

บทวิจารณ์หนังสือ

วิจารณ์หนังสือ

Indirect Taxation in ASEAN

Mukul G. Asher and Anne Booth

Singapore University Press, 1983

237 pages

หนังสือเล่มนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสนอการวิเคราะห์ภาษีทางอ้อมที่สำคัญ 3 ประเภท (อันได้แก่ ภาษีการขาย ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร) ซึ่งจัดเก็บในประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียน (อันประกอบด้วยอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย) ทั้งนี้เพื่อเปรียบเทียบลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันของระบบภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บในประเทศเหล่านี้ การเปรียบเทียบพยายามพิจารณาประเด็นหลักที่สำคัญ 5 ประเด็น คือ

- (1) ผลกระทบที่มีต่อการจัดสรรทรัพยากรภายในประเทศ
- (2) ประสิทธิภาพในการหารายได้ (Revenue Productivity)
- (3) ผลกระทบที่มีต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค
- (4) ความเป็นธรรม
- (5) ความยากง่ายในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีอากร

เหตุผลพื้นฐานที่มีการศึกษาในลักษณะดังกล่าวนี้ ก็เพื่อที่จะเตรียมหาข้อมูลสำหรับการสร้างเอกลักษณ์ของระบบภาษีอากร (Tax Harmonization) ในมวลประเทศสมาชิกของกลุ่มอาเซียน หากเป็นที่ตกลงกันแน่นอนว่า ประเทศเหล่านี้จะเข้าสู่กระบวนการรวมตัวทางเศรษฐกิจ (Process of Economic Integration) เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ผู้เขียนได้นำเสนอบทวิเคราะห์ระบบภาษีทางอ้อมของกลุ่มประเทศอาเซียน โดยเน้นที่จะให้ข้อเสนอแนะว่าด้วยการสร้างเอกลักษณ์ของระบบภาษีอากรในกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้ แต่แทนที่ผู้เขียนจะตั้งคำถามเพื่อหาคำตอบตั้งแต่ต้นว่า กลุ่มประเทศอาเซียนมีความจำเป็นและมีความเป็นไปได้ที่จะมีการรวมตัวทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด ไม่ว่าจะการรวมตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้จะนำไปในรูปแบบของตลาดร่วม (Common Market) สหภาพศุลกากร (Customs Unions) หรือเขตการค้าเสรี (Free Trade Areas) กว่าที่ผู้เขียนจะพิจารณาประเด็นสำคัญดังกล่าวนี้ ก็เป็นตอนท้ายของหนังสือ ซึ่งใกล้จะจบแล้ว (หน้า 212-215) ผู้เขียนยอมรับในที่สุดว่า การรวมตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอาเซียนเป็นเรื่องที่ลำบากยากยิ่ง แม้ในระดับการรวมตัวเป็นเขตการค้าเสรี ก็ยังต้องพบกับอุปสรรคสำคัญในข้อที่แต่ละประเทศมีนโยบายเศรษฐกิจพื้นฐานแตกต่างกัน ในขณะที่สิงคโปร์ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยม ประเทศอาเซียนอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซียยึดถือนโยบายการปกป้องคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ ดังนั้น หากประเทศกลุ่มอาเซียนตกลงที่จะรวมกันเป็นเขต

การค้าเสรี การปกป้องคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศจะมีประสิทธิภาพได้ เพราะสินค้าเข้าสามารถทะลักเข้าสู่อินโดนีเซียและประเทศอื่นๆ โดยผ่านสิงคโปร์ซึ่งเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศไว้อย่างกว้างขวาง หากจะตัดสิงคโปร์ออกไป ไม่เพียงแต่ผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศของกลุ่มอาเซียนจะลดน้อยลงเท่านั้น หากทว่าการรวมตัวทางเศรษฐกิจของประเทศกลุ่มอาเซียนที่เหลือก็ยากจะเกิดขึ้นอีกด้วย เพราะประเทศเหล่านี้มีสินค้าออกสำคัญที่คล้ายคลึงกัน และเป็นคู่แข่งของกันและกันในตลาดสินค้าระหว่างประเทศ การที่ประเทศเหล่านี้มีโครงสร้างการผลิตที่มีได้เกี่ยวพันกัน แต่กลับมีลักษณะแข่งขันกันเอง ทำให้การรวมตัวทางเศรษฐกิจไม่ก่อประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกมากเท่าที่ควร ดังนั้น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เป็นไปได้จึงจำกัดเฉพาะการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศ (Preferential Trading Arrangements) แก่กันและกัน และการร่วมกันประกอบอุตสาหกรรม (Industrial Complementation) โดยแบ่งกันผลิตชิ้นส่วนตามความชำนาญพิเศษในแนวนอน (Horizontal Specialization) หรือแบ่งกันรับผิดชอบขั้นตอนการผลิตตามความชำนาญพิเศษในแนวตั้ง (Vertical Specialization) แท้ที่จริงแล้ว ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศอาเซียนในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นเจตนารมณ์อันเด่นชัดที่ปรากฏใน Declaration of ASEAN Concord อันเป็นผลจากการประชุมสุดยอดที่เกาะบาหลีในเดือนกุมภาพันธ์ 2519 บัดนี้กาลเวลาได้ล่วงเลยมากกว่า 8 ปี ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเหล่านี้ก็ยังไม่ปรากฏรูปโฉมอันชัดเจน

ในขณะที่ *Indirect Taxation in ASEAN* เขียนขึ้นเพื่อรับใช้วัตถุประสงค์ในการรวมตัวทางเศรษฐกิจของประเทศกลุ่มอาเซียน แต่การณกลับปรากฏว่า การรวมตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ทั้งในแง่ของความเป็นไปได้และในแง่ของข้อเท็จจริงมีอยู่น้อยมาก ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้เขียนตระหนักแก่ใจดี ดังนั้น หนังสือเล่มนี้จึงมีอาจให้ประโยชน์ในการเป็นคู่มือสำหรับการสร้างเอกลักษณ์ของระบบภาษีอากรในหมู่वलประเทศสมาชิกของกลุ่มอาเซียนได้ในเมื่อประเทศสมาชิกแต่ละประเทศยังมีความลังเลใจและไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้จากการรวมตัวดังกล่าวนี้

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า การสร้างเอกลักษณ์ของระบบภาษีอากร (Tax Harmonization) มิได้หมายถึงการปรับระบบภาษีอากรของประเทศสมาชิกให้มีฐานภาษีเหมือนกัน มีโครงสร้างอัตราภาษีเดียวกัน และมีระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรระบบเดียวกัน (Tax Equalization) หากแต่เป็นการปรับระบบภาษีอากรของประเทศต่าง ๆ ให้เกื้อกูลต่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ทั้งในแง่ของแต่ละประเทศและในแง่ของกลุ่มประเทศโดยส่วนรวม หากเรายอมรับคำนิยามในลักษณะนี้ ถึงแม้ว่ากลุ่มประเทศอาเซียนจะยังไม่สามารถรวมตัวทางเศรษฐกิจได้ แต่ความจำเป็นในการสร้างเอกลักษณ์ของระบบภาษีอากรยังไม่หมดไป หากยังมีการร่วมมือทางเศรษฐกิจในบางระดับ ปัญหาสำคัญมีอยู่แต่เพียงว่า ประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียนมีเป้าหมายพื้นฐานร่วมกันหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเองก็แสดงความกังวลอย่างมาก (หน้า 214-215)

แม้ว่า *Indirect Taxation in ASEAN* จะเขียนขึ้นเพื่อรับใช้วัตถุประสงค์ อันมีอาจเป็นไปได้ แต่หนังสือเล่มนี้ก็ยังคงทรงคุณประโยชน์ในแง่ที่ช่วยให้เราทราบถึงระบบภาษีทางอ้อมในกลุ่มประเทศอาเซียน ผู้เขียนได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ แม้ว่าข้อมูลสถิติในบางเรื่องยังมีลักษณะกระต่อนกระแต่นอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นเพราะความด้อยพัฒนาของระบบสถิติในประเทศเหล่านี้มากกว่าที่จะเป็นความบกพร่องของผู้เขียนเอง

เนื้อหาของหนังสืออาจจำแนกออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งว่าด้วยภาษีการขายและภาษีสรรพสามิต เนื้อหาในส่วนนี้มีอยู่ 2 บท คือ บทที่ 2 กล่าวถึงลักษณะและโครงสร้างภาษีการขายและภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บในประเทศสมาชิกแต่ละประเทศของกลุ่มอาเซียน และบทที่ 5 นำเสนอบทวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการจัดเก็บภาษีทั้งสองประเภทนี้ ส่วนที่สองว่าด้วยภาษีศุลกากร เนื้อหาในส่วนนี้มีอยู่ 2 บท คือ บทที่ 3 กล่าวถึงลักษณะและโครงสร้างของภาษีศุลกากรที่จัดเก็บในประเทศสมาชิกแต่ละประเทศของกลุ่มอาเซียน และบทที่ 6 นำเสนอบทวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของภาษีศุลกากร ส่วนที่สามว่าด้วยประสิทธิภาพในการหารายได้ (Revenue Productivity) ของภาษีการขาย ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร ซึ่งปรากฏในบทที่ 4

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว เนื้อหาในส่วนที่เป็นการพรรณาลักษณะและโครงสร้างของภาษีทางอ้อมทั้งสามประเภทนี้อยู่ในระดับน่าพอใจ และช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจระบบการจัดเก็บภาษีทางอ้อมในกลุ่มประเทศอาเซียนได้ดีพอสมควร แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจของภาษีเหล่านี้ ผู้เขียนยังไม่สามารถนำเสนอบทวิเคราะห์ที่ลุ่มลึกได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเหตุว่า การศึกษาวิจัยในประเด็นนี้ยังมีอยู่ไม่มากนัก ดังนั้น เราจึงพบว่า เมื่อผู้เขียนกล่าวถึงผลกระทบที่มีต่อการจัดสรรทรัพยากรและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ อันเกิดจากการจัดเก็บภาษีการขายและภาษีสรรพสามิต ผู้เขียนไม่สามารถนำเสนอประจักษ์พยานข้อเท็จจริง (Empirical Evidence) เกี่ยวกับประเด็นทั้งสองนี้ บทวิเคราะห์ที่นำเสนอเป็นแต่เพียงการคาดคะเนทางทฤษฎี ซึ่งได้จากการใช้ลำดับแห่งเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง เราพบว่า ผู้เขียนสามารถประมวลผลการวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของภาษีการขายและภาษีสรรพสามิตที่มีต่อการกระจายเงินได้ของครัวเรือนในประเทศสิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย มาเสนอได้ เนื้อหาส่วนที่เกี่ยวกับภาษีศุลกากรก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน

ผู้เขียนได้ประมาณการค่าความยืดหยุ่นของภาษีอากร (Tax Elasticity) และความไหวตัวของภาษีอากร (Tax Buoyancy) ในประเทศกลุ่มอาเซียนและนำเสนอผลการประมาณการไว้ในบทที่ 4 โดยแยกแยะออกเป็นภาษีการขาย ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร สำหรับภาษีสรรพสามิตและภาษีศุลกากร ได้ประมาณการสัมประสิทธิ์ทั้งสองโดยจำแนกตามประเภทของสินค้าที่สำคัญด้วยข้อที่น่าสังเกตก็คือ การประมาณการดังกล่าวนี้ใช้เทคนิควิธีการที่แตกต่างกันสำหรับแต่ละประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลสถิติที่มีอยู่ เช่น ในการประมาณการค่าความยืดหยุ่นและความไหวตัวของภาษีการ

ขายและภาษีสรรพสามิตในกรณีของอินโดนีเซียและไทย ได้เลือกใช้ Dummy Variable Technique ในกรณีของฟิลิปปินส์และสิงคโปร์เลือกใช้ Constant Rate Structure Method และในกรณีของมาเลเซีย ใช้ Proportional Adjustment Method ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่า การใช้เทคนิควิธีการประมาณการที่แตกต่างกันนี้ ย่อมทำให้ผลการประมาณการแตกต่างกันโดยธรรมชาติอยู่แล้ว ดังนั้น การนำผลการประมาณการมาเปรียบเทียบกันระหว่างประเทศจึงพึงกระทำด้วยความระมัดระวัง เพราะความแตกต่างของผลการประมาณการส่วนหนึ่งอาจเกิดจากความแตกต่างของเทคนิควิธีการประมาณการ แต่ดูเหมือนว่า ผู้เขียนจะมีได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นดังกล่าวนี้ จึงได้นำผลการประมาณการค่าความยืดหยุ่นและค่าความไหวตัวของภาษีการขายและภาษีสรรพสามิตของประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียนทุกประเทศมาเปรียบเทียบกัน (หน้า 112-115) โดยมีได้กล่าวเตือนผู้อ่านแม้แต่น้อย ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ในการกล่าวถึงประเด็นอื่น ๆ ผู้เขียนได้พยายามประมวลผลการวิจัยต่าง ๆ มาเสริมเนื้อหาสาระในประเด็นนั้น ๆ แต่ในเรื่องความสามารถของระบบภาษีอากรในการหารายได้แก่รัฐบาลนี้ (Revenue Performance) ผู้เขียนนำเสนอแต่ผลการประมาณการของตน โดยมีได้ประมวลผลการวิจัยก่อนหน้าของผู้อื่นมาเปรียบเทียบกันเท่าที่จะทำได้

จุดอ่อนของหนังสือลักษณะนี้อยู่ที่ความล้าสมัยที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว เพราะเพียงสองปีเศษที่หนังสือเล่มนี้ปรากฏในบรรณพิภพ ก็มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางด้านภาษีอากรในประเทศต่างๆ ไม่น้อย นอกจากนี้ความรู้อันจำกัดของผู้เขียนเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจและระบบการคลังของบางประเทศมีส่วนทำให้บทวิเคราะห์ที่นำเสนอไม่ลุ่มลึกเท่าที่ควร ดังนั้นเราจึงพบว่า การประมวลผลการวิจัยต่าง ๆ ยังไม่รอบด้านเท่าที่ควร และในบางกรณีอาจสร้างความเข้าใจผิดแก่ผู้อ่านได้ ดังเช่น การนำผลการประมาณการการสนองต่อราคาของอุปทานข้าว (Price Elasticity of Supply) ในกรณีของไทย ซึ่งคำนวณโดยเจอร์รี่ เบอร์แมน (Jere R. Behrman) วิรัช อารมย์ดี และชุงมิงหว่อง (Chung Ming Wong) มาเปรียบเทียบกัน (หน้า 153-155) โดยมีได้ตระหนักแม้แต่น้อยว่า ผลการประมาณของเจอร์รี่ เบอร์แมน และวิรัช อารมย์ดี เป็นค่าประมาณการการสนองตอบของพื้นที่การเพาะปลูกข้าว (Area Response) ในขณะที่ค่าประมาณการของชุงมิงหว่อง เป็นการสนองตอบของการผลิตข้าว (Production Response) ซึ่งไม่ควรนำมาเปรียบเทียบกัน ยิ่งผู้เขียนไม่มีความรู้ภาษาท้องถิ่นด้วยแล้ว ผู้เขียนย่อมไม่สามารถติดตามศึกษางานวิชาการที่เขียนด้วยภาษาท้องถิ่นได้ ในกรณีของไทยนั้น อุปสรรคด้านภาษานับเป็นเรื่องสำคัญไม่น้อย เพราะในช่วงทศวรรษเศษที่ผ่านมา งานวิชาการว่าด้วยระบบภาษีอากรของไทยที่เขียนเป็นภาษาไทยมีอยู่มากพอสมควร อย่างไรก็ตาม มุกุล แอชเชอร์ (Mukul G. Asher) และแอนน์ บูธ (Anne Booth) ได้ใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดแล้วในการช่วยให้เราได้เรียนรู้ระบบภาษีทางอ้อมของกลุ่มประเทศอาเซียน

ที่มา ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2528)
หน้า 203 - 206