

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 20 มิถุนายน 2540

การเปลี่ยนแปลงภาษีสรรพสามิต

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เพียงชั่วเวลาไม่ถึงเดือน คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ สามารถเปลี่ยนแปลงมติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้ชนิดหน้าตาเฉย เมื่อกระทรวงการคลังเสนอให้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าที่ไม่เคยจัดเก็บภาษีนี้นี้มาก่อนรวม 3 รายการ และเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสรรพสามิตจากสินค้าที่จัดเก็บอยู่เดิม 6 รายการ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 มีมติเห็นชอบ โดยไม่ปรากฏรายงานว่ามีเสียงคัดค้าน แต่แล้วกลุ่มผลประโยชน์ที่เสียประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตครั้งนี้ พวกกันรวมตัวผลักดันผ่านพรรคชาติพัฒนา ยังผลให้คณะรัฐมนตรีต้องเปลี่ยนมติเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540

ตามมติเดิมของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 จะมีการเปลี่ยนแปลงภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากสินค้า 3 กลุ่ม (ดูตารางที่ 1)

กลุ่มที่หนึ่ง ประกอบด้วยรถจักรยานยนต์ 2 จังหวะ หินอ่อนและหินแกรนิต และแบตเตอรี่ สินค้าในกลุ่มนี้ไม่เคยเสียภาษีสรรพสามิตมาก่อน เหตุผลที่ใช้ในการเสนอเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตครั้งนี้เป็นเหตุผลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ สินค้าในกลุ่มนี้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กลุ่มที่สอง ประกอบด้วยเครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์ หัวน้ำหอมและน้ำหอม และเครื่องปรับอากาศ ปัจจุบันต้องเสียภาษีสรรพสามิตอยู่แล้ว แต่กรมสรรพสามิตถือโอกาสปรับโครงสร้างอัตราภาษีเพื่อลดจำนวนอัตรา โดยให้มีอัตราภาษีที่ลงด้วยเลข 0 และ 5 เท่านั้น แม้จะมีการปรับอัตราภาษีในกลุ่มนี้เพิ่มขึ้น แต่มีการเปลี่ยนแปลงไม่มาก

กลุ่มที่สาม ประกอบด้วยโคมไฟฟ้าและโคมระย้า คริสตัล และบัตรผ่านสนามม้า สินค้าในกลุ่มนี้มีการปรับอัตราภาษีเพิ่มขึ้นมาก เพราะถือเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย

การเปลี่ยนแปลงภาษีสรรพสามิตตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 มีเป้าประสงค์หลักในการหารายได้เพื่อมิให้งบประมาณประจำปี 2541 อยู่ในฐานะขาดดุล ทั้งนี้เป็นที่คาดว่า รายได้รัฐบาลที่ได้จากการเปลี่ยนแปลงภาษีสรรพสามิตครั้งนี้ตกประมาณ

7,740 ล้านบาทต่อปี เฉพาะปีงบประมาณ 2540 ซึ่งจะสิ้นสุดในเดือนกันยายน จะมีรายได้เพิ่มขึ้น 2,580 ล้านบาท

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยยังผลให้เกิดภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาล ความพยายามที่จะดำเนินนโยบายงบประมาณสมดุลในปีงบประมาณ 2541 เพื่อมิให้ซ้ำเติมปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดนั้น มีทางเลือกอย่างน้อย 2 ทาง

แนวทางแรก ได้แก่ การปรับลดวงเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2541 เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาล ควบคู่กับการผ่อนคลายความเดือดร้อนของประชาชน และการกระตุ้นการใช้จ่ายในภาคเอกชน ทั้งนี้ด้วยการลดภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล การลดภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากระทำได้ด้วยการเพิ่มค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายที่หักออกจากเงินได้พึงประเมินก่อนคำนวณภาษีที่ต้องเสีย รวมตลอดจนการปรับลดอัตราภาษี ส่วนการลดภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลกระทำได้ด้วยการลดอัตราภาษีจาก 30% ในปัจจุบัน เหลือเพียง 25% เป็นต้น การลดภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลควรจะมีอย่างน้อยเพียงใด ต้องพิจารณาควบคู่กับวงเงินงบประมาณที่ปรับลด เพื่อให้ฐานะการคลังอยู่ในภาวะสมดุล แต่รัฐบาลไม่เลือกแนวทางนี้ บรรดานักเลือกตั้งต้องการทุ่มการใช้จ่ายเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง มิใช่ต้องกล่าวถึงส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ได้จากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้ออีกด้วย

แนวทางที่สอง ได้แก่ การหารายได้เพิ่มขึ้น จนอยู่ในระดับเดียวกับวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ โดยมีเป้าหมายในการธำรงดุลการคลัง

รัฐบาลตัดสินใจเลือกแนวทางที่สอง แต่การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นย่อมยังความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะไม่ว่าจะเลือกปรับภาษีประเภทใด ย่อมมีผู้เดือดร้อนทั้งสิ้น หนทางในการปรับภาษีที่หารายได้ได้ง่ายที่สุด ก็คือ การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จากระดับ 7% ที่จัดเก็บในปัจจุบันเป็น 7.5-8.0% แต่ประชาชนก็จะได้รับความเดือดร้อนทั่วหน้า เพราะภาษีมูลค่าเพิ่มมีฐานภาษีอันกว้างขวาง ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลจึงเลือกปรับภาษีสรรพสามิต เพราะมีผลกระทบและสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนเฉพาะกลุ่ม พัฒนาการของเหตุการณ์ในเวลาต่อมาบ่งชี้ว่าเป็นการหนีเสือปะจระเข้

หากกรมสรรพสามิตเลือกปรับอัตราภาษีเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือย มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 จะไม่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์มากนัก แต่เป็นเพราะความไม่ชัดเจนในเป้าหมายประสงค์ของการปรับเปลี่ยนภาษี ทำให้มีการจัดเก็บภาษีจากสินค้าที่กระทบต่อกลุ่มชนชั้นล่างในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีรถจักรยานยนต์ 2 จังหวะ แม้ว่ากรมสรรพสามิตมีเจตนา

อันดีในการใช้ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่จังหวะเวลาในการบังคับใช้มาตรการนี้ต้องนับว่าไม่เหมาะสม ด้วยเหตุที่ประชาชนกำลังเผชิญความเดือดร้อนจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนั่นเอง ในประการสำคัญ ภาษีอากรมิใช่มาตรการที่ทรงประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาคว้นเสียที่เกิดจากรถจักรยานยนต์ มาตรการที่ทรงประสิทธิภาพมากกว่า ก็คือ การควบคุมการผลิต และการกำหนดมาตรฐานสินค้า

หากกรมสรรพสามิตจำกัดการขึ้นอัตราภาษีเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือย ก็ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อีกว่า เหตุใดสินค้าฟุ่มเฟือยจำนวนมากหลายจึงรอดพ้นจากการพิจารณาของกรมสรรพสามิต ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ราคาแพง นาฬิกา เครื่องรับโทรทัศน์จอกว้าง อุปกรณ์การเล่นกอล์ฟ ค่าสมาชิกสนามกอล์ฟ เครื่องสำอาง บริการอาบอบนวด ฯลฯ

ในทันทีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบข้อเสนอในการปรับภาษีสรรพสามิตเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 กลุ่มผลประโยชน์ที่เสียประโยชน์จากมาตรการภาษีครั้งนี้ก็ผกผันต่อต้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ผลิตหินอ่อนและหินแกรนิต และกลุ่มผู้ผลิตรถจักรยานยนต์ พรรคชาติพัฒนาทำตัวเป็น ‘นายหน้า’ ในการกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงมาตรการทางนโยบาย มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 เป็นผลจากแรงกดดันทางการเมืองดังกล่าวนี้ การเปลี่ยนแปลงมติในช่วงเวลาไม่ทันข้ามเดือนสะท้อนให้เห็นคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจ และคุณภาพของคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุที่มีอาจยึดกุมหลักการและเหตุผลอย่างมั่นคง คณะรัฐมนตรีชุดที่ผ่านมติเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 เป็นชุดเดียวกับที่ทบวงมติดังกล่าวในอีกด้านหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงมติครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่งของกลุ่มทุนในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง บทบาทของกลุ่มทุนในกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นภาพที่แจ่มชัดยิ่ง และที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมิใช่จะไร้อื่น หากแต่เป็นสนามต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มทุน โดยที่รัฐมนตรีเป็นตัวแทนและกระบอกเสียงของกลุ่มทุนกลุ่มต่าง ๆ เท่านั้น

บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในกรณีนี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐมนตรีอุตสาหกรรมออกมาแสดงความเห็นคัดค้านการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต 3 รายการ (กลุ่มที่หนึ่งในตารางที่ 1) และให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เป็นนัยๆว่า ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ต้องแตกหักกับรัฐมนตรีคลัง เพราะภาษีสรรพสามิต 3 รายการนั้นสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ไม่มีชาวสวนสาธารณะที่บ่งชี้ว่า รัฐมนตรีอุตสาหกรรมได้คัดค้านมาตรการภาษีสรรพสามิตดังกล่าวนี้ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 หรือไม่ แต่การเล่นบทบาทค้ำนอกร่องประชุมเกิดขึ้นในช่วงที่พรรคชาติพัฒนาเคลื่อนไหวเพื่อเข้าไปกุมบังเหียนนโยบายเศรษฐกิจแทนที่นายอานวย วีรวรรณ ทำให้เป็นที่เข้าใจกันว่าการคัดค้านมาตรการภาษีสรรพสามิตดังกล่าวนี้เป็นการเล่นไหวเพื่อลดความน่าเชื่อถือของทีม

นายอานวย วีรวรรณ โดยมีได้สนใจแม้แต่น้อยว่า ความเคลื่อนไหวนี้มีผลในการลดทอนความน่าเชื่อถือของรัฐบาลโดยองค์รวมด้วย

แม้ว่าเหตุผลที่รัฐมนตรีอุตสาหกรรมใช้คัดค้านมาตรการภาษีสรรพสามิต 3 รายการ จะเป็นเหตุผลที่ฟังขึ้น เนื่องจากกรมสรรพสามิตจับปลาหลายมือเกินไป แต่การที่กลุ่มผู้ผลิตหินอ่อนและหินแกรนิต และกลุ่มผู้ผลิตรถจักรยานยนต์ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านในช่วงเวลาเดียวกัน ชวนให้เข้าใจว่า มีการวางแผนเคลื่อนไหวร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ มิใช่ต้องกล่าวว่า พรรคชาติพัฒนาให้ 'กำลังใจ' แก่ผู้ใช้แรงงานที่ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านด้วย

รัฐมนตรีอุตสาหกรรมมิได้กดดันให้รัฐมนตรีคลังเลิกเก็บภาษีสรรพสามิต 3 รายการเฉยๆ หากยังยอมโอนเงิน 3,000 ล้านบาท จากกองทุนพลังงานเข้าบัญชีเงินคงคลังเพื่อชดเชยการสูญเสียรายได้จากการเลิกเก็บภาษีดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมนตรีอุตสาหกรรม 'จ้าง' ให้รัฐมนตรีการคลังเลิกเก็บภาษีสรรพสามิต 3 รายการ ด้วยเงิน 3,000 ล้านบาท หรือหากพิจารณาตลาดนโยบายเศรษฐกิจในเชิงพาณิชย์ ก็เป็นการ 'ขอซื้อ' มาตรการภาษีสรรพสามิต 3 รายการนั้น จนหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันอังคารที่ 17 มิถุนายน 2540 พาดหัวแสดงข้อกังขาว่า การที่รัฐมนตรีอุตสาหกรรมใช้เงินกองทุนพลังงาน 3,000 ล้านบาท แลกกับการไม่เก็บภาษีสรรพสามิต 3 รายการนั้นเป็นเรื่องพิลึก

หนังสือพิมพ์รายงานข่าวว่า ในปัจจุบัน กองทุนพลังงานมีเงินอยู่ประมาณ 13,000 ล้านบาท กองทุนพลังงานประกอบด้วยกองทุนน้ำมันและกองทุนอนุรักษ์พลังงาน มีลักษณะเป็นกองทุนหมุนเวียน ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจในการบริหารจัดการ

การเปลี่ยนแปลงมติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต 3 รายการในช่วงเวลาไม่กี่วันข้ามเดือน สะท้อนให้เห็นระดับความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีด้วย หากนายกรัฐมนตรีแสดงความเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ เหตุการณ์เช่นนี้ย่อมไม่เกิดขึ้น แต่เป็นเพราะการถ่วงถ่วงนโยบายและการวิเคราะห์นโยบายมิได้กระทำอย่างรอบด้าน และเป็นเพราะมีการแย่งชิงการเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในรัฐบาลผสมนโยบายภาษีสรรพสามิตปี 2540 จึงเปลี่ยนกลับไปกลับมาประดุจหนึ่งการเปลี่ยนทางเกวียน

ตารางที่ 1

การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสรรพสามิต

21 พฤษภาคม ถึง 17 มิถุนายน 2540

(% ของราคา)

ประเภทของสินค้า	อัตราภาษีจนถึง 21 พ.ค. 2540	มติ ค.ร.ม. 21 พ.ค. 2540	มติ ค.ร.ม. 17 มิ.ย. 2540
<i>กลุ่มที่หนึ่ง</i>			
1. รถจักรยานยนต์ 2 จังหวะ	0	10	3
2. หินอ่อนและหินแกรนิต	0	10	0
3. แบตเตอรี่	0	10	10
<i>กลุ่มที่สอง</i>			
4. เครื่องดื่มไม่มีแอลกอฮอล์ (ยกเว้นโซดา)	18	20	20
5. หวีน้ำหอมและน้ำหอม	12	15	15
6. เครื่องปรับอากาศ	14	15	15
<i>กลุ่มที่สาม</i>			
7. โคมไฟฟ้าและโคมระย้า	2	15	15
8. คริสตัล	2	15	15
9. บัตรผ่านสนามม้า	13	20	20

- หมายเหตุ**
1. ภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากรถจักรยานยนต์ 2 จังหวะ จะคงอัตราไปถึงสิ้นปี 2541 นับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นไป ปรับอัตราภาษีเป็น 5% โดยเรียกเก็บเฉพาะรถจักรยานยนต์ 4 จังหวะ
 2. หินอ่อนเสียเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่วนหินแกรนิตเสียเฉพาะอากรขาเข้า
 3. แบตเตอรี่ที่ใช้กับรถยนต์และรถจักรยานยนต์ สามารถเครดิตคืนภาษีได้ หากโรงงานนำแบตเตอรี่ใช้แล้วไปรีไซเคิล สามารถเครดิตภาษีคืนได้ 5%