดภาษีเงินได้นิติบุคคล เช่น สิทธิพิเศษด้านภาษีของ บีโอไอ โดยมาตรการเฉพาะกิจดังกล่าวทำให้รัฐบาลได้รับภาษีเงินได้นิติบุคคลน้อยลงถึง 148 พันล้านบาท ซึ่งถือว่าสูงมากหากเปรียบเทียบกับภาษีเงินได้นิติบุคคลที่เก็บได้เมื่อปี 2558 ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 566 พันล้านบาท (ภาพที่ 2.2)

ภาพที่ 2.2: ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่หายไปจากสิทธิพิเศษของ BOI (หน่วย: ล้านบาท)



ที่มา: ภาวิน 2559

2.2.5 รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยอยู่ในระดับที่คงที่มากที่สุดคือประมาณร้อยละ 2 ของจีดีพี แม้ว่ารายได้ต่อหัวของคนไทยจะเพิ่มขึ้น ฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยถือว่ามีความค่อนข้างเล็ก โดยในปี 2557 มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพียง 10.3 ล้านคน และมีผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจริงเพียง 4 ล้านคน ปัจจัยที่ส่งผลให้รายได้จากภาษีเงินได้ส่วนบุคคลไม่เพิ่มขึ้นนั้นมาจากเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศที่มีขนาดใหญ่ และการที่ภาษีเงินได้ส่วนบุคคลมีรายได้ขั้นต่ำที่จะเข้าสู่ระบบภาษีค่อนข้างสูง (1.5 เท่าของรายได้เฉลี่ย ในขณะที่สำหรับ OECD นั้นอยู่ที่ 0.3 เท่า) ในขณะที่ระดับรายได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้อัตราสูงสุดจะต้องมีรายได้ถึง 26.5 เท่าจากรายได้เฉลี่ย นอกจากนี้อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดายังมีแนวโน้มที่จะลดลงและมีสิทธิลดหย่อนภาษีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ มาตรการเหล่านี้มีผลทำให้รัฐบาลได้รายรับจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาน้อยลง

ตารางที่ 2.1: โครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย

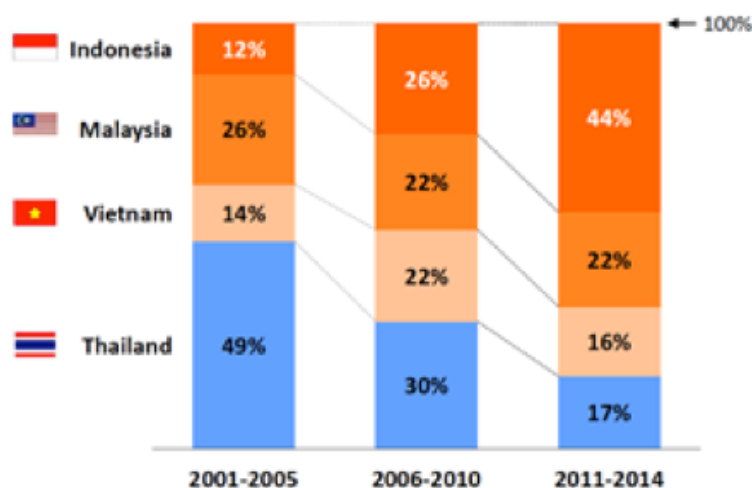
ปี พ.ศ. 2547	อัตราภาษี (ร้อยละ)	ปี พ.ศ. 2551	อัตราภาษี (ร้อยละ)	ปี พ.ศ. 2559	อัตราภาษี (ร้อยละ)
เงินได้สุทธิ		เงินได้สุทธิ		เงินได้สุทธิ	
0-80,000	ได้รับยกเว้น	0-150,000	ได้รับยกเว้น	0-150,000	ได้รับยกเว้น
80,001-100,000	5				
100,001-500,000	10				
		150,001-500,000	10	150,001-300,000	5
				300,001-500,000	10
500,001-1,000,000	20	500,001-1,000,000	20	500,001-750,000	15
				750,001-1,000,000	20
1,000,001-4,000,000	30	1,000,001-4,000,000	30	1,000,001-2,000,000	25
				2,000,001-4,000,000	30
4,000,001 and over	37	4,000,001 and over	37	4,000,000 and over	35

ที่มา: ภาวิน 2559

มาตรการสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย

2.2.6 สัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) ของประเทศไทย เมื่อเทียบกับการลงทุนจากต่างประเทศทั้งหมดในไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่ประกอบด้วย อินโดนีเซีย มาเลเซีย เวียดนาม (อาเซียน 4) ลดลงจากประมาณร้อยละ 49 ในช่วงปี 2544-2548 เหลือเพียงร้อยละ 17 ในช่วงปี 2554-2558 (ภาพที่ 2.4) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าความน่าสนใจต่อนักลงทุนของประเทศไทยลดน้อยลงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อสภาพนี้ ประกอบไปด้วยสภาพเช่น ภาระสัมพัทธ์ของภาษีอากร (relative tax burden) ความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (ease of doing business) ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร ระบบโครงสร้างพื้นฐาน และความต่อเนื่องของนโยบายเศรษฐกิจ

ภาพที่ 2.3: สัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสะสมสุทธิเข้าสู่กลุ่มประเทศอาเซียน 4

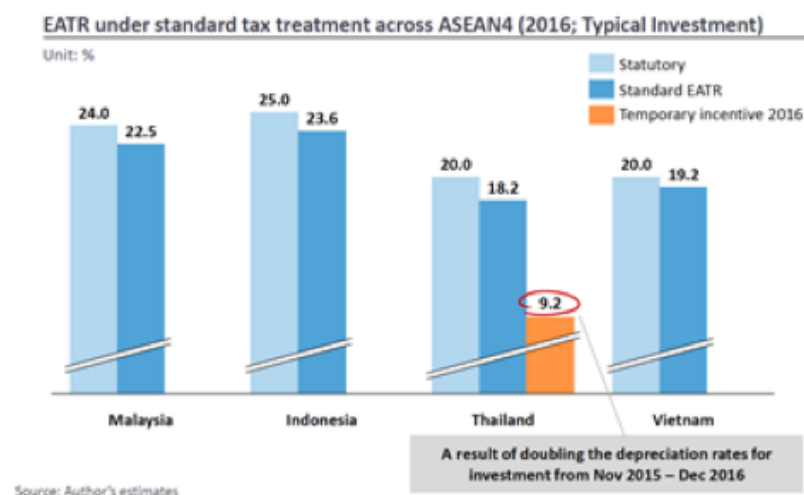


ที่มา: World Bank (จาก Athiphat 2016)

2.2.7 ประเทศไทยพยายามส่งเสริมการลงทุนผ่านมาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อลดภาระสัมพัทธ์ของภาษีอากร อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวมีต้นทุนสูงและไม่สามารถทดแทนความจำเป็นของปัจจัยอื่นๆ ได้ โดยในปี 2558 รัฐบาลใช้จ่ายกับมาตรการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีประมาณร้อยละ 1.7 ของจีดีพี ต้นทุนที่สูงทำให้ต้องมีการทบทวนถึงประสิทธิภาพของมาตรการ ว่าแท้จริงแล้วภาระสัมพัทธ์ของภาษีอากรของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ นั้นเป็นเช่นไร

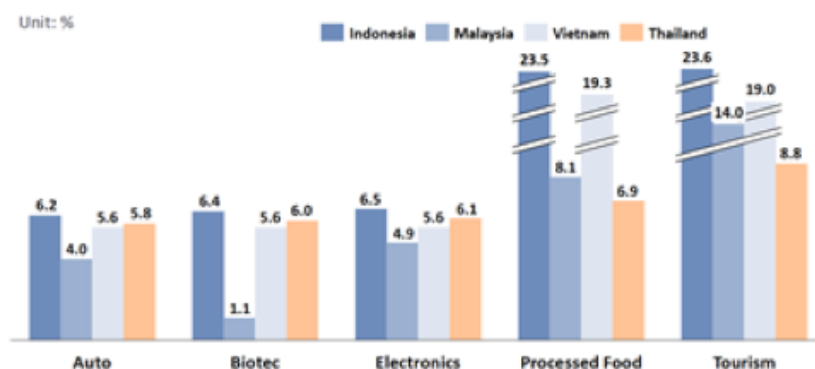
2.2.8 งานศึกษาของอิทธิพร มุกิตาเจริญ (Athiphat 2016) พบว่า Effective Average Tax Rate (EATR) ในปัจจุบันของประเทศไทยนั้นต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านเช่นอินโดนีเซีย มาเลเซีย เวียดนาม อยู่แล้ว โดยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 18.2 และถ้าหากรวมนโยบายหักค่าลดหย่อนที่ปรับเป็นสองเท่าในปี 2559 จะพบว่า EATR ของไทยต่ำมาก เท่ากับเพียงร้อยละ 9.2 (ภาพที่ 2.5) และถ้าหากนับนโยบายการงดเก็บภาษีชั่วคราว (tax holiday) และสิทธิพิเศษของบีโอไอรวมด้วย EATR ของประเทศไทยจะอยู่ที่แค่ประมาณร้อยละ 6.1 นอกจากนี้ เมื่อมองไปที่แต่ละกลุ่มอุตสาหกรรม EATR ของแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรมในประเทศไทยก็ค่อนข้างใกล้เคียงกันและไม่ได้สูงกว่า EATR ของอุตสาหกรรมยานยนต์ที่มีอัตราต่ำที่สุดมากนัก และ EATR ของแต่ละอุตสาหกรรมในไทยก็อยู่ในระดับที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมเดียวกันในประเทศอื่นๆ (ภาพที่ 2.6)

ภาพที่ 2.4: สิทธิประโยชน์ทางภาษีชั่วคราวเพื่อส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทย ในปี ค.ศ. 2016



ที่มา: Athiphat 2016

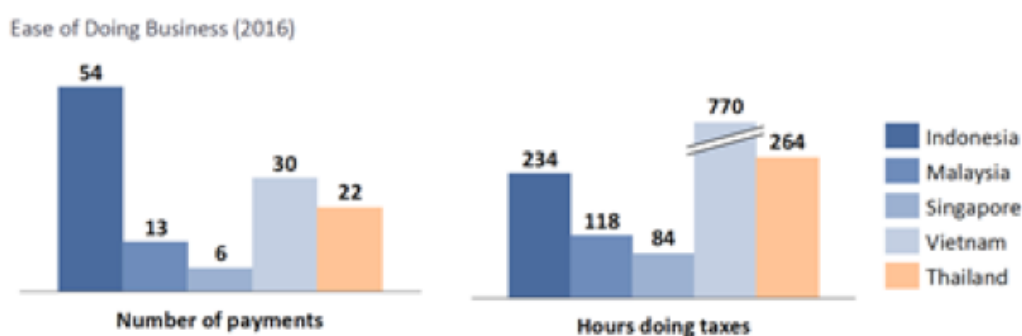
ภาพที่ 2.5: สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนสูงสุดของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียน ในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรม (ปี ค.ศ. 2016)



ที่มา: Athiphat 2016

2.2.9 เพราะฉะนั้น หากมองเฉพาะด้านการระดมพัสดุของภาษีอากร ประเทศไทยค่อนข้างมีความน่าสนใจต่อนักลงทุนอยู่แล้ว สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรของไทยในปัจจุบันทัดเทียมกับประเทศที่ให้สิทธิประโยชน์สูงสุดในภูมิภาคอาเซียน จึงไม่ได้มีความจำเป็นที่ไทยจะต้องเพิ่มสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรให้กับนักลงทุนมากไปกว่าที่เป็นอยู่ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ควรคำนึงถึงมากกว่าก็คือค่าใช้จ่ายทางภาษีด้านอื่นๆ (tax compliance cost) ซึ่งสะท้อนความยากง่ายในการปฏิบัติตามกฎของภาษี โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวของประเทศไทยถือว่าอยู่ในระดับที่สูงพอสมควรเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ภาพที่ 2.7 แสดงให้เห็นว่าสถานประกอบการในประเทศไทยจำเป็นต้องใช้เวลาถึง 264 ชั่วโมงในการดำเนินเรื่องภาษีอากรและต้องยื่นเอกสารภาษีถึง 22 ครั้ง ความยากลำบากในส่วนนี้ควรจะถูกแก้ไขเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยไม่ต้องเพิ่มสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร

ภาพที่ 2.6: ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎของภาษี (Tax Compliance Costs) ในประเทศไทย ค่อนข้างสูง



ที่มา: Athiphat 2016

2.3 ข้อเสนอการปฏิรูปภาษีไทยเพื่อสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

2.3.1 การขยายรายได้จากระบบภาษีเป็นเรื่องจำเป็นในการสร้างความมั่นคงให้ทางการคลัง เป้าหมายที่ควรคำนึงถึงไปพร้อมๆกับการขยายรายได้จากภาษีก็คือจะต้องหลีกเลี่ยงการสร้างภาระที่มากเกินไปให้กับประชาชนส่วนใหญ่ และควรจะทำให้การขยายรายได้ตอบเป้าหมายอื่นๆ เช่นเรื่องการส่งเสริมความเป็นธรรมไปด้วยในเวลาเดียวกัน

2.3.2 สำหรับภาษีเงินได้บุคคลนั้น แนวทางการปรับปรุงที่สำคัญก็คือการขยายฐานการจัดเก็บภาษีโดยการดึงประชาชนเข้าสู่ระบบภาษีให้มากขึ้น โดยรัฐบาลควรมุ่งพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะส่งเสริมการนำประชาชนเข้าสู่ระบบภาษี ลดความซับซ้อนของระบบภาษี นอกจากนี้ยังควรทบทวนสิทธิการลดหย่อนภาษีที่ในปัจจุบันที่ไม่ได้มีความจำเป็นต้องให้และยังเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มที่มีรายได้สูง ตัวอย่างเช่น สิทธิลดหย่อนภาษีของกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LMF) และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) โดยอาจพิจารณายกเลิกสิทธิประโยชน์จากการลงทุนใน LTF และสำหรับ RMF ซึ่งการยกเลิกสิทธิประโยชน์ทำได้ยากเนื่องจากเกี่ยวข้องกับการออมเพื่อเกษียณอายุ ก็อาจพิจารณาลดเพดานสูงสุดของการลดหย่อนแทน

- 2.3.3 การปรับปรุงระบบภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ยังสามารถเกิดขึ้นได้ผ่านการปรับปรุงการเก็บภาษีบนฐานทรัพย์สิน ตัวอย่างเช่น 1. ภาษีมรดก 2. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 3. ภาษีการโอนที่ดิน โดยภาษีบนฐานเหล่านี้ยังมีศักยภาพช่วยลดความเหลื่อมล้ำไปพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม ควรคำนึงว่าในความเป็นจริงการเก็บภาษีเหล่านี้อาจจะไม่สามารถเพิ่มรายได้ให้รัฐมากนัก การโอนมรดกเกิดขึ้นน้อยครั้งและมีโอกาสหลีกเลี่ยงภาษีได้ง่าย สำหรับภาษีที่ดินสิ่งปลูกสร้าง แม้ประเทศไทยจะมีการเสนอร่างพ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ไปแล้วแต่ก็ยังขาดความชัดเจนว่าเมื่อปฏิบัติจริงจะเป็นเช่นไร ทั้งนี้ เพื่อลดการคัดค้านภาษีดังกล่าว รัฐบาลอาจพิจารณาปรับปรุงภาษีที่เก็บกับที่ดินให้แยกจากที่เก็บกับสิ่งปลูกสร้าง และเลือกเก็บเฉพาะภาษีดิน หรือหากจะต้องเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างก็อาจเลือกเก็บเฉพาะบ้านที่มีราคาสูงมากเท่านั้น
- 2.3.4 เมื่อเทียบกับทางเลือกอื่นๆ ที่ได้เสนอไว้ข้างต้น การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นมากที่สุด โดยเฉพาะเมื่อในปัจจุบันอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยอยู่ในระดับที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับสากล การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นทางเลือกที่ง่ายและมีประสิทธิภาพในการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล แม้การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอาจไม่ได้ช่วยหนุนเสริมกับเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำได้ดีเท่ากับภาษีชนิดอื่นๆ แต่หากมีการนำเอารายได้ที่เพิ่มขึ้นผันไปเป็นรายจ่ายรัฐบาลที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ก็ยังมีประสิทธิภาพในการลดความเหลื่อมล้ำได้ รายละเอียดในประเด็นนี้จะถูกอภิปรายเพิ่มเติมในส่วนถัดไปของเอกสารนี้
- 2.3.5 อีกทางเลือกหนึ่งของการเสนอภาษีรูปแบบใหม่ ก็คือภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmarked tax) ที่สร้างความชัดเจนว่ารายได้จากภาษีจะถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด การพัฒนาภาษีลักษณะนี้สามารถนำมาใช้สื่อสารกับประชาชนได้อย่างชัดเจนถึงจุดประสงค์ของการเก็บภาษี ช่วยให้การใช้รายได้จากภาษีมีความโปร่งใสมากขึ้น นอกจากนี้ ยังอาจช่วยให้ประเด็นภาระค่าใช้จ่ายที่มีความสำคัญแต่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลน้อยได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง เช่น การอุดหนุนสื่อสาธารณะ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมีข้อเสียตรงที่เป็นกลไกที่ไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณของรัฐบาล ข้ามขั้นตอนการพิจารณาด้านงบประมาณโดยรัฐสภา ทำให้อาจตัดขาดจากการตรวจสอบและการสะท้อนเจตจำนงที่ชัดเจนและสม่าเสมอของประชาชน หากใช้ภาษีชนิดนี้ก็จะต้องมีการวางกลไกกำกับดูแลควบคุมการใช้จ่ายและระบบธรรมาภิบาลที่มีคุณภาพ โดยต้องสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับกลไกนี้
- 2.3.6 ข้อเสนอที่ควรพิจารณาคู่กันไปกับการขยายรายได้ภาษีก็คือข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการภาษีเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ควรมีการทบทวนการใช้มาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลและการให้สิทธิพิเศษทางภาษีของบีโอไอว่ามีความคุ้มค่าเพียงใด นอกจากนี้ยังควรพิจารณาให้การลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลในลักษณะที่เฉพาะเจาะจงไปที่เป้าหมายมากขึ้นพร้อมกับมีระบบประเมินผลในการบรรลุเป้าหมายอย่างสม่าเสมอ และรัฐบาลยังควรหันไปพัฒนาปัจจัยอื่นๆ ที่จะส่งผลต่อความสามารถทางการแข่งขันได้คุ้มค่ากว่ามาตรการภาษีเช่น การคุ้มครองสิทธิทางปัญญา การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การลงทุนเพื่อปรับปรุงผลิตภาพ และควรพยายามสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลและนิติบุคคล และสนับสนุนการร่วมมือทางการค้าระหว่างประเทศเพื่อให้เอื้อต่อการทำธุรกิจในประเทศ

- 2.3.7 สำหรับการใช้จ่ายมาตรการทางภาษีเพื่อกระตุ้นการเติบโตผ่านช่องทางเช่นการลงทุนมนุษย์ รัฐบาลสามารถให้แรงจูงใจในการลงทุนมนุษย์จากการช่วยยกเว้นภาษีสำหรับสถานศึกษา กองทุนพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา การช่วยลดหย่อนภาษีในกรณีการบริจาคเพื่อการศึกษา สำหรับการส่งเสริมการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยี รัฐบาลสามารถมีนโยบายช่วยลดหย่อนภาษีให้กับบริษัทที่ลงทุนกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ โดยขยายไปจากในปัจจุบันที่ค่าใช้จ่ายเพื่อวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีช่วยลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ รัฐบาลอาจให้บริษัทสามารถนำเงินปันผลจากการลงทุนมาลดหย่อนภาษีได้ รวมถึงให้นำเอาค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมพนักงานมาลดหย่อนภาษีได้เช่นกัน

2.4 ความท้าทาย

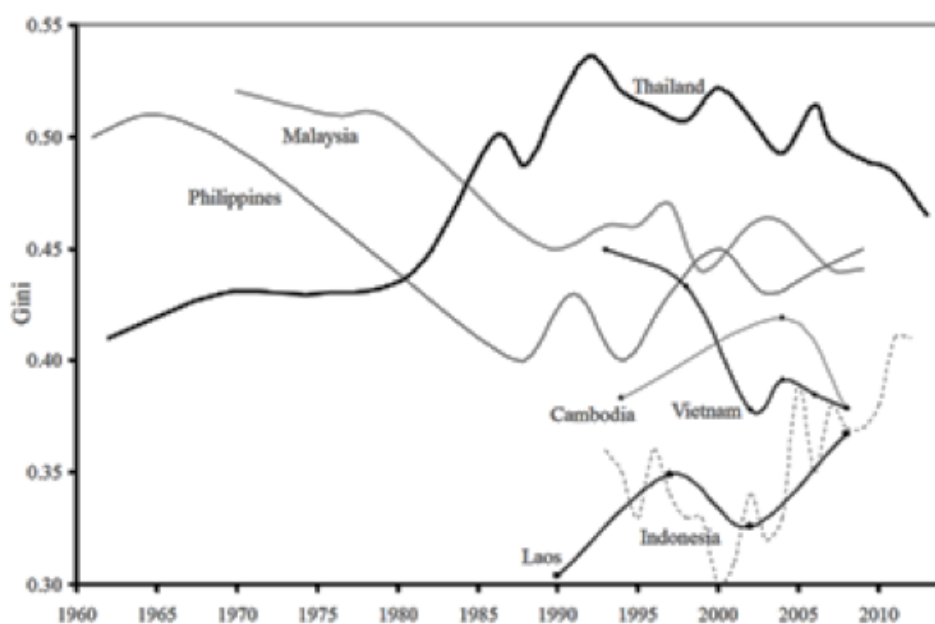
- 2.4.1 การเพิ่มอัตราภาษีและเริ่มภาษีชนิดใหม่ รวมไปถึงการยกเลิกสิทธิประโยชน์การลดหย่อนภาษีในกรณีต่างๆ ล้วนแต่เป็นสิ่งที่สื่อสารกับสังคมได้ยากและมีแนวโน้มสูงที่ต้องเผชิญกับแรงต่อต้าน จึงต้องมีการสื่อสารกับสังคมให้ชัดเจนเพื่อสร้างแรงผลักดันและการยอมรับกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ โดยจะต้องทำให้ภาคประชาสังคมเห็นถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง ต้องเสนอให้เห็นว่าการปฏิรูปภาษีเกี่ยวข้องกับการพัฒนาความเป็นอยู่ประชาชนให้ดีขึ้นอย่างไร ต้องสื่อสารให้เห็นปัญหาของระบบภาษีในปัจจุบันและเสนอถึงการเปลี่ยนแปลงว่าจะช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายใดบ้างได้อย่างไร หากสามารถเพิ่มความเต็มใจในการจ่ายภาษีกับสาธารณะชนได้ การปฏิรูปเพื่อเสริมสร้างรายได้ภาษีถึงจะเป็นไปได้
- 2.4.2 ความโปร่งใสทางการคลังเป็นสภาพที่สำคัญยิ่งที่ควรสร้างให้เกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการปฏิรูประบบภาษี ควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลทางการคลังที่เปิดเผยต่อสาธารณะ เช่น ฐานข้อมูลภาษีและข้อมูลการใช้จ่ายภาษีของรัฐบาล การเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้อาสาสมัครทราบได้ถึงรายรับที่ได้จากการจัดเก็บภาษีว่าถูกนำไปใช้อย่างไร และทราบได้ถึงการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่างๆ ว่าส่งผลต่อรายได้ขนาดไหน นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องมีการประเมินงบประมาณและมีเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนเห็นถึงประโยชน์ของภาษีที่ย้อนกลับมาจริง กระบวนการเหล่านี้จะมีส่วนสำคัญในการช่วยลดกระแสต่อต้านเมื่อมีการปรับเปลี่ยนระบบภาษี
- 2.4.3 การจะปรับเปลี่ยนระบบภาษีได้ยังขึ้นอยู่กับพลวัตทางการเมือง การต่อรองอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สิ่งสำคัญที่จะสามารถกระตุ้นให้สภาพเหล่านี้เอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนทั่วไปได้ก็คือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับระบบภาษี เช่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดเก็บภาษี และให้สามารถเข้าถึงข้อมูลภาษีเพื่อสอดส่องการจัดเก็บภาษี และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภาษีได้

3. การปฏิรูประบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

3.1.1 ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศไทย การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมาไม่ได้ช่วยให้ความเหลื่อมล้ำลดลงอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด การเติบโตที่รวดเร็วในอดีตเช่นในช่วงทศวรรษ 2520-30 กลับเป็นช่วงเวลาที่ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยเพิ่มขึ้น โดยดัชนีจีนิที่วัดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของประเทศไทยนั้นเพิ่มในช่วงดังกล่าวจนถึงระดับสูงสุดที่ 0.53 ในปี 2535 และแม้ว่าในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยจะมีความเหลื่อมล้ำลดลงบ้างเล็กน้อย โดยในปี 2555 ประเทศไทยมีดัชนีจีนิอยู่ที่ประมาณ 0.47 แต่ประเทศไทยก็ยังมีระดับความเหลื่อมล้ำสูงเมื่อเทียบกับสากล และสูงที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียน (ภาพที่ 3.1) นอกจากนี้ หากมองจากความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สิน (wealth inequality) ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินสูงที่สุดในโลก

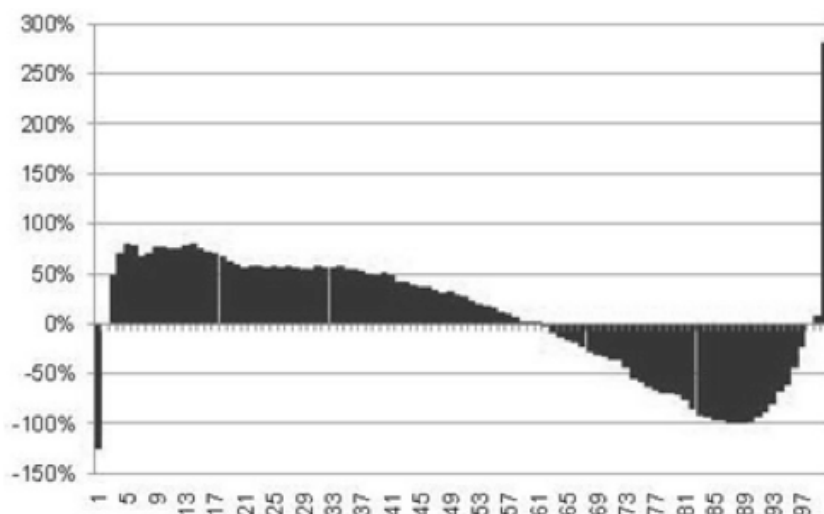
3.1.2 งานศึกษาความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร (Pasuk and Baker 2016) บรรยายถึงความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยไว้ว่ามีลักษณะสำคัญที่การกระจุกตัวของรายได้และทรัพย์สินอยู่กับคนที่ร่ำรวยที่สุด 1 เปอร์เซ็นต์ ในช่วงกว่าสามสิบปีที่ผ่านมา คนกลุ่มที่ร่ำรวยสูงสุด 1 เปอร์เซ็นต์ของสังคมไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นสูงกว่าอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยของรายได้ถึง 2.8 เท่า (ภาพที่ 3.2) และเมื่อพิจารณาจากแง่มุมของความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สิน ข้อมูลล่าสุดจากรายงานของธนาคารเครดิตสวิส ชี้ให้เห็นว่าคนที่ร่ำรวยที่สุด 1 เปอร์เซ็นต์ของประเทศไทยครอบครองทรัพย์สินถึงกว่า 58 เปอร์เซ็นต์ของประเทศ ลักษณะของความเหลื่อมล้ำที่ความมั่งคั่งกระจุกตัวที่คนที่ร่ำรวยที่สุด 1 เปอร์เซ็นต์เช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้นเป็นปัญหาของคนส่วนใหญ่ในสังคมที่ไม่ได้รับการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ อันจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองได้โดยง่าย

ภาพที่ 3.1: ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 1960 - 2010



ที่มา: Pasuk and Baker 2016

ภาพที่ 3.2: การเปลี่ยนแปลงของรายได้เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ย โดยเปอร์เซ็นต์ไทล์ ระหว่างปี ค.ศ. 1988 – 2011



ที่มา: Korbsak 2013

- 3.1.3 หากปราศจากซึ่งความพยายามอย่างยิ่งยวดในการจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความได้เปรียบในการแสวงหารายได้ของคนกลุ่มที่ร่ำรวยจากครอบครองสินทรัพย์ย่อมถูกสืบทอดต่อไปเรื่อยๆ ส่งผลให้ระยะห่างระหว่างคนกลุ่มนี้กับคนกลุ่มที่เหลือนั้นเพิ่มขึ้นต่อไป ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทยย่อมกลายไปเป็นปัญหาเรื้อรังที่สะท้อนความไม่เป็นธรรมในสังคมระหว่างคนร่ำรวยจำนวนน้อยที่มีโอกาสมากมายกับคนยากจนจำนวนมากที่ไม่สามารถมีโอกาสในชีวิตได้อย่างทัดเทียมโดยนโยบายสาธารณะของไทย เช่น นโยบายด้านการศึกษาที่ยังไม่ได้ส่งผลอย่างชัดเจนเท่าที่ควรในการลดความเหลื่อมล้ำ ความแตกต่างระหว่างคนรวยและคนจนในการเข้าถึงการศึกษาโดยเฉพาะในระดับมหาวิทยาลัย ยังคงเกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และส่งผลเสียให้กับความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ในสังคมไทย
- 3.1.4 การปฏิรูประบบภาษีของประเทศจะช่วยเปิดโอกาสในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ในหลากหลายหนทาง โครงสร้างภาษีแบบก้าวหน้าที่เก็บภาษีจากคนรวยเป็นสัดส่วนต่อรายได้มากกว่าที่เก็บจากคนจนมีความสามารถโดยตรงในการกระจายรายได้ การสนับสนุนให้ระบบภาษีไทยโดยรวมมีโครงสร้างแบบก้าวหน้ามากขึ้นย่อมช่วยลดเหลื่อมล้ำได้ สำหรับการเพิ่มภาษีจากรฐานเช่นทรัพย์สินนั้นถือเป็นการเก็บภาษีที่มีลักษณะโครงสร้างแบบก้าวหน้าในตนเอง เพราะกลุ่มคนที่สามารถครอบครองสินทรัพย์จำนวนมากได้นั้นก็มักจะเป็นกลุ่มคนที่ร่ำรวย ในขณะที่คนที่ยากจนนั้นมักจะไม่ค่อยมีโอกาสสะสมสินทรัพย์ได้

3.2 ระบบภาษีไทยกับปัญหาความเหลื่อมล้ำ

- 3.2.1 โครงสร้างโดยรวมของระบบภาษีไทยในปัจจุบันมีความสามารถอย่างจำกัดในการส่งเสริมความเท่าเทียมผ่านการกระจายรายได้ เพราะเมื่อจำแนกตามประเภทรายได้แล้วจะพบว่ารายได้ภาษีส่วนใหญ่ของประเทศไทยมาจากภาษีฐานการบริโภค รองลงมาเป็นภาษีฐานเงินได้ และรายได้จากภาษีฐานทรัพย์สินของไไทยนั้นถือว่าต่ำมาก ข้อมูลจากปี 2557 แสดงให้เห็นว่ารายได้จากภาษีฐานการบริโภคเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 57 ของรายได้ภาษีทั้งหมด รองลงมาเป็นรายได้จากภาษีฐานเงินได้ประมาณร้อยละ 42 ในขณะที่รายได้จากภาษีฐานทรัพย์สินอยู่ที่เพียงน้อยกว่าร้อยละ 1 (ตารางที่ 3.1) บทบาทที่สูงของภาษีฐานการบริโภคที่มีลักษณะแบบถดถอยเมื่อเทียบกับรายได้ ย่อมส่งผลให้โครงสร้างโดยรวมของระบบภาษีไทยขาดความก้าวหน้าไปด้วย

ตาราง 3.1: โครงสร้างรายได้ภาษีจำแนกตามประเภทของฐานภาษี (หน่วยล้านบาท)

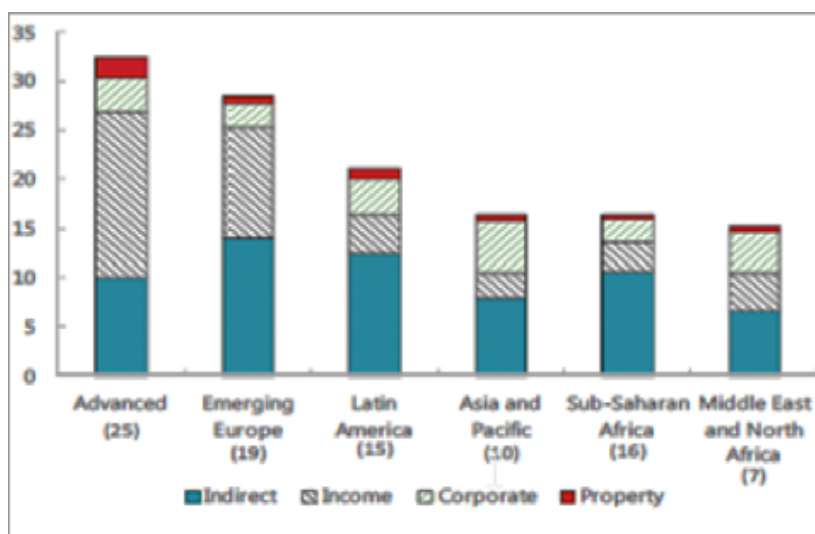
ภาษีทางตรง	ภาษีเงินได้	ภาษีเงินได้นิติบุคคล	570,118
		ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	280,945
		ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	102,165
		รวม	953,228
	ภาษีฐานทรัพย์สิน	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	25,077
		ภาษีบำรุงท้องที่	895
		รวม	25,972
ภาษีทางอ้อม	ภาษีฐานการบริโภค	ภาษีมูลค่าเพิ่ม	711,556
		ภาษีสรรพสามิต	382,047
		ภาษีศุลกากร	114,916
		ภาษีธุรกิจเฉพาะ	53,034
		อากรแสตมป์	11,663
		รวม	1,273,216

หมายเหตุ: เป็นข้อมูลในปีงบประมาณ 2557

ที่มา: ปณณ อนุอภิตรา 2559

- 3.2.2 เมื่อนำโครงสร้างรายได้ภาษีของไทยไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆแล้ว จะยังเห็นได้ถึงความจำกัดของระบบภาษีไทยในการส่งเสริมความเท่าเทียม รายได้จากฐานภาษีทรัพย์สินของไไทยถือว่าต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนาและค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD และหากใช้โครงสร้างภาษีของ OECD เพื่อเป็นตัวเปรียบเทียบ ก็ยังพบว่ารายได้จากภาษีเงินได้บุคคล (Personal Income Tax หรือ PIT) ของไทยก็อยู่ในระดับที่ต่ำเช่นกัน โครงสร้างรายได้ภาษีของไไทยมีลักษณะเดียวกับประเทศในกลุ่มเอเชียและแปซิฟิก คือพึ่งภาษีทางอ้อม (VAT และสรรพสามิต) และภาษีเงินได้นิติบุคคลมาก (ภาพที่ 3.3)

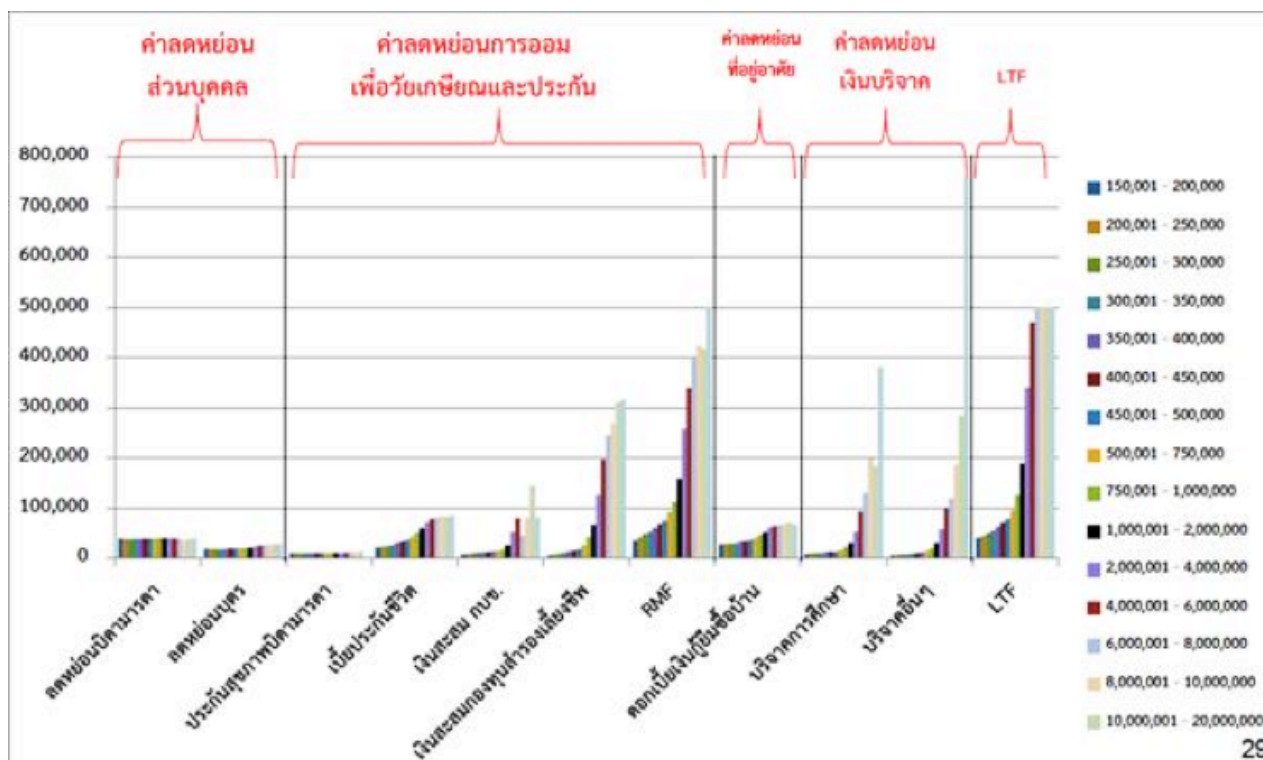
ภาพที่ 3.3: สัดส่วนรายได้ต่อ GDP แยกตามกลุ่มประเทศ



ที่มา: IMF 2014 (จาก สมชัย 2559)

- 3.2.3 เมื่อพิจารณาเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยซึ่งเป็นภาษีที่มีโครงสร้างอัตราแบบก้าวหน้า นั้น จะพบว่าระดับความก้าวหน้าของภาษิดังกล่าวถูกจำกัดด้วยปัญหาหลายประการ ในประการแรก โครงสร้างระดับขั้นของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดานั้น มีระดับเงินเดือนที่เริ่มต้นเสียภาษีที่ถูกปรับสูงขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ช่วงเงินเดือนของแต่ละระดับขั้นก็ขยับตัวสูงขึ้น ทำให้จำนวนคนที่อยู่ในขั้นที่ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงนั้นลดลง
- 3.2.4 ปัญหาสำคัญอีกประการที่จำกัดระดับความก้าวหน้าของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาคือช่องทางการลดหย่อนอันหลากหลายที่เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มที่มีรายได้สูงมากกว่ากลุ่มที่มีรายได้ต่ำ เช่น การลดหย่อนผ่านการลงทุนในกองทุน RMF และ LTF กลุ่มที่ใช้สิทธิลดหย่อนเหล่านี้มากกว่ากลุ่มอื่นๆ ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้สูง และการหักลดหย่อนภาษีผ่าน LTF ส่งผลอย่างชัดเจนในการลดทอนความก้าวหน้าของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภาพที่ 3.4 และตารางที่ 3.2) นอกจากนี้ แม้กระทั่งรายการการลดหย่อนที่กลุ่มที่มีรายได้ต่ำควรจะได้ผลประโยชน์ เช่น การลดหย่อนภาษีจากเงินได้ของชาวนา ท้ายที่สุดแล้วก็ได้ประโยชน์มักจะกลายเป็นกลุ่มนายทุนและเจ้าของที่ดิน

ภาพที่ 3.4: การใช้สิทธิหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยเฉลี่ยต่อคน



ที่มา: ชุมชนนโยบายด้านภาษี 2559

ตาราง 3.2: LTF กับความก้าวหน้าของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

เงินได้พึงประเมิน [1]	เงินได้สุทธิ [2]	ภาษีสะสมสูงสุดของชั้น [3]	Effective Tax rate กรณีไม่มี LTF [3]/[1]	เพดานของ LTF [1] x 15% แต่ไม่เกิน 5 แสนบาท [4]	เงินได้สุทธิหลังจากหัก LTF [2]-[4]	ภาษีสะสมสูงสุดของชั้นหลังจากหัก LTF [5]	Effective Tax Rate กรณีมี LTF [5]/[1]
240,000	150,000	-	0.0%	-	-	-	0.0%
390,000	300,000	7,500	1.9%	58,500	241,500	4,575	1.2%
590,000	500,000	27,500	4.7%	88,500	411,500	18,650	3.2%
840,000	750,000	65,000	7.7%	126,500	624,000	46,100	5.5%
1,090,000	1,000,000	115,000	10.6%	163,500	836,500	82,300	7.6%
2,090,000	2,000,000	365,000	17.5%	313,500	1,686,500	286,625	13.7%
4,090,000	4,000,000	965,000	23.6%	500,000	3,500,000	815,000	19.9%

ที่มา: ชุมชนนโยบายด้านภาษี 2559

- 3.2.5 อุปสรรคสำคัญอีกประการที่ส่งผลเสียทั้งกับการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีและความสามารถของภาษีในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ก็คือสภาพที่นโยบายการจัดเก็บภาษีของประเทศไทยมีลักษณะที่สลับซับซ้อนจนเกินไป สร้างช่องโหว่มากมายและทำให้เกิดโอกาสสำหรับการคอร์รัปชัน เช่น หากดูในรายละเอียดกฎหมายภาษีจะพบกว่ากฎหมายภาษีมีความซับซ้อนมาก ปัจจุบันมีกฎหมายภาษีรวมกันถึง 2,060 ฉบับ การลดความสลับซับซ้อนเหล่านี้จึงเป็นโจทย์ที่สำคัญมากสำหรับประเทศไทย
- 3.2.6 นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงด้วยว่าแง่มุมสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาษีเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ก็คือการหารายได้เพื่อขยายรายจ่ายด้านสวัสดิการของรัฐ การปรับปรุงด้านรายจ่ายจะช่วยให้นโยบายการคลังโดยรวมลดความเหลื่อมล้ำได้ดีขึ้น โดยในปัจจุบันเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศเช่น OECD แล้ว นโยบายการคลังโดยรวมของประเทศไทยมีบทบาทต่อการลดค่าสัมประสิทธิ์จีนิน้อยกว่าอย่างมาก งานศึกษาของ สมชัย จิตสุชน (2559) พบว่านโยบายด้านรายจ่ายของประเทศไทยนั้นส่งผลในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ดีกว่าด้านการเก็บภาษี และเมื่อคำนึงถึงบทบาทของรายจ่ายแล้ว การเพิ่มรายได้ภาษีก็ย่อมหมายถึงการเปิดโอกาสให้นโยบายรายจ่ายสามารถทำหน้าที่แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ดีขึ้นไปในเวลาเดียวกัน

3.3 ข้อเสนอการปฏิรูปภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

- 3.3.2 เป้าหมายการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำควรถูกพิจารณาไปพร้อมๆ กับเป้าหมายการเพิ่มรายได้จากภาษีเพื่อสร้างความมั่นคงทางการคลัง การปฏิรูปภาษีควรพิจารณาถึงช่องทางที่จะตอบเป้าหมายทั้งสองได้ในเวลาเดียวกันก่อน ซึ่งก็คือการสร้างรายได้เพิ่มเติมจากภาษีที่มีโครงสร้างแบบก้าวหน้า เช่น ภาษีฐานทรัพย์สินและความมั่งคั่ง ภาษีเงินได้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นตัวอย่างของภาษีฐานทรัพย์สินที่จะเข้ามามีบทบาทได้มากขึ้นในการตอบเป้าหมายสองประการพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม การออกแบบภาษีฐานทรัพย์สินเช่นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจำเป็นต้องระมัดระวังไม่ให้ไปสร้างภาระให้กับคนชั้นกลาง และยังคงคำนึงถึงความยากลำบากในการสื่อสารต่อสาธารณะเพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิด
- 3.3.3 อีกช่องทางสำคัญที่ควรพิจารณาก็คือการลดความซับซ้อนในระบบภาษีและการลดการลดหย่อนที่ไม่จำเป็น ซึ่งจะช่วยตอบเป้าหมายทั้งการลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มประสิทธิภาพในการเก็บภาษี ความซับซ้อนในระบบภาษีในปัจจุบันเปิดทางให้ผู้ที่มีรายได้มากได้เปรียบในการแสวงหาหนทางลดหรือหลีกเลี่ยงภาระภาษีของตนเองได้ ความซับซ้อนที่มีอยู่มากของภาษีเช่นภาษีเงินได้บุคคลจึงควรถูกแก้ไขให้ลดลง นอกจากนี้ ดังเช่นที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่แล้ว การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากการลงทุนใน LTF และ RMF นั้นถือเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำที่อาจไม่ได้จำเป็นอีกต่อไป จึงต้องมีการพิจารณายกเลิกหรือลดสิทธิประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนเหล่านี้
- 3.3.4 ภาษีกำไรจากการขายหลักทรัพย์ (capital gain tax) เป็นอีกทางเลือกที่น่าสนใจเนื่องจากกลุ่มคนที่มียาได้จากกำไรจากการขายหลักทรัพย์มักเป็นกลุ่มคนที่มีฐานะดี ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์อยู่ประมาณ 2 ล้านบัญชี ทั้งหมดนี้ได้รับการยกเว้นภาษีทั้งหมด และรายได้จากเงินปันผลก็ไม่ได้นำไปรวมกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่การเริ่มเก็บภาษีในลักษณะนี้ต้องทำอย่างระมัดระวังและต้องทำการศึกษาลักษณะให้ชัดเจนก่อนนำมาใช้จริง โดยเฉพาะด้านผลกระทบต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุนซึ่งเกิดขึ้นได้ง่าย นอกจากนี้ต้องสร้างเงื่อนไขยกเว้นให้กับการลงทุนบางรูปแบบเช่นการลงทุนระยะยาว โดยอาจเก็บจากส่วนของการทำธุรกรรมซื้อขายเป็นหลัก

- 3.3.5 เมื่อคำนึงถึงโอกาสในการขยายรายจ่ายด้านสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ รัฐบาลควรมุ่งขยายฐานภาษีเพื่อดึงคนเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น โดยเฉพาะการดึงคนเข้าสู่ระบบภาษีเงินได้ซึ่งมีโครงสร้างอัตราแบบก้าวหน้า นอกจากนี้อีกช่องทางที่จะมีศักยภาพมากในการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาลเพื่อมาใช้จ่ายด้านสวัสดิการก็คือการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ แม้พิจารณาเปรียบเทียบกับรายได้แล้วภาษีมูลค่าเพิ่มจะมีลักษณะแบบถดถอย แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับการบริโภคแล้วภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยกลับมีลักษณะแบบก้าวหน้า คือคนรวยจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นสัดส่วนต่อการบริโภคมากกว่าคนจน นอกจากนี้หากพิจารณาถึงผลที่ตามมาด้านรายจ่ายแล้วรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มก็จะมีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำได้มากขึ้น (สมชัย 2559) อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงหากจะเชื่อมโยงการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มกับการลดความเหลื่อมล้ำก็จะต้องมีการปรับโครงสร้างรายจ่ายภาครัฐให้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้ดีขึ้น
- 3.3.6 สุดท้าย ควรกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระบบการคลังมากขึ้น การให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการเก็บภาษีและใช้จ่ายทางสวัสดิการจะช่วยสร้างระบบการคลังที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยลดแรงต้านทานในระดับประเทศต่อการปฏิรูปภาษีเพื่อกระจายรายได้ได้ แนวทางการปฏิรูปภาษีเพื่อหนุนเสริมการกระจายอำนาจจะได้รับการอภิปรายในส่วนถัดไปของเอกสารนี้

3.4 ความท้าทาย

- 3.4.2 ความท้าทายสำคัญประการแรกที่ควรคำนึงคือ ความเป็นไปได้ที่การเพิ่มบทบาทภาษีเช่นภาษีจากฐานทรัพย์สินและความมั่งคั่ง รวมทั้งการเพิ่มอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล จะถูกจำกัดด้วยโอกาสการเคลื่อนย้ายของทรัพย์สินและแรงงานไปสู่ประเทศอื่นที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า โดยผู้ที่ครอบครองทรัพย์สินมูลค่าสูงย่อมมีความสามารถในการโอนย้ายทรัพย์สินของตนเองเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี นอกจากนี้การปฏิรูปภาษี เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ยังถูกจำกัดด้วยแนวโน้มที่การลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลกำลังเกิดขึ้นทั่วโลก อันเป็นผลมาจากการแข่งขันระหว่างหลายๆ ประเทศในการดึงดูดบุคลากรและแรงงานทักษะสูงเข้าสู่ประเทศของตน ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านจึงควรแสวงหาความร่วมมือเพื่อป้องกันการแข่งขันกันลดอัตราภาษีดังกล่าว
- 3.4.3 ความท้าทายสำคัญอีกประการของการปฏิรูปภาษีเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ คือข้อจำกัดจากโครงสร้างทางการเมือง ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมักจะถ่ายทอดไปสู่ความเหลื่อมล้ำของอำนาจทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย ส่งผลให้นโยบายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นได้ยากในกรณีของประเทศไทย ผู้ที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมีอำนาจกับสถาบันทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมเสมอมา และสามารถมีช่องทางในการแผ่อิทธิพลให้นโยบายที่เกิดขึ้นนั้นช่วยปกป้องประโยชน์ให้กับตนเอง การจะปฏิรูประบบภาษีเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้สำเร็จจึงเป็นเรื่องที่ใหญ่กว่าแค่เรื่องของภาษี แต่จะต้องคำนึงถึงการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองเพื่อส่งเสริมช่องทางให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีอิทธิพลกับอำนาจทางการเมืองและการกำหนดนโยบายได้ และจะต้องคำนึงถึงการปฏิรูปองค์กรต่างๆ ทั้งที่ออกแบบนโยบายภาษี บริหารการเก็บภาษี และจัดสรรรายได้จากภาษี เพื่อให้ตอบสนองกับเป้าหมายเดียวกันนี้

4. การปฏิรูประบบภาษีเพื่อส่งเสริมกระบวนการกระจายอำนาจ

- 4.1.1 การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยพัฒนาความสามารถของนโยบายสาธารณะไทยในการตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น การกระจายอำนาจช่วยพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความได้เปรียบในด้านข้อมูลความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรทรัพยากรไปกับกิจกรรมที่มีความสำคัญได้ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในเขตพื้นที่ของตนยังทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และสามารถตอบสนองต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของรัฐบาลท้องถิ่นได้โดยการเลือกถิ่นที่อยู่ (voting by feet) เป็นต้น
- 4.1.2 การปฏิรูประบบภาษีจะช่วยหนุนเสริมกระบวนการกระจายอำนาจได้หลายหนทาง การกระจายอำนาจการเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำข้อได้เปรียบด้านข้อมูลของประชาชนในพื้นที่มาทำให้เกิดประโยชน์ ด้วยสามารถเข้าถึงฐานรายได้และภาษีบางประเภทได้ดีกว่ารัฐบาลส่วนกลางโดยเฉพาะฐานภาษีที่ยึดติดกับพื้นที่ เช่น ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
- 4.1.3 นอกจากนี้การกระจายอำนาจด้านภาษียังเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการคลังโดยรวม ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้เกิดแนวทางปฏิบัติใหม่ในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพราะการกระจายอำนาจทางการคลังจะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดต้นทุนในการผลิตและการให้บริการสาธารณะ และสนับสนุนให้เกิดการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ในการประหยัดงบประมาณ
- 4.1.4 แต่กระนั้น การกระจายอำนาจก็เป็นกระบวนการที่ประกอบไปด้วยหลากหลายแง่มุมที่ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่ผ่านมาในประเทศไทยพยายามตอบโจทย์ในการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถพึ่งตนเองได้และมีอิสระทางการคลัง แต่ยังคงมีความพยายามในการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นตัวแทนประชาชนในพื้นที่และเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเสริมสร้างธรรมาภิบาลและคุณภาพของการบริการในพื้นที่ นอกจากนี้การปฏิรูปภาษีเพื่อหนุนเสริมการกระจายอำนาจยังต้องคำนึงถึงเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ โดยจะต้องรักษาความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นที่มีระดับความเป็นอยู่และความต้องการที่แตกต่างกัน

4.2 สถานการณ์ของระบบภาษีกับการกระจายอำนาจ

- 4.2.1 ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา หลังจากที่เราเริ่มการกระจายอำนาจประเทศไทย รัฐบาลได้มีการถ่ายเทภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วถึงร้อยละ 75 ของภารกิจทั้งหมด โดยภารกิจที่ยังไม่ได้โอนถ่ายส่วนใหญ่จะเป็นด้านการศึกษาและสาธารณสุขเป็นสำคัญ พร้อมกันกับการถ่ายโอนภารกิจนี้ สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลนั้นสูงขึ้นเช่นกัน จากร้อยละ 13 ของรายได้ของรัฐบาลทั้งหมดในปี 2543 เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 20.68 ในปี 2544 และร้อยละ 27.27 ในปี 2556 (ภาพที่ 4.1)

4.2.2 อย่างไรก็ตาม รายได้ที่ท้องถิ่นได้รับส่วนใหญ่ยังเป็นรายได้ที่มาจากภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุน ในขณะที่รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองยังคงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้รวมถึงเงินอุดหนุนกลับคิดเป็นร้อยละ 85 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด สถานะเช่นนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดอิสระในการดำเนินนโยบายด้วยตัวเอง เพราะยังต้องพึ่งพางบประมาณที่ทางรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดสรร

ภาพที่ 4.1: รายได้ของอปท. จำแนกตามแหล่งที่มา ปีงบประมาณ 2549-2558 (หน่วย: ล้านบาท)

ประเภทรายได้	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
1. รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	29,110.41	32,021.45	35,223.60	38,745.96	29,110.41	38,745.96	46,529.72	50,281.54	56,306.25	61,458.00
(สัดส่วนร้อยละ)	(8.90)	(8.96)	(9.35)	(9.35)	(8.54)	(8.99)	(8.78)	(8.78)	(9.04)	(9.51)
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	110,189.59	120,728.70	128,676.40	140,679.27	126,589.59	148,109.04	175,457.28	187,988.46	203,818.75	218,222.00
(สัดส่วนร้อยละ)	(33.69)	(33.78)	(34.16)	(33.95)	(37.12)	(34.34)	(33.10)	(32.83)	(32.74)	(33.76)
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	61,800.00	65,300.00	65,000.00	71,900.00	45,400.00	70,500.00	86,900.00	97,900.00	109,000.00	109,000.00
(สัดส่วนร้อยละ)	(18.89)	(18.27)	(17.25)	(17.35)	(13.31)	(16.35)	(16.40)	(17.10)	(17.51)	(16.86)
4. เงินอุดหนุน	126,013.00	139,374.00	147,840.00	163,057.00	139,895.18	173,900.00	221,091.79	236,500.00	253,500.00	257,663.78
(สัดส่วนร้อยละ)	(38.52)	(38.99)	(39.24)	(39.35)	(41.03)	(40.32)	(41.72)	(40.30)	(40.71)	(39.86)
รวมรายได้ท้องถิ่นทั้งสิ้น	327,113.00	357,424.15	376,740.00	414,382.23	340,995.18	431,255.00	529,978.79	572,670.00	622,625.00	646,343.78
(สัดส่วนร้อยละ)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)
รายได้รัฐบาล	1,360,000.00	1,420,000.00	1,495,000.00	1,604,640.00	1,350,000.00	1,650,000.00	1,980,000.00	2,100,000.00	2,275,000.00	2,325,000.00
สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล	24.05	25.17	25.20	25.82	25.26	26.14	26.77	27.27	27.37	27.80

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จาก ดวงมณี 2559)

4.2.3 อีกสภาพทางการคลังที่ควรคำนึงถึงก็คือในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกู้ยืมมากขึ้นเรื่อยๆ โดยในระยะหลังแหล่งเงินกู้ของท้องถิ่นจะมาจากธนาคารเฉพาะกิจของรัฐบาล แม้ว่าในปัจจุบันสัดส่วนหนี้ท้องถิ่นถือว่าน้อยเมื่อเทียบกับจีดีพีของประเทศไทย แต่หากในอนาคตมีการกู้ยืมมากขึ้นตัวเลขนี้ก็จะสูงขึ้น นำมาซึ่งความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมกำกับดูแลการกู้เงินของท้องถิ่น

4.2.4 สภาพสำคัญที่ควรคำนึงถึงเกี่ยวกับกระบวนการกระจายอำนาจโดยรวม ก็คือกระบวนการที่ผ่านมา มักเน้นไปในเรื่องของการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณมากกว่าบุคลากร จำนวนข้าราชการส่วนกลางที่โอนไปสู่ท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีเพียงประมาณ 10,000 คน การถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณที่เกิดขึ้นจึงยังไม่ได้เต็มประสิทธิภาพของการให้บริการที่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นเท่าไรนัก

4.2.5 นอกจากนี้ การกระจายอำนาจการคลังยังเป็นเรื่องที่ซับซ้อนที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมตลอดจนความเสี่ยงในด้านต่างๆ อาทิ เช่น ความท้าทายในการจัดการเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลซึ่งจะเกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณใหม่ระหว่างรัฐบาลและอปท. โดยที่ผ่านมารัฐบาลกลางต้องการรักษาความสามารถในการดำเนินนโยบายเพื่อให้ตอบสนองปัญหาเศรษฐกิจมหภาคได้อย่างทันทั่วถึง และยังไม่มั่นใจในความสามารถของอปท.ในการใช้เครื่องมือทางการคลัง ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลกลางยังไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังเท่าไรนัก

4.3 ข้อเสนอการปฏิรูประบบภาษีเพื่อส่งเสริมกระบวนการกระจายอำนาจ

- 4.3.1 ควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อความสามารถในการบริหารจัดการด้านการคลังของท้องถิ่น เช่น สร้างความยืดหยุ่นให้การกำกับฐานภาษีและการกำหนดภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อสนับสนุนให้อปท.ได้อาศัยสภาพทางเศรษฐกิจและสวัสดิการของประชาชนในพื้นที่เป็นตัวชี้้นำในการพัฒนาศักยภาพทางการคลัง และเพื่อสร้างรายได้ใหม่ๆ ให้กับอปท. และยังคงส่งเสริมให้มีแนวทางการพัฒนาและจัดการเมืองแบบใหม่ๆ เพื่อสร้างรายได้พิเศษเฉพาะในพื้นที่เพื่อสร้างแรงจูงใจและความรับผิดชอบของการจัดหารายได้ระหว่างผู้บริหารและประชาชนในพื้นที่
- 4.3.2 ในการจัดสรรงบประมาณรายได้ให้กับอปท.ผ่านรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางควรจัดสรรงบประมาณไปตามจุดประสงค์ที่แท้จริงที่ผูกโยงกับการทำนโยบายสาธารณะด้านต่างๆ ของอปท. และควรลดจำนวนของเงินอุดหนุนโดยรัฐบาล เพื่อเสริมสร้างความเป็นอิสระในการทำงานให้กับอปท.และยังต้องสร้างความโปร่งใสในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้อปท. โดยรัฐบาลกลางควรหันไปส่งเสริมให้อปท. มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองแทนที่การให้เงินอุดหนุน เพราะจะทำให้อปท. มีอิสระในการบริหารจัดการและพัฒนาศักยภาพของตนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และที่สำคัญคือยังช่วยลดการแทรกแซงจากภาคการเมืองอีกด้วย
- 4.3.3 ในการเพิ่มรายรับให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางที่จะนำมาพัฒนารายได้เพิ่มเติมให้กับอปท.ในอนาคตคือการปรับโครงสร้างรายได้ใหม่โดยการให้อปท.มีบทบาทในการเก็บและแบ่งรายได้จากภาษีรูปแบบใหม่ๆ เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีการอยู่อาศัยที่สะท้อนการใช้สินค้าสาธารณะในพื้นที่ ภาษีสรรพสามิตหรือค่าธรรมเนียมบริการที่สะท้อนการใช้สาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยอาจไม่จำเป็นต้องแบ่งรายได้ที่เก็บจากภาษีเหล่านี้เต็มสัดส่วนและต้องคำนึงถึงต้นทุนการจัดเก็บว่าจะต้องไม่สูงเกินไป
- 4.3.4 อย่างไรก็ตาม การเพิ่มฐานรายได้และภาษีใหม่ในท้องถิ่นต้องสัมพันธ์กับภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน โดยต้องเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสียภาษีเพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ซึ่งจะช่วยกำกับบทบาท และเสริมสร้างความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการจัดสรรการบริการสาธารณะของอปท. นอกจากนี้ควรมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาฐานข้อมูลและบุคลากรในการสนับสนุนการบริหารจัดการระบบการเงินการคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ
- 4.3.5 การพัฒนาระบบภาษีเพื่อช่วยส่งเสริมการกระจายอำนาจ ควรเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจด้านอื่นๆ เช่นการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่น การกำหนดรายละเอียดให้เกิดความชัดเจนในการจำแนกและถ่ายโอนภารกิจ การสร้างระบบพี่เลี้ยงและระบบการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในการจัดระบบหน้าที่ให้กับอปท. ควรพัฒนาให้อปท.มีความเป็นเจ้าของการบริการสาธารณะต่างๆ และจัดระบบการมอบหมายงานให้อปท.ปฏิบัติแทนรัฐบาลกลาง เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีรูปแบบในการจัดการบริการสาธารณะที่หลากหลายและตอบโจทย์ความต้องการในพื้นที่ โดยอปท.อาจร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ได้ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นจะทำให้ต้นทุนการให้บริการต่างๆ ลดลง และจะช่วยเพิ่มความสามารถให้ท้องถิ่นเล็กๆ สามารถจัดหาบริการที่หลากหลายได้

4.4 ความท้าทาย

- 4.4.1 การปฏิรูปภาษีเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจเป็นเพียงแค่ปัจจัยหนึ่งที่จะหนุนเสริมการกระจายอำนาจได้ การจะกระจายอำนาจให้ประสบความสำเร็จได้ยังต้องอาศัยปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญอีกหลายประการ โดยเฉพาะการสร้างแรงผลักดันจากฝ่ายการเมืองและการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการ
- 4.4.2 การกระจายอำนาจเป็นเรื่องนโยบายระดับประเทศที่ต้องอาศัยแรงผลักดันที่มั่นคงและจริงจังจากฝ่ายการเมือง นับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมาแทบไม่มีแรงขับเคลื่อนใหม่ในเชิงนโยบายเกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ อีกทั้งการกำหนดการกระจายอำนาจยังมีลักษณะเป็นการประนีประนอมระหว่างนักการเมืองระดับชาติ ท้องถิ่นและข้าราชการมากกว่าเป็นการบังคับ กรอบการทำงานของอปท. จึงไม่มีลักษณะสำคัญที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ยกตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการควบคุมอปท. จึงต้องพยายามสร้างแรงสนับสนุนการกระจายอำนาจจากภาคการเมือง
- 4.4.3 ความซับซ้อนของระบบราชการที่มีลักษณะแบ่งโครงสร้างทางการปกครองเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการจัดสรรและการถ่ายโอนภารกิจเนื่องด้วยโครงสร้างของระบบราชการส่วนภูมิภาคที่ยังทับซ้อนกับส่วนท้องถิ่น งานของระบบส่วนราชการกลางหลายประเภทที่มีผลต่อการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยิ่งทำให้โครงสร้างทางระบบราชการมีความซับซ้อนมากขึ้น ตัวอย่างเช่น มีหลายกรมที่แท้จริงแล้วควรถูกยกเลิกเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่น ด้วยปัจจัยเหล่านี้ทำให้ระบบราชการไทยมีการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางและส่วนภูมิภาคมากกว่ากระจายออกสู่ท้องถิ่น เป็นสาเหตุที่ทำให้การปรับปรุงโครงสร้าง การถ่ายโอนงบประมาณ ภารกิจ และบุคลากร ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- 4.4.4 การกระจายอำนาจจะประสบผลสำเร็จได้จึงต้องมีการเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการเพื่อแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจนและเหมาะสมระหว่างการปกครองส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น โดยกำหนดให้ส่วนกลางเป็นต้นคิดระบบ วางยุทธศาสตร์ กำหนดมาตรฐานการบริการ ส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดการบริการสาธารณะในขณะที่ส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ประสานโดยเน้นให้การกำหนดกิจกรรมหรือภารกิจขับเคลื่อนมาจากฐานพื้นที่มากกว่าฐานของกรม และไม่ต้องตรากฎหมายเพื่อระบุหน้าที่หรืออำนาจของแต่ละส่วนการปกครอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความสัมพันธ์ในการดำเนินงานที่สามารถตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงและแตกต่างของแต่ละพื้นที่ได้

5. การปฏิรูประบบภาษีเพื่อความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

- 5.1.1. ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ และไม่เพียงแต่ภัยธรรมชาติเท่านั้นที่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศไทย ภาวะโลกร้อนซึ่งนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศก็มีผลกระทบอย่างมากต่อสังคมและเศรษฐกิจไทยในระยะยาว แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอด แต่กลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมักไม่ได้สร้างต้นทุนกับผู้ก่อปัญหาโดยตรง หากแต่กระทบต่อสังคมโดยรวม จึงมีประเด็นที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้ผู้ที่ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ตระหนัก และมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อปัญหาเหล่านี้
- 5.1.2. มาตรการทางภาษี เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะจะช่วยปรับต้นทุนที่เกิดกับผู้สร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมให้สะท้อนต้นทุนที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงกับสังคมโดยรวมได้ และทำให้ผู้ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และหาวิธีการต่างๆ ที่จะนำมาซึ่งการลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม มาตรการทางภาษีเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในหลายประเทศทั่วโลก ไม่เพียงแต่เฉพาะในประเทศกลุ่มพัฒนาแล้ว ประเทศในกลุ่มอาเซียน เช่น เวียดนาม มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ก็มีการใช้มาตรการภาษีหรือเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการปล่อยมลพิษต่างๆ
- 5.1.3. หากมองในแง่มุมมองสาธารณะ มาตรการทางภาษีจะทำให้ผู้ประกอบการต้องคำนึงถึงการปล่อยมลพิษ เนื่องจากภาษีดังกล่าวจะไปเพิ่มต้นทุนของผู้ประกอบการ ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยการลดการปล่อยมลพิษ ในระยะสั้นผู้ประกอบการอาจให้ความสำคัญในการควบคุมการปล่อยมลพิษมากขึ้น และในระยะยาวผู้ประกอบการจะเสาะหาเทคโนโลยีใหม่ๆ ซึ่งทำให้มีมลพิษจากกระบวนการการผลิตน้อยลง จึงกล่าวได้ว่ามาตรการทางภาษีเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดและยั่งยืนในระยะยาว นอกจากนี้ มาตรการทางภาษียังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ถูกใช้อย่างกว้างขวางในการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน ผ่านการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และยังสามารถเป็นแหล่งรายได้ให้แก่รัฐบาลเพื่อนำไปพัฒนาประเทศต่อไปได้

5.2 สถานการณ์ของภาษีด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

- 5.2.1 ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้มีความพยายามในการเสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นตัวกฎหมายแม่บทที่จะทำให้การออกมาตรการทางภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อมสามารถเป็นไปได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุม โดยเสนอให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการกำกับนโยบายการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม” และมี “กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม” อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่สามารถผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้สำเร็จ เนื่องจากยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอจากหลากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งข้าราชการ นักการเมือง รวมไปถึงภาคประชาสังคม
- 5.2.2 ในปัจจุบันประเทศไทยจึงยังไม่ได้มีมาตรการทางภาษีที่จะใช้จัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง จะมีก็เพียงมาตรการทางภาษีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในทางอ้อม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นในรูปแบบของค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือค่าบริการในการกำจัดมลพิษ เช่น ค่าภาคหลวง ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย การเก็บค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

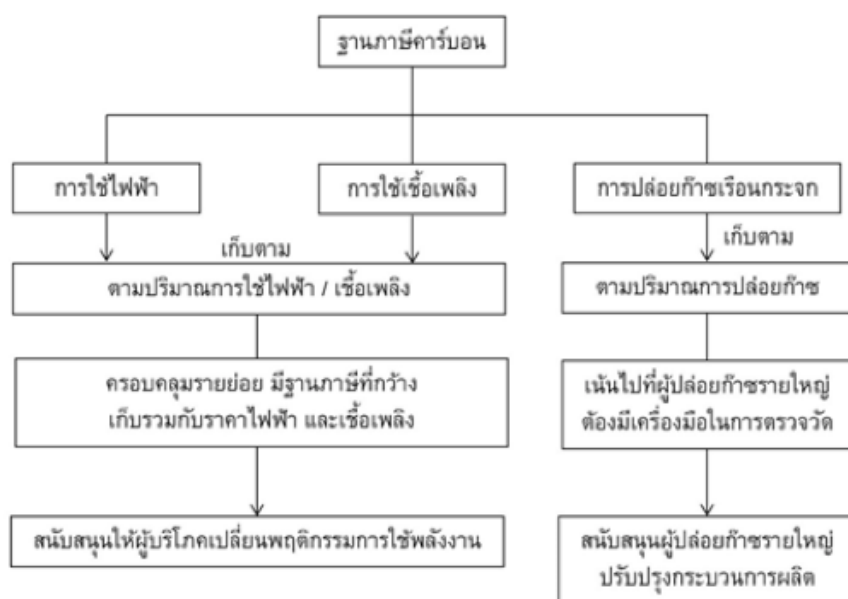
5.3 ข้อเสนอการปฏิรูปภาษีเพื่อความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

- 5.3.1 ประเทศไทยยังมีโอกาสอีกมากมายให้พัฒนามาตรการทางภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อมได้ มาตรการในสองรูปแบบ ประกอบไปด้วย 1) การเก็บภาษีคาร์บอนเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และ 2) การปฏิรูปภาษีด้านมลพิษ ต่างก็เป็นมาตรการที่ประเทศไทยมีความพร้อมในการพัฒนาเพื่อนำไปใช้

ภาษีคาร์บอนเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

- 5.3.2 ปัจจุบันภาษีคาร์บอนมีการนำไปปฏิบัติใช้จริงในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ฟินแลนด์ สวีเดน สหราชอาณาจักร และแคนาดา เป็นต้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นการเก็บจากฐานการใช้พลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ส่งผลให้ในประเทศที่นำมาตรการนี้มาใช้มีการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลลดลง และมีการพัฒนาพลังงานทางเลือกมากขึ้น
- 5.3.3 การนำภาษีคาร์บอนมาปฏิบัติใช้ในประเทศไทยจะสามารถแบ่งฐานภาษีออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ ฐานภาษีจากการใช้เชื้อเพลิง (carbon content tax) ฐานภาษีจากการใช้ไฟฟ้า (energy usage tax) และฐานภาษีจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรง (carbon emission tax) การใช้ฐานภาษีจากการใช้เชื้อเพลิงและจากการใช้ไฟฟ้ามีข้อดี 2 ประการ ประการแรกคือฐานภาษีเหล่านี้มีต้นทุนในการจัดเก็บน้อยเนื่องจากสามารถเก็บภาษีดังกล่าวรวมกับค่าพลังงานเชื้อเพลิงและค่าไฟฟ้าได้เลย และประการที่สองคือการใช้เชื้อเพลิงและไฟฟ้าความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำและมีฐานผู้ใช้ที่กว้าง ดังนั้นการจัดเก็บภาษีก็จะมีประสิทธิภาพ และทำให้ผลของภาษีตกไปที่ผู้บริโภคจริงจนกระตุ้นให้ผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ในขณะที่การเก็บภาษีจากฐานภาษีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยตรงจะมีต้นทุนในการเก็บภาษีที่สูงกว่า เนื่องจากต้องมีระบบการตรวจสอบปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยออกมา นอกจากนี้ยังอาจจะไม่ครอบคลุมผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายย่อย
- 5.3.4 หากมีการเก็บภาษีคาร์บอนจากฐานภาษีทั้ง 3 ฐานข้างต้น จะช่วยสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลได้ประมาณ 48,000 ล้านบาทต่อปี โดยรายได้เหล่านี้จะถูกเก็บเข้ากองทุนภาษีคาร์บอนเพื่อนำไปบรรเทาภาระทางภาษีคาร์บอนให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและธุรกิจ SMEs เพื่อความครอบคลุมและเป็นธรรม และนอกจากจะช่วยสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลแล้ว ภาษีดังกล่าวยังช่วยส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ โดยส่งเสริมภาพลักษณ์ของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้นเมื่อทำการค้ากับประเทศที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวด และยังสามารถทำให้ประเทศไทยขอรับเงินสนับสนุนด้านเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย ซึ่งในระยะยาวประเทศไทยจะสามารถเป็นผู้นำทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในกลุ่มอาเซียนได้จากการผลิตสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ภาพที่ 5.1: แนวทางการจัดเก็บภาษีคาร์บอน



- 5.3.5 หากจะให้ภาษีคาร์บอนถูกจัดเก็บอย่างเท่าเทียม ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะต้องเสียภาษีในอัตราที่เท่ากัน ซึ่งภาษีนี้อาจช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้หาวิธีในการที่จะปล่อยก๊าซลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการลงทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตาม ภาษีดังกล่าวมีแนวโน้มจะทำให้ราคาของสินค้าและบริการสูงขึ้น เนื่องจากผู้ผลิตจะสามารถผลักภาระทางภาษีไปสู่ผู้บริโภคได้ สำหรับผู้ผลิตที่ไม่สามารถผลักภาระดังกล่าวหรือหาเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้ ก็อาจจะต้องประสบภาวะขาดทุนหรือมีความเสียหายเกี่ยวกับการส่งออกสินค้า ดังนั้นหากจะจัดเก็บภาษีคาร์บอน รัฐบาลควรหามาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบไปพร้อมกัน นอกเหนือจากนี้ยังต้องพิจารณาว่าตลาดสินค้าและบริการในลักษณะที่แตกต่างกัน ก็อาจได้รับผลกระทบจากภาษีคาร์บอนที่แตกต่างกัน จึงอาจต้องพิจารณาลดหรืองดภาษีคาร์บอนในบางตลาด

การปฏิรูปภาษีด้านมลพิษ

- 5.3.6 ข้อเสนอการปฏิรูปภาษีส่วนนี้จะเน้นไปที่การจัดการมลพิษ และขยะ ซึ่งเป็นปัญหาที่อยู่คู่ประเทศไทยมายาวนาน โดยเฉพาะในปัจจุบันประเทศไทยมีการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และติด 1 ใน 5 ประเทศที่ทิ้งถุงพลาสติกลงมหาสมุทรมากที่สุด ที่ผ่านมามาประเทศไทยได้ใช้นโยบายการรณรงค์เป็นจำนวนมากแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จึงต้องนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
- 5.3.7 มีหลายประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ประสบความสำเร็จในการใช้มาตรการทางภาษีมาใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษอุตสาหกรรม เช่น ประเทศมาเลเซียได้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยน้ำเสียในปี ค.ศ. 1978 ทำให้ในปัจจุบันมลพิษทางน้ำจากโรงงานลดลงอย่างมาก โดยค่า BOD ที่ใช้สำหรับวัดมลพิษทางน้ำ ลดลงถึงร้อยละ 99.7 ภายในระยะเวลา 5 ปี หลังจากเริ่มเก็บภาษี ประเทศฟิลิปปินส์มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการปล่อยน้ำเสียลงทะเลสาบลาгуนา ซึ่งก็ทำให้มลพิษทางน้ำลดลงเช่นกัน โดยค่า BOD ลดลงถึง ร้อยละ 88 ในระยะเวลาเพียง 2 ปี ในส่วนของประเทศเวียดนามนอกจากจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยน้ำเสียแล้ว ยังมีภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะทำการปรับลดอัตราภาษีที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

- 5.3.8 ในการจะปฏิรูปภาษีด้านมลพิษในประเทศไทย ควรมีการตั้งคณะทำงานระหว่างกระทรวง ประกอบไปด้วย กระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อทบทวนร่างกฎหมายเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดผู้รับผิดชอบ และแบ่งบทบาทของแต่ละกระทรวงให้ชัดเจน และเพื่อออกภาษีหรือค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ ตัวอย่างเช่น ภาษีบรรจุก๊าซและผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น โฟม ถุงพลาสติกชนิดบางที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง โดยในปัจจุบันได้มีบรรจุก๊าซทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมผลิตออกมาอย่างหลากหลายหากแต่ยังมีต้นทุนสูงอยู่ ดังนั้นภาษีดังกล่าวจะนำไปช่วยลดต้นทุนผู้ผลิตบรรจุก๊าซที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ราคาของบรรจุก๊าซดังกล่าวถูกลง และเป็นที่ใช้กันแพร่หลายมากขึ้น
- 5.3.9 อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมไม่สามารถแก้ไขที่กระบวนการผลิตได้อย่างเดียว จึงเสนอให้มีการนำมาตรการที่ครอบคลุมไปถึงจุดสิ้นสุดของการบริโภคด้วย ซึ่งก็คือ EPR (Extended Producer Responsibility) โดยผู้ผลิตจะต้องดำเนินการให้มั่นใจได้ว่าผลิตภัณฑ์นั้นจะถูกนำกลับมารีไซเคิลหากทำได้ ซึ่งมาตรการนี้จะช่วยส่งเสริมให้ผู้ผลิตออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งนี้จะต้องทำให้ทั้งผู้บริโภค และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนรับผิดชอบด้วย จึงจะทำให้การแก้ปัญหามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

5.4 ความท้าทาย

- 5.4.1 การผลักดันภาษีด้านสิ่งแวดล้อมเป็นที่ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางในเชิงหลักการ แต่ในทางกฎหมาย การร่างพระราชบัญญัติเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ต้องมีหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงาน จึงมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าในการร่างพระราชบัญญัติหากร่างในเชิงของค่าธรรมเนียมอาจจะทำให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปได้ง่ายกว่าภาษี นอกจากนี้ควรกำหนดอัตราภาษี หรือค่าธรรมเนียมให้ชัดเจน เพราะภาษี หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ จะเป็นภาระของประชาชนต่อไป
- 5.4.2 รายได้จากภาษีสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการจัดสรรให้เกิดประโยชน์สูงสุดต้องสังคมโดยรวม โดยอาจจะจัดตั้งกองทุนฯ ขึ้นมาเพื่อบริหารทรัพยากรส่วนนี้ ซึ่งจะต้องกำหนดผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน เพราะกระบวนการเก็บภาษีด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงานจึงอาจเกิดความทับซ้อนของการทำงานได้ ภาษีที่ใช้ อาจจะเป็นรูปแบบของภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmarked tax) กล่าวคือเป็นภาษีที่มีการระบุจุดประสงค์ของการนำไปใช้ที่ชัดเจน เพื่อให้การนำรายได้ภาษีเหล่านี้กลับไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพต่อสังคมมากที่สุด
- 5.4.3 การเก็บภาษีด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องระมัดระวังไม่ให้ไปทับซ้อนกับภาษีที่มีการเก็บอยู่แล้ว เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น เพราะการเก็บภาษีซ้ำซ้อนจะเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้กับประชาชน

6. บทสรุป: แนวทางสิบประการในการปฏิรูปภาษีของประเทศไทย

ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงเวลาที่ต้องเผชิญความท้าทายหลากหลายประการ เศรษฐกิจของประเทศไทยกำลังชะลอตัว ในขณะที่สังคมไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงวัย ทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มจะต้องเผชิญภาวะขาดดุลทางการคลังอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นปัญหาการขาดความมั่นคงทางการคลัง พร้อมกันนั้นสังคมไทยยังมีระดับความเหลื่อมล้ำสูง รัฐไทยยังขาดการกระจายอำนาจ และสังคมไทยยังขาดการใส่ใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ การปฏิรูประบบภาษีเป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องเกิดขึ้นหากรัฐบาลไทยจะเข้ามาแก้ปัญหาที่คลี่คลายปัญหาเหล่านี้ได้ “ชุมชนนโยบายด้านภาษี” ซึ่งเป็นเครือข่ายทางสังคมจากภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ได้ร่วมกันพิจารณาข้อเสนอในการปฏิรูประบบภาษีของประเทศไทยและได้ข้อสรุปเป็น “แนวทางสิบประการในการปฏิรูปภาษี” ดังนี้

ประการแรก กรอบคิดที่รัฐบาลควรใช้ในการปฏิรูปภาษีคือการค้นหาแนวทางที่คำนึงถึงทั้งเป้าหมายการสร้าง ความมั่นคงทางการคลังและการกระจายรายได้ไปด้วยพร้อมกัน ในการจะสร้างความมั่นคงทางการคลังนั้นหลีกเลี่ยงได้ยากที่รัฐบาลจะต้องแสวงหารายได้จากภาษีเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม การขยายรายได้ภาษีควรพิจารณาจากวิธีการที่จะมีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำก่อน

ประการที่สอง ในการเพิ่มรายได้ภาษี แนวทางสำคัญคือการปรับปรุงภาษีฐานเงินได้ให้มีฐานภาษีที่กว้างขึ้น โดยรัฐบาลควรมุ่งพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะส่งเสริมการนำประชาชนเข้าสู่ระบบภาษีเงินได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล นอกจากนี้รัฐบาลควรพยายามลดความซับซ้อนของระบบภาษีและทบทวนสิทธิการลดหย่อนภาษีที่ไม่มีความจำเป็น เช่น สิทธิการลดหย่อนจากการลงทุนใน LTF และ RMF แนวทางนี้นอกจากจะสร้างรายได้เพิ่มเติมแล้วยังช่วยสร้างความเป็นธรรมให้กับระบบภาษีเนื่องจากความซับซ้อนและสิทธิการลดหย่อนมักจะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้สูง

ประการที่สาม ควรมีการพิจารณาเพิ่มรายได้จากภาษีฐานทรัพย์สิน ตัวอย่างเช่น การเพิ่มศักยภาพการเก็บภาษีมรดก และการเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แม้ว่ารายได้จากภาษีเหล่านี้อาจจะไม่ได้มาก แต่ภาษีจากฐานทรัพย์สินก็มีความสำคัญต่อความพยายามลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย อย่างไรก็ตาม ควรพิจารณาให้การเก็บภาษีเหล่านี้กระทบประชาชนทั่วไปน้อยที่สุด ตัวอย่างเช่น ในการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รัฐบาลอาจพิจารณาปรับปรุงภาษีที่เก็บกับที่ดินให้แยกจากที่เก็บกับสิ่งปลูกสร้าง และเลือกเก็บเฉพาะภาษีที่ดิน หรือหากจะต้องเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างก็อาจเลือกเก็บเฉพาะที่อยู่อาศัยที่มีราคาสูงมากเท่านั้น

ประการที่สี่ ควรมีการทบทวนการใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนเช่นการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล และการให้สิทธิพิเศษทางภาษีของบีโอไอว่ามีความคุ้มค่าเพียงใด และควรออกแบบมาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลในลักษณะที่เฉพาะเจาะจงไปที่เป้าหมายมากขึ้นพร้อมกับมีระบบประเมินผลในการบรรลุเป้าหมายอย่างสม่ำเสมอ รัฐบาลยังควรหันไปพัฒนาปัจจัยอื่นๆ ที่จะส่งผลต่อความสามารถทางการแข่งขันของประเทศได้อย่างคุ้มค่ากว่ามาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ตัวอย่างเช่น การลดต้นทุนที่เกิดจากความยากในการปฏิบัติตามกฎของภาษี การคุ้มครองสิทธิทางปัญญา การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และการลงทุนเพื่อปรับปรุงผลิตภาพ และควรพยายามสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันลดอัตราภาษีเงินได้

ประการที่ห้า ช่องทางสำคัญที่รัฐบาลจะสามารถใช้เพิ่มรายได้จากภาษีก็คือการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นทางเลือกที่ง่ายและมีประสิทธิภาพในการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ควรคำนึงด้วยว่าแนวทางนี้เป็นแนวทางที่ไม่ได้มีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำดีเท่ากับการขยายภาษีจากฐานเงินได้และทรัพย์สิน หากจะให้การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มไม่สร้างผลเสียต่อการลด

ความเหลื่อมล้ำ สิ่งที่จะต้องเกิดไปพร้อมกันก็คือการมุ่งปรับปรุงโครงสร้างรายจ่ายภาครัฐให้ไปในทางที่เพิ่มสวัสดิการและลดความเหลื่อมล้ำได้ดีขึ้น

ประการที่หก รัฐบาลควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการนำภาษีรูปแบบใหม่ๆ เข้ามาใช้ ตัวอย่างเช่น ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmarked tax) ที่จะช่วยสร้างความชัดเจนว่ารายได้จากภาษีจะถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะจะช่วยสร้างการยอมรับกับประชาชนได้ว่าการเก็บภาษีจะนำมาซึ่งประโยชน์อันใดกับพวกเขาตามมา อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีในลักษณะนี้มีปัญหาที่การใช้จ่ายจะไม่ได้รับพิจารณาในกระบวนการงบประมาณปกติจากตัวแทนของประชาชน จึงต้องถูกออกแบบให้มีช่องทางการมีส่วนร่วมจากประชาชนในทางอื่นทดแทน ภาษีอีกรูปแบบที่ควรพิจารณาก็คือ ภาษีกำไรจากการขายหลักทรัพย์ (capital gain tax) ซึ่งเป็นอีกทางเลือกที่น่าสนใจในการขยายรายได้พร้อมกับลดความเหลื่อมล้ำ แต่การเริ่มเก็บภาษีในลักษณะนี้ต้องทำอย่างระมัดระวังและต้องทำการศึกษาผลกระทบให้ชัดเจนก่อนนำมาใช้จริง โดยเฉพาะด้านผลกระทบต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุน

ประการที่เจ็ด เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง ควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความสามารถในการบริหารจัดการทางการเงินด้วยตนเอง และสนับสนุนให้อปท.มีความสามารถมากขึ้นในการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ ควรลดความสำคัญของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และหันไปสนับสนุนให้อปท.มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองแทน ผ่านการสนับสนุนให้อปท.เข้ามามีบทบาทในการเก็บและแบ่งรายได้จากภาษีรูปแบบใหม่ๆ เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และภาษีสรรพสามิตหรือค่าธรรมเนียมการใช้บริการที่สะท้อนการใช้สาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น

ประการที่แปด ควรมีการพิจารณามาตรการทางภาษีเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อม ทางเลือกที่จะสามารถนำมาใช้ได้ประกอบไปด้วยการนำภาษีใหม่ๆ เช่น ภาษีคาร์บอน มาใช้ในประเทศไทย โดยอาจเก็บได้จากการใช้เชื้อเพลิง การใช้ไฟฟ้า และการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การมีมาตรการเช่นภาษีคาร์บอนนอกจากจะช่วยสร้างรายได้ให้กับรัฐบาลและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศแล้ว ยังช่วยส่งเสริมความสามารถของประเทศในการส่งออกสินค้าไปสู่ประเทศที่มีมาตรการสิ่งแวดล้อมเข้มงวด นอกจากนี้รัฐบาลยังอาจพิจารณาออกมาตรการทางภาษีในการลดมลพิษและขยะ เช่น ภาษีบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น โฟมและถุงพลาสติก โดยนำรายได้จากภาษีดังกล่าวไปช่วยอุดหนุนผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ประการที่เก้า รัฐบาลต้องมุ่งสร้างความโปร่งใสทางการคลังโดยพัฒนาฐานข้อมูลทางการคลังที่เปิดเผยต่อสาธารณะ เช่น ฐานข้อมูลทั้งด้านภาษีและค่าใช้จ่ายของรัฐบาล การเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้สาธารณชนทราบถึงรายได้จากภาษีว่าถูกนำไปใช้อย่างไร โดยรัฐบาลเองก็ควรมีการตั้งเป้าหมายที่ชัดเจนในการใช้งบประมาณและทำการประเมินประสิทธิภาพการใช้งบประมาณอย่างต่อเนื่อง การเปิดเผยข้อมูลและการสื่อสารให้ประชาชนเห็นถึงประโยชน์ของเงินภาษีที่ย้อนกลับมาสู่ตนเอง เป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งที่จะช่วยลดการต่อต้านและสร้างการยอมรับในหมู่ประชาชนกับกระบวนการปฏิรูปภาษี

ประการที่สิบ สิ่งที่เกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการปฏิรูปภาษีก็คือการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางภาษีมักมีความเชื่อมโยงกับการต่อรองอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง สภาพที่จะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงระบบภาษีเป็นไปได้ในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนทั่วไปได้ดีที่สุด ก็คือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สามารถมีส่วนกับการกำหนดและตรวจสอบนโยบายรัฐได้ และจะต้องคำนึงถึงการปฏิรูปองค์กรต่างๆ ทั้งที่ออกแบบนโยบายภาษี บริหารการเก็บภาษี และจัดสรรรายได้จากภาษี เพื่อให้ตอบสนองกับเป้าหมายเดียวกันนี้

เอกสารอ้างอิง

Athiphat Muthitacharoen (2016) "Assessing Tax Incentives for Investment: Case Study of Thailand", Southeast Asian Journal of Economics, Vol 4, No 2

Korbsak Pootrakul (2013) "The Quality of Growth from the Perspective of Income Distribution: Problems and Solutions". Paper presented at the Bank of Thailand Annual Seminar 2013.

Kwaja, M.S. and Iyer, I. (2014) "Revenue Potential, Tax Space, and Tax Gap". Policy Research Working Paper No.6868. The World Bank

Pasuk Phongpaichit and Baker, C. (2016). "Introduction: Inequality and Oligarchy" in Pasuk Phongpaichit and Baker, C. (Eds). Unequal Thailand: Aspects of Income, Wealth, and Power. NUS Press: Singapore

จิตติมา ชูเชิด,ศราวัลย์ อังกลมเกลียว และปันทา อภัยทาน (2559) ความยั่งยืนทางการคลังของไทย มุมมองจากพลวัตหนี้สาธารณะและขีดจำกัดทางการคลัง (The Perspectives of Debt Dynamic and Fiscal Limit on Fiscal Sustainability in Thailand) วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 1 เมษายน 2559

ดวงมณี เลาวกุล (2559) "การปฏิรูปภาษี ผ่านการกระจายอำนาจ" การนำเสนอในการประชุมเรื่อง "การปฏิรูปภาษีและการกระจายอำนาจ" โครงการชุมชนนโยบายทางภาษี 1 พฤษภาคม 2559 ที่โรงแรม บันยันทรี กรุงเทพฯ

ปณณ อนันต์อภิบุตร (2559) "การสร้างระบบภาษีเพื่อกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมในสังคมไทย" การนำเสนอในการประชุมเรื่อง "การปฏิรูปภาษีเพื่อกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ โครงการชุมชนนโยบายทางภาษี 27 กุมภาพันธ์ 2559 ที่โรงแรมบันยันทรี กรุงเทพฯ

ภาวิน ศิริประภาณุกุล (2559) "Tax Structure of Thailand" การนำเสนอในการประชุมเรื่อง "การขยายรายได้ภาษี" โครงการชุมชนนโยบายทางภาษี 16 กรกฎาคม 2559 ที่โรงแรมอีสติน แกรนด์ สาทร กรุงเทพฯ

สมชัย จิตสุชน (2559) "การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้มปัญหา นโยบายปฏิรูป และแนวทางขับเคลื่อน" เอกสารประกอบการเสวนาสาธารณะโมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย นโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการเงินการคลัง วันจันทร์ที่ 21 กันยายน 2558 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รายละเอียดโครงการชุมชนนโยบายด้านภาษี (Policy Community on Taxation)

โครงการเวทีระดมสมองเพื่อสร้าง “ชุมชนนโยบายด้านภาษี” (Policy Community on Taxation) มุ่งหมายสร้างเครือข่ายทางสังคมเพื่อนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยที่มีพลังจากรากฐานและการมีส่วนร่วมสำหรับการสร้างชุมชนทางนโยบายในครั้งนี้เป้าหมายคือการปรับปรุงระบบภาษีของประเทศไทย

การสร้างชุมชนนโยบายทางด้านภาษี ต้องการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางสังคมจากหลากหลายกลุ่มทั้งจากภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาสังคม เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะในด้านสภาพปัญหาและแนวทางในการปรับปรุงระบบภาษี และเพื่อสร้างความเข้าใจและวิสัยทัศน์ร่วมกันต่อการสร้างระบบภาษีที่ดีขึ้นของประเทศไทยในอนาคต นอกจากนี้ เป้าหมายสำคัญอีกประการของการสร้างชุมชนนโยบายทางภาษี คือสร้างชุดข้อเสนอในการปรับปรุงระบบภาษีของประเทศไทย โดยชุดข้อเสนอนี้จะบันทึกการแลกเปลี่ยนความรู้จากเวทีระดมสมองที่จัดขึ้นทั้งหมด เพื่อกลั่นกรองออกมาเป็นแนวทางปรับปรุงระบบภาษีของประเทศไทยที่ครอบคลุมทุกแง่มุมที่สำคัญ

โครงการระดมสมองเพื่อสร้างชุมชนนโยบายด้านภาษีได้จัดเวทีระดมสมองขึ้น 6 ครั้งในช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2558 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ.2559 โดยเวทีระดมสมองในแต่ละครั้งได้มุ่งเน้นการพูดคุยถึงแง่มุมสำคัญต่างๆของระบบภาษีในประเทศไทย อันประกอบไปด้วย การลดความเหลื่อมล้ำ การกระจายอำนาจ การสร้างความยั่งยืน การสร้างความสามารถในการแข่งขัน การขยายฐานภาษี และในขั้นตอนสุดท้ายได้มีการจัดเวทีร่วมสังเคราะห์ข้อมูลสำหรับสร้างข้อเสนอทางนโยบาย สำหรับเวทีระดมสมองที่จะจัดขึ้นในแต่ละครั้งได้เน้นการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกัน ไม่ใช่การรับฟังการบรรยาย โดยเวทีการระดมสมองในแต่ละครั้งจะเริ่มจากการเชิญผู้เข้าร่วมที่มีความเชี่ยวชาญเป็นผู้นำเสนอประเด็นการอภิปราย และหลังจากนั้นจะเปิดเวทีให้ผู้เข้าร่วมทุกท่านได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น

เวทีระดมสมองของโครงการชุมชนนโยบายด้านภาษี 6 ครั้งที่ถูกจัดขึ้นมีรายละเอียดดังนี้

- ครั้งที่ 1: “การสร้างชุมชนนโยบายด้านภาษีอากรเพื่อสร้างเศรษฐกิจแห่งวันพรุ่งนี้” 28 พฤศจิกายน 2558 ที่โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์ แอท เซ็นทรัลพลาซาลาดพร้าว กรุงเทพฯ
- ครั้งที่ 2: “การปฏิรูปภาษีเพื่อกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ” 27 กุมภาพันธ์ 2559 ที่โรงแรมบันยันทรี กรุงเทพฯ
- ครั้งที่ 3: “การปฏิรูปภาษีและการกระจายอำนาจ” 1 พฤษภาคม 2559 ที่โรงแรมบันยันทรี กรุงเทพฯ
- ครั้งที่ 4: “การปฏิรูปภาษีเพื่อความยั่งยืนและความสามารถในการแข่งขัน” 18 มิถุนายน 2559 ที่โรงแรมอีสตินแกรนด์ สาทร กรุงเทพฯ
- ครั้งที่ 5: “การขยายรายได้ภาษี” 16 กรกฎาคม 2559 ที่โรงแรมอีสติน แกรนด์ สาทร กรุงเทพฯ
- ครั้งที่ 6: “ข้อเสนอในการปฏิรูประบบภาษีของประเทศไทย” 16-18 กันยายน 2559 ที่โรงแรมสามพราน ริเวอร์ไซด์ นครปฐม

เกี่ยวกับผู้เขียน

ดร. ปิติพล จบการศึกษาปริญญาโทด้านการพัฒนาและ
ปริญญาเอกด้านนโยบายสวัสดิการจากมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด
สหราชอาณาจักร ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำที่คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สนใจงานวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์
การเมืองและการพัฒนา

มีนาคม 2560

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท
สำนักงานประเทศไทย
อาคารณภูมิ ชั้น 23
1550 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่
แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี
กรุงเทพฯ 10400
ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบ

สตีเฟ่น คลัฟเพอร์ ผู้อำนวยการ
โทร: +66 (0) 2657178 | โทรสาร: +66 (0) 26527180
อีเมล: info@fes-thailand.org
www.fes-thailand.org

ข้อจำกัดความรับผิดชอบ (Disclaimer)

ความเห็นที่ปรากฏในเอกสารฉบับนี้ไม่ถือว่าเป็นความเห็นของ
มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ทหรือองค์กรอื่นๆซึ่งผู้เขียนประจำอยู่
มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ทไม่อนุญาตให้นำชื่อและสิ่งพิมพ์ใดๆ ไปใช้
ในเชิงพาณิชย์ โดยไม่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการลายลักษณ์อักษร