การสร้างความเป็นธรรมในระบบภาษีของการพัฒนาอุตสาหกรรม: กรณีศึกษาภาษีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

Equity of Taxation for Industrial Development: A Case Study of Investment Incentives and Taxes in the Eastern Economic Corridor

ศุภรางค์ ช้างแย้ม*, ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์, พรทิวา อาชีวะ
Supparang Changyam, Chaiyon Praditsil, Prontiwa Acheewa
สาขาวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จังหวัดจันทบุรี 22000
Interdisciplinary Program for Sustainable Development, Faculty of Humanities and Social Sciences,
Rambhai Barni Rajabhat University, Chanthaburi 22000 Thailand
*Corresponding author E-mail: supparang.ch@gmail.com
(Received: June 24 2022; Revised: September 22 2022; Accepted: September 28 2022)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความไม่เป็นธรรม และแนวทางการสร้างความเป็นธรรมของระบบภาษีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก วิธีการวิจัยที่ใช้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย ด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในปัจจุบัน ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ข้อค้นพบจากการวิจัยพบว่า สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนของการพัฒนาอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ที่อยู่ในเขตโครงการที่ได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่าผู้ที่อยู่นอกเขตโครงการ 2 ประเด็นใหญ่ ได้แก่ สิทธิประโยชน์ทางภาษี และสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี ส่วนแนวทางการสร้างความเป็นธรรมเกี่ยวกับภาษีและสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก พบว่า ควรมีการปฏิรูประบบภาษี ระบบการส่งเสริมการลงทุน การปรับปรุงกฎเกณฑ์ของการให้สิทธิประโยชน์ การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบความเป็นไปทางการเมือง การสร้างกลไกและระบบประเมินผลการให้สิทธิประโยชน์ การปรับปรุงตัวชี้วัดผลสำเร็จของการส่งเสริมการลงทุน การทบทวนรวมถึงการศึกษาเทียบเคียงนโยบายกับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนควรมีการจัดตั้งหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ เพื่อทำให้การบริหารการจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีอิสระ โปร่งใส เป็นกลางและเป็นธรรม

คำสำคัญ : ความเป็นธรรมในสังคม, ระบบภาษีของการพัฒนาอุตสาหกรรม, ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

Abtract

The aims of this research were to study unfairness in taxation and propose guidelines for equity of taxation related to investment promotional privileges in the Eastern Economic Corridor. The research design was a qualitative research method of document reviews and in-depth interviews with stakeholders or related groups of people from the public, private, and people sectors as key informants selected by the purposive sampling technique. The results revealed that the investment promotional privileges of industrial development in the Eastern Economic Corridor have caused of unfairness in taxation among people inside the project area who have gained more privileges than those outside the project area in 2 major issues including tax-based privileges and non-tax benefits. The proposed guidelines for equity of taxation and investment promotional privileges in the Eastern Economic Corridor include tax system reform, investment promotional system, improving conditions of investment promotional privileges, developing participatory policy-making and government auditing, creating measures and evaluation of privileges, improving key performance indicators for investment promotion, reviewing a framework to assess how Thailand policies compare to those of neighboring countries, and establishing the semi-autonomous revenue agency for effective, independent, and fair tax administration as well as tax transparency and performance.

Keywords : Social Justice, Tax System of Industrial Development, Eastern Economic Corridor

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

บทนำ

ประเทศไทยมีการขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ทันสมัยเพื่อมุ่งสู่การเป็นประเทศพัฒนา มาตั้งแต่สมัยของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ในปัจจุบันชนชั้นนำไทยมีความคิดว่าการพัฒนาดังกล่าว ยังไม่สามารถบรรลุการเป็นประเทศพัฒนา ดังจะเห็นได้จากรายงานการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขัน (The Global Competitiveness Report) ของสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum : WEF) ที่พบว่าประเทศไทยยังคงถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ขับเคลื่อนโดยการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต (Efficiency-driven Country) เป็นหลัก เป็นกลุ่มประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรอยู่ที่ 3,000 - 8,999 เหรียญดอลลาร์สหรัฐต่อปี ดังนั้นการพัฒนาประเทศให้มีการเติบโตเพื่อหลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลาง รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. จึงได้นำแนวคิดอุตสาหกรรมภายใต้นโยบายไทยแลนด์ 4.0 มาช่วยในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ เพื่อเร่งพัฒนาขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่จะช่วยยกระดับการพัฒนาประเทศแบบก้าวกระโดด โดยเฉพาะการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม การพัฒนาทุนมนุษย์ สร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อก้าวไปสู่กลุ่มประเทศที่ขับเคลื่อนโดยนวัตกรรมการผลิต (Innovation-driven Country) และประเด็นอื่น ๆ ที่จะต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเรื่องของความเท่าเทียม โอกาส คุณภาพชีวิต ความมั่นคง และความพร้อมที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ตลอดจนการวางรากฐานการพัฒนาในระยะต่อไป ให้มีความสมดุลและยั่งยืน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562)

ภายใต้แนวคิดของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกของไทย (EEC) จึงจำเป็นต้องพึ่งพิงการลงทุนจากภาคเอกชนขนาดใหญ่ทั้งในและต่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องกำหนดนโยบายให้สิทธิประโยชน์การลงทุนในโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกแก่นักลงทุนไว้หลายประการ (จารุพัสตร์ พลทรัพย์, 2563) ได้แก่

1. สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร

เป็นการให้สิทธิประโยชน์ในลักษณะของการยกเว้นและการลดหย่อนภาษีตามสิทธิประโยชน์ทางภาษีตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ร.บ. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย กฎหมายว่าด้วยศุลกากร ประมวลรัษฎากร และ พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ให้สิทธิประโยชน์ต่อผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษมีสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด (มาตรา 56) ต่อจากนั้นแล้วคณะกรรมการนโยบายฯ สามารถให้สิทธิและประโยชน์อื่นแก่ผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย (มาตรา 59(2)) และการที่คณะกรรมการนโยบายฯ อาจกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษทั้งหมด หรือบางรายได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับผู้ประกอบกิจการในเขตปลอดอากร คลังสินค้าทัณฑ์บน หรือเขตประกอบการเสรีด้วยก็ได้ (มาตรา 56 วรรคสอง) นอกจากนี้แล้วยังมีการเอื้อประโยชน์ในเรื่องเกี่ยวกับภาษีเงินได้ กล่าวคือ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาประกอบกิจการหรือทำงานใน EEC บุคคลดังกล่าวรวมทั้งคู่สมรส บุพการี และบุตรที่อยู่อาศัยใน EEC อาจได้รับการลดหย่อนภาษีตามที่คณะกรรมการนโยบายฯ ประกาศกำหนดก็ได้ (มาตรา 51) หรือคณะกรรมการนโยบายฯ อาจประกาศให้ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออก ซึ่งประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยศุลกากรทั้งหมดหรือบางส่วนโดยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด (มาตรา 57)

2. สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษีอากร

เป็นลักษณะของการให้สิทธิประโยชน์ที่สำคัญในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือห้องชุด ที่ให้ผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษซึ่งเป็นนิติบุคคลและเป็นคนต่างด้าว มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา 49) ขณะที่การเช่าหรือเช่าช่วงที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบการสามารถทำสัญญาเช่าเป็นกำหนดเวลาไม่เกิน 50 ปี (มาตรา 52 วรรคสอง) ขณะที่การทำธุรกรรมทางการเงิน ผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้รับสิทธิประโยชน์ ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินทั้งหมดหรือบางส่วนตามหลักเกณฑ์ อีกทั้งยังสามารถใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อชำระค่าสินค้าหรือบริการระหว่างผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ (มาตรา 58) ในส่วนของการเข้าเมืองของคนต่างด้าว กฎหมายกำหนดให้สิทธิผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ คู่สมรส บุพการี และบุตร เข้าเมืองและการขออนุญาตทำงานก็ได้ (มาตรา 51) อย่างไรก็ดี การขออนุญาตประกอบวิชาชีพของคนต่างด้าว อาจจะได้รับใบอนุญาต การจดทะเบียน หรือ การรับรองก่อนการประกอบวิชาชีพนั้นเพื่อกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้ (มาตรา 59 (1))

3. สิทธิประโยชน์ตาม พ.ร.บ. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

สำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย พ.ศ. 2560 ผู้ได้รับการส่งเสริมอาจได้รับสิทธิและประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ได้แก่ สิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน แต่ไม่รวมถึงสิทธิและประโยชน์ในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล (มาตรา 23 (1)) สิทธิและประโยชน์

ในการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการในอุตสาหกรรมเป้าหมาย (มาตรา 24) สิทธิและประโยชน์ในการได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย (มาตรา 30) เป็นเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการลงทุน การวิจัยและพัฒนา การส่งเสริมนวัตกรรม หรือการพัฒนาบุคลากรเฉพาะด้านของกิจการในอุตสาหกรรมเป้าหมาย รวมถึงเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนตามที่คณะกรรมการนโยบาย เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมายกำหนด ทั้งนี้ กฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2560 เป็นต้นไป

4. สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามประมวลรัษฎากร

พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตรารัษฎากร (ฉบับที่ 641) พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิจัยต่างชาติที่ทำงานใน EEC ได้รับสิทธิลดอัตราภาษีเงินได้ในการหักภาษี ณ ที่จ่าย และคงจัดเก็บในอัตราร้อยละ 17 สำหรับเงินได้พึงประเมินที่ได้รับเนื่องจากการจ้างแรงงานของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ประกอบกิจการเป้าหมายและมีสถานประกอบกิจการตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง ซึ่งเมื่อคำนวณภาษีตามมาตรา 50 (1) แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีในอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีเงินได้ท้ายหมวด 3 ในลักษณะ 2 แห่งประมวลรัษฎากร สูงกว่าร้อยละ 17 ของเงินได้ ทั้งนี้ กฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 กรกฎาคม 2560 เป็นต้นไป

5. สิทธิประโยชน์ทางภาษีผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) ได้ออกประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 3/2561 เรื่อง มาตรการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เพื่อให้เกิดการลงทุนในกิจการเป้าหมายในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกใน 3 กรณี ดังนี้ 1) เขตส่งเสริมพิเศษเฉพาะทาง ได้แก่ เขตส่งเสริมเมืองการบินภาคตะวันออก เขตนวัตกรรมระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล 2) เขตส่งเสริมเพื่อกิจการอุตสาหกรรมเป้าหมาย ตามที่คณะกรรมการนโยบายฯ ประกาศกำหนด และ 3) นิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ซึ่งการลงทุนในกิจการเป้าหมายที่ตั้งในเขตส่งเสริมดังกล่าวจะได้รับสิทธิและประโยชน์

จะเห็นได้ว่าจากมาตรการและสิทธิประโยชน์ที่สำคัญสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ 4 เรื่อง ใหญ่ ๆ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. ม.ป.ป.: 2-16) ได้แก่ สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Fiscal incentives) สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Fiscal incentives) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Development) การสนับสนุนการใช้แรงงานต่างด้าว (Foreign Worker Administration) ในสิทธิประโยชน์ทั้งหมดนั้นพบว่า สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมหรือความเหลื่อมล้ำมากที่สุด ระหว่างผู้ที่อยู่ในเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีมากกว่าผู้ที่อยู่นอกเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (กิตติพงษ์ โคตรจันทึก และคณะ, 2563: 290) ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. มาตรการของกรมสรรพากร สำหรับกิจการที่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) สามารถขอรับสิทธิประโยชน์ภายใต้มาตรการของกรมสรรพากร กระทรวงการคลังได้ โดยมาตรการของกระทรวงการคลังจะให้สิทธิลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล จากร้อยละ 20 เหลือร้อยละ 10 เป็นเวลา 10 รอบระยะเวลาบัญชี สำหรับกิจการที่จัดตั้งใหม่ หรือการขยายอาคารถาวรที่ใช้ในการประกอบกิจการสำหรับรายได้ที่เกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าหรือเพื่อการส่งออกเป็นหลัก และการผลิตสินค้าที่มีแนวโน้มจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน หรือรายได้ที่เกิดจากการให้บริการและมีการใช้บริการนั้นในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

2. การลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ร้อยละ 17 ต่ำสุดในอาเซียน สำหรับผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิจัยที่มีคุณสมบัติตามที่อธิบดีกรมสรรพากรประกาศกำหนด ในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย หรือกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

3. ภายใต้การส่งเสริมของ BOI ผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจเป้าหมายจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8-13 ปี ตามประเภทของกิจการและเทคโนโลยีที่ใช้ แต่ถ้าประกอบกิจการในโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกด้วย ก็จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มอีก 2 ปี รวมเป็นยกเว้นสูงสุดได้ถึง 15 ปี และยังได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุน ในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติ ซึ่งปัจจุบันอัตราปกติ คือ ร้อยละ 20 ของกำไรสุทธิอีกเป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันสิ้นสุดระยะเวลาการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และภายใต้การส่งเสริมการลงทุนของ BOI

กล่าวโดยสรุปแล้ว การพัฒนาอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งมีลักษณะของการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีที่ไม่เป็นธรรมนั้น มีแนวโน้มสูงที่จะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยมากขึ้น จนกลายเป็นปัญหาเกิดขึ้นติดตามมาได้ในอนาคต การที่จะสามารถแก้ไขจุดอ่อน

ดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยองค์ความรู้ทางวิชาการเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของการพัฒนาอุตสาหกรรมระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกนั้น มีความไม่เป็นธรรมอย่างไรและควรมีข้อเสนอแนะอะไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในแง่มุมของการสร้างความเป็นธรรมในระบบภาษีของการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า ยังไม่เคยมีนักวิชาการท่านใดได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจทำการศึกษาเรื่อง การสร้างความเป็นธรรมในระบบภาษีของการพัฒนาอุตสาหกรรม: กรณีศึกษาภาษีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกนี้ขึ้นมา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความไม่เป็นธรรมของระบบภาษีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของการพัฒนาอุตสาหกรรมระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก
2. เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความเป็นธรรมของระบบภาษีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีเทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย 2 กระบวนการร่วมกัน ได้แก่ การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ ดังนี้

1. การศึกษาเอกสาร เอกสารที่ใช้ในการวิจัยนี้เป็นการมุ่งรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร 3 ประเภท คือ

1.1 เอกสารชั้นต้น (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ผู้วิจัยถือว่าเป็นข้อมูลดิบ ข้อมูลส่วนนี้ได้จากการเก็บรวบรวมเอกสารที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ ได้แก่ เอกสารการประชุมกลุ่ม บันทึกการประชุม เอกสารทางราชการ หนังสือพิมพ์ และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

1.2 เอกสารชั้นรอง (Secondary Data) เป็นเอกสารที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว เอกสารชั้นรองเหล่านี้ที่สำคัญ ได้แก่ ตำราทางวิชาการ บทความวิชาการ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ เป็นต้น

1.3 เอกสารชั้นสาม เป็นเอกสารอ้างอิงที่มีการจัดเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ เช่น กฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง เป็นต้น

2. การสัมภาษณ์ เทคนิคในการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยในเชิงคุณภาพ ที่ผู้วิจัยนำมาใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประกอบไปด้วย การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Small Group Interview) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เป็นการมุ่งรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ (Field Research) จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-Informants) ซึ่งได้มาจากการเลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Samping) จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในปัจจุบัน ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยอาศัยแนวสัมภาษณ์ แบบเจาะลึกเป็นเครื่องมือ ทั้งนี้เพราะการศึกษาข้อมูลเชิงลึกอันเกี่ยวเนื่องกับความไม่เป็นธรรมในเชิงโครงสร้างของระบบภาษีและสิทธิประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีผลนำไปสู่การปฏิรูปเพื่อสร้างความเป็นธรรมในระบบภาษีของการพัฒนาอุตสาหกรรม ในการลงทุนของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ที่สะท้อนผ่านรูปแบบและขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน อีกทั้งเป็นองค์ความรู้ที่อยู่ในตัวผู้ให้ข้อมูลหลักเฉพาะบุคคลและเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง จึงจำเป็นต้องอาศัยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเท่านั้น สำหรับผู้ให้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ได้แก่ กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่มีความรู้และที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเท่านั้น

2.2 การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Small Group Interview) เป็นรูปแบบที่ใช้แนวการสัมภาษณ์กลุ่มในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์เพื่อให้เกิดการยืนยันข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่ถูกต้องร่วมกัน โดยอาศัยผู้ให้ข้อมูลที่หลากหลายของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการสร้างความเป็นธรรมทางภาษี ซึ่งหลักการสำคัญของการสัมภาษณ์กลุ่มก็คือ การเลือกสถานะของผู้ให้ข้อมูลจะต้องอยู่ในระดับเดียวกัน อีกทั้งในการสัมภาษณ์กลุ่มครั้งนี้ ผู้วิจัยจะกำหนดขนาดของกลุ่มที่ใช้ประมาณ 3-5 คน สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่จะกำหนดในการสัมภาษณ์กลุ่มในที่นี้ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลหลัก 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มผู้กระทำการฝ่ายรัฐ ซึ่งหมายถึงการสัมภาษณ์ในกลุ่มนักการเมืองและการสัมภาษณ์ในกลุ่มข้าราชการประจำ เป็นต้น ส่วนการสัมภาษณ์อีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มผู้กระทำการที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งหมายถึง การสัมภาษณ์กลุ่มตัวแทนประชาชน การสัมภาษณ์กลุ่มนักธุรกิจ การสัมภาษณ์กลุ่มนักวิชาการ และการสัมภาษณ์กลุ่มนักกิจกรรมทางสังคม เป็นต้น

3. การตรวจสอบข้อมูล สำหรับการตรวจสอบข้อมูลที่สามารถเก็บรวบรวมได้จากวิธีการดังกล่าว ใช้หลักการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) โดยพิจารณาจากผู้ให้ข้อมูลที่มีจุดยืนต่างกัน แหล่งข้อมูลที่ต่างกัน รวมถึงการเก็บข้อมูลเดียวกันในเวลาและสถานที่ที่ต่างกัน

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ในส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการตีความทางสังคมและใช้การวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะดังนี้

4.1 การตีความเพื่อจัดกลุ่มข้อมูล (Grouping) คือ การนำเอาข้อมูลที่ใกล้เคียงกันมาแบ่งเป็นกลุ่ม รวมถึงการลำดับเหตุการณ์ต่าง ๆ ในแต่ละตัวแบบให้เป็นหมวดหมู่เดียวกัน

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ โดยอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคมหรือปรากฏการณ์อื่น ๆ ที่มุ่งอธิบายถึงความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์และการตีความหมายทางสังคมในสถานการณ์ของบริบทนั้น ๆ โดยมีหัวใจหลักของการวิเคราะห์อยู่ที่การประยุกต์กับปรากฏการณ์จริง

4.3 การตีความหมายในเชิงเหตุและผลในลักษณะของการหาความสัมพันธ์ของข้อมูล แยกแยะเงื่อนไขเพื่ออธิบายสาเหตุความสัมพันธ์

ผลการวิจัย

1. ความไม่เป็นธรรมของระบบภาษีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของการพัฒนาอุตสาหกรรมระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

ผลการศึกษาความไม่เป็นธรรมของระบบภาษีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของการพัฒนาอุตสาหกรรมระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมหรือความเหลื่อมล้ำ โดยที่ผู้ที่อยู่ในเขตได้รับสิทธิประโยชน์มากกว่าผู้ที่อยู่นอกเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ที่สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนรวม 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ได้แก่ สิทธิประโยชน์ทางภาษี และสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี ดังนี้

1. สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร หมายถึง สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับการชำระอัตราภาษีอากร อันประกอบไปด้วย

1.1 สิทธิกรณีกิจการที่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กระทรวงการคลังมีมาตรการให้สิทธิลดหย่อนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ 20 เหลือร้อยละ 10 เป็นเวลา 10 รอบระยะเวลาบัญชี สำหรับกิจการที่เข้าหลักเกณฑ์ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรกำหนด และอยู่ในเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ส่วนผู้ที่อยู่นอกเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ยังคงต้องแบกรับภาระภาษีในอัตราร้อยละ 20 โดยไม่มีการยกเว้นใด ๆ

1.2 ภายใต้การส่งเสริมของบีโอไอ ผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจเป้าหมาย จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 -13 ปี ตามประเภทของกิจการและเทคโนโลยีที่ใช้ และหากเป็นผู้ประกอบการในเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกด้วย จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มอีก 2 ปี รวมเป็นยกเว้นสูงสุดได้ถึง 15 ปี และยังได้ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติ (ปัจจุบันอัตราปกติคือร้อยละ 20) ของกำไรสุทธิอีกเป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันสิ้นสุดระยะเวลาการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจากบีโอไอ

1.3 นอกจากสิทธิประโยชน์จากบีโอไอแล้ว ตามพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 641) พ.ศ. 2560 ลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินได้ของลูกจ้างระดับผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิจัยจากต่างประเทศ ซึ่งมีคุณสมบัติตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร มาประกอบกิจการหรือทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ บุคคลดังกล่าวรวมทั้งคู่สมรส บุพการี และบุตรที่อยู่อาศัยในระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก สำหรับเงินได้จากการจ้างแรงงานตามมาตรา 40(1) แห่งประมวลรัษฎากร โดยจัดเก็บในอัตราร้อยละ 17 ซึ่งต่ำสุดในอาเซียน ในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย หรือกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน แต่ในขณะที่ผู้มีเงินได้หรือผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดาที่อยู่นอกเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ยังคงต้องชำระภาษีตามบัญชีอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามอัตราก้าวหน้าสูงสุดถึงร้อยละ 35

1.4 สิทธิของผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออก ซึ่งประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรทั้งหมดหรือบางส่วนโดยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด (มาตรา 57) ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรดังกล่าวประกอบด้วย 1) การลดหรือยกเว้นอากรขาเข้า อากรขาออก 2) อนุมัติให้ใช้สิทธิประโยชน์เขตปลอดอากร สำหรับการผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการอื่นในเขตปลอดอากร ซึ่งประกอบด้วย (1) การยกเว้นอากรขาเข้า (2) การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และ (3) การยกเว้นภาษีสรรพสามิต (หากมี)

2. สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษีอากร หมายถึง การให้สิทธิพิเศษด้านกฎหมายที่แยกออกมาจากกฎหมายปกติ ในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน แรงงานต่างด้าว และกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นต้น ดังนี้

2.1 สิทธิด้านการเงิน การลงทุน การทำธุรกรรมทางการเงิน ผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษได้รับสิทธิประโยชน์ในการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินทั้งหมดหรือบางส่วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายฯ กำหนด และสามารถใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อชำระค่าสินค้าหรือบริการระหว่างผู้ประกอบกิจการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายฯ กำหนด

2.2 สิทธิการเข้าเมืองของคนต่างด้าว เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ คู่สมรส บุพการีและบุตรเข้ามาอยู่อาศัยในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้สิทธิพิเศษเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการขออนุญาตทำงานก็ได้รับการขออนุญาตประกอบวิชาชีพของคนต่างด้าว

2.3 สิทธิในกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่เปิดโอกาสให้ต่างชาติมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือห้องชุดในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งเพื่อประกอบกิจการและเพื่ออยู่อาศัยได้ ซึ่งจากประมวลกฎหมายที่ดินปกติแล้ว จะไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์ได้โดยตรง นอกจากนี้ สิทธิประโยชน์ด้านระยะเวลาการเช่าที่ให้ยาวถึง 50 ปี ต่อได้อีก 49 ปี รวมแล้วเท่ากับ 99 ปี ก็ถือเป็นประเด็นที่มีปัญหามาก เพราะสิทธิการเช่าปกติของไทยเท่ากับ 30 ปี แต่เพราะภาครัฐต้องการสร้างสิทธิประโยชน์ที่ดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้มาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงใช้กลยุทธ์ให้เช่า 50 ปี ต่อได้อีก 49 ปี

กล่าวโดยสรุปแล้ว การพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งให้สิทธิประโยชน์ในการลงทุนที่ไม่เป็นธรรมนั้น มีแนวโน้มสูงที่จะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นในสังคมไทย การที่รัฐบาลให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการลงทุนกับกิจการเหล่านี้ แล้วผลักภาระไปยังกิจการอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เป็นเสมือนการกีดกันการลงทุน การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่กิจการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นการทำให้กิจการกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ต้องแบกรับภาระภาษีแทน ซึ่งส่วนหนึ่งของเงินภาษีก็กลับมาใช้เพื่อจัดโครงสร้างพื้นฐานในการลงทุนของประเทศโดยรวมนั่นเอง

2. แนวทางการสร้างความเป็นธรรมของระบบภาษีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

ผลการศึกษา แนวทางการสร้างความเป็นธรรมของระบบภาษีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกพบว่า เพื่อลดความไม่เป็นธรรมในระบบภาษีที่เป็นสิทธิประโยชน์ และเพื่อลดค่าเสียโอกาสของประเทศไทย ในการจัดหารายได้จากภาษีมาใช้ในการพัฒนาประเทศ ข้อค้นพบที่ได้รับจากการสัมภาษณ์กลุ่มและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้วิจัยสามารถนำมาสรุปสังเคราะห์ว่าควรมีการดำเนินแนวทางดังนี้

1. ควรมีการปฏิรูประบบภาษีของประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับการสร้างระบบเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมกับทุกภาคส่วน

2. ควรมีการปฏิรูประบบการส่งเสริมการลงทุนและปรับปรุงกฎเกณฑ์ของการให้สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน

3. รัฐบาลควรมุ่งพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบความเป็นไปทางการเมือง รวมทั้งสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลัง

4. ควรสร้างกลไกและระบบประเมินผลการให้สิทธิประโยชน์ในการสงเสริมการลงทุน ทั้งก่อนและหลังการอนุมัติโครงการอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

5. ควรเปลี่ยนตัวชี้วัดผลสำเร็จของการส่งเสริมการลงทุนจาก “มูลค่า” มาเป็น “ความคุ้มค่า” ของการส่งเสริมการลงทุน

6. ควรแสวงหาความร่วมมือจากประเทศอาเซียน โดยประสานนโยบายการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีของแต่ละประเทศให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

7. ควรมีการทบทวนนโยบายการส่งเสริมการลงทุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (Tax Incentive) ว่าประเทศไทยได้รับประโยชน์จริงหรือไม่ การพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศทำให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยดีขึ้นจริงหรือไม่ ทำให้สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเร็วร้ายขึ้นหรือไม่ และการใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะมีความเหมาะสมกว่าหรือไม่

8. ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระแยกออกจากกระทรวงการคลัง แต่อาจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อให้การบริหารจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีอิสระ โปร่งใส เป็นกลางและเป็นธรรม

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า สิทธิประโยชน์ในการลงทุนของการพัฒนาอุตสาหกรรมระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกได้สร้างความไม่เป็นธรรมในทางสังคม การศึกษานี้จึงถือว่าได้สร้างองค์ความรู้ใหม่ เนื่องจากการศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิประโยชน์ในการลงทุนเป็นการส่งเสริมการลงทุนเรื่องอื่น ซึ่งต่างจากผลงานวิจัยนี้ ตัวอย่าง เช่น งานวิจัยของปัณณ์ อนันอภิบุตร (2555) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิรูประบบภาษีเพื่อสังคมไทยเสมอหน้า ผลการศึกษาพบว่าเป็นการให้สิทธิประโยชน์ของบีโอไอในการลงทุนทั่วไป ทั้งทางด้านอุตสาหกรรม และไม่ใช่อุตสาหกรรม รวมถึงด้านการบริการทั่วไปทุก ๆ ประเภท ซึ่งไม่ได้ให้สิทธิแบบเฉพาะเจาะจง

อย่างไรก็ดี การส่งเสริมการลงทุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แบบละเลยเรื่องความเสมอภาค ความเป็นธรรม ก่อให้เกิดปัญหา คือ

1. การทำให้เกิดการกระจุกตัวของรายได้ ทั้งในเชิงพื้นที่และเชิงขนาดของโครงการ กล่าวคือ มูลค่าเงินลงทุนทั้งหมดที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนอยู่ในเขตพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ในขณะที่ขนาดของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าการลงทุนมาก

2. การทำความคุ้มค่าของผลประโยชน์ที่ประเทศได้รับเทียบกับต้นทุนที่ต้องเสียไป พบว่ารัฐบาลต้องสูญเสียรายได้มหาศาลจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ในขณะที่เมื่อมองด้านผลประโยชน์เป้าหมายสำคัญของสิทธิประโยชน์ทางภาษี คือ การดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทย แต่ปรากฏว่ามีงานศึกษา

วิจัยจำนวนไม่น้อยชี้ให้เห็นว่าการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุน มีประสิทธิผลน้อยมากในการดึงดูดการลงทุนเข้ามายังประเทศ

ในงานวิจัยเรื่องเกี่ยวการตรวจสอบนโยบายภาษี (Tax Policy Review) ของธนาคารโลก (2555) ซึ่งจัดทำขึ้นและเสนอต่อกระทรวงการคลังของไทย เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2554 ค้นพบว่า การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนแทบไม่มีประสิทธิผลเลยในการดึงดูดนักลงทุน หากแต่คือปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง โครงสร้างพื้นฐานในการลงทุนของประเทศที่ดีและเพียงพอ ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ และความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ยังพบว่า มีความสัมพันธ์ในลักษณะได้อย่าง-เสียอย่าง (Trade-off) ระหว่างการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริการลงทุน กับการไม่ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี แล้วนำรายได้กลับคืนมาไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อดึงดูดนักลงทุน เนื่องจากมีหลักฐานทางวิชาการและหลักฐานเชิงประจักษ์มากมาย ที่เน้นย้ำถึงประสิทธิผลที่น้อยมากของการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุน จึงเป็นสิ่งที่น่าคิดว่าประเทศมีค่าเสียโอกาสในการนำเงินรายได้จากภาษีที่ควรจัดเก็บนี้ไปใช้ในการพัฒนาประเทศได้มากแค่ไหน จากตัวเลขประมาณการณ์ในปี 2553 รายได้ที่รัฐบาลสูญเสียไปมีสูงกว่า 2 แสนล้านบาท เปรียบเทียบได้เท่ากับรายได้ทั้งหมดจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี 2553 ในขณะที่ผู้ได้รับประโยชน์ที่ชัดเจนที่สุดของสิทธิประโยชน์ทางภาษีก็คือ กลุ่มทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 65 ของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (V-Report, 2555)

ถึงกระนั้นก็ตาม ระบบภาษีที่มีความเป็นธรรมนั้น ควรที่จะมีลักษณะของความเป็นธรรมทั้งในแนวนอนและแนวดิ่ง นั่นคือผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายเท่าเทียมกันก็ควรจะมีภาระในการจ่ายภาษีในระดับเดียวกัน ในขณะที่ผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายสูงกว่าควรที่จะมีภาระในการจ่ายภาษีในระดับสูงกว่า นอกจากนั้นในกรณีที่รัฐบาลต้องการใช้ระบบภาษีเพื่อเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำนั้น ระบบภาษีควรที่จะมีลักษณะของการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าอีกด้วย จากข้อมูลภาพรวมในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าระบบภาษีของไทยมีลักษณะของความเป็นธรรมในแนวนอน แต่ไม่มีลักษณะของการประยุกต์ใช้อัตราภาษีในลักษณะก้าวหน้าแต่อย่างใด อัตราภาษีที่จัดเก็บจริงในช่วงตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมานั้นอยู่ในระดับที่คงที่ ถึงแม้ว่าข้อมูลรายได้ประชากรของประเทศไทยจะปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนราวหนึ่งเท่าตัว จากการพิจารณาโครงสร้างรายได้จัดเก็บของรัฐบาลไทยจะเห็นได้ว่ารายได้ส่วนใหญ่จะมาจากฐานการบริโภคของประชากรไทย ในขณะที่โครงสร้างที่ประยุกต์ใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าอย่างชัดเจนเพียงอย่างเดียวของประเทศไทยนั้น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาคิดเป็นสัดส่วนเพียงราวร้อยละ 10-12 ในช่วงราว 20 ปีที่ผ่านมา

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อต่อยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบภาษีของการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนี้

1. การศึกษาสิทธิประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศในอาเซียนที่มีแนวโน้มความเจริญทางเศรษฐกิจเติบโตอย่างต่อเนื่อง หรือที่เรียกว่า CLMV (กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม) ว่ามีการกำหนดระบบภาษีเกี่ยวสิทธิประโยชน์ในการลงทุนของการพัฒนาอุตสาหกรรม เหมือนหรือต่างกันอย่างไร

2. การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย เปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศในอาเซียนที่แนวโน้มความเจริญทางเศรษฐกิจเติบโตอย่างต่อเนื่อง หรือที่เรียกว่า CLMV แล้ว ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบผลดีผลเสียและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ เพื่อนำไปสู่การสร้างตัวแบบที่ดี (Role Model) เนื่องจากเป็นกระแสโลกาภิวัตน์ การศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบภาษีของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีความเหมาะและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

เอกสารอ้างอิง

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). **การศึกษาความเหมาะสมโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตราด**. ม.ป.ท.

กิตติพงษ์ โคตรจันทึก, พระศิวกร ปัญญาวุฑโฒ และพระสมุห์บัว ทีปธัมโม. (2563). เศรษฐศาสตร์การเมืองอาเซียน: ความสัมพันธ์ระหว่างประชาคมอาเซียนแบบพึ่งพา. **วารสาร มจร.สังคมศาสตร์ปริทรรศน์**. ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 (เดือนเมษายน - มิถุนายน) 2563: 288-303.

จารุพัสตร์ พลทรัพย์. มาตรการส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC). วารสารการเงินการคลัง. [online]. เข้าถึงได้จาก : http://www.fpojournal.com/eec-tax-incentive-summary/. 25 เมษยน 2563.

บริษัท ไทยพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน). สิทธิประโยชน์โครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC). [online]. เข้าถึงได้จาก : https://www.tfd-factory.com/th/privilege/eastern-economic-corridor-eec. 30 พฤษภาคม 2564.

ปัณณ์ อนันอภิบุตร. (2555). **การปฏิรูประบบภาษีเพื่อสังคมไทยเสมอหน้า**; สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง: กระทรวงการคลัง.

ภาวิน ศิริประภานุกูล. (2555). **ระบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ**; ชุดหนังสือการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย; สำนักงานปฏิรูป (สปร.).

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานผลการพัฒนาประเทศในรอบ 5 ปี. [online]. เข้าถึงได้จาก : https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=8639 &filename=index. 30 พฤษภาคม 2564.

V-Report. V-Reformer เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป. รายงานสิทธิ BOI และการเอื้อประโยชน์กลุ่มทุนใหญ่. [online]. เข้าถึงได้จาก : http://v-reform.org/v-report/boi_tax/. 6 พฤษภาคม 2563.

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี