

การปรับปรุงภาษีสรรพสามิตเพื่อรองรับ  
การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

โดย

นางสาววิไล ตันตินันท์ธนา  
ที่ปรึกษาด้านยุทธศาสตร์ภาษีสรรพสามิต  
กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** การปรับปรุงภาษีสรรพสามิตเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

**ลักษณะวิชา** การเศรษฐกิจ

**ผู้วิจัย** นางสาววิไล ตันตินันท์ธนา

**หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๕๗

กรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานหนึ่งกระทรวงการคลังที่จัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการ ภายใต้วัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ สินค้าและบริการที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี พุ่มเฟิอย และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และในปี ๒๕๕๘ ประเทศไทยจะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่กลุ่มประเทศสมาชิกพยายามที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายเพื่อนำประเทศไทยไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่สมบูรณ์ ซึ่งกรมสรรพสามิตจำเป็นต้องตระหนักถึงยุทธศาสตร์ที่สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีโดยการพัฒนาระบบภาษีสรรพสามิตให้เป็นมาตรฐานสากล และเป็นหลักการเดียวกันในภูมิภาคอาเซียน ตลอดจนพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจาก บทบาทของกรมสรรพสามิตในอนาคตที่อาจจะต้องมีการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น กรมสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในต่าง ๆ ที่มีผลต่อระบบภาษีสรรพสามิตและพัฒนาองค์กรเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บภาษี รายได้ของประเทศ และการลงทุนภาคอุตสาหกรรมในประเทศในอนาคต ทั้งนี้ หลังจากการวิเคราะห์ซึ่งจะนำไปสู่การนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์ภาษีสรรพสามิตในอนาคต ต่อไป

การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบภาษีสรรพสามิตของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน และวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับภาษีสรรพสามิตของไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อีกทั้ง จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงระบบภาษีสรรพสามิต รวมถึงปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วิธีดำเนินการวิจัยนั้น ผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาทฤษฎีด้านการบริหารจัดการในหัวข้อการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT analysis) และการวิเคราะห์แผนงาน (PEST analysis) และศึกษาการรวมกลุ่มและการดำเนินนโยบายด้านกฎหมายของประเทศพัฒนาแล้วที่มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (สหภาพยุโรป) รวมถึงศึกษาและรวบรวมข้อมูล

ระบบภาษีสรรพสามิตของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนสำหรับภาษีสรรพสามิตจากสินค้าหลักที่ทำรายได้สรรพสามิตมากที่สุดและถูกจัดเก็บในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน อีกทั้งยังศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการดำเนินยุทธศาสตร์และการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิต รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างองค์กรและบุคลากรภายในองค์กรอีกด้วย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย คือ ทำให้ทราบถึงระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศสมาชิกอาเซียน และรูปแบบความร่วมมือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในประชาคมอาเซียน และทำให้ทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกรมสรรพสามิต ทำให้กรมสรรพสามิตสามารถเตรียมการเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างมืออาชีพต่อไป รวมถึงทำให้ได้แนวทางในการปรับปรุงภาษีสรรพสามิตให้มีประสิทธิภาพและมีความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

## คำนำ

กระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางการคลัง เพื่อให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรมสรรพสามิตเป็นฟันเฟืองหนึ่งที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพทางการคลังให้แก่ประเทศและเพื่อที่จะนำรายได้ดังกล่าวไปใช้ผ่านระบบงบประมาณของรัฐในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ บริบทในการบริหารจัดการเก็บภาษีเปลี่ยนแปลงไปจากการเปลี่ยนแปลงทางการค้าและการลงทุนเมื่อประเทศไทยจะเข้าสู่การเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ๒๕๕๘ กรมสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการในด้านต่าง ๆ ทั้งการกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีและการบริหารการจัดเก็บภาษี รวมถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์แนวคิดและปัจจัยต่าง ๆ ในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป รวมถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดเก็บภาษีผ่านทฤษฎีการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมที่เป็นสากลกล่าวคือ การวิเคราะห์ SWOT และการวิเคราะห์ PEST และผู้วิจัยมั่นใจว่า การศึกษาวิจัยฉบับนี้สามารถถูกนำไปประยุกต์สู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดในการดำเนินยุทธศาสตร์ของกรมสรรพสามิตและนำประเทศไปสู่ความมั่งคั่งทางการเงิน

(นางสาววิไล ตันตินันท์ธนา)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ฉ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๒
วิธีดำเนินการวิจัย	๒
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
<b>บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๔</b>
หลักการและทฤษฎีการวิเคราะห์ SWOT analysis	๔
หลักการและทฤษฎีการวิเคราะห์ PEST analysis	๖
หลักการและทฤษฎีการวิเคราะห์การบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์กร	๘
การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างสหภาพยุโรป และอาเซียน	๑๐
สรุป	๒๐
<b>บทที่ ๓ การศึกษาระบบภาษีสรรพสามิตของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน</b>	<b>๒๑</b>
ระบบภาษีสรรพสามิตของไทย	๒๑
ระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศสมาชิกอาเซียน	๒๓
สรุป	๔๑

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ การวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบสรรพสามิตของไทย	๔๒
ผลกระทบที่จะเกิดกับระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต	๔๒
แนวทางการดำเนินงาน	๕๗
สรุป	๖๐
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๖๓
สรุป	๖๓
ข้อเสนอแนะ	๖๕
บรรณานุกรม	67
ประวัติย่อผู้วิจัย	69
สรุปย่อ	๗๐
Abstract	๗๕

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓-๑	สินค้าสรรพสามิตในอาเซียน	23
๓-๒	ประเภทของอัตราภาษีสรรพสามิตในอาเซียน	24
๓-๓	ความหมายคำว่า “ราคาขายหน้าโรงงาน” ในอาเซียน	25
๓-๔	ฐานภาษีสรรพสามิตสำหรับการบริการในอาเซียน	25
๓-๕	โครงสร้างภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศบรูไน	26
๓-๖	ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศกัมพูชา	27
๓-๗	ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศอินโดนีเซีย	27
๓-๘	ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศมาเลเซีย	28
๓-๙	ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศฟิลิปปินส์	29
๓-๑๐	ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศไทย	30
๓-๑๑	ภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ของประเทศบรูไน (วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐)	31
๓-๑๒	ภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศกัมพูชา (เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓)	32
๓-๑๓	สรุปแนวทางโครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศ อินโดนีเซีย (เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓)	32
๓-๑๔	สรุปแนวทางโครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศลาว	33
๓-๑๕	โครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศมาเลเซีย (ปี พ.ศ.๒๕๔๙)	34
๓-๑๖	โครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของสาธารณรัฐแห่งสหภาพ เมียนมาร์ (วันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)	34
๓-๑๗	โครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศฟิลิปปินส์ (วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖)	35
๓-๑๘	โครงสร้างภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ของประเทศสิงคโปร์ (วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔)	36
๓-๑๙	สรุปแนวทางโครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศไทย (วันที่ ๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖)	37

## สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
๓-๒๐	โครงสร้างภาษีแอลกอฮอล์ของสาธารณรัฐเวียดนาม (วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖)	38
๓-๒๑	ตัวอย่างอัตราภาษีสรรพสามิตรถยนต์ในอาเซียนตามขนาดเครื่องยนต์ จำนวนที่นั่ง และประเภทรถยนต์	39
๓-๒๒	ตัวอย่างลักษณะเฉพาะของรถยนต์และอัตราภาษีในแต่ละประเทศ	40
๔-๑	รายได้ของกรมสรรพสามิต ปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗	46
๔-๒	โครงสร้างรายได้ภาษีสรรพสามิตที่มีการจัดเก็บสูงใน ๔ อันดับแรก	47
๔-๓	เปรียบเทียบวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๗	58



## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒-๑	แนวคิดปัจจัย ๗ ประการในการประเมินองค์กร (McKinsey 7-S Framework)	8
๒-๒	โครงสร้างวิธีการดำเนินงานของสหภาพยุโรปเปรียบเทียบกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น	11
๒-๓	แผนผังองค์กรคู่ขนานระหว่าง ECC และ EURATOM	1๓
๒-๔	แผนผังองค์กรใหม่หลังจากผนวกองค์กร	14
๒-๕	โครงสร้างองค์กรของ EU แบบ ๓ เสาหลัก	1๔
๔-๑	อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต	48
๔-๒	อัตราการเปลี่ยนแปลงภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม	49
๔-๓	การใช้น้ำมันประเภทต่าง ๆ	51
๔-๔	แนวโน้มการบริโภคยาสูบจำแนกตามราคา	53

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงการคลังมีภารกิจในการหารายได้ให้แก่รัฐจากการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ หรือการจัดเก็บภาษีจากกรมจัดเก็บรายได้ โดยเรียงลำดับรายได้ที่นำส่งให้รัฐบาล ได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร ซึ่งกรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานหนึ่งจัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการภายใต้วัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ สินค้าและบริการที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ และศีลธรรมอันดี พุ่มเฟิวย และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

หลังจากการรวมกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน เป็นระยะเวลากว่า ๕ ทศวรรษ และ ในปี ๒๕๔๖ จากการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๙ ผู้นำของแต่ละประเทศต่างเห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) ภายในปี ๒๕๖๓ การเป็นประชาคมอาเซียน คือ การทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็น "ครอบครัวเดียวกัน" ที่มีความแข็งแกร่งและมีภูมิทัศน์ด้านที่ ดี โดยสมาชิกในครอบครัวมีสภาพความอยู่ที่ดี ปลอดภัย และสามารถค้าขายได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยประชาคมอาเซียน ประกอบด้วย ๓ เสาหลัก (Pillars) คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน

ในปี ๒๕๕๘ ประเทศไทยจะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นหรือเสาหลักแรกที่กลุ่มประเทศสมาชิกพยายามที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายเพื่อนำประเทศไทยไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่สมบูรณ์ โดยสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และการเมืองและความมั่นคง

กรมสรรพสามิตจำเป็นต้องตระหนักถึงยุทธศาสตร์ที่สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีโดยการพัฒนาระบบภาษีสรรพสามิตให้เป็นมาตรฐานสากล และเป็นหลักการเดียวกันในภูมิภาคอาเซียน ตลอดจนพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากบทบาทของกรมสรรพสามิตในอนาคตที่อาจจะต้องมีภารกิจในด้านการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มมากขึ้น ในด้าน

๑. บทบาทการจัดเก็บภาษีทางอ้อมที่สูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับภาษีทางตรงประเภทอื่น
๒. บทบาทการจัดสรรและจำกัดการบริโภคสินค้าและบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต

และ

๓. บทบาทในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมในสินค้าและบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต

ดังนั้น กรมสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในต่าง ๆ ที่มีผลต่อระบบภาษีสรรพสามิตและพัฒนาองค์กรเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บภาษี รายได้ของประเทศ และการลงทุนภาคอุตสาหกรรมในประเทศในอนาคต ทั้งนี้ หลังจากการวิเคราะห์ซึ่งจะนำไปสู่การนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์ภาษีสรรพสามิตในอนาคต ต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาระบบภาษีสรรพสามิตของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน
๒. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับภาษีสรรพสามิตของไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
๓. จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงระบบภาษีสรรพสามิต รวมถึงปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

## ขอบเขตของการวิจัย

๑. ศึกษารูปแบบการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสหภาพยุโรปและอาเซียน
๒. ศึกษาการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าหลักที่ทำรายได้สรรพสามิตมากที่สุดและถูกจัดเก็บในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ๓ ประเภทสินค้า ได้แก่ สุรา ยาสูบ และรถยนต์
๓. กรอบระยะเวลาที่ทำการศึกษาเก็บข้อมูล ช่วงปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗

## วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย เป็นการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ

๑. ศึกษาทฤษฎีด้านการบริหารจัดการในหัวข้อการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT analysis) และ การวิเคราะห์แผนงาน (PEST analysis)
๒. ศึกษาการรวมกลุ่มและการดำเนินนโยบายด้านกฎหมายของประเทศพัฒนาแล้วที่มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (สหภาพยุโรป)

๓. ศึกษาและรวบรวมข้อมูลระบบภาษีสรรพสามิตของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน สำหรับภาษีสรรพสามิตจากสินค้าหลักที่ทำรายได้สรรพสามิตมากที่สุดและถูกจัดเก็บในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

๔. ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการดำเนินยุทธศาสตร์และการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิต รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างองค์กร รวมถึงบุคลากรภายในองค์กร

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศสมาชิกอาเซียน และรูปแบบความร่วมมือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในประชาคมอาเซียน

๒. ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกรมสรรพสามิต ทำให้กรมสรรพสามิตสามารถเตรียมการเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างมืออาชีพต่อไป

๓. ทำให้ได้แนวทางในการปรับปรุงภาษีสรรพสามิตให้มีประสิทธิภาพและมีความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

## บทที่ ๒

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิเคราะห์เพื่อการพัฒนาองค์กรหรือกระบวนการทำงานในองค์กรจำเป็นต้องศึกษาทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันเพื่อที่จะสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ ทฤษฎีด้านการจัดการนั้นมีอยู่อย่างหลากหลาย ซึ่งต้องมีการกำหนดกรอบทฤษฎีที่เหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อหาของงานวิจัย วัตถุประสงค์ของงานวิจัย จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาการดำเนินการหรือหลักการที่องค์กรหรือการรวมกลุ่มระหว่างประเทศที่เคยดำเนินการและเกิดประโยชน์แก่ประเทศสมาชิก ซึ่งการพัฒนาองค์กรหรือกำหนดแนวทางการดำเนินงานจำเป็นต้องมีต้นแบบในการพัฒนาเป็นแนวทางที่เหมาะสมสามารถเรียนรู้ได้จากต้นแบบที่มีการปฏิบัติได้จริง อีกทั้งยังสามารถนำมาปรับปรุงในส่วนที่เป็นข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นและสามารถนำมาศึกษาต่อยอดให้เข้ากับบริบทที่เกี่ยวข้องกับผลงานวิจัยในการพัฒนาองค์กรภายในประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

ดังนั้น การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจึงได้คัดสรรทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยมากที่สุด กล่าวคือหลักการวิเคราะห์สภาพองค์กร (SWOT Analysis) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (PEST Analysis) และแนวคิดการประเมินองค์กรตามแบบ 7-S McKinsey Framework อีกทั้ง ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่สุดในการรวมกลุ่มด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คือ สหภาพยุโรป เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการในการเป็นประชาคมอาเซียนในอนาคตอันใกล้

### หลักการและทฤษฎีการวิเคราะห์ SWOT Analysis

SWOT Analysis เป็นการวิเคราะห์สภาพองค์กรหรือหน่วยงานที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหา จุดเด่น จุดด้อย หรือสิ่งที่อาจเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินงานสู่สภาพที่ต้องการในอนาคต ทั้งนี้ หลักการสำคัญของ SWOT ก็คือการวิเคราะห์โดยการสำรวจองค์กรจากสภาพการณ์ ๒ ด้าน คือ สภาพการณ์ภายในและสภาพการณ์ภายนอก ดังนั้น การวิเคราะห์ SWOT จึงเรียกได้ว่าเป็นการวิเคราะห์สภาพการณ์ (Situation Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อให้รู้จักตนเองและรู้จักสภาพแวดล้อม และวิเคราะห์โอกาสรวมถึงอุปสรรค ซึ่งการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์กร จะช่วยให้ผู้บริหารขององค์กรทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกองค์กร ทั้งสิ่งที่ได้เกิดขึ้นแล้วและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อองค์กร และรู้ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน และความสามารถด้านต่าง ๆ ที่องค์กรมีอยู่ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนด

วิสัยทัศน์ กลยุทธ์และการดำเนินตามกลยุทธ์ขององค์กรที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งคำว่า SWOT มาจากตัวอักษรตัวแรกของสิ่งที่เราจะทำการวิเคราะห์ ซึ่งมีความหมาย ดังนี้

S - Strengths คือ จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบขององค์กร

W - Weaknesses คือ จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบขององค์กร

O - Opportunities คือ โอกาส หรือปัจจัยเกื้อหนุนที่จะดำเนินงานขององค์กร

T - Threats คือ อุปสรรค ข้อจำกัด หรือปัจจัยที่คุกคามการดำเนินงานขององค์กร

สำหรับขั้นตอนหรือวิธีดำเนินการการวิเคราะห์ SWOT จะครอบคลุมขอบเขตของปัจจัยที่กว้าง โดยการระบุจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคขององค์กร ทำให้มีข้อมูล ในการกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายที่จะถูกกำหนดขึ้นมาบนจุดแข็งขององค์กร และแสวงหาประโยชน์จากโอกาสทางสภาพแวดล้อม และสามารถกำหนดกลยุทธ์ที่มุ่งเอาชนะอุปสรรคทางสภาพแวดล้อมหรือลดจุดอ่อนขององค์กรให้มันน้อยที่สุดได้ ภายใต้การวิเคราะห์ SWOT นั้น จะต้องวิเคราะห์ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร โดยมีขั้นตอนดังนี้

### ๑. การประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กร

การประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กรจะเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์และพิจารณาทรัพยากร (Resources) และความสามารถ (Competencies) ภายในองค์กรในทุกมิติ เพื่อระบุจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรในมิติต่าง ๆ สำหรับแหล่งที่มาเบื้องต้นของข้อมูลเพื่อการประเมินสภาพแวดล้อมภายในได้นำเอาระบบข้อมูลเพื่อการบริหารที่ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งในด้านโครงสร้างระบบ ระเบียบ วิธีปฏิบัติงาน บรรยากาศในการทำงานและทรัพยากรในการบริหาร (คน เงิน วัสดุ และการจัดการ) รวมถึงการพิจารณาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรเพื่อที่จะเข้าใจสถานการณ์และผลของการดำเนินกลยุทธ์ที่ผ่านมาด้วย ซึ่งปัจจัยภายในสามารถแบ่งได้ ๒ ประเภท ได้แก่

๑.๑ จุดแข็งขององค์กร (S-Strengths) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ภายในองค์กรนั่นเอง ว่าปัจจัยใดภายในองค์กรที่เป็นข้อได้เปรียบหรือจุดเด่นขององค์กรที่องค์กรควรนำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรได้ และควรคงไว้เพื่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรต่อไป

๑.๒ จุดอ่อนขององค์กร (W-Weaknesses) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ภายในองค์กรนั้น ๆ ว่าปัจจัยภายในองค์กรที่เป็นจุดด้อยหรือข้อเสียเปรียบขององค์กรที่ควรปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือจัดให้หมดไป ซึ่งเมื่อปรับปรุงหรือจัดจุดอ่อนดังกล่าวแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร

### ๒. การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก

ภายใต้การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรนั้น สามารถได้มาจากการพิจารณาโอกาสและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรที่ได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจทั้งในและระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร เช่น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นโยบายรัฐบาล การงบประมาณ และสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมและสังคม เช่น ระดับการศึกษาและอัตราหนังสือของประชาชน ลักษณะชุมชน ขนบธรรมเนียมประเพณี ค่านิยม ความ

เชื้อและวัฒนธรรม อีกทั้งสภาพแวดล้อมทางการเมือง เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มติ คณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังรวมถึงสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี หมายถึงกระบวนการผลิตใหม่ๆ และการพัฒนาด้านเทคโนโลยีที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตการให้บริการ และนวัตกรรมในสินค้าและบริการ ซึ่งปัจจัยภายนอกสามารถแบ่งออกได้ ๒ ประเภท ได้แก่

๒.๑ โอกาสทางสภาพแวดล้อม (O-Opportunities) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกองค์กร ที่สามารถส่งผลกระทบต่อด้านบวกหรือสร้างโอกาส ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินการขององค์กรในระดับมหภาค และองค์กรสามารถฉกฉวยผลกระทบต่อด้านบวกเหล่านี้มาเสริมสร้างให้หน่วยงานเข้มแข็งขึ้นได้

๒.๒ อุปสรรคทางสภาพแวดล้อม (T-Threats) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกองค์กร ที่สามารถส่งผลกระทบต่อในระดับมหภาค ในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงผลกระทบดังกล่าว รวมถึงควรปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาองค์กรให้มีความแข็งแกร่งและพร้อมที่จะเผชิญกับผลกระทบดังกล่าวได้ หรืออาจจะจัดการกับภัยคุกคามดังกล่าวโดยใช้หลักบริหารความเสี่ยง

ทั้งนี้ หลักการวิเคราะห์ SWOT Analysis นั้นโดยเริ่มต้นในการกำหนดทฤษฎีเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในสำหรับองค์กรในภาคเอกชน แต่ปัจจุบันสามารถนำมาปรับใช้กับองค์กรภาครัฐได้เช่นกันเนื่องจากเป็นทฤษฎีวิเคราะห์ปัจจัยที่ค่อนข้างกว้างและครอบคลุมในทุกมิติ

## หลักการและทฤษฎีการวิเคราะห์ PEST Analysis

PEST Analysis คือเครื่องมือที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์แนวโน้มของตลาด และวิเคราะห์ภาพรวมขององค์กรในอนาคต โดยอาศัยการข้อมูลของการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกต่างๆ ที่เราไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์แนวโน้มของสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินยุทธศาสตร์ของภาครัฐได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ คำว่า PEST มาจากตัวอักษรตัวแรกของสิ่งที่เราจะทำการวิเคราะห์ ซึ่งมีความหมาย ดังนี้

P - Politic	คือ ปัจจัยทางนโยบายและการเมือง
E - Economic	คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ
S - Social	คือ ปัจจัยทางสภาพสังคม และสุดท้าย
T - Technology	คือ ปัจจัยทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ

ดังนั้น องค์กรที่ตระหนักถึงแนวโน้มจากปัจจัยภายนอกก่อนย่อมได้เปรียบในการดำเนินยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้บุคลากรภายในองค์กรสามารถเตรียมพร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ รอบตัวที่เรากำหนดไม่ได้ แต่สามารถปรับตัวตามได้ ซึ่ง PEST Analysis ถือเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพอย่างมากในการแก้ปัญหาในส่วนนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการไปลงทุนกับธุรกิจในประเทศที่เราๆ ยังไม่รู้จักทั้งในด้านวัฒนธรรมและการ

ลงทุน เครื่องมือนี้ ก็จะช่วยให้เราวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินยุทธศาสตร์หรือพัฒนาองค์กรให้ไปข้างหน้าอย่างมั่นคง

### ๑. P – Politic: ปัจจัยทางนโยบายและการเมือง

ปัจจัยทางนโยบายและการเมือง คือปัจจัยที่มีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพของรัฐบาลและนโยบายของรัฐในช่วงเวลานั้นๆ ในบางช่วงเวลารัฐอาจมีการส่งเสริมการส่งออก ก็จะส่งผลให้ธุรกิจที่มีการส่งสินค้าไปขายนอกประเทศได้เปรียบ รวมไปถึงข้อตกลงและข้อกำหนดทางการค้าที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาโดยขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ ที่ทำให้เราต้องคอยปรับตัวหรือช่วยผู้ประกอบการตัดสินใจว่าเราพร้อมที่จะลงทุนในประเทศที่มีนโยบายแบบนี้หรือไม่ โดยปัจจัยทางการเมืองที่ควรนำมาวิเคราะห์โดยใช้ PEST ได้แก่

สถานะความมั่นคงและรูปแบบของทางรัฐบาล รวมถึงนโยบายรัฐบาล

กฎระเบียบปฏิบัติและข้อห้ามต่าง ๆ

การควบคุมการค้าทั้งการนำเข้าและการส่งออก

นโยบายด้านภาษี อัตราค่าธรรมเนียม และการจัดเก็บภาษีอย่างไร และ

กฎหมายในด้านต่างๆ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการสาธารณสุข เป็นต้น

### ๒. E – Economic: ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยต่อมาคือปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีผลกับทุกๆ ธุรกิจโดยตรงเป็นอย่างมาก เพราะเศรษฐกิจของประเทศเป็นตัวกำหนดกำลังซื้อของคนในประเทศ และเป็นตัวกำหนดตลาดขนาดใหญ่ในประเทศอีกด้วย ซึ่งปัจจัยในหัวข้อนี้ก็สามารถช่วยเราวางแผนธุรกิจว่าจะเลือกดำเนินการเป็นระยะสั้นหรือระยะยาวจากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันและแนวโน้มของเศรษฐกิจในอนาคตได้อีกด้วย โดยเราสามารถวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจได้จากหัวข้อเหล่านี้

อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

ภาวะเงินเฟ้อ ภาวะเงินฝืด และอัตราดอกเบี้ย

อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

ภาวะระดับราคาของสินค้าและบริการที่เราสนใจ

วงจรของธุรกิจ

### ๓. S – Social: ปัจจัยทางสังคม

ปัจจัยทางสังคมนั้นหมายถึงปัจจัยต่างๆ อย่างที่เกี่ยวข้องกับ สภาพแวดล้อม สภาพสังคม วัฒนธรรม และชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่นั้นๆ ว่าเป็นอย่างไรก่อนที่จะเริ่มทำการตลาดให้ได้ถูกทาง เพราะวิถีชีวิตของคนในแต่ละชุมชนนั้นก็มีความแตกต่างกันออกไป การที่จะเข้าไปทำตลาดในพื้นที่ต่างๆ เราต้องเข้าไปศึกษาในส่วนนี้ก่อนเพื่อให้มั่นใจได้ว่าธุรกิจจะสามารถดำเนินไปได้ อย่างราบรื่นและเป็นที่น่าสนใจของคนในชุมชนในด้านที่ดีโดยที่ไม่ส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนนั้นๆ ด้วย เช่น

ทัศนคติต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม

การใช้จ่ายใช้สอยของคนในชุมชนเน้นสินค้านำเข้าหรือสินค้าพื้นถิ่นมากกว่ากัน



พฤติกรรมทางเลือกซื้อสินค้า และพฤติกรรมอื่นๆ เช่น การดูแลสุขภาพ ความสะดวกจากการเดินทางในชุมชน เป็นต้น

วิถีชีวิตของคนในสังคม

#### ๔. T – Technology: ปัจจัยจากเทคโนโลยี

ปัจจัยทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ แต่ละพื้นที่ในการทำธุรกิจก็มีการพัฒนาของนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่แตกต่างกันออกไป บางชุมชนอาจอาศัยอยู่ได้โดยไม่ต้องอาศัยเทคโนโลยีแต่กับบางชุมชนกลับต้องพึ่งพาเทคโนโลยีในการดำเนินชีวิตเป็นอย่างมาก รวมไปถึงแนวโน้มในอนาคตว่าถ้าในอนาคตมีเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาและธุรกิจเราจะเป็นอย่างไร อย่างเช่น ธุรกิจร้านเช่าวีดีโอรายใหญ่อย่าง Blockbuster ก็ต้องประสบปัญหาอย่างจังเมื่อต้องเผชิญกับเทคโนโลยีอย่างภาพยนตร์ระบบไฟล์ดิจิทัลที่สามารถดาวน์โหลดจากอินเทอร์เน็ตได้สะดวกสบายมาก เป็นต้น ดังนั้นหัวข้อปัจจัยทางเทคโนโลยีที่ควรคำนึงถึงในด้านข้างนี้จึงมีความสำคัญมากในการทำธุรกิจในยุคปัจจุบัน

เทคโนโลยีขั้นพื้นฐานของพื้นที่นั้น

อัตราการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

ปริมาณนักสร้าง และนักพัฒนา

ระดับของเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมในชุมชน

เทคโนโลยีการสื่อสาร

การเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ๆ

สำหรับบางองค์กรนั้นเครื่องมืออย่างการวิเคราะห์ PEST นี้อาจไม่มีความละเอียดพอที่จะตอบสนองความมั่นใจในการทำแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งตามทฤษฎีการวิเคราะห์ PEST นั้นไม่มีหลักตายตัวที่จะใช้เพียง ๔ ปัจจัยดังกล่าว โดยสามารถต่อยอดด้วยการเพิ่มมุมมองในการวิเคราะห์เข้าไปอีก เช่น Industry Analysis (การวิเคราะห์อุตสาหกรรม) หรือ Ethical (ปัจจัยทางศีลธรรม) เป็นต้น

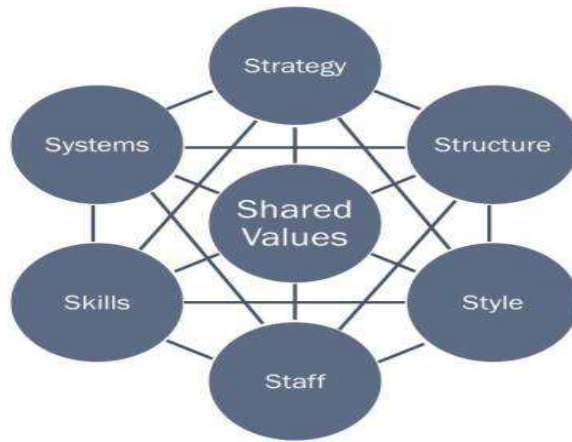
เครื่องมือนี้สามารถให้ภาพรวมเรื่องปัจจัยเสี่ยงหรือโอกาสต่างๆ ที่จะช่วยให้เราสามารถวิเคราะห์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และปัจจัยอื่นๆ รอบตัวได้มากขึ้น ซึ่งขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญคือการรวบรวมข้อมูล และต้องมั่นใจว่าข้อมูลเหล่านั้นต้องมีความน่าเชื่อถือเป็นอย่างดี เพื่อให้ขั้นตอนการนำมาวิเคราะห์ในขั้นต่อไปจะได้มีประสิทธิภาพและแม่นยำมากยิ่งขึ้น

#### หลักการและทฤษฎีการวิเคราะห์การบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์กร

กระบวนการปรับเปลี่ยน (Change Management) เป็นการจัดการกับกลไกส่วนประกอบต่างๆ ขององค์กรให้สามารถเรียนรู้ ปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ทั้งจากปัจจัยภายนอกและภายในองค์กร เพื่อให้องค์กรได้รับผลดี และลดผลกระทบในทางที่ไม่ดีของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะช่วยให้องค์กรดำเนินงานไปได้อย่างต่อเนื่อง ราบรื่น สามารถอยู่รอดและเจริญก้าวหน้าไปได้

กรอบพิจารณาหนึ่งที่เป็นที่นิยมในการประเมินวิเคราะห์ในการปรับตัวขององค์กร คือ McKinsey 7-S Framework ซึ่งเป็นหนึ่งในทฤษฎีด้านการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่คิดค้นในช่วงปี ๑๙๘๐ และได้รับการตอบสนองอย่างแพร่หลายโดยการนำไปใช้ในหลายองค์กรด้านธุรกิจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้ง ๗ มีความเชื่อมโยงกันในหลายมิติ แสดงตามแผนภาพที่ ๒-๑

แผนภาพที่ ๒-๑ แนวคิดปัจจัย ๗ ประการในการประเมินองค์กร (McKinsey 7-S Framework)



ที่มา: ข้อมูล McKinsey 7S Model: A strategic assessment and alignment model

### ๑. กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy)

การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารตอบคำถามที่สำคัญ อาทิ การวางตำแหน่งขององค์กร (Position) การตั้งเป้าหมายขององค์กรกำหนดพันธกิจ และกำหนดผู้รับบริการ ซึ่งการบริหารเชิงกลยุทธ์จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยให้องค์กรกำหนดและพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขันหรือการพัฒนาและเป็นแนวทางที่บุคลากรภายในองค์กรตระหนักและจะใช้ความพยายามไปในการพัฒนาองค์กรไปในทิศทางที่กำหนดไว้

### ๒. โครงสร้างองค์กร (Structure)

โครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการหรือหน้าที่ของงานโดยมีการรับบุคลากรให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือหมายถึง การจัดระบบระเบียบให้กับบุคคล ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรมีขนาดใหญ่ การจัดองค์กรที่ดีจะมีส่วนช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในหน้าที่ ช่วยให้บุคลากรได้ทราบขอบเขตงานความรับผิดชอบที่ตนเองได้รับมอบหมาย มีความสะดวกในการติดต่อประสานงาน และผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

### ๓. ระบบการปฏิบัติงาน (System)

เป็นในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้นอกจากการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมและมีกลยุทธ์ที่ดีแล้ว การจัดระบบการบริหารจัดการ (Management

System) และระบบการปฏิบัติงานหลัก (Main Operation System) จะมีความสำคัญยิ่งต่อการขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าหมาย

#### ๔. บุคลากร (Staff)

ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) ซึ่งนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กร องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือไม่ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) และในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากรนั้นควรมีการวิเคราะห์ที่อยู่บนพื้นฐานของกลยุทธ์องค์กรที่เป็นสิ่งกำหนดทิศทางที่องค์กรจะดำเนินไปให้ถึง ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการกำหนดคุณลักษณะ และการคัดเลือกและจัดวางบุคลากรได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ในปัจจุบันบุคลากรในองค์กรถือว่ามีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาองค์กร ดังนั้นจึงมีการเปลี่ยนคำเรียกจากทรัพยากรซึ่งหมายความว่าสิ่งที่ใช้แล้วหมดไป เป็นทุนมนุษย์ (Human Capital) ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยการผลิตประเภทหนึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถเพิ่มมูลค่าได้

#### ๕. ทักษะ (Skill)

ทักษะรวมถึง ความรู้ (Knowledge) และความสามารถ (Competency) ซึ่งทักษะในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคลในองค์กรสามารถแยกทักษะออกเป็น ๒ ด้านหลัก คือ ทักษะด้านงานอาชีพ (Occupational Skills) เป็นทักษะที่จะทำให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งตามหน้าที่ และลักษณะงานที่รับผิดชอบเช่น ด้านการเงิน ด้านบุคคล ซึ่งคงต้องอยู่บนพื้นฐานการศึกษาหรือได้รับการอบรมเพิ่มเติม ส่วนทักษะ ความถนัด หรือความชาญฉลาดพิเศษ (Aptitudes and special talents) นั้นอาจเป็นความสามารถที่ทำให้พนักงานนั้นๆ โดดเด่นกว่าคนอื่น ส่งผลให้มีผลงานที่ดีกว่าและเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้รวดเร็ว ซึ่งองค์กรคงต้องมุ่งเน้นในทั้ง ๒ ความสามารถควบคู่กันไป

#### ๖. รูปแบบการบริหารจัดการ (Style)

แบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร พบว่า ความเป็นผู้นำขององค์กรจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องวางโครงสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้วยการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเลิศและพฤติกรรมทางจรรยาบรรณให้เกิดขึ้น

#### ๗. ค่านิยมร่วม (Shared values)

บรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์กรที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์กร หรืออาจเรียกว่าวัฒนธรรมองค์กร และสำหรับรากฐานของวัฒนธรรมองค์กรก็คือ ความเชื่อ ค่านิยมที่สร้างรากฐานทางปรัชญาเพื่อทิศทางขององค์กร โดยทั่วไปแล้วความเชื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกภาพและเป้าหมายของผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารระดับสูง ต่อมาความเชื่อเหล่านั้น จะกำหนดบรรทัดฐาน เป็นพฤติกรรมประจำวันขึ้นมาจากภายในองค์กร เมื่อก่านิยมและความเชื่อได้ถูกยอมรับทั่วทั้งองค์กรและบุคลากรกระทำตามค่านิยมเหล่านั้นแล้วองค์กรก็จะมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง

ทั้งนี้ เมื่อประเมินองค์กรด้วยแนวคิดปัจจัย ๗ ประการในการประเมินองค์กร (McKinsey 7-S Framework) แล้วจะสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงองค์กรได้ซึ่งปัจจัยทั้ง ๗ นี้ค่อนข้างครอบคลุมในทุกมิติในการบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐ

## การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างสหภาพยุโรป และอาเซียน

จากงานวิจัยของธนวัฒน์ เล็กเกียรติขจร (๒๕๔๘) ได้สรุปหลักการและแนวทางการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรปซึ่งสามารถนำมาเป็นต้นแบบให้ประเทศสมาชิกอาเซียนดำเนินการให้นำไปสู่ประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งการบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation Integration) ที่ถือว่าประสบความสำเร็จ คือสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) มีพัฒนาการการกำเนิดขององค์กรในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งสหภาพยุโรปนั้นก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๗ หลังจากการทำสนธิสัญญาโรม ๒ ฉบับและประมาณ ๑๐ ปีต่อมาอาเซียนก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๖๗ โดยสามารถวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบในกรณีศึกษาของอาเซียนซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเช่นเดียวกัน

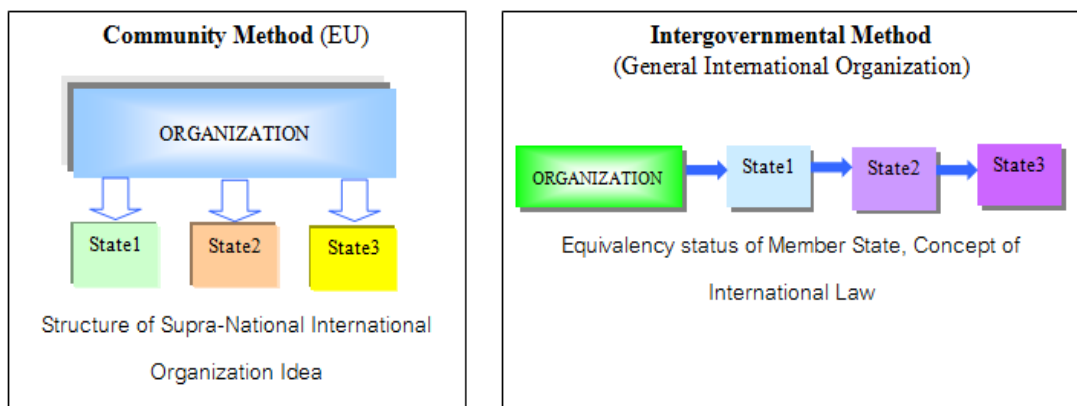
เนื่องมาจากสหภาพยุโรปมีการวางกรอบและกลไกการดำเนินการขององค์กรที่มีประสิทธิภาพและพัฒนาไปสู่ความก้าวหน้าในการบูรณาการของการรวมยุโรปมาตั้งแต่ Schumann Declaration ในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ซึ่งเริ่มต้นจากการก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กโดยข้อความคิดหรือ Concepts ที่สำคัญได้แก่ การจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อสร้างสันติภาพในยุโรป โดยเริ่มจากการควบคุมและลดความตึงเครียดของสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน และการรวบรวมเอาทรัพยากรที่มีผลสำคัญ หรือถ่านหินซึ่งเป็นพลังงานสำคัญในการใช้ขับเคลื่อนเครื่องจักรไอน้ำซึ่งเป็นการขับเคลื่อนยุโรปและเป็นยุทธปัจจัยที่สำคัญให้เข้ามาอยู่ในความควบคุมขององค์กร นอกจากนี้ แร่เหล็กซึ่งเป็นส่วนประกอบของเครื่องจักรสำหรับเครื่องจักรอุตสาหกรรมหนักและอาวุธยุทธโปกรณ์ต่างๆ ทั้งนี้ แนวคิดการจัดตั้งองค์กรที่จะต้องมีสภาพเป็นองค์กรระหว่างประเทศเหนือรัฐ (Supra-National International Organization) โดยมีองค์กรระดับสูง (High Authority) ที่ทำหน้าที่บริหารงานด้านนโยบายและตัดสินในข้อตกลงต่างๆ ซึ่งมีผลผูกพันกับรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตามภายใต้ขอบอำนาจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน ทั้งนี้ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็มีกระบวนการระงับข้อพิพาทร่วมกัน ซึ่งในที่สุดเกิดการก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็ก หรือ European Coal and Steel Community (ECSC) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๑

ในการดำเนินยุทธศาสตร์ของหน่วยงานราชการ จำเป็นต้องพิจารณาข้อแตกต่างระหว่างสหภาพยุโรปกับประชาคมอาเซียนใน ๘ มิติ ดังต่อไปนี้

## ๑. เจตนารมณ์ของการก่อตั้ง

สหภาพยุโรปเริ่มด้วยเจตนารมณ์ของการก่อตั้งองค์กรในรูปแบบขององค์กรระหว่างประเทศเหนือรัฐ (Functional Federalism, Supra-national International Organization) โดยมีความคิดจะให้ High Authority ที่มีอำนาจในการตัดสินใจแทนรัฐสมาชิกในขอบอำนาจขององค์กร และมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐสมาชิกต้องยอมสละหรือถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยในหลายๆ ประเด็นไปให้องค์กรดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้เกิดความเป็นเอกภาพระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกันและสามารถขับเคลื่อนองค์กรไปได้อย่างสะดวกและคล่องตัว นอกจากนี้รูปแบบขององค์กรระหว่างประเทศประเภทนี้ก่อให้เกิดการออกแบบวิธีการทำงานให้มีรูปแบบของข้อความคิดแบบ Community Method ซึ่งต่างจากองค์กรระหว่างประเทศอื่นที่มีรูปแบบเป็น Intergovernmental Method แสดงตามแผนภาพที่ ๒-๒

แผนภาพที่ ๒-๒ โครงสร้างวิธีการดำเนินงานของสหภาพยุโรปเปรียบเทียบกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น



ที่มา : งานวิจัยของอาจารย์ธนวัฒน์ เล็กเกียรติขจร คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

เนื่องจากขาดการวางกรอบและกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรูปแบบขององค์กร ดังนั้นจึงเป็นเพียงการแสดงเจตนาว่าจะปรับเปลี่ยนรูปแบบเท่านั้น ซึ่งจากการประชุม ASEAN Vision 2020 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๑๙๙๗ ที่สมาชิกอาเซียนตั้งวิสัยทัศน์ร่วมกันว่าจะพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันและกลไกการทำงานของอาเซียนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่มีการวางกรอบหรือแนวทางการดำเนินการ แม้กระทั่งใน Declaration of ASEAN Concord II (หรือปฏิญญาบาหลี II) เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๐๐๓ และในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ASEAN ครั้งที่ ๓๕ และ ๓๖ เมื่อวันที่ ๒ - ๓ กันยายน ๒๐๐๓ ที่มีการกล่าวถึง High Level Task Force (หรือ HLTF) ให้เป็นองค์กรระดับสูงที่มีหน้าที่ตัดสินใจและให้คำแนะนำในเรื่องการบูรณาการทางเศรษฐกิจในกรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) แต่ก็ไม่ได้มีการพูดถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่หรือ

การวางแผนการเกี่ยวกับตัวองค์กร HLTF ไว้แต่ อย่างไรก็ดี เสมือนเป็นเพียงการแสดงวิสัยทัศน์เชิงสัญลักษณ์เท่านั้น ซึ่งต่างจากสหภาพยุโรปที่มีการออกแบบโครงสร้างขององค์กรที่มีอำนาจเหนือรัฐในฐานะเป็นกฎหมาย มีผลผูกพันรัฐสมาชิกและกำหนดไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งอย่างชัดเจน

## ๒. กลไกทางอำนาจอธิปไตย

ในการตั้งอำนาจอธิปไตยจากรัฐสมาชิกไปสู่องค์กรที่มีประสิทธิภาพ ถือว่าเป็นประเด็นหลักที่สำหรับประเทศสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรปที่ยินยอมจะถ่ายโอนอำนาจอธิปไตย (Sovereignty Transferred) ไปให้องค์กรในหลายๆ ประเด็น ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากเป้าหมายสูงสุดดั้งเดิมที่ต้องการสร้างความสันติสุขในภูมิภาคหลังจากภาวะสงครามที่เป็นบทเรียนสำคัญของประเทศสมาชิกที่ไม่ต้องการให้มีสงครามอีกต่อไป (NO MORE WAR) และหลังจากการยุติของสงครามก็มีเป้าหมายสูงสุดคือการบูรณาการในการรวมยุโรป (European Unification, European Integration) นอกจากนี้ ปัจจุบันสหภาพยุโรปยังพัฒนาและสร้างยุทธศาสตร์ที่จะตั้งอำนาจอธิปไตยไปจากรัฐสมาชิกในแทบจะทุกประเด็น ซึ่งนับเป็นแนวทางการดำเนินการที่สำคัญที่จะทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรลุล่วงไปได้ ในปัจจุบันรัฐสมาชิกมีอำนาจเพียงกิจการภายในบางเรื่อง แต่นโยบายร่วมหรือนโยบายการต่างประเทศในบางเรื่องเป็นเรื่องของประชาคมทั้งหมดโดยเฉพาะนโยบายทางด้านเศรษฐกิจใน 1st pillar ทั้งนี้เนื่องจากยุโรปต้องการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้นจนมีลักษณะคล้ายสหพันธรัฐ นอกจากนี้ กลไกสำคัญในเรื่องการขับเคลื่อนองค์กร คือ การไม่ต้องอาศัยมติเอกฉันท์หรือความยินยอมของรัฐสมาชิก แต่พัฒนาระบบการออกเสียงแบบ QMV (Qualified Majority Voting) ที่พัฒนามากขึ้นในช่วง Treaty of Maastricht หรือ Treaty of European Union 1992 หรือการให้รัฐสมาชิกสามารถที่จะไม่ทำในบางสิ่งหรือ Opt-Out ได้ ซึ่งเป็นหลักการหลังสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam (ToA) เพื่อแก้ปัญหาการให้สัตยาบันภายในรัฐสมาชิกและไม่ต้องให้รัฐสมาชิกทุกรัฐถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยในเรื่องนั้นๆ มากก็ได้ ซึ่งประเทศสมาชิกอื่นในสหภาพยุโรปก็สามารถขับเคลื่อนองค์กรต่อไปโดยไม่ต้องรอรัฐสมาชิกทุกรัฐแม้ว่าจะเกิดปรากฏการณ์ยุโรปหลายรูปทรงเรขาคณิต (Variable Geometry of Europe) ก็ตาม เช่น กรณีของการใช้เงิน Euro ซึ่งยกเว้นให้สหราชอาณาจักรและเดนมาร์ก และเรื่องของ Schengen Acquis ซึ่งยกเว้นให้ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักรและเดนมาร์ก แต่อย่างไรก็ตามก็เปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกสามารถที่จะหันกลับเข้าร่วมหรือ Opt-In ได้เสมอ

ในขณะที่อาเซียนไม่มีกลไกในการตั้งอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก จึงไม่มีมาตรการในการแก้ปัญหาในกรณีที่มีความเห็นของรัฐสมาชิกไม่มีความลงรอยกัน ซึ่งอาจจะต้องใช้วิธีการเจรจาทางการทูตแก้ไขปัญหา ดังนั้นเมื่อการโอนอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกไปให้ประชาคมมีประสิทธิภาพก็จะทำให้องค์กรมีอำนาจมากขึ้นและสามารถที่จะดำเนินการไปได้คล่องตัว รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

### ๓. การออกแบบระบบการทำงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรหลัก

จากรากฐานตั้งแต่ Schumann Declaration ที่มีแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรหลักและหลังจากนั้นก็ได้พัฒนาตามลำดับ คือ เริ่มจากประชาคมถ่านหินและเหล็กหรือ ECSC ในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งแบ่งองค์กรหลักออกเป็น ๔ องค์กรหลัก ได้แก่

High Authority ทำหน้าที่กำหนดนโยบายโดยได้รับเลือกจากรัฐสมาชิกทั้ง ๖ ประเทศ รวม ๙ คน โดยมีมติข้างมากผูกพันรัฐสมาชิก

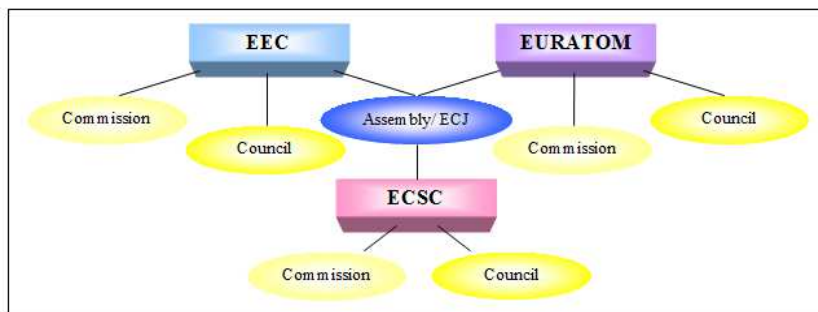
Assembly ซึ่งภายหลังพัฒนาไปเป็นรัฐสภายุโรป หรือ European Parliament ในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ ทำหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายซึ่งเป็นองค์กรจากภาคเอกชนที่เป็นอิสระแต่ยังไม่มีบทบาทมากเท่าใดนักในช่วงเวลาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามมีการคาดการณ์ในขณะนั้นว่าจะให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

Council of Ministers ซึ่งภายหลังพัฒนาไปเป็นสภายุโรป หรือ European Council ซึ่งมาจากตัวแทนของรัฐสมาชิกรัฐละ ๑ คน รวม ๖ คน

Court of Justice ทำหน้าที่ตีความและบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามสนธิสัญญา ซึ่งการจัดองค์กรของ ECSC นั้นมีลักษณะคล้ายกับการจำลองเอาหลัก Separation of Power มาใช้

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๕๗ มีการจัดตั้งองค์กร 2 องค์กรสืบเนื่องมาจาก Messina Declaration 1955 ได้แก่ EEC : European Economic Community หรือภายหลังคือ EC : European Community และ EURATOM : European Atomic Energy Community ภายใต้สนธิสัญญาโรม ๒ ฉบับ คือ Treaty of Rome Establishing European Community 1957 และ Treaty of Rome Establishing Euratom 1957 ทั้งนี้ ทั้งสององค์กรก็ได้มีการจัดองค์กรหลักไม่แตกต่างไปจาก ECSC แต่มีการใช้อีกร่วมกัน ๒ องค์กร คือ Court of Justice และ Assembly แต่มี Council และ Commission เป็นของตนเอง แสดงตามแผนภาพที่ ๒-๓

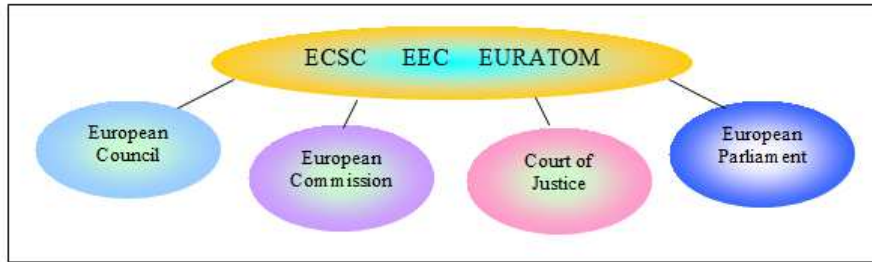
แผนภาพที่ ๒-๓ แผนผังองค์กรคู่ขนานระหว่าง ECC และ EURATOM



ที่มา : งานวิจัยของอาจารย์ธนวัฒน์ เล็กเกียรติ์ขจร คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ต่อมาเมื่อมีการทำสนธิสัญญา Merger Treaty 1965 เพื่อรวมองค์กรหลักให้มีความคล่องตัว ส่งผลให้ทั้ง ๓ องค์กร คือ ECSC EEC และ EURATOM ใช้องค์กรหลักร่วมกัน แต่อำนาจขององค์กรหลักก็ยังมีอยู่ในกรอบของสนธิสัญญาก่อตั้งในแต่ละองค์กรอยู่ เนื่องจาก Merger Treaty 1965 นี้ผนวกเฉพาะองค์กรแต่ไม่ได้ผนวกรวมองค์กร แสดงตามแผนภาพที่ ๒-๔

แผนภาพที่ ๒-๔ แผนผังองค์กรใหม่หลังจากผนวกองค์กร



ที่มา : งานวิจัยของอาจารย์ธนวัฒน์ เล็กเกียรติ์ขจร คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

โครงสร้างขององค์กรหลักของสหภาพยุโรปเป็นเช่นนี้เรื่อยมา ซึ่งอาจจะมีการเพิ่มองค์กรใหม่ๆ เข้ามาบ้าง แต่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญหลังการทำสนธิสัญญา Maastricht 1992 ซึ่งก่อให้เกิดสหภาพยุโรป (European Union: EU) ขึ้นอย่างแท้จริง และมีการเพิ่มและปรับปรุงองค์กรหลักของประชาคมยุโรป กล่าวคือ มีนโยบายทางด้านต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policies : CFSP) และ นโยบายสังคมและกิจการยุติธรรมร่วม (Common Justice and Home Affairs : CJHA) ซึ่งในขณะนั้นก็เกิดปัญหาเรื่องของอำนาจระหว่างรัฐสมาชิกกับประชาคมในด้านการต่างประเทศและการยุติธรรม ซึ่งแตกต่างจากประเด็นด้านเศรษฐกิจใน ECSC EEC และ EURATOM ส่งผลทำให้เกิดการปรับโครงสร้างองค์กรหลักของประชาคมยุโรปแบบ ๓ เสาหลัก หรือ Three Pillars แสดงตามแผนภาพที่ ๒-๕

แผนภาพที่ ๒-๕ โครงสร้างองค์กรของ EU แบบ ๓ เสาหลัก



ที่มา : งานวิจัยของอาจารย์ธนวัฒน์ เล็กเกียรติ์ขจร คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา



โครงสร้างแบบ ๓ เสาหลักยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ มีการให้สัตยาบันโดยรัฐสมาชิก ๒๕ ประเทศและ Candidate อีก ๔ ประเทศที่ประเทศอิตาลี ในการเห็นชอบร่างธรรมนูญแห่งยุโรป หรือ Draft Establishing Constitution for Europe ขึ้น และส่งผลให้ Constitution for Europe มีผลใช้บังคับในปี ๒๐๐๗ โดยโครงสร้างแบบนี้ ถูกยุติลงเนื่องจากการรวมองค์กรหลักและผสานโครงสร้างทั้งสามส่วนเข้าด้วยกันซึ่งนับเป็นเป้าหมายสูงสุดของการบูรณาการยุโรป

จะเห็นได้ว่าแม้อาเซียนจะมีวัตถุประสงค์และแนวคิดในการจัดการองค์กรที่คล้ายคลึงกับประชาคมยุโรป แต่ไม่มีการออกแบบองค์กรหลักที่ชัดเจน ทั้งที่มา อำนาจหน้าที่ และไม่มีการวางบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรหลักที่ชัดเจนไว้ในสนธิสัญญาหรือความตกลงใด ๆ ที่มีการบังคับใช้เป็นกฎหมายระหว่างสมาชิกตั้งแต่การจัดตั้งองค์การในครั้งแรก ซึ่งในปฏิญญากรุงเทพ ๑๙๖๗ ก็มีลักษณะเป็นเพียงวิสัยทัศน์หรือ Political Commitment เท่านั้น แต่ไม่มีข้อผูกพันที่ชัดเจนในเรื่ององค์กรหลัก ในขณะที่ยุโรปมีแนวความคิดในการจัดองค์กรหลักมาตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหลักที่ถูกจัดการให้เป็นรูปธรรมได้จริง ส่วนอาเซียนนั้น แม้จะมีความพยายามในการพัฒนาการจัดองค์กรหลักให้คล้ายคลึงกับยุโรป เช่นใน Declaration of ASEAN Concord II หรือ ปฏิญญาบาหลี II เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๐๐๓ แต่ก็ไม่มีการวางหลักการในการสร้างองค์กรหลักใดๆ เช่น ในกรอบของการจัดตั้งประชาคมความมั่นคงอาเซียน หรือ ASEAN Security Community (ASC) หรือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ ASEAN Economic Community (AEC) ก็ไม่มีการวางหลักการหรือข้อความคิดในการออกแบบองค์กรหลักขององค์กรทั้งสอง แต่มีเพียงการกล่าวถึง HLTF : High Level Task Force ซึ่งต้องการให้มีลักษณะเป็นองค์กรเหนือรัฐ ซึ่งเป็นเพียงการระบุไว้โดยไม่มีการวางแผนปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน หรือ ASEAN FINANCE MINISTER MEETING (AFMM) ครั้งที่ ๓๕ และ ๓๖ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ ๒ - ๓ กันยายน ๒๐๐๔ แม้จะมีการวางกรอบขององค์กรระดับข้อพิพาททางการค้าในกรอบของ AEC ก็ไม่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเช่นเดียวกันว่าจะจัดองค์กรอย่างไร องค์กรมีรูปแบบ ที่มาอย่างไรและมีความสัมพันธ์อย่างไรกับรัฐสมาชิก

ดังนั้น โดยสรุปจะเห็นว่า แม้อาเซียนจะมีวัตถุประสงค์และความพยายามในการจัดองค์กรหลักคล้ายกับประชาคมยุโรป แต่ในส่วนของอาเซียน ไม่มีการกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ขององค์กรหลัก ความสัมพันธ์กับรัฐสมาชิก หรือแม้จะมีความคิดว่าจะจัดตั้งองค์กรหลักแต่ก็ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเพียงพอ ที่จะทำให้เกิดการสร้างองค์กรหลักเหล่านั้นขึ้นมาได้จริงรวมทั้งไม่ได้มีบรรจุเรื่องเหล่านี้ไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งเหมือนกับสหภาพยุโรป จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้อาเซียนเติบโตและพัฒนาช้ากว่าสหภาพยุโรป

#### ๔. ระบบกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ

ระบบกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายของสหภาพยุโรปพัฒนาและมีความแข็งแกร่งมาก นอกจากนั้นยังไม่อยู่ภายใต้การพึ่งพาอาศัยระบบกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ไป ส่งผลให้เกิดระบบกฎหมายของตน คือ ระบบกฎหมายยุโรปหรือระบบกฎหมายประชาคม (European

Legal System หรือ Community Legal System) ซึ่งมีผลผูกพันรัฐสมาชิกให้ต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยไม่สามารถที่จะตั้งข้อสงวน (Reservation) ได้และไม่ต้องมีการคำนึงถึงอนุวัติการตามทฤษฎี เอกนิยมหรือทวินิยมในเรื่องที่รัฐถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยไปให้ประชาคมแล้ว รัฐสมาชิกก็จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม (Approximation of Law และ Community Loyalty) นอกจากนี้ ยังมีองค์กรในการระงับข้อพิพาทหรือองค์การศาล ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิกก็ไม่ต้องระงับข้อพิพาทกันที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice : ICJ) ซึ่งรัฐสมาชิกจะไม่สามารถปฏิเสธอำนาจศาลประชาคมเช่นเดียวกับการระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งศาลจะมีขอบเขตอำนาจก็ต่อเมื่อคู่ความซึ่งเป็นรัฐแต่ละรัฐยอมรับอำนาจศาลแล้วเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องระงับข้อพิพาทในเวทีโลก เช่น ในกรอบของ GATT หรือในเวที WTO ในเรื่องการค้า เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น การระงับข้อพิพาทไม่ต้องอาศัยการเจรจาทางการทูตหรือมาตรการตอบโต้ระหว่างรัฐคู่พิพาทแต่ต้องระงับข้อพิพาทโดยประชาคมและตามกติกาของประชาคมซึ่งจะมีผลผูกพันรัฐสมาชิก อันเป็นสิ่งที่ช่วยลดความตึงเครียดและสร้างสันติภาพในประชาคมได้ ซึ่งสามารถมั่นใจได้ว่าข้อพิพาทจะถูกระงับอย่างแน่นอน เนื่องจากการที่รัฐสมาชิกไม่สามารถปฏิเสธอำนาจศาลประชาคม ในขณะที่ศาลประชาคมก็ไม่อาจอ้างว่าไม่สามารถตัดสินคดีได้ตามหลักศาลไม่สามารถปฏิเสธความยุติธรรม (deny of justice) ซึ่งวิธีการการเจรจาทูตอาจไม่แน่นอนว่าจะระงับข้อพิพาทได้ หรือแม้แต่การระงับข้อพิพาทโดย ICJ ก็เชื่อว่าศาลจะระงับข้อพิพาทได้หากรัฐไม่ยอมรับอำนาจศาล หรือแม้แต่การเจรจาโดยองค์การระหว่างประเทศที่ไม่มีระบบกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับดีพอก็อาจไม่สามารถระงับข้อพิพาทของรัฐสมาชิกได้ ตัวอย่างเช่น องค์การสหประชาชาติก็ไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ในหลายกรณี นอกจากนี้ในสหภาพยุโรปยังมีช่องทางที่ให้ประชาชนสามารถดำเนินคดีกับรัฐสมาชิกต่อศาลประชาคมได้ ซึ่งแตกต่างจากการระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยรัฐเท่านั้นที่จะเป็นคู่ความในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ ตาม Article 34(1) Statute of the International Court of Justice 1945 จากตัวอย่างที่ยกมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายของประชาคมมีความแตกต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศในหลายๆ กรณี มีระบบกฎหมายของตนเองและระบบการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของตนเอง โดยนำกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ในบางส่วน ทั้งนี้ก็เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนสหภาพยุโรปอย่างสูงสุด

ในส่วนขององค์การศาลซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการระงับข้อพิพาทของสหภาพยุโรปก็มีความเข้มแข็งและมีการวางรากฐานมายาวนานตั้งแต่ Concept ของ Schumann Declaration ที่ต้องการให้มีการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิกโดย Arbitrator และเมื่อมีการก่อตั้ง ECSC ก็ได้มีการจัดตั้ง Court of Justice ขึ้นมา องค์การศาลจึงอยู่เคียงคู่ประชาคมยุโรปมานานและพัฒนาตัวเองมาโดยตลอดในปี ค.ศ. 1977 ได้มีการจัดตั้ง Court of Auditors ขึ้น ส่วนในปี ค.ศ. 1989 ก็มีการจัดตั้ง Court of First Instance จนถึงปัจจุบันนี้มีการสร้างหลักกฎหมายจากคำพิพากษาและความเห็นแนะนำ (Case Law) ออกมาแล้วจำนวนมาก

ส่วนระบบการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการดำเนินคดีในกรณีที่มีการกระทำขัดต่อกฎหมายประชาคมของรัฐสมาชิกนั้นก็ได้มีการวางกรอบที่ชัดเจนโดยใน EC Treaty

1957 ได้วางมาตรการในการดำเนินการทางกฎหมายกับรัฐสมาชิกที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายของประชาคมไว้ ซึ่งมีทั้งกระบวนการในระดับประชาคม (Community Level) ใน TREC Art.226, 227 และ 228 ที่เปิดโอกาสให้นำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ๓ ทาง คือ โดยรัฐสมาชิก (Article 227) โดยคณะกรรมการสิทธิการ (Article 226) และโดยศาลประชาคมเอง (Article 228) และกระบวนการในระดับรัฐสมาชิก (National Level) ตาม TREC Art.234 ในเรื่องของ The Preliminary Reference Procedure นอกจากนี้ยังมีการออก Act of Procedure มาเพื่อวางกรอบกติกาและกระบวนการในการพิจารณาคดีของประชาคมอีกด้วย

นอกจากนั้นสหภาพยุโรปยังมีการสร้างหลักที่ทำให้กฎหมายประชาคมมีสภาพบังคับที่รัฐต้องปฏิบัติตาม เช่น หลัก Legal Integration ซึ่งประกอบด้วยหลัก Direct and Indirect Effect หลัก Supremacy of EU Law และหลัก Direct-Applicability ทำให้กฎหมายประชาคมมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายภายในรัฐสมาชิกและมีผลทันทีต่อรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตามในทันที ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการสร้างเครื่องมือทางกฎหมาย (Legal Objective Instruments) ขึ้นเพื่อช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและสภาพบังคับของกฎหมายของประชาคมให้มีมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความเหนือกว่าระบบกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศใดๆ ในโลก ซึ่งในปัจจุบันนี้สหภาพยุโรปมีเครื่องมือทางกฎหมายมากกว่า ๑๕ ชนิด และมีการออกกฎหมายทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยกำหนดขั้นตอนกระบวนการในการออกกฎหมายและยังกำหนดเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ (State Liability) ไว้อย่างชัดเจน

เมื่อสำหรับกฎหมายของอาเซียน ยังคงใช้ระบบกฎหมายในรูปแบบกฎหมายระหว่างประเทศ และข้อตกลงที่จะบังคับใช้เป็นกฎหมายของอาเซียนนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับรัฐสมาชิกว่าจะอนุวัติการและปฏิบัติตามหรือไม่ และไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจน หากเกิดข้อพิพาทอาจจะต้องถูกพิจารณาในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะยอมรับอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือไม่อีกเช่นกัน หรืออาจจะต้องใช้วิธีการเจรจาทางการทูต (Diplomatic Negotiation) หรืออาจจะต้องใช้เวทีโลกอื่นๆ เป็นเครื่องมือในการเจรจา เช่น ข้อพิพาททางการค้าอาจจะต้องใช้เวทีของ WTO ในการระงับข้อพิพาท เป็นต้น เนื่องจากองค์การระงับข้อพิพาทของอาเซียนยังไม่ถูกพัฒนาซึ่งต่างจากสหภาพยุโรปที่มีการพัฒนาองค์การระงับข้อพิพาทมาตั้งแต่ต้นและพัฒนาถึงขั้นเป็นศาลของประชาคม แม้ว่าอาเซียนจะมีความคิดริเริ่มในเรื่องของ Effective Dispute Settlement System เพื่อระงับข้อพิพาทในกรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ซึ่งที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ASEAN FINANCE MINISTER MEETING (AFMM) ครั้งที่ ๓๕ และ ๓๖ ก็ได้วางกรอบในเรื่องนี้อย่างชัดเจน แต่มีการจำลององค์การระงับข้อพิพาทในยุคแรกเริ่มของสหภาพยุโรปมาก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีการจัดตั้งศาลของประชาคมอาเซียนแต่แม้จะมี ASEAN Consultation to Solve Trade and Investment : ACT มี ASEAN Compliance Body : ACB และมีการจัดตั้งฝ่ายกฎหมายภายใต้สำนักเลขาธิการอาเซียนซึ่งทั้ง 3 องค์กร ซึ่งมีหน้าที่ช่วยระงับข้อพิพาทและให้ความเห็นแนะนำทางกฎหมาย แต่ก็หาได้วางกรอบอำนาจหน้าที่ตลอดจนแนวทางการจัดตั้งองค์การระงับข้อพิพาทอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการไม่มีระบบกฎหมายที่รองรับการรวมกลุ่มทาง

เศรษฐกิจมาตั้งแต่ต้นทำให้การดำเนินงานขององค์กรมีปัญหา เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรลุล่วงไปได้ หากไม่ทำให้กฎหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รัฐสมาชิกก็อาจจะเดินคนละทาง มีความไม่ลงรอยกันในหลายๆเรื่องและหาข้อสรุปของปัญหาต่างๆ ได้ยาก ปัจจุบันสภาพบังคับทางกฎหมายของอาเซียนแทบจะขึ้นอยู่กับรัฐสมาชิก เนื่องจากประเทศสมาชิกทุกประเทศต่างไม่ยอมให้องค์กรมีลักษณะอยู่เหนือรัฐ การดำเนินงานของอาเซียนจึงล่าช้าและปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจึงยากที่จะแก้ไข

อีกทั้ง อาเซียนไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายใดๆ ที่จะควบคุมให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลง ทำให้ขาดสภาพบังคับที่แน่นอน แต่ในยุโรปมีหลัก Direct and Indirect Effect หลัก Supremacy of EU Law และมีกลไกในการควบคุมรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามกฎหมายประชาคม ซึ่งหลักการทั้งหมดถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ในสนธิสัญญาต่างๆ และยังมีข้อกำหนดหลักใหม่อยู่เสมอๆ ทั้งในรูปของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร อีกทั้ง ยังมีการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ร่วมกันโดยการ Harmonization

ในส่วนของอาเซียนนั้น ไม่มีการกำหนดในเรื่องขอบอำนาจขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับรัฐสมาชิกที่ชัดเจน และในเรื่องกระบวนการตัดสินใจก็ไม่มีข้อกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนมารองรับ ส่งผลให้เกิดปัญหาหากรัฐสมาชิกมีความเห็นไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากอาจจะต้องอาศัยมติแบบเอกฉันท์ของรัฐทุกรัฐ ซึ่งต่างจากสหภาพยุโรปที่มีการลงคะแนนเสียงโดยมติแบบ QMV + 62% ของจำนวนประชากรทั้งหมด

#### ๕. กระบวนการตัดสินใจในการทำงานขององค์กรหลักที่ชัดเจน

ในการจัดทำนโยบายต่างๆ ร่วมกัน ตัวอย่างเช่นการตัดสินใจร่วมกันในการออกกฎหมายนั้น มีการวางกระบวนการในการตัดสินใจถึง ๖ แบบ คือ

Commission ทำไปโดยฝ่ายเดียว

Commission และ Council กระทำการร่วมกันไปฝ่ายเดียว

Commission และ Council โดยคำปรึกษาของ European Parliament

Commission และ Council กระทำร่วมกับ European Parliament โดยกระบวนการ Co-operation

Commission และ Council กระทำร่วมกับ European Parliament โดยกระบวนการ Co-decision (ตามสนธิสัญญา TREC. Art. 251)

Commission และ Council กระทำร่วมกับ European Parliament โดยความยินยอมร่วมกัน

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีการพัฒนากลไกอื่นๆ เช่นกลไกการลงมติโดยใช้การลงมติแบบเสียงส่วนใหญ่ (QMV : Qualified Majority Voting) เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสมาชิกมีการเดินไปในทิศทางเดียวกัน และแก้ปัญหาการขัดแย้งของเสียงข้างน้อยที่จะทำให้องค์กรไม่พัฒนาและดำเนินไปอย่างล่าช้า ในขณะที่อาเซียนไม่มีการพัฒนาในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน ส่งผลให้การ

ตัดสินใจขององค์กรในเรื่องต่างๆ ยังคงขึ้นอยู่กับแต่รัฐสมาชิก จึงมีอุปสรรคในการพ้องกันให้ก้าวเดินไป

## ๖. การกำหนดขอบอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างประชาคมกับรัฐสมาชิกที่ชัดเจน

สหภาพยุโรปได้กำหนดหน้าที่และขอบเขตอำนาจขององค์กรหลักและประชาคมอย่างชัดเจน รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิก นอกจากนี้ยังกำหนดหลักต่างๆ อีกอย่างมากมาย เช่น หลัก Community Loyalty หลักการเคารพขอบอำนาจระหว่างกัน มีการกำหนดอำนาจของประชาคมยุโรปไว้ โดยได้รับมาจากการถ่ายโอนและแบ่งสรรจากรัฐสมาชิก ได้หลายวิธีการทั้ง อำนาจเฉพาะ (Specific Competences) อำนาจเสริม (Subsidiary competences) และอำนาจโดยนัย (Implied competence & Implied power) และการจัดการกับอำนาจที่คู่ขนานกัน (Parallel Competence) โครงสร้างของการจัดการกับอำนาจต่างๆ เหล่านี้ถูกสร้างขึ้นเมื่อให้เกิดความแน่นอนในบทบาทของประชาคมกับบทบาทของรัฐสมาชิก ซึ่งในประเด็นนี้มักจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายๆ องค์การระหว่างประเทศ ส่วนระบบในการควบคุมให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามขอบอำนาจที่ตนเองมีอยู่นั้น

สหภาพยุโรปได้วางกรอบที่ชัดเจนตั้งแต่เริ่มจัดตั้งองค์กรและมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อมีการจัดทำ EC Treaty 1957 ซึ่งปัจจุบันกลไกในการควบคุมเรื่องอำนาจของประชาคมยุโรปนับว่ามีประสิทธิภาพมาก ซึ่งมีทั้งกระบวนการควบคุมก่อนตาม TREC.Art.300(6) เป็นกรณีที่มีปัญหาว่าสิ่งที่รัฐสมาชิกจะลงมือกระทำนั้นชัดเจนรัฐมีอำนาจดำเนินการในเรื่องนั้นๆ เพียงใดหรือไม่ โดยการขอความเห็นแนะนำ (Advisory Opinion) ไปที่ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป เพื่อป้องกันและลดการกระทำที่ไม่มีอำนาจของรัฐสมาชิกอันที่จะขัดกับอำนาจของประชาคม อีกทั้งยังมีกระบวนการควบคุมหลังตาม TREC.Art.230 และ 234 ซึ่งใช้หลักการของ Judicial Review เป็นการแก้ไขหรือเยียวยาในกรณีที่มีการกระทำของรัฐสมาชิกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นแล้ว โดยบังคับให้รัฐสมาชิกจ่ายค่าเสียหายหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายของประชาคม ซึ่งอาจจะมีการฟ้องโดยตรงต่อศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปโดยตรงตาม TREC Art.230 หรืออาจจะฟ้องศาลภายในและศาลภายในเมื่อพิจารณาแล้วไม่มีอำนาจก็ต้องย้อนส่งเรื่อง (Renvoi) ไปเรื่องไปให้ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปซึ่งมีเขตอำนาจ

ในส่วนของอาเซียน ไม่มีการกำหนดในเรื่องขอบอำนาจขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับรัฐสมาชิกที่ชัดเจนเหมือนสหภาพยุโรป

## ๗. การวางกรอบวัตถุประสงค์และมาตรการที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ไว้ในสนธิสัญญา

การดำเนินงานตามเป้าหมายต่างๆ ตามกรอบที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้นจึงสำเร็จลุล่วงไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยเป็นการทำงานที่มีการวางแผนล่วงหน้า ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่วางแนวทางไว้ใน TREC อย่างชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้าง เริ่มตั้งแต่การกำหนดให้มีการเคลื่อนย้ายเสรีของปัจจัยการผลิตทั้ง ๔ ประเภท คือ สินค้า บริการ แรงงานและทุน การกำหนดมาตรการทางภาษีศุลกากรร่วมกัน การตกลงร่วมกัน การกำหนดมาตรฐานการผลิตสินค้าร่วม การคุ้มครองผู้บริโภค และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ยุโรปบรรลุเป้าหมายของความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใน โดยพัฒนามาตามลำดับจาก Free Trade Area ไปเป็น Common Market หรือ Single Market และ

การบูรณาการทางเศรษฐกิจขั้นสูงสุด คือ Monetary Union ซึ่งนำไปสู่การใช้ระบบเงินสกุลเดียวในปี ค.ศ. ๒๐๐๒

สำหรับอาเซียนนั้น มีแต่การกำหนดวัตถุประสงค์แต่ไม่ได้วางแผนงาน ดังนั้นเมื่อต้องการที่จะดำเนินการในเรื่องใดก็ตาม จะมีการกำหนดแผนงานขึ้นใหม่โดยไม่มีการวางแผนที่แน่นอนชัดเจนและศึกษาความเป็นไปได้ในระยะยาว นอกจากนี้อาจจะขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานเนื่องจากเกิดทั้งปัญหาและความล่าช้าซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

#### ๘. การเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อประชาคม

สหภาพยุโรปได้คำนึงถึงประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการของประชาคม ดังนั้นจึงมีกลไกหลายๆ ประการที่คุ้มครองประชาชน เช่น การกำหนดให้สมาชิกของ European Parliament มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นอกจากนี้ European Parliament ยังถูกกำหนดให้มีบทบาทในการทำงานในฐานะผู้ปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้รัฐถูกประชาชนฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลประชาคมได้ การพลวัตของการบูรณาการยุโรป (Deepening Integration) ในปัจจุบันยังรวมถึงการกำหนดสิทธิและหน้าที่ ของประชาชนแห่งยุโรป (European Citizen) ซึ่งมีทั้งสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมือง สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการทูต สิทธิในการเข้าเมืองและเคลื่อนย้ายอย่างเสรีภายในประเทศสมาชิก เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่อาเซียนยังไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาในเวทีใด ๆ

### สรุป

ในการวิเคราะห์องค์กรเพื่อดำเนินยุทธศาสตร์นั้น จำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือหลักการในการวิเคราะห์เช่น SWOT analysis และ PEST analysis ซึ่ง SWOT analysis คือ การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อองค์กร โดยแบ่งเป็นจุดเด่นและจุดด้อย สำหรับ PEST analysis คือการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่ ทั้งนี้ สามารถใช้หลัก 7-S McKinsey Framework เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยหลัก ดังนั้น ในการบริหารการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องบูรณาการ

ตัวอย่างการรวมกลุ่มด้านเศรษฐกิจที่สำคัญคือการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรป ซึ่งมี ข้อแตกต่างจากการรวมกลุ่มของสมาชิกประเทศอาเซียนในด้านการปกครองหรือการบริหารจัดการภายในกลุ่ม โดยสหภาพยุโรปจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือรัฐ (Supra-national authority) แต่สำหรับอาเซียน แต่ละรัฐคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย (Intergovernmental method) ดังนั้น จึงไม่มีหน่วยงานหลักในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ ที่ริเริ่มจากประเทศสมาชิก

ยิ่งไปกว่านั้น สหภาพยุโรปได้กำหนดแนวปฏิบัติ (Directive) สำหรับประเทศสมาชิกเพื่อเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับสมาชิก ส่วนการรวมตัวภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะที่จะบังคับใช้แต่เป็นในรูปแบบความร่วมมือในระดับนานาชาติโดยเป็นที่ยอมรับของประเทศสมาชิก (Consensus) ดังนั้นการที่ประเทศไทยจะผลักดันนโยบายภาษีต่างๆ เพื่อให้สามารถบังคับใช้ในระบุมิติภาคอาเซียนจะกระทำได้ยาก

ทั้งนี้ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในสหภาพยุโรป จะมีการ ศาลแห่งยุโรปเป็น ผู้ชี้ขาดแต่สำหรับอาเซียนนั้น ยังคงใช้องค์กรศาลที่มีอยู่ในระดับนานาชาติหรือศาลโลกในการระงับ ข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก

## บทที่ ๓

# การศึกษาระบบภาษีสรรพสามิตของไทยและ ประเทศสมาชิกอาเซียน

## ระบบภาษีสรรพสามิตของไทย

ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจัดเก็บจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง เพียงบางประเภทที่รัฐเห็นว่า ควรจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าสินค้าและบริการทั่วไป ประกอบด้วย ๑๗ ประเภทสินค้าและ ๔ บริการ โดยมีเหตุผลที่สำคัญในการพิจารณาจัดเก็บและสามารถจัดกลุ่มประเภทสินค้าและบริการได้ ดังนี้

๑. เป็นสินค้าและบริการที่บริโภคแล้วอาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรม อันดี เช่น สุรา ยาสูบ ไฟ และสนามแข่งม้า ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมดูแล เนื่องจากเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมสูง

๒. เป็นสินค้าและบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย เช่น รถยนต์นั่งราคาแพง เรือยอชต์ เครื่องดื่มบางประเภท น้ำหอม แก้วคริสตัล และโคมระย้า

๓. เป็นสินค้าและบริการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำมันและผลิตภัณฑ์ น้ำมัน รถยนต์ แบตเตอรี่ เป็นต้น

บทบาทหน้าที่ของกรมสรรพสามิตคือจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ซึ่งรวมถึงภาษีสสุรา ภาษียาสูบ และภาษีไฟ ทั้งนี้ การที่มีการจำแนกภาษีนี้นั้นเนื่องจากกรมสรรพสามิตใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพสามิต จัดเก็บภายใต้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่

๑. พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าสุรา

๒. พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้ายาสูบ

๓. พระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. ๒๔๘๖ ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าไฟ

๔. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

๕. พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดประเภทสินค้าและอัตราภาษี

๖. พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสสุรา เสียภาษีส่วนเพิ่มในอัตราร้อยละ ๑๐ เพื่อกระทรวงมหาดไทย

๗. พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต เสียภาษีเพิ่มขึ้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาแต่ไม่เกิน ร้อยละ ๑๐ ของภาษีสรรพสามิต

จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต ได้แก่ ผู้ประกอบ อุตสาหกรรม ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ ผู้นำเข้าซึ่งสินค้า และผู้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผู้ตัดแปลงรถยนต์ เจ้าของคลังสินค้าทัณฑ์บน ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบกิจการสถานบริการ อันตั้งขึ้นใหม่ โดยการควบเข้ากัน หรือผู้ประกอบอุตสาหกรรม หรือผู้ประกอบกิจการสถานบริการที่รับ โอนจากผู้ประกอบอุตสาหกรรมเดิม เป็นต้น โดยกฎหมายกำหนดจุดรับผิด(Tax point) สำหรับสินค้าที่ ผลิตในประเทศไทยคือ เมื่อนำสินค้านำเข้าออกจากโรงอุตสาหกรรมเพื่อทำการจำหน่าย และจุดรับผิด สำหรับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศคือเมื่อนำสินค้านำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร

การบริหารการจัดเก็บภาษีภายใต้อำนาจของกรมสรรพสามิต เป็นการจัดเก็บทั้งอัตราตาม มูลค่าและอัตราตามปริมาณ โดยจะคำนวณมูลค่าภาษีทั้งสองอัตราแล้วนำมาเปรียบเทียบกันและต้อง ชำระภาษีตามค่าที่คำนวณได้จำนวนเงินที่สูงกว่าหรือเรียกว่าระบบ “๒ เลือก ๑” โดยที่อัตราภาษี สรรพสามิตนั้นเป็นอัตราแบบ “รวมใน” ซึ่งภาษีสรรพสามิต (และภาษีเพื่อมหาดไทย) จะถูกคำนวณ รวมกับมูลค่าของ “ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม” หรือมูลค่าของสินค้านำเข้าตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ภาษีสรรพสามิตสำหรับบริการนั้นเป็นการคำนวณภาษีจากรายรับของกิจการก่อนหักค่าใช้จ่ายใด ๆ

นอกจากนี้ ตามหลักการคำนวณภาษี จำเป็นต้องมีฐานภาษีหรือฐานที่ใช้สำหรับการคำนวณ ภาษีซึ่งขึ้นอยู่กับอัตราที่กำหนดในสินค้าต่าง ๆ เป็นต้น

- อัตราตามปริมาณ มีการใช้หน่วยนับที่แตกต่างกัน เช่น สุราใช้อัตราภาษีต่อลิตรแห่ง แอลกอฮอล์บริสุทธิ์หรือดีกรีหรือความเข้มข้นของปริมาณแอลกอฮอล์ บุหรี่ซิการ์แรตใช้อัตราภาษีต่อกรัม หรือน้ำมันและผลิตภัณฑ์ใช้อัตราภาษีต่อลิตรหรือกิโลกรัม

- อัตราตามมูลค่า มีการใช้มูลค่าที่แตกต่างกัน เช่น ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม สำหรับ สินค้าที่ผลิตในประเทศ รายรับของสถานบริการ หรือราคา CIF รวมอากรขาเข้าและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ซึ่งไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่สำหรับสินค้านำเข้าจะใช้อัตราภาษีต่อมูลค่าพื้นฐานในการคำนวณภาษี

สำหรับการคำนวณภาระภาษีสรรพสามิตในอัตราตามมูลค่า สามารถใช้สูตรดังต่อไปนี้

๑. สินค้าที่ผลิตในประเทศหรือบริการ

$$\text{ภาษีสรรพสามิต} = \frac{\text{ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม} \times \text{อัตราภาษี}}{1 - (1.1 \times \text{อัตราภาษี})}$$

หมายเหตุ: หากเป็นบริการ ให้เปลี่ยนจากราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมเป็นรายรับของสถานบริการ

๒. สินค้านำเข้าจากต่างประเทศ

$$\text{ภาษีสรรพสามิต} = \frac{(C.I.F + \text{อากรขาเข้า} + \text{ค่าธรรมเนียมอื่นไม่รวม VAT}) \times \text{อัตราภาษีสรรพสามิต}}{1 - (1.1 \times \text{อัตราภาษีสรรพสามิต})}$$



## ระบบภาษีสรรพสามิตของประเทศสมาชิกอาเซียน

รายได้จากภาษีสรรพสามิตถือว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญประเภทหนึ่งซึ่งประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียนมีการบริหารจัดการเก็บภาษีโดยการกำหนดโครงสร้างและอัตราภาษีสรรพสามิตที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หลักการจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ เพื่อลดการบริโภคสินค้าและบริการบางประเภท หรือเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม และการบริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามยังเห็นความคล้ายคลึงในสินค้าสรรพสามิตจำนวนหนึ่ง ได้แก่ เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ผลิตภัณฑ์ยาสูบและรถยนต์ ซึ่งเป็นสินค้าที่ในแทบทุกประเทศทั่วโลกจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

นอกจากนี้ องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development :OECD) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่รวมกลุ่มประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ได้ให้ความหมายของภาษีสรรพสามิต คือ “การจัดเก็บภาษีสินค้าบางชนิดหรือสินค้าที่ไม่หลากหลาย โดยมีภาระภาษีในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งระหว่างการผลิตและการขนส่ง มักจะประเมินโดยน้ำหนัก ความแรงและจำนวนของสินค้า แต่บางครั้งใช้ราคาในการอ้างอิง”

ในอาเซียนไม่ได้มีการให้คำจำกัดความของคำว่า “ภาษีสรรพสามิต” หรือ “Excise Tax” ไว้ แต่สามารถใช้คำจำกัดความของ OECD เพื่อพิจารณาภาษีที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิต ทั้งนี้ ตามบริบทภาษีสรรพสามิตที่ใช้ในกลุ่มประเทศอาเซียนจะถือว่าภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) หรือเป็นภาษีการใช้ (Consumption Tax) ชนิดหนึ่ง ซึ่งจัดเก็บสินค้าและบริการบางชนิด ซึ่งเป็นสินค้าที่เป็น “สินค้าฟุ่มเฟือย” หรือ “สินค้าเพื่อการบริโภค” แม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้ให้นิยามของ “ภาษีสรรพสามิต” เช่น ประเทศเวียดนามใช้คำว่า “ภาษีการบริโภคพิเศษ (Special Consumption Tax)” ประเทศอินโดนีเซียใช้คำว่า “ภาษีการขายสินค้าฟุ่มเฟือย (Luxury Sales Tax)” และหากพิจารณาสินค้าสรรพสามิตที่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนจัดเก็บสามารถแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่ม แสดงตามตารางที่ ๓-๑

ตารางที่ ๓-๑ สินค้าสรรพสามิตในอาเซียน

ทุกประเทศ	ประเทศส่วนใหญ่	อย่างน้อยหนึ่งประเทศ
เปียร์	แก๊สโซลีน	เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์
ไวน์	ดีเซล	ยาสูบผสมกานพลู
สุรากลั่น	คิโรซีน	LPG/CNG
บุหรี่	ผลิตภัณฑ์ยาสูบ	เอทานอล
บุหรี่ซิการ์	รถกระบะ	สินค้าฟุ่มเฟือย
รถยนต์นั่ง	รถบัส	เครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน
	รถจักรยานยนต์	สินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

	ไนท์คลับ	การพนัน
		สนามกอล์ฟ

ที่มา : สำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

สำหรับประเภทของอัตราภาษีสรรพสามิตที่ใช้ในประเทศสมาชิกอาเซียนค่อนข้างหลากหลายและสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท ได้แก่

๑. อัตราตามมูลค่าหรือ Ad Valorem rate
๒. อัตราตามปริมาณหรือ Unitary rate หรือ Specific rate หรือ Volumetric rate
๓. แบบผสม หรือ Mixed System (ระหว่างจัดเก็บอัตราตามมูลค่าและ/หรือจัดเก็บอัตราตามปริมาณ)

ทั้งนี้ สามารถจัดกลุ่มสมาชิกอาเซียนที่ใช้อัตราแต่ละประเภทแสดงตามตารางที่ ๓-๒ ดังนี้

ตารางที่ ๓-๒ ประเภทของอัตราภาษีสรรพสามิตในอาเซียน

จัดเก็บตามปริมาณ	จัดเก็บตามมูลค่า	จัดเก็บระบบผสม
บรูไน	กัมพูชา	มาเลเซีย
อินโดนีเซีย	สาธารณรัฐ ประชาธิปไตย ประชาชนลาว (สปป ลาว)	ฟิลิปปินส์ (สุรา)
ฟิลิปปินส์ (เบียร์ ไวน์ บุหรี่ น้ำมัน)	เมียนมาร์	ไทย (เบียร์ ไวน์ สุรา น้ำมัน ยาสูบ)
สิงคโปร์	เวียดนาม	

ที่มา : สำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

สำหรับฐานภาษีหรือฐานที่ใช้ในการคำนวณภาษีมีความแตกต่างระหว่างสมาชิกแต่ละประเทศ ซึ่งสามารถจำแนกฐานภาษีตามประเภทของอัตราภาษีได้ ดังนี้

๑. หากจัดเก็บภาษีในอัตราตามมูลค่า (Ad Valorem) ซึ่งจำเป็นต้องมีมูลค่าหรือราคาที่ใช้เป็นฐานภาษี ซึ่งการใช้ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม (Ex-Factory Selling Price) สำหรับสินค้าที่ผลิตในประเทศ หรือราคา CIF รวมอากรขาเข้า สำหรับสินค้านำเข้า เป็นฐานภาษีที่พบเห็นมากที่สุดสำหรับสมาชิกอาเซียน อย่างไรก็ตาม ยังมีความแตกต่างของฐานภาษีในภูมิภาคอาเซียน เช่น ประเทศกัมพูชาใช้อัตราร้อยละ ๖๕ ของราคาขายที่แสดงในใบแจ้งราคาสินค้า และเมียนมาร์ใช้มูลค่าในใบเสร็จ นอกจากนี้ประเทศฟิลิปปินส์ใช้ราคาขายปลีกเป็นฐานภาษีในการคำนวณภาษีสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

๒. หากจัดเก็บภาษีตามปริมาณ (Specific) จำเป็นต้องมีปริมาณหรือหน่วยนับที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี ซึ่งมีการใช้ทั้ง ลิตรสำหรับของเหลว เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ และเครื่องดื่มที่

ไม่มีแอลกอฮอล์ ลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ (litres of pure alcohol: LPA) สำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มวนสำหรับบุหรี่ซีกาเรต กิโลกรัมสำหรับบุหรี่และผลิตภัณฑ์ยาสูบ เช่น ยาเส้น

ในการจัดเก็บภาษีตามมูลค่าจำเป็นต้องมีฐานการคำนวณภาษี ซึ่งการให้คำนิยามของ “ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม” หรือ Ex-factory price ยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดฐานภาษีสรรพสามิตในอาเซียน และมีการตีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แสดงตามตารางที่ ๓-๓

ตารางที่ ๓-๓ ความหมายคำว่า “ราคาขายหน้าโรงงาน” ในอาเซียน

ประเทศ	คำนิยาม “ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม”
กัมพูชา	ราคาขายหน้าโรงงานตามที่บ้านที่กไวในใบแจ้งราคาสินค้า
สปป. ลาว	ราคาขายในสถานที่ผลิตโดยไม่รวมภาษีสรรพสามิต
มาเลเซีย	ราคาซึ่งผู้ซื้อจะจ่ายเมื่อซื้อสินค้าในตลาดขณะที่ต้องเสียภาษี แต่ไม่รวมภาษีสรรพสามิต ต้นทุน ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ค่าขนส่งและจัดเก็บ โดยจัดเก็บทันทีหลังขนออกจากสถานที่ผลิต
เมียนมาร์	ใบเสร็จจากการขายของผู้ผลิต
เวียดนาม	ราคาขายที่กำหนดโดยผู้ผลิต (นอกจากบริษัทนำเข้าส่งออก จะต้อง > ๑๐% ของส่วนต่าง

ที่มา : สำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

ภาษีสรรพสามิตสำหรับการบริการมีความแตกต่างบางอย่างซึ่งต้องบันทึกไว้ในกรดำเนินการ ตารางที่ ๓-๔ ด้านล่างสรุปความแตกต่างระหว่างฐานภาษีสำหรับการบริการซึ่งต้องเสียภาษีสรรพสามิตในอาเซียน แสดงตามตารางที่ ๓-๔

ตารางที่ ๓-๔ ฐานภาษีสรรพสามิตสำหรับการบริการในอาเซียน

ประเทศ	ฐานภาษีสรรพสามิตสำหรับการบริการ
กัมพูชา	ราคาในใบแจ้งราคาสินค้า
ลาว	ต้นทุนในการบริการหักลบภาษีสรรพสามิต
เมียนมาร์	ใบเสร็จทั้งหมดของผู้ให้บริการ
ไทย	สนามกอล์ฟ: ค่าสมาชิก และค่ากรีนฟี (Green Fees) ไนท์คลับ: รายรับของสถานบริการ สนามม้า: ค่าผ่านประตู และรางวัลจากการพนันแข่งม้า
ประเทศ	ฐานภาษีสรรพสามิตสำหรับการบริการ
เวียดนาม	สนามกอล์ฟ: ค่าสมาชิก และค่าบัตร ไนท์คลับ: รายรับของสถานบริการหักลบรางวัลที่จ่ายไป สนามม้า: รายรับของสถานบริการ

ที่มา : สำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

จะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับภาษีสรรพสามิต ในกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งหากพิจารณาสินค้าที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตในภูมิภาคอาเซียนที่ถูกจัดเก็บร่วมกันมากที่สุด ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ยาสูบ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และรถยนต์ (โดยเรียงลำดับประเทศสมาชิกอาเซียนตามอักษรภาษาอังกฤษ) ดังนี้

### ๑. การจัดเก็บภาษียาสูบ

ภาษีสรรพสามิตมีการจัดเก็บบนฐานที่แตกต่างกัน และมีอัตราภาษีที่กว้างหลากหลายภายใน ๑๐ ประเทศอาเซียน ประเทศบรูไนและสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการเก็บภาษีที่เรียบง่ายที่สุด หรือระบบขั้นเดียวโดยใช้ระบบอัตราตามปริมาณแต่ประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์มีการเก็บภาษียาสูบในอัตราตามมูลค่าที่แตกต่างกันซึ่งฟิลิปปินส์มีการเก็บภาษีโดยการกำหนดมูลค่าหรือขึ้นกับคุณลักษณะของสินค้า สำหรับประเทศอินโดนีเซียมีการเก็บภาษีขึ้นอยู่กับปริมาณและมูลค่าสินค้าสำหรับประเทศกัมพูชา สปป ลาว ประเทศเมียนมาร์ และประเทศเวียดนามจัดเก็บในอัตราตามมูลค่าซึ่งขึ้นอยู่กับต้นทุนในการผลิตหรือราคาหน้าโรงงาน (หรือ ราคา CIF สำหรับสินค้านำเข้า) ส่วนประเทศมาเลเซียและไทยใช้ทั้งตามมูลค่าและตามปริมาณในการคำนวณภาษีสรรพสามิตยาสูบ

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์หลักในการจัดเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์ยาสูบคือ ทำให้เกิดรายได้และการจัดเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น และลดการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ ส่วนการจ้างงานเป็นส่วนเพิ่มเติมหลักในการพิจารณาการพัฒนานโยบายภาษีสรรพสามิตของบางประเทศ โดยระบบภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### ประเทศบรูไนดารุสซาลาม

ในปัจจุบันตลาดยาสูบของบรูไนเกือบจะถูกผูกขาดโดยสินค้านำเข้า เนื่องจากไม่มีการเก็บภาษีนำเข้าสำหรับการนำเขายาสูบ ดังนั้นภาษีสรรพสามิตเป็นเพียงวิธีการจัดเก็บภาษีวิธีเดียว ระบบภาษีสรรพสามิตในปัจจุบันคือจัดเก็บตามปริมาณและมีการจัดเก็บตามประเภทของผลิตภัณฑ์ยาสูบ แสดงตามตารางที่ ๓-๕

ตารางที่ ๓-๕ โครงสร้างภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศบรูไน

ผลิตภัณฑ์ยาสูบ	อัตราภาษี (BND)	หน่วย
บุหรี่ยีกาเรต	๐.๒๕	ต่อมวน
บุหรี่ยีการ์ บุหรี่พื้นเมือง และ cigarillos	๒๐๐	ต่อกิโลกรัม
Beedie บุหรี่กานพลู	๖๐	ต่อกิโลกรัม

ที่มา : สำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

### ราชอาณาจักรกัมพูชา

ประเทศกัมพูชามีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบตามมูลค่าโดยมีใช้ราคาสุทธิ ณ โรงอุตสาหกรรม (Net Ex-Factory Price: NEFP) เป็นฐานภาษี สำหรับสินค้าภายในประเทศและนำมารวมกับภาษีส่งออกสำหรับสินค้าส่งออก แสดงตามตารางที่ ๓-๖

ตารางที่ ๓-๖ ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศกัมพูชา

ประเภทสินค้า	อัตราภาษีสรรพสามิตตามมูลค่าขึ้นกับราคาต้นทุน
บุหรี่ยีกาแรต	ร้อยละ ๑๐
บุหรี่ยีการ์	ร้อยละ ๒๕

ที่มา : สำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

### สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียมีโครงสร้างภาษีสรรพสามิตที่ค่อนข้างซับซ้อนซึ่งจัดเก็บอัตราตามปริมาณแบบขั้นบันไดสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยแบ่งตามประเภทของผลิตภัณฑ์ วิธีการผลิต ปริมาณการผลิตต่อปี ทั้งนี้ ได้มีการใช้ราคาขายส่งเป็นฐานภาษี แสดงตามตารางที่ ๓-๗

ตารางที่ ๓-๗ ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศอินโดนีเซีย

ประเภทสินค้า (วิธีการผลิต)	อัตราตามปริมาณ (รูเปียห์ต่อมวน)	ปริมาณการผลิตต่อปี	ราคาขายส่ง (รูเปียห์ต่อมวน)
บุหรี่ยีกานพลู (ใช้เครื่องจักรผลิต)	๓๗๐	มากกว่า ๒ พันล้านมวน	>๖๖๙
บุหรี่ยีกานพลู (ใช้เครื่องจักรผลิต)	๓๕๕	มากกว่า ๒ พันล้านมวน	๖๓๑-๖๖๙
บุหรี่ยีกานพลู (ใช้เครื่องจักรผลิต)	๒๘๐	น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๒ พันล้านมวน	>๕๔๙
บุหรี่ยีกานพลู (ใช้เครื่องจักรผลิต)	๒๔๕	น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๒ พันล้านมวน	๔๔๐-๕๔๙
บุหรี่ยีกาแรต	๓๘๐	มากกว่า ๒ พันล้านมวน	>๖๘๐
บุหรี่ยีกาแรต	๒๔๕	น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๒ พันล้านมวน	>๔๔๔
บุหรี่ยีกาแรต	๑๙๕	น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๒ พันล้านมวน	๓๔๕-๔๔๔

บุหรี่ปากพลุ (ทำด้วยมือ)	๒๗๕	มากกว่า ๒ พันล้านมวน	>๗๔๙
บุหรี่ปากพลุ (ทำด้วยมือ)	๒๑๐	มากกว่า ๒ พันล้านมวน	๕๕๐-๗๔๙
บุหรี่ปากพลุ (ทำด้วยมือ)	๑๓๐	มากกว่า ๐.๓ พันล้านมวน แต่ไม่เกิน ๒ พันล้านมวน	>๓๗๙
บุหรี่ปากพลุ (ทำด้วยมือ)	๑๒๐	มากกว่า ๐.๓ พันล้านมวน แต่ไม่เกิน ๒ พันล้านมวน	๓๔๙-๓๗๙

ตารางที่ ๓-๗ ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศอินโดนีเซีย (ต่อ)

ประเภทสินค้า (วิธีการผลิต)	อัตราตามปริมาณ (รูเปย์ต่อมวน)	ปริมาณการผลิตต่อปี	ราคาขายส่ง (รูเปย์ต่อมวน)
บุหรี่ปากพลุ (ทำด้วยมือ)	๑๑๐	มากกว่า ๐.๓ พันล้านมวน แต่ไม่เกิน ๒ พันล้านมวน	๓๓๖-๓๔๙
บุหรี่ปากพลุ (ทำด้วยมือ)	๘๐	น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๐.๓ พันล้านมวน	>๒๕๐
บุหรี่ปากพลุ	๑๐๐,๐๐๐	ไม่มีการกำหนดในการผลิต	>๑๘๐,๐๐๐
บุหรี่ปากพลุ	๒๐,๐๐๐	ไม่มีการกำหนดในการผลิต	๕๐,๐๐๐ - ๑๘๐,๐๐๐
บุหรี่ปากพลุ	๑๐๐,๐๐๐	ไม่มีการกำหนดในการผลิต	๒๐,๐๐๐-๕๐,๐๐๐
บุหรี่ปากพลุ	๑๐๐,๐๐๐	ไม่มีการกำหนดในการผลิต	๕,๐๐๐-๒๐,๐๐๐
บุหรี่ปากพลุ	๑๐๐,๐๐๐	ไม่มีการกำหนดในการผลิต	<๕,๐๐๐

ที่มา : สำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

### สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ใช้อัตราภาษีสรรพสามิตตามมูลค่าเพียงอย่างเดียว และฐานภาษีสำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบทุกชนิดคือ ร้อยละ ๖๐ เนื่องจากรัฐบาลได้ให้สัมปทานกับผู้ประกอบอุตสาหกรรมและได้ทำสัญญาใบอนุญาตโดยมีการเก็บอยู่ที่อัตราร้อยละ ๑๕ ถึงร้อยละ ๓๐ (ราคา ณ โรงอุตสาหกรรมสำหรับสินค้าภายในประเทศ และ ราคา CIF สำหรับสินค้าส่งออก) โดยมีภาษีเพิ่มเติมอีก ๕๐๐ กีบ

### สาธารณรัฐมาเลเซีย

สาธารณรัฐมาเลเซียใช้โครงสร้างภาษีสรรพสามิตแบบผสม โดยจัดเก็บตามปริมาณรวมกับตามมูลค่า (ขึ้นอยู่กับต้นทุน เช่น ราคาสุทธิ ณ โรงอุตสาหกรรม สำหรับสินค้าผลิตภายในประเทศ และ ราคา CIF รวมภาษีนำเข้าสำหรับสินค้านำเข้า แสดงตามตารางที่ ๓-๘

ตารางที่ ๓-๘ ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศมาเลเซีย

ประเภทสินค้า	อัตราตามปริมาณ (ริงกิต)	หน่วย	อัตราตามมูลค่า (ร้อยละ)
บุหรี่ยีกาแรต	๐.๒๒	ต่อมวน	๒๐
ซิการ์	๒๒๐	ต่อกิโลกรัม	๒๐
Beedie บุหรี่กานพลู	๗.๕๐	ต่อกิโลกรัม	๕
บุหรี่ปริมาณเอง (RYO)	๒๗	ต่อกิโลกรัม	๕

ที่มา : สำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

#### สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์

เมียนมาร์มีการเก็บภาษีการค้าจากผลิตภัณฑ์ยาสูบในอัตราตามมูลค่าร้อยละ ๕๐

#### สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นมา ประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการใช้ระบบการแบ่งชั้น สำหรับบุหรี่ยีกาแรตที่แตกต่างตามราคา และเก็บตามปริมาณสำหรับบุหรี่ปริมาณเอง และใช้ระบบผสมสำหรับบุหรี่ยีการ์ แสดงตามตารางที่ ๓-๙

ตารางที่ ๓-๙ ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศฟิลิปปินส์

ผลิตภัณฑ์	อัตราตามปริมาณ (เปโซ)	หน่วย	อัตราตามมูลค่า
บุหรี่ยีกาแรต			
- บรรจุด้วยมือ	๑๒	๒๐ มวนต่อห่อ	-
- บรรจุด้วยเครื่องจักร			
-- ราคาไม่เกิน ๑๑.๕๐ เปโซต่อห่อ	๑๒	๒๐ มวนต่อห่อ	-
-- ราคาสูงกว่า ๑๑.๕๐ เปโซต่อห่อ	๒๕	๒๐ มวนต่อห่อ	-
ซิการ์	๕	ต่อมวน	ร้อยละ ๒๐ ของราคาขายปลีกสุทธิ
บุหรี่ปริมาณเอง	๑.๗๕	ต่อกิโลกรัม	-

ที่มา : สำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

## สาธารณรัฐสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ใช้ระบบขั้นเดียวคือ อัตราตามปริมาณ ๐.๓๕๒ ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อกรัมต่อมวนสำหรับบุหรี่ยิกาแรต และ ๓๕๒.๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อกิโลกรัมสำหรับบุหรี่ยิกาแรต

## ประเทศไทย

ประเทศไทยมีระบบภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ซับซ้อนกว่าสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เนื่องจากมีการคิดทั้งสองระบบ ระบบตามมูลค่ากับระบบตามปริมาณและเลือกใช้อัตราที่สูงกว่า แสดงให้เห็นถึงอัตราที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน ตามตารางที่ ๓-๑๐

ตารางที่ ๓-๑๐ ภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศไทย

ประเภทสินค้า	อัตราตามปริมาณ (บาทต่อกรัม)	อัตราตามมูลค่า (ร้อยละ)
บุหรี่ยิกาแรต	๑	๘๗
ซีการ์	๑	๒๐
ยาเส้น	๐.๐๑	-

ที่มา : สำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

สำหรับอัตราที่ใช้บังคับในปัจจุบันสำหรับบุหรี่ยิกาแรต แต่ในทางปฏิบัติการใช้ระบบตามปริมาณถือว่าเป็นภาษีสรรพสามิตขั้นต่ำ (Minimum Excise Tax: MET) ประมาณ ๒๐ บาทต่อซอง ส่วนประกอบของระบบตามมูลค่านั้นขึ้นกับต้นทุน (NEFP สำหรับผลิตภัณฑ์ในประเทศและ CIF บวกภาษีนำเข้าสำหรับสินค้านำเข้า)

## สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามใช้โครงสร้างภาษีตามมูลค่าซึ่งคล้ายกับประเทศเพื่อนบ้าน และจัดเก็บในอัตราร้อยละ ๖๕ สำหรับสินค้าทุกประเภทขึ้นกับ NEFP หรือราคา CIF

## ๒. การจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์

ประเทศส่วนใหญ่ในอาเซียนมีอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นในส่วนของกระบวนการผลิตหรือวัตถุดิบที่ใช้ สำหรับเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ที่แพร่หลายในอาเซียนคือเบียร์และสุรา อย่างไรก็ตามสัดส่วนการบริโภคเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ประเภทอื่น ๆ รวมถึงไวน์และเครื่องดื่มที่ผสมแอลกอฮอล์พร้อมดื่ม (ready-to-drink: RTD) ก็เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ หากพิจารณาส่วนแบ่งตลาดเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ของประเทศในอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง



เบียร์ที่ผลิตในประเทศมีส่วนแบ่งตลาดสูงมาก ในขณะที่การผลิตสุรากลั่นที่ผลิตในประเทศยังเป็นสินค้าที่มีการบริโภคค่อนข้างแพร่หลายในประเทศไทย เวียดนาม และอินโดนีเซีย เช่นกัน

ระบบการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ถูกกำหนดจากความหลากหลายของลำดับความสำคัญของนโยบายของแต่ละประเทศ เช่น เพื่อลดการบริโภค หรือเพื่อทดแทนต้นทุนความเสี่ยงของการบริโภคในสังคมของหลาย ๆ ประเทศ ดังนั้น นโยบายทางภาษีเป็นเครื่องมือในการกระจายความเท่าเทียมในสังคม

หากพิจารณาถึงโครงสร้างภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ในอาเซียนจะเห็นว่าเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศมีภาระภาษีที่สูงกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศ ซึ่งมีเหตุผลที่หลากหลาย

๑. การเก็บภาษีตามมูลค่า หมายความว่า มูลค่าของสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศสูง (รวมอากรขาเข้า) ส่งผลให้ฐานภาษีสูงกว่าเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ที่ผลิตในประเทศ
๒. การแบ่งประเภทสินค้า หมายความว่า โครงสร้างภาษีทำให้สินค้านำเข้าโดยการจำแนกประเภทที่แตกต่างจากสินค้าในประเทศ
๓. อัตราภาษีที่แตกต่างกัน หมายความว่า การใช้อัตราภาษีสำหรับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศและสินค้าที่ผลิตในประเทศมีความแตกต่างอย่างชัดเจน

### ประเทศบรูไน ดารุสซาลาม

ประเทศบรูไนเป็นประเทศมุสลิมและจำนวนประชากรน้อย จึงมีการจำกัดตลาดเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ทั้งหมด โดยภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์มีการจัดเก็บตามปริมาณ (ต่อลิตร) แต่มีการใช้อัตราที่ต่างกันสำหรับเครื่องดื่มที่มีปริมาณแอลกอฮอล์สูง นอกจากนี้ ประเทศบรูไนไม่มีการเก็บภาษีศุลกากรสำหรับเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์สำหรับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ ทำให้ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีหลักในการเก็บภาษีจากสินค้าที่มีแอลกอฮอล์ทั้งหมด แสดงตามตารางที่ ๓-๑๑

ตารางที่ ๓-๑๑ ภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ของประเทศบรูไน (วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐)

ประเภทสินค้า		อัตราภาษีสรรพสามิต (บรูไนดอลลาร์/ลิตร)
เบียร์		๓๐.๐๐
ไวน์	สปาร์คกิ้งไวน์	๑๒๐.๐๐
	ไวน์ชนิดอื่นที่มีแรงแอลกอฮอล์น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๑๕ ลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์	๕๕.๐๐
	ไวน์ชนิดอื่นที่มีแรงแอลกอฮอล์มากกว่า ๑๕ ลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์	๙๐.๐๐
สุราแช่	ไซเดอร์ เพอร์รี่ แชนดี้ และสุราแช่อื่น ๆ รวมถึง มีด	๓๐.๐๐
	สาเก ทอดดี้	๙๐.๐๐

สุรากลั่น	บรันดี วิสกี้ รัม ทาเปีย จิน เฉวีวา วอดก้า ริเคียว คอเดียล และบิทเทอ	๒๕๐.๐๐*
	แชมสุ อาแรค และเหล้าสับปะรด ที่มีปริมาณแอลกอฮอล์น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๔๐ ลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์	๙๐.๐๐
	แชมสุ อาแรค และเหล้าสับปะรด ที่มีปริมาณแอลกอฮอล์มากกว่า ๔๐ ลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์	๑๒๐.๐๐*
หมายเหตุ: * ใช้หน่วยบรูไนดอลลาร์ต่อพुरुปลิตร		

ที่มา: Excise Duty – Excise Order 2006 (S 40/06); Excise Duties Order 2007; National Tax Research Center, Taxation of Alcohol Products in ASEAN Countries, March-April 2009

### ราชอาณาจักรกัมพูชา

ราชอาณาจักรกัมพูชาจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ทุกชนิดแต่ไม่ได้เรียกว่าภาษีสรรพสามิต แต่เรียกว่า “ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง” ซึ่งจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ในอัตราตามมูลค่าที่ค่อนข้างต่ำ โดยเบียร์เป็นสินค้าที่มีส่วนแบ่งในตลาดมากที่สุด แสดงตามตารางที่ ๓-๑๒

ตารางที่ ๓-๑๒ ภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศกัมพูชา (เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓)

ประเภทสินค้า	ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง (ร้อยละ)
เบียร์	๒๕
ไวน์	๑๐
สุรา	๑๐

ที่มา: Specific Tax on Certain Merchandises and Services: General Department of Taxation of Ministry of Economy and Finance, specific Tax on Certain Merchandises and Services

### สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

เนื่องจากเป็นประเทศมุสลิม ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอินโดนีเซียละเว้นการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และยังมีอัตราการบริโภคเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ต่อหัวต่ำที่สุดในอาเซียน ประเทศอินโดนีเซียถือว่าเป็นประเทศที่มีโครงสร้างภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ที่ซับซ้อนน้อยที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน เนื่องจากโครงสร้างภาษีสรรพสามิตของอินโดนีเซียจำแนกเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ออกเป็น ๓ ประเภทโดยพิจารณาจากปริมาณแอลกอฮอล์ในสินค้าเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม

โครงสร้างที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนของสินค้าที่ผลิตในประเทศและสินค้านำเข้าจากต่างประเทศยังคงเด่นชัดในการดูแลอุตสาหกรรมในประเทศ แสดงตามตารางที่ ๓-๑๓

ตารางที่ ๓-๑๓ สรุปแนวทางโครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศอินโดนีเซีย (เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓)

ประเภทสินค้า	ภาษีสรรพสามิต		
	ภาษีสำหรับสินค้า ในประเทศ	ภาษีสำหรับสินค้า นำเข้าจากต่างประเทศ	ภาษีฟุ่มเฟือย
C: ปริมาณแอลกอฮอล์โดย ปริมาตรร้อยละ ๒๐	๗๕,๐๐๐	๑๓๐,๐๐๐	ร้อยละ ๐
B: ปริมาณแอลกอฮอล์โดย ปริมาตรระหว่างร้อยละ ๕ - ๒๐	๓๐,๐๐๐	๔๐,๐๐๐	ร้อยละ ๐
A: ปริมาณแอลกอฮอล์โดย ปริมาตรน้อยกว่าร้อยละ ๕	๑๑,๐๐๐	๑๑,๐๐๐	ร้อยละ ๐

ที่มา: Excise Duty: Ministry of Finance Notification 62/PMK 11/2010

#### สาธารณรัฐประชาชนลาว

สาธารณรัฐประชาชนลาวมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามมูลค่าสำหรับเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งโครงสร้างภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ไม่ซับซ้อน โดยแบ่งประเภทเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์เพียง ๓ ประเภท เบียร์ ไวน์ และสุรากลั่น จะเห็นได้ว่าอัตราภาษีสรรพสามิตตามมูลค่าค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียนซึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งในการกระตุ้นให้เกิดการหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษี เช่น การลักลอบและปลอมแปลงสินค้า แสดงตามตารางที่ ๓-๑๔

ตารางที่ ๓-๑๔ สรุปแนวทางโครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศลาว

ประเภทสินค้า	ภาษีสรรพสามิต (ร้อยละ)
เบียร์	๕๐
ไวน์ (แอลกอฮอล์ ไวน์ หรือเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์อื่นที่มีปริมาณแอลกอฮอล์โดยปริมาตรน้อยกว่าร้อยละ ๑๕)	๖๐
สุรา (แอลกอฮอล์ หรือเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์อื่นที่มีปริมาณแอลกอฮอล์โดยปริมาตรมากกว่าร้อยละ ๑๕)	๗๐

ที่มา: Excise Duty: Presidential Degree on Promulgation of the Tax Law No. 46/OP, May 2005 (UNDP Draft Translation of March 2006); Rob Preece, 'Excise taxation of key commodities across South East Asia: a comparative analysis ahead of the ASEAN Economic Community in 2015' World Customs Journal 6(1) (2012)

### สาธารณรัฐมาเลเซีย

สาธารณรัฐมาเลเซียเป็นประเทศมุสลิมที่มีการกำหนดนโยบายสำหรับเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ที่ออกแบบไว้เพื่อควบคุมการบริโภคทั้งหมด อย่างไรก็ตามก็ยังมีอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่คือเบียร์ เนื่องจากมีอัตราภาษีสรรพสามิตค่อนข้างสูงสำหรับแต่ละประเภทของเครื่องดื่ม ทำให้มาเลเซียพบกับปัญหาที่เกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีในเบียร์ ไวน์ และสุรา หนึ่งในสิ่งที่ซับซ้อนที่สุดของระบบภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์คือการใช้ระบบผสม ทำให้เกิดสถานะเฉพาะที่สินค้ามีการเก็บอัตราตามปริมาณและสินค้าแต่ละประเภทจะมีการบวกเพิ่มอัตราตามมูลค่าอีกร้อยละ ๑๕ โครงสร้างนี้เพิ่มความซับซ้อนในการแบ่งประเภทของสินค้า แสดงตามตารางที่ ๓-๑๕

ตารางที่ ๓-๑๕ โครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศมาเลเซีย (ปี พ.ศ.๒๕๔๙)

ประเภทสินค้า	ภาษีสรรพสามิต	
	อัตราตามมูลค่า (ร้อยละ)	อัตราตามปริมาณ (มาเลเซียริงกิตต่อลิตร)
เบียร์และสเตราท์	๑๕	๗.๔๐
สปาร์คกิงไวน์	๑๕	๓๔.๐๐
ไวน์อื่นๆ	๑๕	๑๒.๐๐
สุราแข็งชนิดอื่น ๆ เช่น ไชเดอร์ เพอร์รี่ และ สาเก	๑๕	*ใช้อัตราภาษีที่ค่อนข้าง ซับซ้อน
สุรากลั่น		
วิสกี้ และ บรั่นดี	๑๕	๓๐
รัม จิน และ วอดก้า	๑๕	๓๐
ลิเคียว และ คอเดียล	๑๕	*ใช้อัตราภาษีที่ค่อนข้าง ซับซ้อน

ที่มา: Excise Duty: Malaysian Government Budget 2006 (Appendix A1); Excise Duties Order 1991 (Schedule)

### สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์

จากการที่สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ เพิ่งมีการเปิดประเทศไม่นานมานี้และเมียนมาร์ กำลังศึกษาระบบภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ของประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่เหมาะสมกับประเทศ ซึ่งปัจจุบันนี้เมียนมาร์เก็บภาษีการค้าจากสินค้าเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์โดยใช้อัตราตามมูลค่าร้อยละ ๕๐ แสดงตามตารางที่ ๓-๑๖

ตารางที่ ๓-๑๖ โครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์  
(วันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)

ประเภทสินค้า	ภาษีธุรกิจ (ร้อยละ)
เบียร์	๕๐
ไวน์	๕๐
สุรากลั่น	๕๐

ที่มา: Commercial Tax Law, Myanmar

### สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่เป็นตลาดเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์มีความสำคัญในอาเซียน เนื่องจากเป็นประเทศที่มีฐานการผลิตใหญ่และมีเครือข่ายในการจัดจำหน่ายวัตถุดิบทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศได้มีการปรับโครงสร้างการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ซึ่งการปฏิรูปครั้งนี้ทำให้ฟิลิปปินส์ยกเลิกการจำแนกความแตกต่างระหว่างสุรากลั่นพื้นบ้านและสุราที่เป็นสากล รวมถึงสุราบางประเภทที่ระบุว่าผลิตจากส่วนผสมที่มีอยู่ในท้องถิ่น ปัจจุบันนี้ระบบภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของฟิลิปปินส์ใช้ฐานภาษีจากราคาขายปลีกสุทธิ (Net Retail Price: NRP) ซึ่งมีการกำหนดระดับขั้นราคาในการพิจารณาอัตราภาษีสำหรับผลิตภัณฑ์เบียร์และไวน์ และกำหนดฐานภาษีเพื่อเป็นส่วนในการคำนวณ “ราคาขายปลีกสุทธิต่อพัวร์ลิตร (NRP per proof litre)” ของผลิตภัณฑ์สุรากลั่น ทั้งนี้ Proof litre หมายความว่าปริมาณแอลกอฮอล์ร้อยละ ๕๐ แสดงตามตารางที่ ๓-๑๗

ตารางที่ ๓-๑๗ โครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศฟิลิปปินส์ (วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖)

ประเภทสินค้า	ภาษีสรรพสามิต (เปโซต่อลิตร)
เบียร์ (ราคาขายปลีกสุทธิต่อพิวลิตร)	
ราคาฯ น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๕๐.๖๐ เปโซ	๑๕.๐๐
ราคาฯ มากกว่า ๕๐.๖๐ เปโซ	๒๐.๐๐
หากขาย ณ โรงเบียร์ขนาดเล็ก ผับ ร้านอาหาร	๒๘.๐๐
สปาร์คกิ้งไวน์ และแชมเปญ (ราคาขายปลีกสุทธิต่อขนาดบรรจุ ๗๕๐ ลบ.ซม.)	
ราคาฯ น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๕๐๐.๐๐ เปโซ	๒๕๐.๐๐
ราคาฯ มากกว่า ๕๐๐.๐๐ เปโซ	๓๐๐.๐๐
ไวน์ และ ไวน์อัดก๊าซ (ราคาขายปลีกสุทธิ)	
แรงแอลกอฮอล์น้อยกว่าหรือเท่ากับร้อยละ ๑๔	๓๐.๐๐
แรงแอลกอฮอล์มากกว่าร้อยละ ๑๔ แต่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕	๖๐.๐๐
พอดไฟต์ไวน์ที่มีแรงแอลกอฮอล์มากกว่าร้อยละ ๒๕	จัดเก็บในอัตราเดียวกับสุรากลั่น
สุรากลั่น	๒๐.๐๐ เปโซต่อพิวลิตร + ร้อยละ ๑๕ ของราคาขายปลีกสุทธิต่อพิวลิตร

ที่มา: Excise Duty: Revenue Regulations No. 17-2012

### สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีตลาดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ค่อนข้างเล็ก แต่เป็นศูนย์กลางที่สำคัญสำหรับอุตสาหกรรมแอลกอฮอล์ในอาเซียน เนื่องจากเป็นประเทศที่มีอิสระในการลงทุน ที่ตั้งภูมิศาสตร์เอื้อเพื่อ และระบบขนส่งที่ยอดเยี่ยม สิงคโปร์จึงเป็นประเทศที่เป็นช่องทางในการค้าขายสำหรับผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์แอลกอฮอล์หลัก สำหรับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ในสิงคโปร์นั้น อัตราตามปริมาณ (ต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์) เพื่อแสดงถึงการเก็บภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ให้ไม่ซับซ้อนและโปร่งใสซึ่งสะท้อนต่อมิติด้านสุขภาพอย่างแท้จริง แสดงตามตารางที่ ๓-๑๘

ตารางที่ ๓-๑๘ โครงสร้างภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ของประเทศสิงคโปร์ (วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔)

ประเภทสินค้า	อัตราภาษีสรรพสามิต (สิงคโปร์ดอลลาร์ต่อลิตรแห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์)
เบียร์	๔๘
ไวน์ และ สินค้าที่ทำจากไวน์ (รวมถึง เวอเมต สาเก และไวน์ที่ผลิตจากข้าว)	๗๐
ไซเดอร์ หรือ เพอรี	๔๘
สุรากลั่น	๗๐

ที่มา: Excise Duty: Singapore Trade Classification, Customs and Excise Duties 2012

### ประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ที่ซับซ้อนที่สุดในอาเซียน ซึ่งประเทศไทยใช้คำว่า “ภาษีสสุรา” โดยระบบการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศไทยใช้ระบบ “ผสม” โดยใช้อัตราตามปริมาณ (ต่อลิตรของแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ หรือ ดีกรี) และอัตราตามมูลค่า รวมถึงมีการกำหนดเงื่อนไขสำหรับสุราที่มีความเข้มข้นหรือปริมาณแอลกอฮอล์ที่สูงกว่ากำหนดในสุราแต่ละประเภทซึ่งสะท้อนการจัดเก็บภาษีเพื่อสุขภาพและยังกำหนดเงื่อนไขสำหรับมูลค่าไวน์ สำหรับฐานภาษีใช้ราคาขายส่งช่วงสุดท้าย (Last Wholesale Price) เนื่องจากต้องการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ผลิตในประเทศและผู้นำเข้า แสดงตามตารางที่ ๓-๑๙

ตารางที่ ๓-๑๙ สรุปลักษณะโครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศไทย (วันที่ ๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖)

ชนิดสุรา	อัตราภาษีตาม มูลค่า	อัตราภาษีตามปริมาณ		อัตราภาษีดีกรีสูง	
	ร้อยละ	บาทต่อลิตร ต่อ ๑๐๐ ดีกรี	บาทต่อ ลิตร	เงินไซ	บาทต่อ ดีกรี
<b>สุราแช่</b>					
เบียร์	๔๘	๑๕๕	๘	มากกว่า ๗ ดีกรี	๓
ไวน์และสปาร์กลิ่งไวน์ที่ทำจากองุ่น - ราคาขายส่งช่วงสุดท้าย น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๖๐๐ บาท	๐	๑๐๐๐	๒๒๕	มากกว่า ๑๕ ดีกรี	๓

- ราคาขายส่งช่วงสุดท้าย มากกว่า ๖๐๐ บาท	๓๖				
สุราแช่อื่นๆ	๕	๗๐	๑๐	มากกว่า ๑๕ ดีกรี	๓
สุราแช่ชนิดเบียร์โรงเล็ก (Brewpub)	๔๘	๑๕	๘	มากกว่า ๗ ดีกรี	๓
สุรากลั่น					
สุราขาวและสุรากลั่นชุมชน	๔	๑๔๕	๔๐	มากกว่า ๔๐ ดีกรี	๓
สุรากลั่นอื่นๆ เช่น สุราผสม สุราปรุง พิเศษ และสุราพิเศษ	๒๕	๒๕๐	๕๐	มากกว่า ๔๕ ดีกรี	๓

ที่มา: สำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต

### สาธารณรัฐเวียดนาม

สาธารณรัฐเวียดนามเป็นตลาดเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ที่มีอัตราการเติบโตค่อนข้างสูง อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางในการขยายช่องทางและการผลิตของเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ในอาเซียนด้วย ผลกระทบสะสมของภาษีศุลกากรตามมูลค่ามีผลต่อฐานภาษีตามมูลค่าของภาษีการบริโภคพิเศษ ประเทศเวียดนามเก็บภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีการพัฒนาน้อย เช่น กัมพูชาและลาว จึงทำให้เกิดการรั่วไหลของสินค้าเสียภาษีตามกฎหมายเข้าสู่ช่องทางที่ไม่ได้จ่ายภาษีผ่านการลักลอบตามชายแดน

สาธารณรัฐเวียดนามปรับปรุงโครงสร้างภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของ WTO เวียดนามใช้อัตราเดียวสำหรับสินค้าสุราทั้งหมดที่มีความเข้มข้นแอลกอฮอล์สูงกว่า ๒๐ ดีกรี โดยใช้โครงสร้างตามมูลค่าสำหรับเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ แบ่งออกเป็นสองอัตราตามมูลค่าสำหรับภาษีการบริโภคพิเศษของเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ แสดงตามตารางที่ ๓-๒๐

ตารางที่ ๓-๒๐ โครงสร้างภาษีแอลกอฮอล์ของสาธารณรัฐเวียดนาม (วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖)

ประเภทสินค้า		ภาษีการบริโภคพิเศษ (ร้อยละ)
เบียร์		๕๐
สุรา	ปริมาณแอลกอฮอล์น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ (รวมถึง ไวน์)	๒๕
	ปริมาณแอลกอฮอล์มากกว่าร้อยละ ๒๐ (รวมสุรากลั่น)	๕๐



ที่มา: Special Consumption Tax: Decree Providing Detailed Regulations for Implementation of Some Articles of the Law on Special Consumption Tax 2009/ND-CP (Draft) (English translation); Vietnam News and Information Portal, Provisions on Special Consumption Tax, 10 August 2010. Special consumption tax rates for 2013 reported by PriceWaterhouseCoopers Vietnam

### ๓. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์

ระบบภาษีสรรพสามิตของรถยนต์ของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศในอาเซียนเป็นการใช้อัตราตามมูลค่า ส่วนใหญ่ขึ้นกับขนาดของเครื่องยนต์ แต่สำหรับบรูไน เมียนมาร์ และสิงคโปร์เป็นประเทศที่ใช้อัตราเดียวโดยไม่คำนึงถึงขนาดของเครื่องยนต์ นอกจากนี้ยังมีการใช้อัตราพิเศษสำหรับรถยนต์บางประเภทหรือการใช้พลังงานทดแทน เช่น ฟิลิปปินส์ ประเทศไทย และเวียดนาม

วัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้รถยนต์ เช่น ทำลายสิ่งแวดล้อม อุบัติเหตุ การจราจร และการใช้ทรัพยากรน้ำมัน ถนนหนทาง หากพิจารณาหลักการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ในทางปฏิบัติ จะพบว่าการจัดเก็บภาษีนั้นสะท้อนถึงการจัดหมวดหมู่ของประเภทรถยนต์ อาทิ การปล่อยก๊าซเรือนกระจก ความจุกระบอกสูบ หรือขนาดของเครื่องยนต์ และประเภทของเชื้อเพลิงที่ใช้ หรือบางกรณีได้กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติเพื่อวัตถุประสงค์บางประการของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ เช่น รถยนต์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมีการะภาษีลดลงจากการใช้นโยบายทางภาษี กล่าวคือการใช้อัตราภาษีที่แตกต่างกันที่นำไปใช้กับรถยนต์ อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศมีการใช้โครงสร้างภาษีสรรพสามิตตามมูลค่า ยกเว้นบรูไนและสิงคโปร์ที่ใช้ความจุเครื่องยนต์ และ/หรือจำนวนที่นั่ง ในการแบ่งประเภทรถยนต์ แสดงตามตารางที่ ๓-๒๑

ตารางที่ ๓-๒๑ ตัวอย่างอัตราภาษีสรรพสามิตรถยนต์ในอาเซียนตามขนาดเครื่องยนต์ จำนวนที่นั่ง และประเภทรถยนต์

ประเทศ	<๒,๐๐๐ ซีซี	๒,๐๐๐-๓,๐๐๐ ซีซี	>๓,๐๐๐ ซีซี	๑๐-๑๖ ที่นั่ง	>๑๖ ที่นั่ง	ปีคัฟ
บรูไน	๒๐%	๒๐%	๒๐%	๒๐%	๒๐%	๒๐%
กัมพูชา	๑๐%	๔๕%	๔๕%	๒๐%	๒๐%	
อินโดนีเซีย	๒๐%	๔๐%	๗๕%	๑๐%		
ลาว	๖๕%	๗๕%	๙๐%	๒๕%	๒๐%	๒๐%
มาเลเซีย	๘๐%	๙๐%	๑๐๕%	๑๐๕%	๑๐๕%	
เมียนมาร์	๒๕%	๒๕%	๒๕%	๒๕%	๕%	
ฟิลิปปินส์	๑๕%	๕๐%	๑๐๐%			

สิงคโปร์	๒๐%	๒๐%	๒๐%	๒๐%	๒๐%	๒๐%
ประเทศไทย*	๓๐%	๔๐%	๕๐%			๓%
เวียดนาม	๔๕%	๕๐%	๖๐%	๓๐%	๑๕%	๑๕%

หมายเหตุ: \*ประเทศไทยใช้ภาษีแบบรวมใน

ที่มา: World Customs Journal, Excise taxation of key commodities across South East Asia: a comparative analysis ahead of the ASEAN Economic Community in 2015

จะเห็นได้ว่าในโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรถยนต์ของประเทศสมาชิกอาเซียนอัตราภาษีสรรพสามิตปรับขึ้นตามความจุระบอบสูบหรือขนาดของเครื่องยนต์ ซึ่งสะท้อนความฟุ่มเฟือย แต่สำหรับบรูไน กัมพูชา เมียนมาร์ และสิงคโปร์ จะใช้อัตราเดียวกัน ถึงแม้ว่าในประเทศเหล่านี้จะไม่มีภาคการผลิตยานยนต์ในประเทศ ทั้งนี้ ประเทศมาเลเซีย ไทย และอินโดนีเซีย ซึ่งมีการส่งเสริมการผลิตยานยนต์จะใช้อัตราภาษีสรรพสามิตตามอัตราสูง นอกจากนี้มีอัตราภาษีสูงแล้ว ประเทศเหล่านี้ยังเป็นผู้นำด้านการผลิตยานยนต์เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในอาเซียน สเปน. ลาวเป็นเพียงประเทศเดียวที่ไม่มีการผลิตรถยนต์แต่มีการเก็บอัตราภาษีสรรพสามิตที่สูง

ทั้งนี้ ในแต่ละประเทศมีการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของรถยนต์ในแต่ละประเทศสมาชิก แสดงตามตารางที่ ๓-๒๒  
ตารางที่ ๓-๒๒: ตัวอย่างลักษณะเฉพาะของรถยนต์และอัตราภาษีในแต่ละประเทศ

ประเทศ	ประเภท	ขนาดกระบอกสูบ (ลูกบาศก์เซนติเมตร/ ซีซี)	อัตราภาษี (ร้อยละ)
อินโดนีเซีย	๑. รถยนต์ขับเคลื่อน ๔ ล้อ	๑,๕๐๐-๓,๐๐๐ ซีซี	๔๐
	๒. Sedan/Station wagon	น้อยกว่า ๑,๕๐๐ ซีซี	๓๐
	๓. Sedan/Station wagon	มากกว่า ๑,๕๐๐ ซีซี	๗๕
สเปน. ลาว	๑. รถยนต์นั่ง	น้อยกว่า ๑,๕๐๐ ซีซี	๖๐
	๒. สำหรับรถจี๊ปหลังคาแข็ง (hardroof jeeps)		๓๕
	๓. สำหรับรถจี๊ปหลังคาผ้าใบ (soft roof jeeps)		๓๐
	๔. รถบรรทุก (ปีคอป ๔ ประตู)		๒๕
	๕. รถบรรทุก		๑๐
มาเลเซีย	๑. รถยนต์	มากกว่า ๑,๘๐๐ ซีซี	๗๕
	๒. รถที่ใช้ในการค้า	๒,๕๐๐-๓,๐๐๐ ซีซี	๑๐๕
			๐

	๓. MPV และรถตู้	<๑๕๐๐ ซีซี	๖๐
		๑๕๐๐-๑๘๐๐ ซีซี	๖๕
		๑๘๐๐-๒๐๐๐ ซีซี	๗๕
		๒๐๐๐-๒๕๐๐ ซีซี	๙๐
ประเทศไทย	๑. รถยนต์นั่ง	๒๐๐๐-๒๕๐๐ ซีซี	๓๕
	๒. รถยนต์นั่ง ที่ใช้พลังงานทดแทน (E10) ได้	๒๐๐๐-๒๕๐๐ ซีซี	๓๐ (ลดจากอัตราปกติ)
	๓. รถอีโคคาร์	<๑๔๐๐ ซีซี	๑๗
	๔. รถยนต์ Hybrid		๑๐
	๕. รถยนต์ PPV	<๓๕๒๐ ซีซี	๒๐
	๖. รถยนต์นั่งที่มีกระบะ double cab	<๓๒๕๐ ซีซี	๑๒

ที่มา : ITIC, ASEAN Excise Tax Reform: A Resource Manual

## สรุป

สำหรับผู้กำหนดนโยบายในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตคือวิธีที่จะเลือกกว่าปัจจัยใดที่ใช้ในการแบ่งประเภทสินค้าและบริการเป็นกลุ่มต่าง ๆ ในขณะที่ยังรักษาวัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษี เช่น ประสิทธิภาพ ความไม่ซับซ้อนในการจัดเก็บภาษี และความเป็นธรรมและโปร่งใส

ในขณะที่ภาษีสรรพสามิตในภูมิภาคอาเซียนนั้นมีความหลากหลายทั้ง การเรียกภาษีสรรพสามิตหรือภาษีในสินค้าสรรพสามิต ประเภทสินค้าหรือบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต ฐานในการคำนวณภาษี การกำหนดอัตราภาษี รวมถึงการใช้ระบบหรือโครงสร้างภาษีที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม สินค้าที่เป็นสินค้าสรรพสามิตร่วมที่ประเทศทั้ง ๑๐ จัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้แก่ สุรา ยาสูบ และรถยนต์ ซึ่งถือว่าเป็นสินค้าที่ถูกจัดเก็บเพื่อจำกัดการบริโภคตามนโยบายของรัฐบาลที่ค่อนข้างเป็นไปตามระบบสากล กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนต้องการศึกษาหรือมีนโยบายด้านภาษีร่วมกันควรที่จะเลือกจากสินค้าดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม ในการศึกษานโยบายภาษีสรรพสามิตอาเซียนหรือริเริ่มความร่วมมือระหว่างสมาชิก จำเป็นต้องมีการกำหนดค่านิยามของสินค้าสรรพสามิตให้ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ ในประเทศสมาชิกอาเซียน มีการให้ค่านิยามของสินค้าต่างกันถึงแม้ว่าจะเป็นสินค้าชนิดเดียวกัน ทั้งนี้ ในระบบการค้ามีการใช้รหัสพิกัดศุลกากรร่วมกันระหว่างประเทศ หรือ Harmonized Code ซึ่งสามารถระบุชนิดสินค้าได้อย่างสากล สำหรับฐานภาษี จำเป็นต้องมีการจำแนกซึ่งการใช้อัตราตามมูลค่าจำเป็นต้องกำหนดมูลค่าหรือราคาที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี และสำหรับการใช้อัตราภาษีตามปริมาณจำเป็นต้องกำหนดหน่วยนับที่เป็นสากล

นอกจากนี้หลังจากกลุ่มประเทศอาเซียนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะเกิดการค้าและการลงทุนหนาแน่นขึ้น จึงจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือในการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายสินค้าสรรพสามิตเนื่องจากอัตราภาษีที่แตกต่างกันระหว่างประเทศสมาชิกอาจส่งผลกระทบต่อกรลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมาย ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะต้องดำเนินไปภายใต้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นอย่างมีแบบแผน

## บทที่ ๔

# การวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบสรรพสามิตของไทย

## ผลกระทบที่จะเกิดกับระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

หากต้องการจะวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดกับระบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต จำเป็นต้องมีเครื่องมือที่ช่วยในการวิเคราะห์ ได้แก่ PEST analysis และ SWOT analysis ดังที่กล่าวถึงทฤษฎีแล้วในบทที่ ๒ ในส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์โดยใช้เครื่องมือทั้ง ๒ ในบริบทของกรมสรรพสามิต

### ๑. การวิเคราะห์ PEST analysis

๑.๑ ด้านนโยบาย (Policy: P) เป็นการวิเคราะห์มิติต่างๆ ด้านนโยบายของประเทศ จากนโยบายในภาพกว้าง เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง และนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง

๑.๑.๑ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกรมสรรพสามิต ดังนี้

สำหรับยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้กล่าวถึงการปรับโครงสร้างภาษีทั้งระบบเพื่อสนับสนุนการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร อีกทั้ง ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพอย่างเป็นองค์รวมโดยได้กล่าวถึงการใช้มาตรการการเงินการคลังเพื่อสุขภาพที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืนให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพเท่าเทียมและเป็นธรรมโดยสร้างความมั่นคงด้านพลังงานด้วยการส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด พัฒนาพลังงานทางเลือกและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในทุกระดับ รวมถึงปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกและการบริหารจัดการด้านการคลังที่ปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้ของประเทศตลอดจนการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนโดยการกำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานของคุณภาพสินค้าและบริการเพื่อเป็นการป้องกันสินค้าและบริการนำเข้าที่ไม่ได้คุณภาพทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

การเสริมสร้างความร่วมมือที่ีระหว่างประเทศในการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีจริยธรรมและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในระดับอนุภูมิภาคเสริมสร้างการผลิตและบริโภคสินค้าและบริการที่นำสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อีกทั้งส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นฐานการลงทุนและการประกอบธุรกิจในเอเชียรวมทั้งเป็นฐานความร่วมมือในการพัฒนาภูมิภาคโดยจัดให้มีสิทธิประโยชน์และการอำนวยความสะดวกที่จำเป็นเพื่อให้มีการจัดตั้งสำนักงานปฏิบัติการภูมิภาค สำหรับการปรับกระบวนการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศและพฤติกรรมผู้บริโภคเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงินบาทด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤตจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยติดตามมาตรการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนส่งเสริมให้ผู้ส่งออกทำคาร์บอนฟุตพริ้นท์และสร้างแรงจูงใจให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ ๆ เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ การควบคุมและลดมลพิษที่มุ่งลดปริมาณมลพิษทางอากาศ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะและน้ำเสียชุมชน อีกทั้งพัฒนาระบบการจัดการของเสียอันตราย ขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะติดเชื้อ ในอีกประเด็นหนึ่งคือการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพโปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ กล่าวคือ ผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและลดการก่อมลพิษ

#### ๑.๑.๒ ยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังด้านการเงินการคลังเพื่อรองรับ AEC

กระทรวงการคลังได้ดำเนินการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนปี ๒๕๕๘ ของประเทศ โดยมียุทธศาสตร์ด้านการเงินการคลัง ๕ ยุทธศาสตร์

๑.๑.๒.๑ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันได้ กำหนดมาตรการทางภาษีที่สำคัญเพื่อส่งเสริมการลงทุน และลดข้อจำกัดของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศโดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกรมสรรพสามิต คือ

(๑) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีทั้งระบบ การลดภาษีศุลกากรภายใต้ AFTA ทำให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของรัฐ ซึ่งการสร้างฐานรายได้ภาษีที่ยั่งยืนในระยะยาวในร่างแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังฯ ได้มีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีของประเทศทั้งระบบทั้งในส่วนของภาษีศุลกากร ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา/นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย และภาษีสรรพสามิตให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับขนาดของเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน นอกจากนี้การปรับปรุงโครงสร้างภาษีทั้งระบบดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น โดยส่วนหนึ่งอาจดำเนินการภายใต้คณะทำงานด้านภาษี (ASEAN Tax Forum) ซึ่งเป็นเวทีในการหารือประเด็นด้านภาษีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการรวมตัว (Integration) ของตลาดหุ้นอาเซียน

(๒) ประสานสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนแข่งขันกันให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นักลงทุนต่างประเทศเพื่อดึงดูดเงินลงทุนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการภายในประเทศที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวและยังส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาล ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงควรผลักดันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนประสานสิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยอาจมีการจัดทำข้อตกลงในการกำหนดอัตราภาษีขั้นต่ำเพื่อมิให้เกิดการแข่งขันโดยการลดอัตราภาษีจนต่ำเกินไป เป็นต้น

(๓) สนับสนุนการลงทุนไทยในประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากในปี ๒๕๕๘ ประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ ๔ ประเทศ ซึ่งได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม จะลดภาษีสินค้าในบัญชีลดภาษี (Inclusion List) ภายใต้ AFTA ลงเหลือร้อยละ ๐ ดังนั้น จึงควรจัดลำดับความสำคัญของอุตสาหกรรมที่ควรได้รับการสนับสนุนเป็นอันดับแรกและมีมาตรการสนับสนุนที่เหมาะสมกับอุตสาหกรรมดังกล่าว เพื่อกระตุ้นการลงทุนในต่างประเทศและสร้างโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการไทยในขยายฐานการผลิตและเข้าถึงตลาดในภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด

(๔) ประสานนโยบายเศรษฐกิจกับอาเซียนและประเทศนอกกลุ่มเพื่อให้ไทยเป็นจุดศูนย์กลางของภูมิภาค โดยครอบคลุมถึงนโยบายด้านภาษี เช่น การประสานนโยบายด้านภาษีหัก ณ ที่จ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

(๕) สนับสนุนการเจริญเติบโตแบบสีเขียว (Green Growth Economy) เพื่อสนับสนุนนโยบายของอาเซียนในการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากการรวมตัวของอาเซียนในปี ๒๕๕๘ และบรรเทาผลกระทบจากแหล่งพลังงานสำรองที่มีอยู่จำกัดและความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกจึงอาจจะมีการพิจารณาทบทวนนโยบาย/มาตรการภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตแบบสีเขียว เช่น สนับสนุนการใช้พลังงานทดแทน การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Climate Change Mitigation) และการปรับตัวรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Adaptation) เป็นต้น

๑.๑.๒.๒ ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าและพิธีการศุลกากร แม้ว่าจะเป็นเรื่องของกรมศุลกากรโดยตรง แต่เนื่องจากกรมสรรพสามิตจัดเก็บสินค้าทั้งที่ผลิตในประเทศที่อาจจะถูกส่งออกไปยังต่างประเทศและสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ ดังนั้น จึงมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกรมสรรพสามิตด้านการนำเข้า การส่งออก และการขนส่งสินค้าข้ามแดนอยู่ด้วย นอกจากนี้ ยังมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารจัดเก็บภาษี ได้แก่

(๑) เร่งรัดพัฒนาระบบการให้บริการศุลกากรเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการส่งออกและนำเข้าและสร้างมาตรฐานในระดับภูมิภาค ซึ่งจะต้องเร่งรัดการจัดตั้งระบบการให้บริการศุลกากรเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (Single Window) ทั้งใน

ระดับประเทศ (National Single Window: NSW) และระดับอาเซียน (ASEAN Single Window: ASW)

(๒) อำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดน ทั้งในเรื่องกฎระเบียบและพิธีการในการเคลื่อนย้ายของคน สินค้า และบริการด้านโลจิสติกส์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนเป้าหมายการเป็นศูนย์กลางธุรกิจภูมิภาคตามความตกลงการขนส่งสินค้าผ่านแดนอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit)

(๓) ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบและภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก-นำเข้า และการขนส่งสินค้าข้ามแดนให้มีความทันสมัยและเป็นสากลมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการรักษาผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก

๑.๑.๒.๓ ยุทธศาสตร์การพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบ ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาตรการประสานข้อมูลด้านนโยบายภาษีภายหลังการเปิดเสรีการค้าสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ได้เสร็จสมบูรณ์ในปี ๒๕๕๘ ไทยควรผลักดันให้อาเซียนหันมาให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านนโยบายภาษีภายใน (ส่วนหนึ่ง คือ นโยบายภาษีสรรพสามิต) โดยเน้นการประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก (Information Sharing) การใช้แนวทางการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) เป็นมาตรฐานสากลและการอำนวยความสะดวกทางการค้า

๑.๑.๒.๔ ยุทธศาสตร์พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เร่งพัฒนาความรู้ด้านภาษาต่างประเทศให้แก่เจ้าหน้าที่ในทุกระดับ

๑.๑.๒.๕ ยุทธศาสตร์พัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค เพื่อลดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนตามความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) และกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ระหว่าง กัมพูชา ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม (ACMECS) และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย (IMT-GT) หน่วยงานต่าง ๆ จึงควรมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่ประเทศสมาชิกใหม่

## ๑.๒ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ (Economic: E)

### ๑.๒.๑ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือ “อาเซียน” ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนดำเนินการรวมกลุ่มการค้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในปีพ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมุ่งสร้างตลาดและฐานการผลิตของแต่ละประเทศสมาชิกให้เป็นตลาดเดียวและให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้าบริการการลงทุน แรงงานฝีมือและเงินทุนอย่างเสรี โดยมีแผนการดำเนินงานเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC Blueprint ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญคือ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวที่จะนำไปสู่การใช้กฎระเบียบการค้าในประเทศสมาชิกทั้งหมดเป็นอย่างเดียวกัน (Harmonization of Rules and Regulations) ทั้งในด้านมาตรฐานคุณภาพ ราคา อัตราภาษี รวมถึงกฎระเบียบในการซื้อขาย การขจัดมาตรการ และ

ข้อกีดกันต่าง ๆ รวมถึงการมีมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้า เงื่อนไขการเคลื่อนย้ายบุคคล สัญชาติอาเซียนในภาคการบริการและเงื่อนไขการลงทุนที่เสรี

#### ๑.๒.๒ สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศ

ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีการขายเฉพาะ (Selective Sale Tax) ซึ่งจัดเก็บจากผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้ประกอบกิจการสถานบริการและผู้นำเข้าสินค้า ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อม ผู้เสียภาษีจึงสามารถผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภคได้ ทั้งนี้ ภาษีสรรพสามิตก็เป็นภาษีการบริโภค (Consumption Tax) ประเภทหนึ่ง ซึ่งรายได้ภาษีสรรพสามิตควรจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับการเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศ

ทั้งนี้ หากพิจารณาโครงสร้างรายได้ภาษีสรรพสามิต พบว่า รายได้หลักจากการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพสามิตที่มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๑๐ ขึ้นไป มาจากสินค้าหลัก ได้แก่ ภาษีเบียร์ และสุรา ภาษียาสูบ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์จากน้ำมัน และภาษียาสูบ แสดงตามตารางที่ ๔-๑

ตารางที่ ๔-๑ รายได้ของกรมสรรพสามิต ปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทภาษี	2554	2555	2556	2557
1.ภาษีน้ำมันฯ	117,914.03	61,061.24	63,532.08	63,402.64
2.ภาษียรถยนต์	92,843.89	117,144.65	153,874.01	93,472.97
3.ภาษีเบียร์	61,498.29	64,892.84	69,118.85	76,558.86
4.ภาษียาสูบ	57,195.79	59,915.38	67,892.54	61,000.56
5.ภาษีสุรา	48,625.16	53,499.71	52,640.29	64,654.25
6.ภาษีเครื่องดื่ม	14,525.99	16,208.09	17,838.34	16,621.88
7.ภาษีเครื่องไฟฟ้า	1,183.04	977.37	1,003.26	518.63
8.ภาษียรถจักรยานยนต์	2,283.58	2,317.53	2,933.41	2,585.19
9.ภาษีแบตเตอรี่	2,196.57	2,126.36	2,294.22	2,073.89
10.ภาษีสนามกอล์ฟ	494	476	565.78	552.24
11.ภาษีสถานอาบ อบ นวด	142.73	140.23	142.67	135.89
12.ภาษีเครื่องหอมฯ	201.13	220.69	236.44	224.21
13.ภาษีสนามม้า	61.86	56.92	58.28	55.09
14.ภาษีไนท์คลับและดิสโก้เธค	112.55	103.92	107.07	106.71
15.ภาษีแก้วฯ	21.91	23.3	31.75	27.17
16.ภาษีไฟ	29.36	35.35	26.72	20.63
17.ภาษียพรม	24.36	40.07	39.11	35.23
18.ภาษียเรือ	0.03	0.03	0.00	0.14
19.ภาษียสาร CFC	0.04	2.33	-	0.11
20.รายได้เบ็ดเตล็ด	424.43	411.05	563.23	683.93
<b>รวม</b>	<b>399,778.74</b>	<b>379,653.06</b>	<b>432,898.05</b>	<b>382,730.22</b>

ที่มา: รายงานประจำปี ๒๕๕๔-๒๕๕๗ กรมสรรพสามิต



เมื่อพิจารณารายได้หลักจากการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพสามิตที่มีสัดส่วนสูงใน ๕ อันดับแรก ได้แก่ ภาษีเบียร์และสุรา ภาษिरถยนต์ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์จากน้ำมัน และภาษียาสูบแล้ว จะเห็นได้ว่าภาษีเหล่านี้มีส่วนต่อรายได้จากภาษีสรรพสามิตทั้งหมดกว่าร้อยละ ๙๐ จากสินค้าหลักเหล่านี้ถือว่ามีส่วนต่อการกำหนดนโยบายภาษีสรรพสามิตรายสินค้าที่จำเป็นต้องพิจารณาผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมแล้ว ยังต้องพิจารณาการบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรวมถึงแนวทางการปรับโครงสร้างและกระบวนการทำงานของกรมสรรพสามิตเพื่อเตรียมการรองรับการปรับตัวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(AEC) แสดงได้ตามตารางที่ ๔-๒

ตารางที่ ๔-๒ โครงสร้างรายได้ภาษีสรรพสามิตที่มีการจัดเก็บสูงใน ๔ อันดับแรก

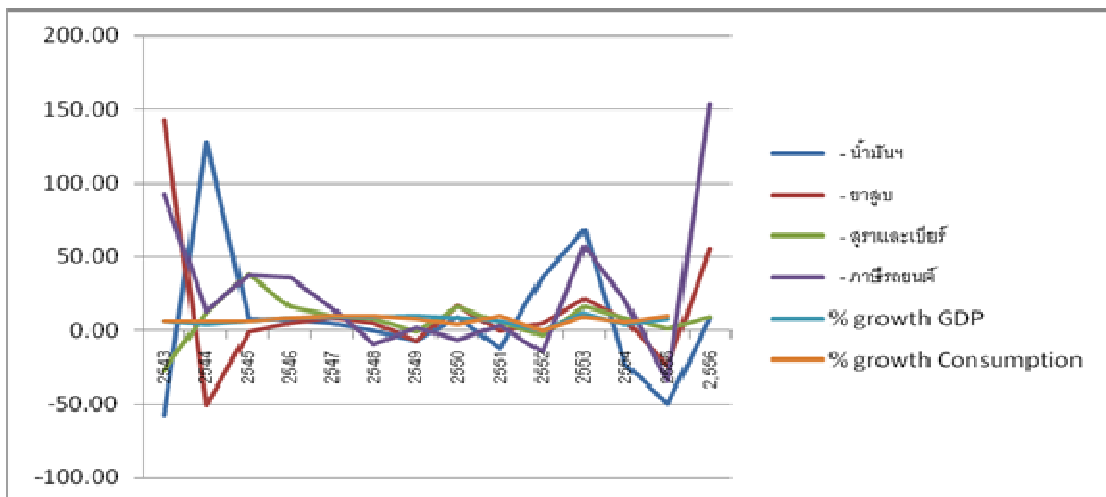
หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
ภาษีสรรพสามิต (ทั้งหมด)	๔๐๕,๘๓๙	๓๙๙,๘๓๒	๓๗๘,๐๔๖	๔๓๒,๘๙๘	๓๘๒,๗๓๐
ภาษีสรรพสามิต (๔ ลำดับแรก)	๓๘๘,๖๑๕	๓๗๘,๑๓๐	๒๗๔,๕๐๖	๔๐๗,๐๕๘	๓๕๙,๐๘๗
- น้ำมันฯ	๑๕๒,๘๒๕	๑๑๗,๙๑๑	๕๘,๖๑๓	๖๓,๕๓๒	๖๓,๔๐๒
- ยาสูบ	๕๓,๓๕๙	๕๗,๒๔๘	๔๓,๕๓๙	๖๗,๘๙๓	๖๑,๐๐๐
- สุราและเบียร์	๑๐๑,๒๒๙	๑๑๐,๒๑๑	๑๑๑,๕๔๓	๑๒๑,๗๕๙	๑๔๑,๒๑๓
- ภาษिरถยนต์	๗๗,๒๐๒	๙๒,๗๖๐	๖๐,๘๑๑	๑๕๓,๘๗๔	๙๓,๔๗๒
% เปลี่ยนแปลง	๔๑.๗๙	-๑.๖๙	-๒๗.๔๐	๔๘.๒๘	-๑๑.๗๘
% ต่อภาษี สรรพสามิต ทั้งหมด	๙๔.๗๗	๙๔.๕๗	๗๒.๖๑	๙๔.๐๓	๙๓.๘๒
GDP (Nominal)	๑๐,๑๐๔,๘๒๑	๑๐,๕๔๐,๑๓๔	๑๑,๓๗๕,๓๔๙	๑๑,๘๙๗,๔๔๙	๑๓,๑๔๘,๖๐๑
% ต่อ GDP	๔.๐๒	๓.๗๙	๓.๓๒	๓.๖๔	๒.๙๑
Private Consumption	๕,๔๒๙,๖๘๓	๕,๗๔๒,๘๕๒	๖,๒๙๓,๕๐๘	๖,๔๖๑,๙๙๖	๖,๘๗๘,๓๖๘
% ต่อ Private Consumption	๗.๔๗	๖.๙๖	๖.๐๑	๖.๗๐	๕.๕๖
% growth of real GDP	๔.๖๐	๕.๐๙	๕.๐๔	๐.๐๐	๐.๙๐

ที่มา : กรมสรรพสามิต สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรียบเรียงโดยผู้เขียน

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากตารางที่ ๔-๒ พบว่าสัดส่วนของรายได้ภาษีสรรพสามิตทั้งหมดต่อ GDP และรายจ่ายเพื่อการบริโภคภาคเอกชน มีสัดส่วนอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๓-๔ และร้อยละ ๖-๗ ตามลำดับ ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวค่อนข้างผันผวน (ไม่คงที่) จึงได้มีการนำอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากภาษีสรรพสามิตใน ๔ ประเภทหลักดังกล่าวมาพิจารณาเปรียบเทียบกับอัตราการเปลี่ยนแปลงของ GDP หรือพิจารณาทิศทางของการขยายตัวจากรายได้ภาษีสรรพสามิตใน ๔ สินค้าหลักกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งพบข้อสังเกตที่สำคัญตามที่แสดงในแผนภาพที่ ๔-๑ พบว่า ในปี ๒๕๔๓-๒๕๕๕ รายได้ที่จัดเก็บจากสินค้าหลัก ๔ ประเภทของกรมสรรพสามิตมีความผันผวน และไม่ได้มีทิศทางเดียวกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ ๔-๑ อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต



ที่มา: แหล่งข้อมูล ได้แก่ กรมสรรพสามิต สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ประมวลผลโดยผู้เขียน

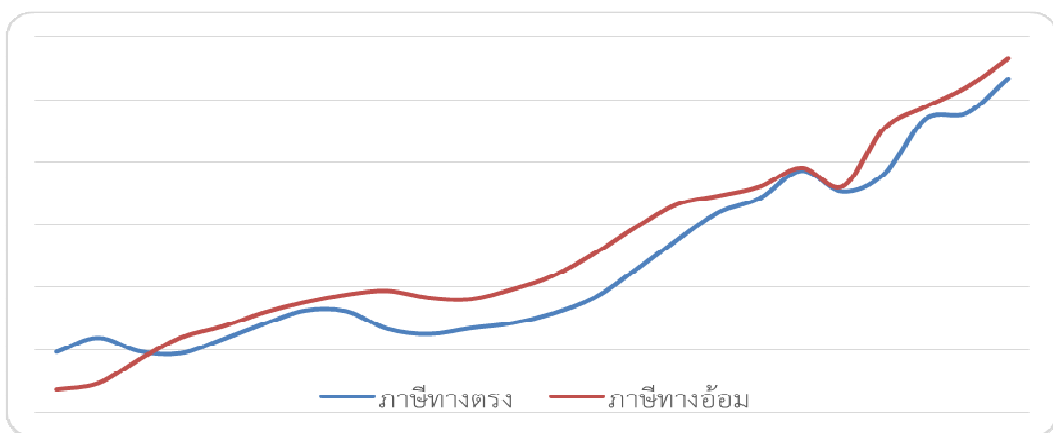
อย่างไรก็ตามภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีเชิงนโยบายซึ่งรัฐบาลสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มฐานเสียง นอกจากนี้ โครงสร้างภาษีสรรพสามิตมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายมากกว่าภาษีประเภทอื่น เนื่องจากสามารถปรับปรุงอัตราภาษีได้ง่ายกว่าจึงทำให้รายได้ภาษีสรรพสามิตมีความผันผวนในบางช่วงเวลา ซึ่งเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การวิเคราะห์รายได้ภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นภาษีการใช้ชนิดหนึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับรายได้ของผู้บริโภคหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ(GDP) ตัวอย่างเช่น การปรับอัตราภาษีหรือนโยบายทางภาษีของรัฐบาล อาทิ การตรึงราคาน้ำมันดีเซล และมาตรการรถยนต์คันแรก นอกจากนี้ ลักษณะเฉพาะของการบริโภคสินค้าสรรพสามิตก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่อาจส่งผลต่อการวิเคราะห์รายได้ภาษีสรรพสามิตซึ่งจะอธิบายในส่วนของปัจจัยทางสังคม

### ๑.๓ ปัจจัยด้านสังคม (Social)

#### ๑.๓.๑ โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงต่อการจัดเก็บภาษี

๑.๓.๑.๑ สัดส่วนภาษีต่อรายได้ประชาชาติของไทยยังค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียด้วยกันซึ่งรายได้ภาษีของประเทศไทยมีสัดส่วนของภาษีทางอ้อมมากกว่าภาษีทางตรง ปัจจุบันรายได้จากภาษีทางอ้อมและภาษีทางตรงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยภาษีทางอ้อมเพิ่มขึ้นสูงกว่าภาษีทางตรง ตามที่แสดงในแผนภาพที่ ๔-๒

แผนภาพที่ ๔-๒ อัตราการเปลี่ยนแปลงภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม



ที่มา: กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร, ประมวลผลโดยผู้เขียน, ข้อมูลปี ๒๕๕๗

๑.๓.๑.๒ สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรและพฤติกรรมของประชากร ผลจากการพัฒนาทางด้านคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และแนวทางในการดำรงชีวิตทำให้ประชากรเปลี่ยนแปลงจากสถานการณ์ที่อัตราการเจริญพันธุ์สูงและอัตราการตายสูง (High Fertility/High Mortality) มาเป็นอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำและอัตราการตายต่ำ (Low Fertility/ Low Mortality) ดังนั้น ปัญหาที่จำเป็นต้องคำนึงถึงในอนาคต คือ ปัญหาเกี่ยวกับความเพียงพอในการบริโภคควบคู่ไปกับการเตรียมการรองรับการเพิ่มจำนวนของผู้สูงอายุและความจำเป็นเกี่ยวกับการให้บริการที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรบริโภคสินค้าและบริการมีแนวโน้มสนใจผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพ ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อภาระภาษีโดยรวมและศักยภาพของภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมของประเทศไทยในอนาคต รวมถึงประเภทสินค้าที่ควรมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามหลักการจัดเก็บภาษีที่เพิ่มขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตามพฤติกรรมของประชากรในการกำหนดประเภทของสินค้าที่ส่งผลต่อสุขภาพ สินค้าฟุ่มเฟือย และสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการกำหนดวิธีการประเมิน

ภาษีที่สนับสนุนสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ

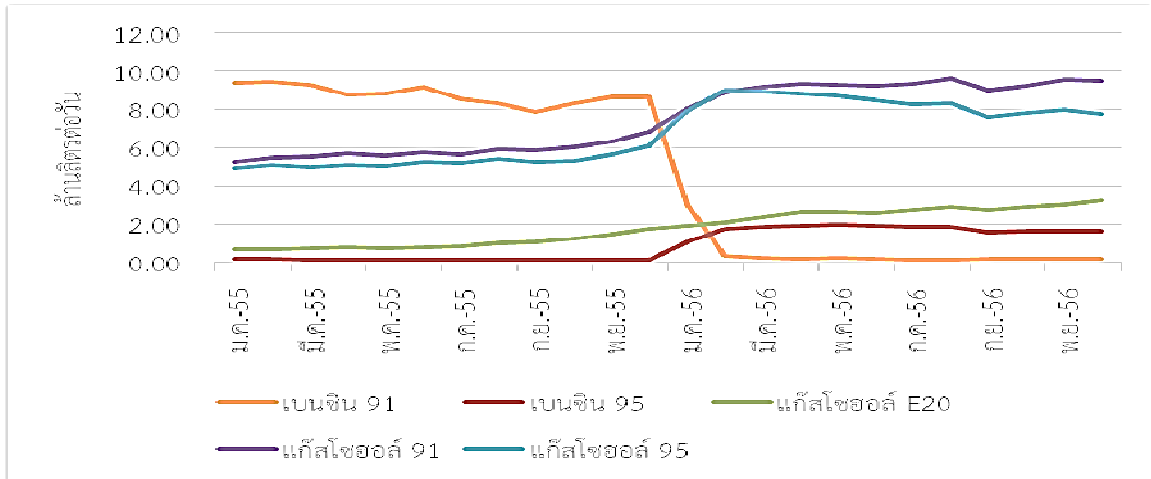
๑.๓.๑.๓ จากโครงสร้างประชากรในปัจจุบันพบว่า มีประชากรของประเทศไทยกว่า ๘ ล้านคนที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปี และไม่อยู่ในวัยทำงาน ซึ่งจำนวนผู้สูงอายุที่พ้นวัยทำงานจะมีมากขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมผู้บริโภค และรายได้ภาษีสรรพสามิตในอนาคต

#### ๑.๓.๒ พฤติกรรม ค่านิยม และทัศนคติ ในการบริโภค

ผลิตภัณฑ์ยาสูบและสุรานั้นมีความยืดหยุ่นต่อราคา (Price Elasticity) ที่ค่อนข้างต่ำ การเพิ่มอัตราภาษีอาจจะไม่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการบริโภค อีกทั้งอาจจะสืบเนื่องจากเป็นสินค้าเสพติดที่ผู้บริโภคสามารถลดการบริโภคได้ยาก สำหรับผลิตภัณฑ์ยาสูบ องค์การอนามัยโลก และหน่วยงานสาธารณสุขของประเทศต่าง ๆ ได้รณรงค์ขึ้นภาษียาสูบอย่างต่อเนื่อง ซึ่งพบว่าภาษียาสูบในช่วงที่ผ่านมาส่งผลต่อรายได้ภาษียาสูบสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็พบว่าปริมาณการลักลอบจะมีปริมาณที่เพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ผู้บริโภคเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค โดยบริโภคสินค้าที่มีราคาถูกลง (Trade Down) หรือเลือกสูบบุหรี่เอง (Roll Your Own) ซึ่งเป็นสินค้าทดแทนบุหรี่ไม่มีก้นกรองซึ่งมีผลเสียต่อสุขภาพมากกว่าบุหรี่ยี่ห้อเกรด ดังนั้นการปรับปรุงโครงสร้างภาษีจึงควรคำนึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และการทดแทนของสินค้ายาสูบทั้งระบบ ความนิยมในการเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบเป็นการจัดเก็บภาษีตามต้นทุนการผลิต โดยหลาย ๆ ประเทศได้นำวิธีการจัดเก็บตามสภาพมาใช้ร่วมกับการจัดเก็บตามราคาเพื่อสะท้อนผลกระทบต่อสุขภาพ ในขณะที่ยังคงการจัดเก็บตามมูลค่าเพื่อลดการบริโภคสินค้ายาสูบฟุ่มเฟือย รวมถึงยาสูบนำเข้าอีกด้วย สำหรับสินค้าสุราก็มีการรณรงค์อย่างต่อเนื่องในการลดการบริโภค เช่น โครงการดื่มไม่ขับในช่วงเทศกาลปีใหม่และสงกรานต์หรือในช่วงวันหยุดเทศกาลต่าง ๆ รวมถึงโครงการงดเหล้าเข้าพรรษาและให้เหล้าเท่ากับแข่งของกองทุนสนับสนุนและสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นต้น ซึ่งโครงการดังกล่าวได้รับการยอมรับจากผู้บริโภคค่อนข้างสูง จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐต่างหน่วยงาน บางครั้งก็มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ต่างกัน (Conflict of Interest) เนื่องจากในมุมมองของผู้จัดเก็บภาษีก็คือการเพิ่มการจัดเก็บภาษีเพื่อต้องการรายได้ ขณะที่มุมมองด้านสาธารณสุข ก็คือต้องการควบคุมไม่ให้มีการขายที่แพร่หลาย อย่างไรก็ตามนโยบายทั้งหลาย ล้วนแต่ส่งเสริมให้มีการลดการบริโภคสินค้าที่เป็นโทษกับร่างกาย ดังนั้นรัฐบาลควรมีการประสานการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม

สำหรับน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ในช่วงเวลาที่ผ่านมาความยืดหยุ่นต่อราคา (Price Elasticity) ที่ค่อนข้างสูงรวม ส่งผลให้เมื่ออัตราภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมันชนิดหนึ่งสูงขึ้นผู้บริโภคจึงปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภค ไปบริโภคน้ำมันที่มีสัดส่วนภาษีที่ต่ำและราคาขายปลีกต่ำลง เช่น แก๊สโซฮอล์ ๙๕ E๑๐ แก๊สโซฮอล์ ๙๑ E๑๐ และ แก๊สโซฮอล์ E๒๐ เป็นต้น และจะเห็นได้ว่าการใช้ภาษีสรรพสามิตน้ำมันมีประสิทธิภาพในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคของประชาชนได้เป็นอย่างดี ตามที่แสดงในแผนภาพที่ ๔-๓

แผนภาพที่ ๔-๓ การใช้น้ำมันประเภทต่าง ๆ



ที่มา : กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน

นอกจากนี้ นโยบายด้านพลังงานก็มีส่วนผลักดันให้การพฤติกรรมผู้บริโภคพลังงานเชื้อเพลิงเปลี่ยนไปด้วย เช่น การยกเลิกการใช้น้ำมันเบนซิน ๙๑ เป็นต้น

#### ๑.๔ ปัจจัยด้านเทคโนโลยี (Technology: T)

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจะมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโดยการปรับปรุงและพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษี ระบบการตรวจสอบ และระบบการควบคุมสินค้าให้มีมาตรฐานและรัดกุมมากขึ้น รวมถึงเทคโนโลยีในการชำระภาษีผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้กรมสรรพสามิตนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการขับเคลื่อน กลยุทธ์ด้านการบริหารจัดการระบบสารสนเทศและการพัฒนาระบบงานของกรมสรรพสามิตให้มีทิศทางที่ชัดเจนมีประสิทธิภาพและตรงตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อรองรับการขยายตัวและการเชื่อมต่อของระบบภาษีแบบบูรณาการในอนาคต ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ประชาชนและผู้ประกอบการได้ชำระภาษีผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยมียอดประมาณ ๔๗,๖๒๕ ล้านบาท และในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เพิ่มขึ้นเป็น ๖๘,๗๔๐ ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ ๓๐ และปัจจุบันกรมสรรพสามิตได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เข้ามาใช้ในการให้บริการด้านภาษีสรรพสามิตที่ประชาชนเข้าถึงได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ทั้งยังครอบคลุมความต้องการในกิจกรรมทางภาษีสรรพสามิตของประชาชนและผู้ประกอบการที่หลากหลายมากขึ้นอีกด้วย

#### ๑.๕ ปัจจัยด้านอุตสาหกรรม (Industry : I)

จากทั้ง ๔ มิติของ PEST analysis อาจจะไม่เพียงพอต่อการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในส่วนบริบทของกรมสรรพสามิต เนื่องจากกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีจากสินค้าและ

บริการซึ่งอุตสาหกรรมของสินค้าที่เจาะจง (Industry specific) เป็นมิติที่สำคัญมิติหนึ่ง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำมาพิจารณาเป็นปัจจัยด้านอุตสาหกรรม (Industry Factor) โดยเลือก ๓ สินค้าหลัก ได้แก่ ยาสูบ สุรา และรถยนต์ ดังนี้

#### ๑.๕.๑ อุตสาหกรรมยาสูบ

ตั้งแต่ปี ๒๕๐๙ เป็นต้นมา อุตสาหกรรมยาสูบเป็นอุตสาหกรรมผูกขาด โดยรัฐ รัฐบาลเป็นเจ้าของโรงงานยาสูบ และเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์แรตในประเทศ ทำให้โรงงานยาสูบเป็นหน่วยงานเดียวที่มีการรับซื้อใบยาสูบเพื่อใช้ผลิตบุหรี่ภายในประเทศ โดยจะกำหนดปริมาณการรับซื้อและทำสัญญาผูกพันกันเป็นข้อตกลงล่วงหน้าแบบลายลักษณ์อักษรทั้งด้านคุณภาพและปริมาณของใบยาสูบ แต่ประเทศไทยก็นำเข้าใบยาพันธุ์เวอร์จิเนียและเบอร์เลย์จากสหรัฐอเมริกา เนื่องจากใบยาสูบไทยมีข้อจำกัดหลายด้านที่จะพัฒนาให้ทดแทนของสหรัฐฯ ได้สภาพการนำเข้าจึงขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่องเพราะภาวะการผลิตและการจำหน่ายบุหรี่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยโรงงานยาสูบมีบุหรี่ปroducerจำหน่ายทั้งสิ้น ๑๙ ตรา ต่อมา มีการอนุญาตให้นำบุหรี่ปroducerเข้ามาในราชอาณาจักรมี ผู้นำเข้ามีบุหรี่ปroducerนำเข้าทั้งสิ้นราว ๑๐๐ ตรา ซึ่งบริษัท ฟิลิป มอริส (ไทยแลนด์) จำกัด มีส่วนแบ่งการตลาดสูงที่สุด และยังมีผู้นำเข้ารายอื่นๆ อีกเช่น บริษัท เจ.ที. อินเตอร์เนชันแนล จำกัด บริษัท ดี.อี.เอส. มาร์เก็ตติ้ง จำกัด และบริษัท บริติชอเมริกัน โทแบคโค (ประเทศไทย) จำกัด เป็นต้น

ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่มีการจัดเก็บภาษีประกอบด้วย ๗ ประเภท คือ บุหรี่ซิการ์แรต บุหรี่ซิการ์ ยาอัด ยาเส้น ยาเส้นปรุง บุหรี่อื่น และยาเคี้ยว แต่ผลิตภัณฑ์ที่มีความสำคัญมีอยู่เพียง ๖ ประเภท เนื่องจาก ยาอัดไม่เป็นที่นิยมบริโภคในปัจจุบันจึงไม่มียอดการจัดเก็บภาษี การจัดเก็บภาษีในอดีตให้ความสำคัญตั้งแต่การเพาะปลูกจนไปถึงการจำหน่าย เนื่องจากกระบวนการผลิตยาสูบไม่ได้มีความซับซ้อนมีเฉพาะบุหรี่ปroducer และซิการ์ ที่ต้องมีเครื่องจักรและความรู้เฉพาะ

กรมสรรพสามิตใช้ระบบใบอนุญาตจำหน่ายเพื่อการควบคุมผู้ขาย และมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายในอัตราที่ต่ำ เพื่อป้องกันการจำหน่ายสินค้า ที่ไม่เสียภาษี โครงสร้างและอัตราภาษีที่มีการจัดเก็บในปัจจุบันเป็นแบบผสมดังที่กล่าวข้างต้นแล้วในบทที่ ๓ ทั้งนี้ มีนโยบายในการขึ้นอัตราภาษีบุหรี่ปroducerอย่างต่อเนื่อง ทำให้ปริมาณการบริโภคบุหรี่ปroducerลดลง อย่างไรก็ตาม มูลค่ารายได้ภาษียังคงเพิ่มขึ้นเนื่องจากความยืดหยุ่นของราคากับปริมาณการบริโภคบุหรี่ปroducerต่ำ ทำให้รายได้จากภาษียาสูบยังคงอยู่ในระดับสูงคิดเป็นร้อยละ ๑๕ ของสรรพสามิตทั้งหมด นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายรณรงค์ลดการบริโภคยาสูบ ทำให้มีการทบทวนรูปแบบการจำหน่าย ห้ามการโฆษณา และนำเสนอภาพคำเตือนต่าง ๆ บนซองบุหรี่ปroducerและเป็นที่ทราบกันดีว่าผลิตภัณฑ์ยาสูบส่งผลเสียต่อสุขภาพแต่ก็ยังมีผู้บริโภคหน้าใหม่หรือเยาวชนเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบ ซึ่งปัญหาการควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศไทยและอาเซียนมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากเป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงและผู้สูบบุหรี่สามารถเข้าถึงการจัดจำหน่ายบุหรี่ปroducerได้ง่าย

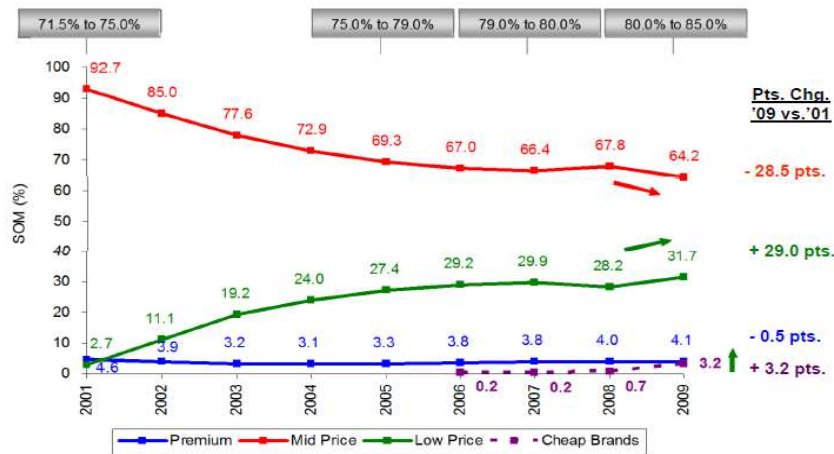
สำหรับในประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศบรูไนมีสัดส่วนภาวะภาษีต่อราคาสินค้าขายปลีกสูงสุด (ร้อยละ ๗๒) รองลงมาเป็นประเทศไทย (ร้อยละ ๗๐) และสิงคโปร์ (ร้อยละ ๖๙) ตามลำดับ ในขณะที่ประเทศกัมพูชามีสัดส่วนภาวะภาษีต่อราคาสินค้าขายปลีกต่ำที่สุด (ร้อยละ ๒๐-๒๕) และสาธารณรัฐประชาชนลาว (ร้อยละ ๑๖-๑๙) ในกรณีของสาธารณรัฐประชาชนลาว ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะจัดเก็บภาษียาสูบที่ร้อยละ ๕๕ แต่รัฐบาลได้ทำสัญญากับผู้ประกอบการยาสูบทำให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้ที่อัตราเพียงร้อยละ ๑๕-๓๐

รายได้ภาษียาสูบเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่สะท้อนการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รายได้ภาษียาสูบ ๖๑,๐๐๑ ล้านบาท หรือเป็นรายได้ภาษีบุหรี่ยาสูบประมาณ ร้อยละ ๙๙ ขณะที่รายได้จากยาสูบประเภทอื่นๆซึ่งเป็นสินค้าทดแทนกันประมาณร้อยละ ๑ จะเห็นได้ว่าผู้บริโภคนิยมสูบบุหรี่ซิการ์เป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยอื่นที่ทำให้รายได้ภาษียาสูบไม่สามารถสะท้อนการบริโภคได้ทั้งหมด กล่าวคือการยกเว้นการจัดเก็บภาษียาเส้นพันธุ์พื้นเมือง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสินค้าทดแทนบุหรี่ยาสูบ

มาตรการภาษีสรรพสามิตยาสูบมีประสิทธิผลในการจำกัดการบริโภคบุหรี่ยาสูบให้ลดลงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตและผู้บริโภคยาสูบมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตอบสนองมาตรการการขึ้นอัตราภาษีบุหรี่ยาสูบ โดยพบว่า เมื่อราคาบุหรี่ยาสูบสูงขึ้นจากภาษีที่ปรับเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการได้หันไปผลิตและนำเข้าบุหรี่ยี่ห้อใหม่ๆ ที่มีราคาถูกลงเพื่อแข่งขันในตลาดและลดภาวะภาษี (Down-grading Effect) อีกทั้งมีผู้บริโภคนำเงินไปบริโภคบุหรี่ยาสูบและยาสูบประเภทอื่นที่มีราคาถูกกว่าแทนบุหรี่ยาสูบ นอกจากนี้ยังมีการนำผลิตภัณฑ์ยาสูบใหม่ๆ ที่ไม่ได้ครอบคลุมในกฎหมายยาสูบและไม่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต เข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย เช่น บุหรี่ไฟฟ้า บุหรี่ที่ส่งซื้อทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ทำให้รายได้ภาษียาสูบไม่ได้เพิ่มขึ้นเท่าที่ควรจะเป็น

จากรายงานผลการศึกษาของ SEATCA (Southeast Asia Tobacco Alliance) ซึ่งมีการสำรวจการบริโภคบุหรี่ยาสูบในปี ๒๕๕๖ พบว่า ประเทศไทย (มีผู้สูบบุหรี่ร้อยละ ๑๐.๒๒ ของประชากรอาเซียน) ถือได้ว่าเป็นอันดับที่ ๔ รองจาก ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศเวียดนาม ตามลำดับ และข้อมูลจากผู้นำเข้าบุหรี่ยาสูบ พบว่า การบริโภคสินค้าราคาปานกลางหรือ Mid Price มีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งทดแทนโดยการบริโภคสินค้าราคาถูก หรือ Low Price นอกจากนี้ ยังมีสินค้าที่มีราคาต่ำที่มีแนวโน้มการบริโภคเพิ่มขึ้นด้วย ตามที่แสดงในแผนภาพที่ ๔-๔

## แผนภาพที่ ๔-๔ แนวโน้มการบริโภคยาสูบจำแนกตามราคา



ที่มา: บริษัท ฟิลิป มอริส (ไทยแลนด์) จำกัด

### ๑.๕.๒ อุตสาหกรรมสุรา

ในอดีตรัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดการผลิตแอลกอฮอล์ และต่อมารัฐให้สัมปทานบริษัทเอกชนเข้ามาบริหารจัดการโรงงานผลิตแอลกอฮอล์ของรัฐ ทั้งนี้ก่อนการเปิดเสรีเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ การผลิตแอลกอฮอล์ในประเทศไทยจำกัดอยู่เพียงโรงงานสุรา ๑๒ โรงเท่านั้น ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการผลิตและจำหน่ายสุรารายได้สัมปทานของกรมสรรพสามิตผู้ได้รับสัมปทานเหล่านี้มีอำนาจผูกขาด (Oligopolistic Power) และต่อมาผู้ได้รับสัมปทานเหล่านี้ได้ควรวรวมกิจการกันเป็นบริษัทขนาดใหญ่ ทำให้มีอำนาจผูกขาดในตลาดการผลิตแอลกอฮอล์ในประเทศ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ รัฐบาลได้เปิดเสรีการผลิตผลิตภัณฑ์แอลกอฮอล์ แต่ยังคงกำกับดูแลอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์แอลกอฮอล์อย่างเคร่งครัด ในปัจจุบันการแข่งขันในอุตสาหกรรมดังกล่าวยังคงอยู่ในช่วงเริ่มต้นเพราะตลาดยังคงถูกครอบงำโดยบริษัทผู้ผลิตรายใหญ่ไม่กี่ราย อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมนี้กำลังวิวัฒนาการจากโครงสร้างที่เป็นกึ่งผูกขาด (ปัจจุบันส่วนแบ่งตลาดส่วนใหญ่ยังอยู่ในมือของผู้ผลิตรายใหญ่) ไปสู่การแข่งขันมากขึ้น โดยผู้ผลิตที่เข้าสู่ตลาดใหม่ส่วนใหญ่เป็นรายย่อยที่ผลิตสุรไทยพื้นเมืองมากขึ้น

ผู้ผลิตสุราในประเทศไทยซึ่งเป็นคู่แข่งกัน คือ กลุ่มไทยเบฟเวอร์เรจ และกลุ่มบุญรอดบริวเวอรี่ นอกจากนี้ นอกจากนี้ มีผู้นำเข้าสุราจากต่างประเทศ เช่น บริษัท ดิอาจีโอ โมเอ็ท เฮนเนสซี (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท เพอร์นอต ริคาร์ด (ประเทศไทย) และผู้นำเข้าไวน์อีกหลายราย

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า สถานที่ที่ซื้อสุรา ๓ อันดับแรก ได้แก่ ร้านขายของชำ ร้านสะดวกซื้อ และร้านอาหาร ซึ่งการซื้อจากจุดจำหน่ายทั้ง ๓ อันดับนี้คิดเป็นร้อยละ ๘๗ ของการซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ นอกจากนี้ การบริโภคสุรากลั่นมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๗๐ และในลำดับถัดมาคือเปียร์มีสัดส่วนการบริโภคประมาณร้อยละ ๒๖ ในขณะที่สัดส่วน



การบริโภคไวน์คิดเป็นร้อยละ ๔ แต่อย่างไรก็ตามแนวโน้มสัดส่วนการบริโภคสุราแต่ละประเภทแทบจะไม่เปลี่ยนแปลงแต่สัดส่วนของการบริโภคไวน์มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อย

### ๑.๕.๓ อุตสาหกรรมยานยนต์

อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ไทยนับเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักสำคัญที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้อย่างมหาศาล โดยมีสัดส่วนในมูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศด้านอุตสาหกรรมการผลิตประมาณร้อยละ ๑๐ มีการจ้างงานซึ่งเป็นแรงงานระดับฝีมือขึ้นไปโดยตรงมากกว่า ๕ แสนคนในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังไม่นับรวมมูลค่าที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง ทั้งอุตสาหกรรมปลายน้ำ เช่น อุตสาหกรรมบริการในส่วนที่เกี่ยวกับการเงิน การประกันภัย และบริการหลังการขาย และอุตสาหกรรมต้นน้ำ เช่น อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วน ยานยนต์ โดยผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (Small-Medium Enterprise: SME) ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่เป็นสัญชาติไทยโดยแท้จริง

คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่การค้าเสรีผ่านประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ประเทศไทยวางเป้าหมายที่จะมีการผลิตรถยนต์เพิ่มขึ้นเป็น ๓ ล้านคัน อย่างไรก็ตามหากการผลิตรถยนต์เหล่านั้นเป็นเพียงการนำเข้าชิ้นส่วนมาประกอบ ก็จะไม่เป็นการสร้างมูลค่าในประเทศที่จะมีผลต่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง ดังนั้น ประเด็นสำคัญของอุตสาหกรรมยานยนต์ของประเทศไทย คือ การมีผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ที่มีความแข็งแกร่งในการเป็นรากฐานความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืนของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในสภาวะการแข่งขันของโลกที่เข้มข้นขึ้น ผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ของประเทศจะต้องมีความสามารถบริหารจัดการต้นทุนการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตตั้งแต่สภาวะเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี เพื่อเตรียมตัวสำหรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยในอีก ๓ ปีข้างหน้าและในอนาคตข้างหน้าโอกาสตลาดอาเซียนจะใหญ่เป็นอันดับ ๖ ของโลก ในปี ๒๕๖๑

สำหรับผู้ผลิตรถยนต์ในประเทศเป็นบริษัทข้ามชาติจากประเทศญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และประเทศเกาหลี ซึ่งใช้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตรถยนต์ประเภทต่าง ๆ เพื่อส่งขายไปยังภูมิภาคอาเซียนและทั่วโลก นอกจากนี้ มีการนำเข้ารถยนต์และขายผ่านผู้ขายที่ได้รับอนุญาต (Authorized Dealer) และผู้นำเข้าอิสระหรือที่เรียกกันว่า เกรย์มาร์เก็ต (Gray market) ซึ่งมีราคาขายปลีกที่ถูกลงกว่า ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ส่งเสริมการผลิตยานยนต์เพื่อส่งออกโดยจัดตั้งเขตปลอดอากร (Free Zone) ซึ่งปัจจุบันผู้ผลิตยานยนต์ส่วนใหญ่ได้ย้ายฐานการผลิตเข้าไปผลิตในเขตปลอดอากรเนื่องจากประเทศไทยเป็นตลาดสำคัญของยานยนต์ในภูมิภาคอาเซียน

ในส่วนของกรมสรรพสามิตได้มีการปรับโครงสร้างภาษีรถยนต์เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีรถยนต์ และเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมยานยนต์ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเทคโนโลยียานยนต์โลก ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนภาษีสรรพสามิตรถยนต์ทั้งระบบ และสอดคล้องกับแผนพัฒนาพลังงานทดแทนของรัฐบาล โดยคำนึงถึงการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

การเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยของรถยนต์ การใช้พลังงานทดแทนและประสิทธิภาพในการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ โดยพิจารณาจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรยนต์จากอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๙ ทั้งนี้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมรถยนต์และผู้นำเข้าจะต้องติดป้ายแสดงการประหยัดพลังงานและปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไว้ที่รถยนต์ทุกคัน ซึ่งจะทำให้รถยนต์ที่ผลิตขึ้นในประเทศไทยมีมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมสูงกว่าทุกประเทศในภูมิภาคอาเซียน

## ๒. การวิเคราะห์ SWOT Analysis สำหรับกรมสรรพสามิต

SWOT Analysis เป็นการวิเคราะห์สภาพองค์กรหรือหน่วยงานที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหา จุดเด่น จุดด้อย หรือสิ่งทีอาจเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินงานสู่สภาพที่ต้องการในอนาคต จากการศึกษาปัจจัยภายนอกและภายในสามารถสรุปเป็น จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT) สำหรับกรมสรรพสามิต ได้ดังนี้

### ๒.๑ จุดแข็ง (Strengths)

๒.๑.๑ กรมสรรพสามิต เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษี ดำเนินการตามกฎหมายกำหนดการมีหน่วยงานระดับภาคและระดับพื้นที่จึงสนองต่อการดำเนินการของกรม

๒.๑.๒ ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงกฎหมายภาษีสรรพสามิตรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียว ทำให้ระบบภาษีสรรพสามิตภายในประเทศเข้มแข็งขึ้น

๒.๑.๓ บทบาทการเป็นแกนนำของไทยในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจะเพิ่มขึ้น

๒.๑.๔ กรมสรรพสามิต ได้ปรับระบบการควบคุมการบริหารจัดเก็บ โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ IT มาช่วยในการบริหารจัดการเก็บให้สามารถอำนวยความสะดวกในการชำระภาษี ผ่าน E-payment

๒.๑.๕ ปัจจุบัน กรมภาษี ๓ กรมจัดเก็บภาษีสามารถเชื่อมโยง/ร่วมกันทำงานได้ โดยมีการทำ MOU ร่วมกันและมีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

### ๒.๒ จุดอ่อน (Weaknesses)

๒.๒.๑ ภาษีภายในประเทศไม่สอดคล้องกับประเทศเพื่อนบ้านอาจส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษี ทำให้เกิดการขนย้ายสินค้าในลักษณะลักลอบมากขึ้น

๒.๒.๒ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่และยังขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น

๒.๒.๓ ประสิทธิภาพของการทำงานในพื้นที่เน้นเฉพาะผลการจัดเก็บรายได้ที่เป็นตัวเงิน ยังขาดการพิจารณาด้านการให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญของพื้นที่

๒.๒.๔ เครื่องหมายควบคุมการเสียภาษีสุรา/ยาสูบ ปัจจุบันยังใช้ระบบ แสตมป์ ยังไม่มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการกำกับติดตามการปลอมแปลงที่คาดว่าจะมากขึ้นในอนาคต

๒.๒.๕ สัดส่วนนักตรวจสอบภาษี Auditor ของกรมสรรพสามิตในปัจจุบัน ยังมีน้อย

๒.๒.๖ ขาดระบบการติดตามสินค้าที่เชื่อมต่อกับต่างประเทศ

๒.๒.๗ เจ้าหน้าที่สรรพสามิตในจังหวัดชายแดน ตามด่านหรือใกล้ด่านเพื่อ ตรวจสอบปราบปราม/อำนวยความสะดวกให้คำปรึกษาเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตกับผู้ที่เกี่ยวข้องยังคงค่อนข้างน้อย

๒.๒.๘ กำลังคนในพื้นที่ไม่เพียงพอ ขาดความพร้อมของบุคลากรด้าน ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย/กฎระเบียบ และการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น

### ๒.๓ โอกาส (Opportunities)

๒.๓.๑ ภาษีสรรพสามิตเป็นแหล่งรายได้สำคัญร้อยละ ๒๐ ของรายได้ภาษี และคิดเป็นร้อยละ ๓.๑ ของ GDP

๒.๓.๒ ภาษีการบริโภคใช้เป็นภาษีเชิงนโยบายเพื่อหารายได้และควบคุมการ บริโภคสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ สินค้าฟุ่มเฟือย สินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

๒.๓.๓ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บเป็นภาษีที่ช่วยส่งเสริมขีดความสามารถ ในการแข่งขันร่วมกับนโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

๒.๓.๔ หลายประเทศที่มี GDP ต่ำ และฐานภาษีเงินได้ต่ำตระหนักถึง ความสำคัญของภาษีสรรพสามิตเพื่อหารายได้และสร้างความมั่นคงทางการคลังมากขึ้น

๒.๓.๕ อาเซียนให้ความสำคัญกับภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นจากการลดลงของ ภาษีศุลกากรจาก ข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) รวมทั้งความจำเป็นในการใช้เครื่องมือภาษีเพื่อควบคุม การบริโภค

๒.๓.๖ ประเทศไทยกำลังเตรียมพร้อมสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคม คาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงการส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดพัฒนาพลังงาน ทางเลือก และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในทุกระดับ และใช้มาตรการการเงินการคลังเพื่อ ส่งเสริมสุขภาพที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

๒.๓.๗ การเสริมสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างประเทศเพื่อเสริมสร้างการผลิต และบริโภคสินค้าและบริการที่นำไปสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

๒.๓.๘ ระบบ IT สำคัญในการพัฒนาระบบจัดเก็บภาษี ระบบการตรวจสอบ และระบบการควบคุมสินค้าให้มีมาตรฐานและรัดกุมมาก

### ๒.๔ ภัยคุกคาม (Threats)

๒.๔.๑ การเปลี่ยนแปลงกฎกติกาการค้าโลกทำให้ต้องปฏิบัติตามให้เป็นสากล

๒.๔.๒ ประเทศสมาชิกอาเซียนแข่งขันกันให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นักลงทุนต่างประเทศ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการภายในประเทศ

๒.๔.๓ ภายใต้ AFTA ภาษีลดลงเหลือร้อยละ ๐ อุตสาหกรรมสรรพสามิตบางประเภทมีโอกาสย้ายฐานการผลิตไปสู่ต่างประเทศ ส่งผลให้ระบบควบคุมภาษีสรรพสามิตเดิมที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอ

๒.๔.๔ สินค้าลักลอบและสินค้าปลอมแปลงจากประเทศเพื่อนบ้านมีแนวโน้มสูงขึ้น

๒.๔.๕ ความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนต้องเป็น Consensus ระหว่างประเทศสมาชิก ในขณะที่กรอบความร่วมมือตลาดร่วม (Single Market) ของสหภาพยุโรป เป็นไปตามหลักที่สามารถบังคับผ่านข้อกำหนด (EU Directives)

๒.๔.๖ ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บในประเทศ ไม่ถูกกำหนดในความตกลงให้มีการเจรจาระดับนานาชาติ ขณะที่ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมการบริโภคตามกฎกติกาสากลมากขึ้น

๒.๔.๗ ประเภทของสินค้าจำกัด ขณะที่ GDP มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น การจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการที่มีรายได้น้อยกลายเป็น Nuisance Tax เนื่องจากขาดความคุ้มค่าในการจัดเก็บภาษี

๒.๔.๘ รายได้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต มีการเติบโตแบบถดถอย เนื่องจากมีค่า Tax Buoyancy ที่ต่ำกว่า ๑ (หรือ ๐.๗๙)

๒.๔.๙ กรมสรรพสามิตดูแลเฉพาะสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ ในขณะที่การควบคุมนำเข้าอยู่ที่กรมศุลกากร แต่ในประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่การกำกับดูแลสินค้าสรรพสามิตอยู่ภายใต้ Customs and Excise Department ซึ่งแตกต่างจากของประเทศไทย ส่งผลต่อการประสานงานและการยกระดับความสำคัญของการเจรจาสินค้าสรรพสามิต

## แนวทางการดำเนินงาน

การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ปี ๒๕๕๘ จะส่งผลต่อการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน (Single Market and Production Base) จะมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมืออย่างเสรี และการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้นโดยใน AEC Blueprint ได้กำหนดเวลาที่จะทยอยลด/เลิกอุปสรรคระหว่างกันในแต่ละเรื่องเป็นระยะอย่างชัดเจน เช่น ในกรณีของเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area) ได้กำหนดให้ลดภาษีสินค้านำเข้าเหลือร้อยละ ๐ และ ลด/ยกเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษีลงเหลือร้อยละ ๐ ในปี ๒๕๕๓ สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม ๖ ประเทศ (รวมทั้งไทย) และในปี ๒๕๕๘/๒๕๖๐

สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงระบบภาษีภายในประเทศเพื่อให้ผู้ประกอบการและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันจากความชำนาญในการผลิตเฉพาะทางของประเทศและสินค้าที่มีราคาต่ำลงอันเนื่องมาจากประสิทธิภาพในการผลิตของประเทศสมาชิกอาเซียน

นอกจากนี้ ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) และยุทธศาสตร์ของประเทศ รวมถึงนโยบายของรัฐบาลด้านการเงินการคลัง ได้กำหนดเป้าหมายเชิงท้าทายในการสร้างรายได้จากการจัดเก็บภาษี ซึ่งกรมสรรพสามิตจะต้องมีการกำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษีของกรมฯ ให้เพิ่มขึ้นด้วย โดยนอกเหนือจากการมุ่งขยายฐานภาษีสำหรับภาษีเดิมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้วในปัจจุบัน ยังจะต้องมีการพิจารณาการจัดเก็บภาษีใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของโลก หรือพัฒนาการจัดเก็บให้เป็นไปตามแนวทางสากล อีกทั้งจำเป็นต้องเน้นกระบวนการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมและโปร่งใสงยิ่งขึ้น

กรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลด้านการจัดเก็บภาษี เพื่อนำมาซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศจึงต้องมีการทบทวนบทบาทภารกิจ การจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กร ระบบงาน และการจัดอัตรากำลังของกรม ให้รองรับภารกิจที่ต้องปฏิบัติทั้งในปัจจุบันและในอนาคตได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ

กรมสรรพสามิตได้ปรับปรุงแก้ไข วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นสากลและสถานะแวดล้อมทางการค้าที่เปลี่ยนแปลงไป แสดงตามตารางที่ ๔.๓

ตารางที่ ๔-๓ เปรียบเทียบวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๗

	ปี ๒๕๕๔ และ ๒๕๕๕	ปี ๒๕๕๖	ปี ๒๕๕๗
<b>วิสัยทัศน์</b>	องค์กรพลวัต เพื่อการจัดเก็บภาษีที่มีมาตรฐานสากล ปกป้องสังคม และสิ่งแวดล้อม	เพิ่มเติมประเด็นการอนุรักษ์พลังงาน	คงเดิมจากปี ๒๕๕๖
<b>พันธกิจ</b>	(๑) ส่งเสริมฐานะการคลังประเทศ (๒) พัฒนาประเทศ ปกป้องสังคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (๓) พัฒนามาตรฐานการจัดเก็บและให้บริการ (๔) พัฒนาระบบการบริหารจัดการองค์กร	เพิ่มเติมประเด็นปกป้องสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์พลังงานไว้เป็นอีก ๑ พันธกิจ	เพิ่มเติมประเด็นการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอีก ๑ พันธกิจ
<b>ยุทธศาสตร์</b>	เน้น ๔ เรื่องหลัก ได้แก่ (๑) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี (๒) การสร้างความยั่งยืนทางการคลัง (๓) การพัฒนามาตรฐานกระบวนการ (๔) บริหารจัดการองค์กรตามหลักธรรมาภิบาล	คงเดิมเช่นเดียวกับปี ๒๕๕๕	เพิ่มเติมประเด็นการยั่งยืนทางเศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม รวมถึงพลังงานและการพัฒนามาตรฐานการให้บริการในระดับสากล

ที่มา: รายงานประจำปีกรมสรรพสามิต ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กรมสรรพสามิตได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ ดังนี้

วิสัยทัศน์ : ผู้นำการจัดเก็บภาษีเพื่อสังคม สิ่งแวดล้อม และพลังงาน

- พันธกิจ : ๑. จัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อฐานะทางการคลังอย่างยั่งยืน  
 ๒. ยกระดับมาตรฐานการตรวจสอบ ป้องกันและปราบปราม  
 ๓. เสนอแนะนโยบายภาษีเพื่อสังคม สิ่งแวดล้อม และพลังงานรองรับประชาคมอาเซียน  
 ๔. พัฒนามาตรฐานการให้บริการสู่ความเป็นเลิศ  
 ๕. พัฒนาองค์กรให้ทันสมัย โปร่งใส และเป็นธรรม

- ยุทธศาสตร์ : ๑. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีเพื่อส่งเสริมฐานะทางการคลังอย่างยั่งยืน  
 ๒. เพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบและปราบปรามแบบบูรณาการ  
 ๓. มุ่งสู่การเป็นผู้นำการจัดเก็บภาษีในประชาคมอาเซียน เพื่อสังคม สิ่งแวดล้อมและพลังงาน  
 ๔. พัฒนาการให้บริการสู่การเป็นองค์กรชั้นนำในระดับสากล  
 ๕. พัฒนาองค์กรโดยยึดหลักธรรมาภิบาล และสอดคล้องกับแนวทางประชาคมอาเซียน

ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรมสรรพสามิตมุ่งเน้นพัฒนาองค์กรในมิติของการเพิ่มประสิทธิภาพ การพัฒนามาตรฐาน เพื่อให้ทันสมัยและเป็นสากล นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นการปรับตัวขององค์กรเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งกรมสรรพสามิตต้องพิจารณาประเด็นที่สำคัญ ๕ ประเด็นหลักให้สอดคล้องกับพันธกิจและยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้ ได้แก่

๑. การเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อทดแทนภาษีศุลกากรที่มีแนวโน้มลดลงจากการเปิดเสรีการค้า
๒. การสร้างสมดุลและเป็นธรรมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค
๓. ความร่วมมือและเชื่อมโยงกับอาเซียนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม
๔. การอำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุนในเขตพื้นที่ชายแดน และ
๕. การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์กรให้มีทักษะด้านภาษาต่างประเทศ และมีความรู้ ความเข้าใจในการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิต

เมื่อมีข้อสรุปในประเด็นต่างๆ ที่กรมสรรพสามิตจำเป็นต้องปรับตัว ในการขับเคลื่อนองค์กรให้สามารถก้าวไปสู่ความเป็นสากลนั้น จำเป็นต้องมีแนวนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการสนับสนุนการปรับตัวตามประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑. นโยบายการทบทวนการบริหารการจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการที่จัดเก็บในปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นการขยายฐานภาษีเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและพิจารณาการปรับเปลี่ยนการ

จัดเก็บภาษีจากราคา CIF ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม หรือ ราคาขายส่ง เป็นราคาขายปลีกแนะนำ ซึ่งถือว่าเป็นมูลค่าที่โปร่งใสในการใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีและแก้ปัญหาการถ่ายโอนราคา

๒. นโยบายการพิจารณาจัดเก็บภาษีตามแนวทางสากล ได้แก่ ภาษีสิ่งแวดล้อม และ ภาษีเพื่อสุขภาพ

๓. นโยบายเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยการบริหารจัดการ และควบคุมปราบปราม ไม่ให้มีการลักลอบนำเข้าสินค้าสรรพสามิตที่ไม่ได้คุณภาพมาตรฐานและหลีกเลี่ยงภาษี

๔. นโยบายด้านการต่างประเทศ โดยประสานความร่วมมือกับอาเซียนเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและสร้างระบบมาตรฐานในการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าสรรพสามิตระหว่างสมาชิกในภูมิภาคและนอกภูมิภาคอาเซียน อีกทั้งยังสร้างเครือข่ายการผลิตโดยใช้กลไกภาษีสรรพสามิตสนับสนุนจุดแข็งของอุตสาหกรรมในอาเซียน

๕. นโยบายการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน โดยการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกและให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ประกอบการในประเทศ รวมถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษ

## สรุป

จากผลการวิเคราะห์แต่ละประเด็นซึ่งได้มาจากการศึกษาวิเคราะห์ผู้วิจัย มีความเห็นว่าการสรรพสามิตควรต้องมีการปรับตัวในประเด็นที่สำคัญ ๕ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑. การเพิ่มรายได้ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เพื่อทดแทนภาษีศุลกากรที่มีแนวโน้มลดลงจากการเปิดเสรีการค้า เนื่องจากประเทศไทยมีกรมจัดเก็บภาษีที่แตกต่างจากประเทศอื่นในอาเซียน กล่าวคือ กรมจัดเก็บภาษีของไทยแยกกรมสรรพสามิตออกจากกรมศุลกากร (ซึ่งเป็นกรมที่ดูแลรายได้จากภาษีด้านการค้าระหว่างประเทศหรือการนำเข้า-ส่งออก) โดยกรมสรรพสามิตดูแลและรับผิดชอบการจัดเก็บภาษีภายในประเทศ ทั้งนี้ เมื่อมีการเปิดเสรีการค้า ส่งผลให้สินค้านำเข้า-ส่งออกที่มีการจัดเก็บอากรขาเข้าโดยกรมศุลกากรลดลงจากข้อตกลงในการลดอัตราอากรขาเข้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นศูนย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐ จึงจำเป็นต้องพึงพิงการจัดเก็บภาษีภายในประเทศเพื่อสร้างฐานการจัดเก็บรายได้ให้ขยายตัวได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว โดยเฉพาะภาษีที่จัดเก็บโดยกรมสรรพสามิต ทำให้จำเป็นต้องมีการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดเก็บภาษี/รายได้ให้ได้เพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ แนวทางในการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพสามิตให้เพิ่มขึ้นได้ นอกเหนือจากการมุ่งขยายฐานภาษีสำหรับภาษีเดิมที่มีการจัดเก็บอยู่แล้วในปัจจุบัน ควรจะมีการพิจารณาการจัดเก็บภาษีกับสินค้าและบริการใหม่ๆที่สอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของโลก หรือพัฒนาการจัดเก็บให้ เป็นไปตามแนวทางสากล อีกทั้งจำเป็นต้องเน้นกระบวนการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งต้องมีความเป็นธรรมและโปร่งใส โดยแนวทางเชิงนโยบายในการจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษี ได้แก่

- การทบทวนโครงสร้างภาษีเดิม มุ่งเน้นการขยายฐานภาษี โดยพิจารณาการปรับเปลี่ยนการจัดเก็บภาษีจากราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรม หรือ ราคาขายส่ง เป็นราคาขายปลีก แนะนำ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังด้านการเงินการคลังเพื่อรองรับ AEC

- การพิจารณาจัดเก็บภาษีสินค้าและบริการใหม่ตามแนวทางสากล ได้แก่ การลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และภาษีเพื่อสุขภาพ เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑

- การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี โดยการศึกษาอุตสาหกรรมของแต่ละสินค้า และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดเก็บภาษี

- ลดการใช้นโยบายภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในทางการเมืองโดยมุ่งเน้นการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพและการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมถึงพฤติกรรม การบริโภคและนวัตกรรมของสินค้าสรรพสามิตที่เปลี่ยนแปลงไป

๒. การสร้างสมดุลและเป็นธรรมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากบทบาทและภารกิจหลักของกรมสรรพสามิตไม่เพียงแต่มุ่งเน้นการจัดเก็บรายได้ภาษีเพื่อนำไปใช้จ่ายในระบบงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น แต่หลักการสำคัญของภาษีสรรพสามิตยังครอบคลุมถึงการควบคุมการบริโภคสินค้าและบริการที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภค รวมทั้งสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะซึ่งต้องมีการจัดสรรประโยชน์เป็นพิเศษ และเพื่อลดการบริโภคสินค้าและบริการที่เกินกว่าความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต ตลอดจนสินค้าและบริการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและพลังงาน แนวทางหนึ่งที่สำคัญและจำเป็นที่กรมสรรพสามิตต้องกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่การสร้างสมดุลและเป็นธรรมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดเสรีในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบจากนโยบายภาษีที่เข้มงวดเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศ โดยอาจจะมีการหลบเลี่ยงภาษี/ลักลอบนำเข้าสินค้าสรรพสามิตที่ไม่ได้มาตรฐานมากขึ้น จึงต้องให้ความสำคัญกับ

- การบริหารจัดการ และควบคุม ปรียบปรามไม่ให้เกิดการลักลอบนำเข้าสินค้าสรรพสามิตที่ไม่ได้คุณภาพมาตรฐานและหลีกเลี่ยงภาษีเพิ่มขึ้น

- การปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ภาษีสรรพสามิตให้ครอบคลุมประเด็นในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อสังคมและสุขภาพ รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่มีทิศทางเปลี่ยนไปมากในปัจจุบัน

๓. ความร่วมมือและเชื่อมโยงกับอาเซียนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรม ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า กรมสรรพสามิตของไทยแยกจากกรมศุลกากร ซึ่งในทางปฏิบัติ ความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียนในประเด็นด้านภาษีสรรพสามิตมักจะดำเนินการผ่านกรมศุลกากรหรือหน่วยงานเชิงนโยบายคือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แต่การที่ไทยมีกรมสรรพสามิต แยกจากกรมศุลกากรนับเป็นจุดแข็งที่สำคัญในการใช้ภาษีสรรพสามิตในประเทศเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมในประเทศได้ อย่างไรก็ตาม



ระบบภาษีสรรพสามิตของไทยยังแตกต่างจากหลายประเทศในอาเซียน อีกทั้งแต่ละประเทศรับทราบข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetry Information) การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนย่อมส่งผลกระทบต่อความยุ่งยากและซับซ้อนยิ่งขึ้นในการจัดทำกฎระเบียบและมาตรฐานการควบคุมหรือบังคับใช้กฎหมายที่อาจเป็นช่องว่างให้เกิดการบิดเบือนแนวทางการค้าเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้ ซึ่งสหภาพยุโรปที่มีประสบการณ์ในการจัดทำมาตรฐานการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าในระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ประสบความสำเร็จ ประสานความร่วมมือกับอาเซียนเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และสร้างระบบมาตรฐานในการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าสรรพสามิต (Excise Movement System: EMS) ผลักดันให้ภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นภาษีภายในประเทศเข้าไปสู่เวทีสากลในระดับภูมิภาค เช่น การประชุม ASEAN Forum on Taxation หรือ AFT นอกจากนี้ ยังสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านอัตราภาษีและการบริหารจัดการเก็บภาษี รวมถึงการสร้างเครือข่ายการผลิตโดยใช้กลไกภาษีสรรพสามิตสนับสนุนจุดแข็งของอุตสาหกรรมในอาเซียน

๔. การบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และการอำนวยความสะดวกการค้าการลงทุนในเขตพื้นที่ชายแดน จากยุทธศาสตร์ชาติในการเตรียมการรองรับการเข้าสู่ AEC และยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังรองรับการเข้าสู่ AEC จะเห็นได้ว่าประเด็นหนึ่งที่ยุทธศาสตร์ระดับชาติและกระทรวงให้ความสำคัญ คือ การเตรียมการอำนวยความสะดวกการค้าการลงทุนในเขตพื้นที่ชายแดน โดยเฉพาะการมุ่งเน้นการจัดทำ National Single Window หรือ ASEAN Single Window รวมถึงเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินการผ่านด่านชายแดน (Cross Border Procedures) การตรวจสอบหรือให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ ที่เดียว (Single-Stop Inspection or Single Window Inspection) การสร้างมาตรฐานกฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับให้สอดคล้องกัน เพื่อลดอุปสรรคต่อการรวมกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ได้แก่ ข้อตกลงขนส่งข้ามแดนการเชื่อมโยงกฎหมายและข้อบังคับระบบศุลกากร สถาบันการค้าและอุตสาหกรรมระหว่างกัน เป็นต้น การปรับปรุงกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า (Rule of Origin: ROO) ให้มีความโปร่งใส มีมาตรฐานสากลและอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนมากขึ้น เร่งพัฒนาระบบมาตรฐานทางการค้าของไทย เช่น มาตรฐานสุขอนามัย มาตรฐานสินค้า การตรวจสอบและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม รวมถึงการมีพระราชบัญญัติ/หน่วยงานบริหารการนำเข้าสินค้า หรือมาตรการปกป้องการนำเข้าทั้งสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมที่อ่อนไหวเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศที่อาจได้รับความเสียหายจากการนำเข้าสินค้าที่มีคุณภาพต่ำกว่าประเทศและยกระดับมาตรฐานสินค้าไทยสู่สากล

นอกจากนี้ควรปรับบทบาทสรรพสามิตพื้นที่/พื้นที่สาขา โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีการค้าชายแดนหรือที่มีด่านศุลกากรรวมทั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตั้งอยู่ โดยเน้นการสนับสนุน อำนวยความสะดวก และให้คำปรึกษาแนะนำผู้นำเข้าหรือผู้ประกอบการ นอกจากนี้ สำหรับหน่วยงานส่วนกลางจำเป็นต้องกำหนดนโยบาย ออกกฎระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่สามารถเข้าใจง่ายและไม่ส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุน ทั้งนี้ สรรพสามิตพื้นที่/พื้นที่สาขาจำเป็นต้องมีทักษะในการวิเคราะห์และถ่ายทอดความรู้ในด้านสภาพเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้าและบริการในพื้นที่

๕. การเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรให้สอดคล้องกับการเข้าสู่ AEC และมาตรฐานสากล โดยเพิ่มทักษะและเร่งพัฒนาความรู้ด้านภาษาต่างประเทศให้แก่ทรัพยากรบุคคลของกรมสรรพสามิตทั้งในภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษากลางในการสื่อสารระหว่างประเทศ รวมถึงภาษาของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกัน นอกจากนี้ ยังต้องเสริมทักษะที่สนับสนุนกระบวนการทำงานที่เป็นความรู้เฉพาะทางและพัฒนาความพร้อมบุคลากรด้านการจัดเก็บ ตรวจสอบ และปราบปรามให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบภาษีสรรพสามิต

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

กรมสรรพสามิต เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง ในแต่ละปีสามารถจัดเก็บภาษีได้กว่า ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาลเสมอมา จะเห็นได้ว่าภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีเชิงนโยบายซึ่งรัฐบาลสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายหรือเป็นช่องทางให้พรรคการเมืองในยุคต่าง ๆ ใช้เป็นเครื่องมือในเพิ่มฐานเสียง ทั้งนี้เพราะโครงสร้างภาษีสรรพสามิตมีความยืดหยุ่นในการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายมากกว่าภาษีประเภทอื่น เนื่องจากมีเครื่องมือทางกฎหมายเทคนิคทำให้สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล โดยมีช่องทางที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ยุ่งยากนัก ในทางปฏิบัติอาจอ้างตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยการใช้อำนาจกระทรวงหรือประกาศกระทรวงการคลังกำหนดลักษณะสินค้าและอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บ และนำเสนอเรื่องผ่านคณะรัฐมนตรี พิจารณาทำให้มีความคล่องตัวในการจัดเก็บและปรับปรุงอัตราภาษีเป็นเหตุให้รายได้ภาษีสรรพสามิตมีความผันผวนในบางช่วงเวลา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การวิเคราะห์รายได้ภาษีสรรพสามิต(ซึ่งเป็นภาษีการใช้ชนิดหนึ่ง)ไม่มีความสัมพันธ์กับรายได้ของผู้บริโภคหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ตัวอย่างเช่น การปรับอัตราภาษีหรือนโยบายทางภาษีของรัฐบาลที่ผ่านมา อาทิการตรึงราคาน้ำมันดีเซล และมาตรการรถยนต์คันแรก เป็นต้น

ในการศึกษาการปรับปรุงภาษีสรรพสามิตเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนี้ ผู้วิจัยใช้เครื่องมือ SWOT analysis และ PEST analysis เพื่อวิเคราะห์องค์กรและสภาพแวดล้อมขององค์กรหลังจากนั้นใช้หลัก 7-S McKinsey Framework และศึกษาตัวอย่างของการรวมกลุ่มเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จเช่น สหภาพยุโรปมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความร่วมมือด้านภาษีสรรพสามิตในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. จุดแข็ง (Strengths) กรมสรรพสามิตของไทยเป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแห่งเดียวที่ไม่ได้รวมกับกรมศุลกากร ดังนั้นจึงสามารถแสดงบทบาทการเป็นผู้นำของกลุ่มประเทศอาเซียนในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้ สำหรับด้านโครงสร้างองค์กร มีหน่วยงานระดับภาคและระดับพื้นที่ซึ่งสามารถบริหารจัดการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในปัจจุบันยังมีการปรับปรุงกฎหมายภาษีสรรพสามิตรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียว ทำให้ระบบภาษีสรรพสามิต

ภายในประเทศเข้มแข็งขึ้น อีกทั้งยังมีระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีผ่านระบบ IT รวมถึงการเชื่อมต่อระบบ NSW (National Single Window) ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี

๒. จุดอ่อน (Weaknesses) ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีภายในประเทศซึ่งเป็นไปได้ยากในการสร้างความร่วมมือในระดับนานาชาติ นอกจากนี้ อัตราภาษีสรรพสามิตของไทยสูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจทำให้เกิดการขนย้ายสินค้าในลักษณะลักลอบมากขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษี สำหรับด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอาจจะยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่และยังขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ กอปรกับประสิทธิภาพของการทำงานในพื้นที่เน้นเฉพาะผลการจัดเก็บรายได้ที่เป็นตัวเงิน ยังขาดการพิจารณาด้านการให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญของพื้นที่ นอกจากนี้ สัดส่วนนักตรวจสอบภาษี Auditor ของกรมสรรพสามิตในปัจจุบันยังมีจำนวนน้อย และเจ้าหน้าที่สรรพสามิตในจังหวัดชายแดนหรือพื้นที่ใกล้ด่านศุลกากรเพื่อตรวจสอบปราบปรามรวมถึงอำนวยความสะดวกให้คำปรึกษาเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตกับผู้ที่เกี่ยวข้องยังคงค่อนข้างน้อย

๓. โอกาส (Opportunities) ภาษีสรรพสามิตเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศและเป็นภาษีเชิงนโยบายเพื่อหารายได้และสร้างความมั่นคงทางการคลัง รวมถึงควบคุมการบริโภคสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ สินค้าฟุ่มเฟือย และสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการแข่งขันร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มให้ความสำคัญกับภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น เนื่องจากการลดลงของภาษีศุลกากรจากข้อตกลงการค้าเสรี รวมทั้งความจำเป็นในการใช้เครื่องมือภาษีเพื่อควบคุมการบริโภค และในขณะนี้ประชาคมโลกเน้นการส่งเสริมด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด พัฒนาพลังงานทางเลือก และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในทุกระดับ ซึ่งภาษีสรรพสามิตเป็นมาตรการการคลังที่สำคัญมาตรการหนึ่งที่ส่งเสริมให้มีการดูแลสุขภาพมากขึ้นและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังสนับสนุนนโยบายการจัดเก็บภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นส่วนที่กรมสรรพสามิตต้องผลักดันเพื่อให้สอดคล้องกับแผนฯ และยุทธศาสตร์ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

๔. ภัยคุกคาม (Threats) จากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกทำให้ต้องประเทศคู่ค้าปฏิบัติตามและให้เป็นสากล นอกจากนี้ หลังจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอาจส่งผลให้เกิดการย้ายฐานการผลิตสินค้าสรรพสามิต ซึ่งส่งผลให้การเคลื่อนย้ายสินค้า มีสินค้าลักลอบและมีสินค้าปลอมแปลงจากประเทศเพื่อนบ้านมีแนวโน้มสูงขึ้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีระบบควบคุมด้านภาษีสรรพสามิตเดิมที่มีอยู่แต่ก็อาจไม่เพียงพอ นอกจากนี้ ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บในประเทศ ไม่ถูกกำหนดในความตกลงให้มีการเจรจาระดับนานาชาติ ขณะที่ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมการบริโภคตามภูมิอากาศมากขึ้น นอกจากนี้ ในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้

กรอบอาเซียนต้องเป็นประจําติ (Consensus) อีกทั้ง ในประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่การกำกับดูแลสินค้าสรรพสามิตอยู่ภายใต้ Customs and Excise Department ซึ่งแตกต่างจากของประเทศไทยที่กรมสรรพสามิตดูแลเฉพาะสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ ในขณะที่การควบคุมนำเข้าอยู่ที่กรมศุลกากร ทำให้ขาดการประสานงานด้านภาษีสรรพสามิตในภูมิภาคอาเซียน

ดังได้กล่าวแล้วว่าภาษีสรรพสามิตมีความยืดหยุ่นในแง่ของการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาล กอปรกับปัจจุบันรายได้ภาษีศุลกากรมีแนวโน้มที่จะลดลงตามข้อตกลงทางการค้า ทำให้กรมสรรพสามิตต้องเตรียมการในการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการประเภทใหม่เพื่อเพิ่มรายได้แก่รัฐบาล โดยในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตผู้กำหนดนโยบายจะมีการวางแผนเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตประเภทใหม่ตามหลักการ โดยการเลือกกว่าปัจจัยใดที่ใช้ในการแบ่งประเภทสินค้าและบริการเป็นกลุ่มต่าง ๆ ในขณะที่ยังรักษาวัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษี เช่น ประสิทธิภาพ ความไม่ซับซ้อนในการจัดเก็บภาษี และความเป็นธรรมและโปร่งใส

ในขณะที่ภาษีสรรพสามิตในภูมิภาคอาเซียนนั้นมีความหลากหลายทั้ง การเรียกภาษีสรรพสามิตหรือภาษีในสินค้าสรรพสามิต ประเภทสินค้าหรือบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต ฐานในการคำนวณภาษี การกำหนดอัตราภาษี รวมถึงการใช้ระบบหรือโครงสร้างภาษีที่ต่างกันอย่างไ้ก็ตาม สินค้าที่เป็นสินค้าสรรพสามิตร่วมที่ประเทศทั้ง ๑๐ ประเทศจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ได้แก่ สุรา ยาสูบ และรถยนต์ ซึ่งถือว่าเป็นสินค้าที่ถูกจัดเก็บเพื่อจำกัดการบริโภคตามนโยบายของรัฐบาลที่ค่อนข้างเป็นไปตามระบบสากล จึงมีแนวคิดว่ากลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนต้องมีการศึกษาหรือมีนโยบายด้านภาษีสรรพสามิตร่วมกันควรที่จะเลือกจากสินค้าดังกล่าว ในเบื้องต้นอาจมีความร่วมมือด้านข้อมูลภาษีสรรพสามิตในลักษณะการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก (Information Sharing) และเพิ่มศักยภาพของการเรียนรู้ (Capacity Building)

แต่อย่างไรก็ตาม ในการศึกษากรอบนโยบายภาษีสรรพสามิตอาเซียนหรือริเริ่มความร่วมมือระหว่างสมาชิกจำเป็นต้องมีการกำหนดคํานิยามของสินค้าสรรพสามิตให้ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ในประเทศสมาชิกอาเซียน มีการให้คํานิยามของสินค้าต่างกันถึงแม้ว่าจะเป็นสินค้าชนิดเดียวกัน ทั้งนี้ในระบบการค้ามีการใช้รหัสพิกัดศุลกากรร่วมกันระหว่างประเทศ หรือ Harmonized Code ซึ่งสามารถระบุชนิดสินค้าได้อย่างสากล สำหรับฐานภาษี จำเป็นต้องมีการจำแนก ซึ่งการใช้อัตราตามมูลค่าจำเป็นต้องกำหนดมูลค่าหรือราคาที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี และสำหรับการใช้อัตราภาษีตามปริมาณจำเป็นต้องกำหนดหน่วยนับที่เป็นสากล

นอกจากนี้หลังจากกลุ่มประเทศอาเซียนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะเกิดการค้าและการลงทุนหนาแน่นขึ้น จึงจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือในการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายสินค้าสรรพสามิตเนื่องจากอัตราภาษีที่ต่างกันระหว่างประเทศสมาชิกอาจส่งผลกระทบต่อการค้าสินค้าผิดกฎหมาย ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะต้องดำเนินไปภายใต้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นอย่างมีแบบแผน

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิเคราะห์แต่ละประเด็นซึ่งได้มาจากการศึกษาวิเคราะห์ กรมสรรพสามิตต้องมีการปรับตัวในประเด็นที่สำคัญ ๕ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑. ปรับปรุงกฎหมายสรรพสามิต เพื่อให้มีความทันสมัยและชัดเจนมากขึ้น เช่น ปรับปรุงนิยามให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนทางการค้า รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการ โดยใช้ระบบประเมินภาษีด้วยตนเอง (Self-Assessment) จากนั้นทำการตรวจสอบภายหลัง (Post Audit) อีกทั้งกำหนดฐานในการคำนวณภาษีเพื่อสร้างความเท่าเทียมระหว่างผู้นำเข้าและผู้ประกอบอุตสาหกรรมในประเทศ จาก ราคา CIF หรือ ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม หรือ ราคาขายส่งช่วงสุดท้าย เป็น ราคาขายปลีกแนะนำ (Suggested Retail Price) และประเด็นด้านการบริหารจัดการเก็บภาษีอื่นที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส มีความคล่องตัว และเกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ

๒. สร้างความร่วมมือในการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ ในบริบทของภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นภาษีภายในประเทศจึงไม่มีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสมาชิกอาเซียนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการค้าและการลงทุนเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ อาจจะใช้หลักการเดียวกับสหภาพยุโรปหรือการกำหนดข้อกำหนดระหว่างประเทศสมาชิก (Directive) เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการจัดเก็บภาษีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

๓. สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการกำหนดนโยบายอัตราภาษีอาเซียนหรือริเริ่มความร่วมมือระหว่างสมาชิก ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดค่านิยมของสินค้าสรรพสามิตให้ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ ในประเทศสมาชิกอาเซียนมีการให้ค่านิยมของสินค้าต่างกันถึงแม้ว่าจะเป็นสินค้าชนิดเดียวกัน ทั้งนี้ในระบบการค้ามีการใช้รหัสพิกัดศุลกากรร่วมกันระหว่างประเทศ Harmonized Code ซึ่งสามารถระบุชนิดสินค้าได้อย่างสากล สำหรับฐานภาษีจำเป็นต้องมีการจำแนก ซึ่งการใช้อัตราตามมูลค่าจำเป็นต้องกำหนดมูลค่าหรือราคาที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี และสำหรับการใช้อัตราภาษีตามปริมาณจำเป็นต้องกำหนดหน่วยนับที่เป็นสากล

๔. สร้างความร่วมมือในด้านการป้องกันและปราบปรามสินค้าผิดกฎหมายภายในอาเซียน หลังจากกลุ่มประเทศอาเซียนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะเกิดการค้าและการลงทุนหนาแน่นขึ้น จึงจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือในการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายสินค้าสรรพสามิตเนื่องจากอัตราภาษีที่แตกต่างกันระหว่างประเทศสมาชิกอาจส่งผลกระทบต่อกรลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมาย ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะต้องดำเนินไปภายใต้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นอย่างมีแบบแผน

๕. การเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรให้สอดคล้องกับการเข้าสู่ AEC และมาตรฐานสากล โดยเพิ่มทักษะและเร่งพัฒนาความรู้ด้านภาษาต่างประเทศให้แก่ทรัพยากรบุคคลของกรมสรรพสามิตทั้งในภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษากลางในการสื่อสารระหว่างประเทศ รวมถึงภาษาของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกัน นอกจากนี้ ยังต้องเสริมทักษะที่สนับสนุนกระบวนการทำงานที่เป็นความรู้เฉพาะทางและพัฒนาความพร้อมบุคลากรด้านการจัดเก็บ ตรวจสอบ และปราบปรามให้สอดคล้องกับ ทิศทางการพัฒนาระบบภาษีสรรพสามิต

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

สรรพสามิต, กรม. “รายงานประจำปี”. ๒๕๕๔.

สรรพสามิต, กรม. “รายงานประจำปี”. ๒๕๕๕.

สรรพสามิต, กรม. “รายงานประจำปี”. ๒๕๕๖.

สรรพสามิต, กรม. “รายงานประจำปี”. ๒๕๕๗.

#### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

เศรษฐกิจการคลัง, สำนักงาน. “ผลการจัดเก็บรายได้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.fpo.go.th/FPO/index๒.php?mod=Category&file=categoryview&categoryID=CAT๐๐๐๐๖๗๔, ๒๕๕๘>.

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙”. (ออนไลน์).

เข้าถึงได้จาก : <http://www.nesdb.go.th/Portals/๐/news /plan/p๑๑ /plan๑๑ .pdf, ๒๕๕๘>.

ยานยนต์, สถาบัน. “แผนแม่บทอุตสาหกรรมยานยนต์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙”. (ออนไลน์).

เข้าถึงได้จาก : [http://www.thaiauto.or.th/๒๐๑๒/th/about-us/download/Master\\_Plan\\_Final\\_๒๕๕๕-๒๕๕๙.pdf](http://www.thaiauto.or.th/๒๐๑๒/th/about-us/download/Master_Plan_Final_๒๕๕๕-๒๕๕๙.pdf)

“ยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังด้านการเงินการคลังเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน” (ออนไลน์).

เข้าถึงได้จาก : <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/ getfile.php?contentfileID=๘๔๙๓, ๒๕๕๘>

ธนวัฒน์ เล็กเกียรติ์ขจร. “ปัจจัยในความสำเร็จและพัฒนาการของสหภาพยุโรป อาเซียนต้องดูแลครบ  
แล้วย้อndonตัว”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thailawstudent.bizhat.com/EU-ASEAN.doc> , ๒๕๔๘.

ธุรกิจพลังงาน, กรม. “สรุปการจัดการและการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ๒๕๕๗”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้  
จาก : [http://www.doeb.go.th/info/data/datadistribution/Year\\_๒๕๕๗.pdf](http://www.doeb.go.th/info/data/datadistribution/Year_๒๕๕๗.pdf),  
๒๕๕๘.

วิจัยปัญหาสุรา, ศูนย์. “สถานการณ์การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และผลกระทบต่อประเทศไทย  
ปี ๒๕๕๖”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaiantialcohol.com/uploads/files/content/download/๕๑b๕๖๓๐๕๔๐๖bf.pdf>, ๒๕๕๘.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมใน  
ประเทศ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.nesdb.go.th/Portals/o/eeco\\_datas/account/qgdp/data๑\\_๑๕/AlltableQ๑\\_๒๐๑๕.xls](http://www.nesdb.go.th/Portals/o/eeco_datas/account/qgdp/data๑_๑๕/AlltableQ๑_๒๐๑๕.xls)

สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. “การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้  
จาก : <http://www.stou.ac.th/Offices/rdec/headquater/upload/การวิเคราะห์SWOT.pdf>, ๒๕๕๘.

อาเซียน, กรม, กระทรวงการต่างประเทศ. “ความเป็นมาของอาเซียน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :  
<http://www.thai-aec.com/file/asean-history.pdf>,

เอกกมล เอี่ยมศรี. “PEST Analysis การทำความเข้าใจใน “ภาพรวม” ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง”.  
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://eiamsri.wordpress.com/๒๐๑๑/๐๖/๐๓/pest-analysis-การทำความเข้าใจใน-ภาพ>. ๒๕๕๗.

อำนาจ วัดจินดา. “McKinney 7-S Framework แนวคิดปัจจัย ๗ ประการในการประเมินองค์การ”.  
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.gracezone.org/index.php/management-article/๘๑--in-search-of-excellence>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖,  
๒๕๕๗.



## ภาษาต่างประเทศ

International Tax and Investment, Center. “ASEAN Excise Tax Reform: A Resource Manual”. (Online). Available: เข้าถึงได้จาก : <http://iticnet.org/file/document/download/4521>, 2015.

Rob Preece. “Excise taxation of key commodities across South East Asia: a comparative analysis ahead of the ASEAN Economic Community in 2015”. (Online). Available: เข้าถึงได้จาก <http://www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2012/1/Preece.pdf>, 2012.

SEATCA. “The ASEAN Tobacco Control Atlas”. (Online). Available: เข้าถึงได้จาก : <http://seatca.org/dmdocuments/The ASEAN TOBACCO CONTROL ATLAS reduced.pdf>, 2013.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาววิไล ตันตินันท์ธนา
วัน เดือน ปีเกิด	๑๒ มกราคม ๒๕๐๔
การศึกษา	
๒๕๒๕	วิทยาศาสตร์บัณฑิต (คณิตศาสตร์) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปทุมวัน
๒๕๓๕	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๒๕๓๗	INTERATIONAL TAX PROGRAM, HARVARD UNIVERSITY, U.S.A
๒๕๓๙	MASTER OF ARTS IN ECONOMICS AND SPECIAL STUDIES, TUFTS UNIVERSITY, U.S.A.
ประวัติการทำงาน	
โดยย่อ	
๒๕๕๗ - ๒๕๕๘	กรรมการ บริษัท เอ ที ซี โอบาย จำกัด
๒๕๕๗ - ๒๕๕๘	บริษัท ห้องปฏิบัติการกลาง (ประเทศไทย) จำกัด - กรรมการ - กรรมการตรวจสอบ
๒๕๕๗ - ๒๕๕๘	รองอธิบดีกรมสรรพสามิต
๒๕๕๒ - ๒๕๕๖	ผู้อำนวยการสำนักแผนภาษี
๒๕๕๑ - ๒๕๕๒	นักวิชาการภาษีผู้เชี่ยวชาญ สำนักแผนภาษี
๒๕๔๘ - ๒๕๕๑	ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศ
๒๕๔๗ - ๒๕๔๘	สรรพสามิตพื้นที่กระบี่
๒๕๔๕	ผู้อำนวยการกองแผนงาน
ตำแหน่งในปัจจุบัน	
๒๕๕๘ - ปัจจุบัน	ที่ปรึกษาด้านยุทธศาสตร์ภาษีสรรพสามิต
๓๐ ก.ย. ๕๗ - ปัจจุบัน	รองประธานกรรมการ โรงงานไฟ กทมสรรพสามิต
๓๐ ก.ย. ๕๗ - ปัจจุบัน	รองประธานกรรมการบริหารกิจการ องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
๒๔ มิ.ย. ๕๘ - ปัจจุบัน	กรรมการคัดเลือกบุคคลเข้ารับการประเมินผลงาน สายงาน วิชาการสรรพสามิต วิชาการภาษี ตรวจสอบภาษี นิติการ วิชาการคอมพิวเตอร์ วิชาการเงินและบัญชี วิชาการพัสดุ ทรัพยากรบุคคล จัดการงานทั่วไป บรรณารักษ์ ประชาสัมพันธ์ วิชาการโสตทัศนศึกษา ระดับชำนาญการพิเศษ

## สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง การปรับปรุงภาษีสรรพสามิตเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ผู้วิจัย นางสาววิไล ตันตินันท์ธนา หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ตำแหน่ง ที่ปรึกษาด้านยุทธศาสตร์ภาษีสรรพสามิต

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการภายใต้วัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ สินค้าและบริการที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี พุ่มเฟิย และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปี ๒๕๕๘ ประเทศไทยจะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) กรมสรรพสามิตจำเป็นต้องตระหนักถึงยุทธศาสตร์ที่สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีและพัฒนาศักยภาพบุคลากร เนื่องจาก บทบาทของกรมสรรพสามิตที่มากขึ้น ๓ ด้าน ได้แก่

๑. บทบาทการจัดเก็บภาษีทางอ้อมที่สูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับภาษีทางตรง(ภาษีเงินได้)
๒. บทบาทการจัดสรรและจำกัดการบริโภคสินค้าและบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต
๓. บทบาทในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมในสินค้าและบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต

ดังนั้น กรมสรรพสามิตจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในต่างๆ และพัฒนาองค์กรเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บภาษี รายได้ของประเทศ และอุตสาหกรรมในประเทศในอนาคต

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความพร้อมขององค์กรในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
๒. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมของสินค้าสรรพสามิต
๓. เพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงระบบภาษีสรรพสามิต รวมถึงปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### ขอบเขตของการวิจัย

๑. ศึกษารูปแบบการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสหภาพยุโรปและอาเซียน
๒. ศึกษาการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าหลักที่ทำรายได้สรรพสามิตมากที่สุดและมีการจัดเก็บในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ๓ ประเภทสินค้า ได้แก่ สุรา ยาสูบ และรถยนต์

๓. กรอบระยะเวลาที่ทำการศึกษาเก็บข้อมูล ช่วงปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗

### วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย เป็นการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ

๑. ศึกษาทฤษฎีด้านการบริหารจัดการในหัวข้อการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT analysis) และ การวิเคราะห์แผนงาน (PEST analysis)

๒. ศึกษาการรวมกลุ่มและการดำเนินนโยบายด้านกฎหมายของประเทศพัฒนาแล้วที่มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (สหภาพยุโรป)

๓. ศึกษาและรวบรวมข้อมูลระบบภาษีสรรพสามิตของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนสำหรับภาษีสรรพสามิตจากสินค้าหลักที่ทำรายได้สรรพสามิตมากที่สุดและถูกจัดเก็บในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

๔. ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการดำเนินยุทธศาสตร์และการบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิต รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างองค์กร รวมถึงบุคลากรภายในองค์กร

### ผลการวิจัย

กรมสรรพสามิต เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง ในแต่ละปีสามารถจัดเก็บภาษีได้กว่า ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาลเสมอมา จะเห็นได้ว่าภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีเชิงนโยบายซึ่งรัฐบาลสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายหรือเป็นช่องทางให้พรรคการเมืองในยุคต่าง ๆ ใช้เป็นเครื่องมือในเพิ่มฐานเสียง ทั้งนี้เพราะโครงสร้างภาษีสรรพสามิตมีความยืดหยุ่นในการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายมากกว่าภาษีประเภทอื่น เนื่องจากมีเครื่องมือทางกฎหมายเทคนิค ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล โดยมีช่องทางที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ยุ่งยากนัก ในทางปฏิบัติอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยการใช้กฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงการคลังกำหนดลักษณะสินค้าและอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บและนำเสนอเรื่องผ่านคณะรัฐมนตรี พิจารณาทำให้มีความคล่องตัวในการจัดเก็บและปรับปรุงอัตราภาษีเป็นเหตุให้รายได้ภาษีสรรพสามิตมีความผันผวนในบางช่วงเวลา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การวิเคราะห์รายได้ภาษีสรรพสามิต(ซึ่งเป็นภาษีการใช้ชนิดหนึ่ง)ไม่มีความสัมพันธ์กับรายได้ของผู้บริโภคหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ตัวอย่างเช่น การปรับอัตราภาษีหรือนโยบายทางภาษีของรัฐบาลที่ผ่านมา อาทิการตรึงราคาน้ำมันดีเซล และมาตรการรถยนต์คันแรก เป็นต้น

ในการปรับปรุงภาษีสรรพสามิตเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนี้ ผู้วิจัยใช้เครื่องมือ SWOT analysis และ PEST analysis เพื่อวิเคราะห์องค์กรและสภาพแวดล้อมขององค์กร หลังจากนั้นใช้หลัก 7-S McKinsey Framework และศึกษาตัวอย่างของการรวมกลุ่มเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จเช่น สหภาพยุโรปมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความร่วมมือด้านภาษีสรรพสามิตในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. จุดแข็ง (Strengths) กรมสรรพสามิตของไทยเป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแห่งเดียวที่ไม่ได้รวมกับกรมศุลกากร ดังนั้นจึงสามารถแสดงบทบาทการเป็นผู้นำของกลุ่มประเทศ

อาเซียนในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้ สำหรับด้านโครงสร้างองค์กร มีหน่วยงานระดับภาคและระดับพื้นที่ซึ่งสามารถบริหารจัดการเก็บภาษีสรรพสามิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในปัจจุบันยังมีการปรับปรุงกฎหมายภาษีสรรพสามิตรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียว ทำให้ระบบภาษีสรรพสามิตภายในประเทศเข้มแข็งขึ้น อีกทั้งยังมีระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีผ่านระบบ IT รวมถึงการเชื่อมต่อระบบ NSW (National Single Window) ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี

๒. จุดอ่อน (Weaknesses) ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีภายในประเทศซึ่งเป็นไปได้ยากในการสร้างความร่วมมือในระดับนานาชาติ นอกจากนี้ อัตราภาษีสรรพสามิตของไทยสูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งอาจทำให้เกิดการขนย้ายสินค้าในลักษณะลักลอบมากขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษี สำหรับด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอาจจะยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่และยังขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ กอปรกับประสิทธิภาพของการทำงานในพื้นที่เน้นเฉพาะผลการจัดเก็บรายได้ที่เป็นตัวเงินยังขาดการพิจารณาด้านการให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญของพื้นที่ นอกจากนี้ สัดส่วนนักตรวจสอบภาษี Auditor ของ กรมสรรพสามิตในปัจจุบันยังมีจำนวนน้อย และเจ้าหน้าที่สรรพสามิตในจังหวัดชายแดนหรือพื้นที่ใกล้ด่านศุลกากรเพื่อตรวจสอบปราบปรามรวมถึงอำนวยความสะดวกให้คำปรึกษาเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตกับผู้ที่เกี่ยวข้องยังค่อนข้างน้อย

๓. โอกาส (Opportunities) ภาษีสรรพสามิตเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศและเป็นภาษีเชิงนโยบายเพื่อหารายได้และสร้างความมั่นคงทางการคลัง รวมถึงควบคุมการบริโภคสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ สินค้าฟุ่มเฟือย และสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการแข่งขันร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มให้ความสำคัญกับภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้น เนื่องจากการลดลงของภาษีศุลกากรจากข้อตกลงการค้าเสรี รวมทั้งความจำเป็นในการใช้เครื่องมือภาษีเพื่อควบคุมการบริโภค และในขณะนี้ประชาคมโลกเน้นการส่งเสริมด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด พัฒนาพลังงานทางเลือก และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในทุกระดับ ซึ่งภาษีสรรพสามิตเป็นมาตรการการคลังที่สำคัญ มาตรการหนึ่งส่งเสริมให้มีการดูแลสุขภาพมากขึ้นและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังสนับสนุนนโยบายการจัดเก็บภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นส่วนที่กรมสรรพสามิตต้องผลักดันเพื่อให้สอดคล้องกับแผนฯ และยุทธศาสตร์ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

๔. ภัยคุกคาม (Threats) จากการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาการค้าโลกให้ต้องประเทศ คู่ค้าปฏิบัติ ตามและให้เป็นสากล นอกจากนี้ หลังจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอาจส่งผลให้เกิดการย้ายฐานการผลิต สินค้าสรรพสามิต ซึ่งส่งผลให้การเคลื่อนย้ายสินค้า มีสินค้าลักลอบและ มีสินค้าปลอมแปลงจากประเทศเพื่อนบ้าน มีแนวโน้มสูงขึ้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีระบบควบคุมด้านภาษีสรรพสามิตเดิมที่มีอยู่แต่ก็อาจไม่เพียงพอ นอกจากนี้ ภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บในประเทศ ไม่ถูกกำหนดในความตกลงให้มีการเจรจาระดับนานาชาติ ขณะที่ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมการบริโภคตามกฎกติกาสากลมากขึ้น นอกจากนี้ ในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้กรอบอาเซียนต้องเป็นประจักษ์ (Consensus) อีกทั้ง ในประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่การกำกับดูแลสินค้าสรรพสามิตอยู่ภายใต้ Customs and Excise Department ซึ่งแตกต่างจากของประเทศ ไทยที่กรมสรรพสามิตดูแลเฉพาะสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ ในขณะที่การควบคุมนำเข้าอยู่ที่

กรมศุลกากร ทำให้ขาดการประสานงานด้านภาษีสรรพสามิตในภูมิภาคอาเซียน

ดังได้กล่าวแล้วว่าภาษีสรรพสามิตมีความยืดหยุ่นในแง่ของการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาล กอปรกับปัจจุบันรายได้ภาษีศุลกากรมีแนวโน้มที่จะลดลงตามข้อตกลงทางการค้า ทำให้ กรมสรรพสามิตต้องเตรียมการในการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการประเภทใหม่เพื่อเพิ่มรายได้แก่รัฐบาล โดยในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตผู้กำหนดนโยบายจะมีการวางแผนเพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตประเภทใหม่ตามหลักการโดยการเลือกว่าปัจจัยใดที่ใช้ในการแบ่งประเภทสินค้าและบริการเป็นกลุ่มต่าง ๆ ในขณะที่ยังรักษาวัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษี เช่น ประสิทธิภาพ ความไม่ซับซ้อนในการจัดเก็บภาษี และความเป็นธรรมและโปร่งใส

ในขณะที่ภาษีสรรพสามิตในภูมิภาคอาเซียนนั้นมีความหลากหลายทั้ง การเรียกภาษีสรรพสามิตหรือภาษีในสินค้าสรรพสามิต ประเภทสินค้าหรือบริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต ฐานในการคำนวณภาษี การกำหนดอัตราภาษี รวมถึงการใช้ระบบหรือโครงสร้างภาษีที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม สินค้าที่เป็นสินค้าสรรพสามิตร่วมที่ประเทศทั้ง ๑๐ ประเทศจัดเก็บภาษีสรรพสามิตได้แก่ สุรา ยาสูบ และรถยนต์ ซึ่งถือว่าเป็นสินค้าที่ถูกจัดเก็บเพื่อจำกัดการบริโภคตามนโยบายของรัฐบาลที่ค่อนข้างเป็นไปตามระบบสากล จึงมีแนวคิดว่าการกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนต้องมีการศึกษาหรือมีนโยบายด้านภาษีร่วมกันควรที่จะเลือกจากสินค้านี้ดังกล่าว ในเบื้องต้นอาจมีความร่วมมือด้านข้อมูลภาษีสรรพสามิตในลักษณะการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก (Information Sharing) และเพิ่มศักยภาพของการเรียนรู้ (Capacity Building)

แต่อย่างไรก็ตาม ในการศึกษา นโยบายภาษีสรรพสามิตอาเซียนหรือริเริ่มความร่วมมือระหว่างสมาชิก จำเป็นต้องมีการกำหนดคำนิยามของสินค้าสรรพสามิตให้ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ ในประเทศสมาชิกอาเซียน มีการให้คำนิยามของสินค้าต่างกันถึงแม้ว่าจะเป็นสินค้าชนิดเดียวกัน ทั้งนี้ ในระบบการค้ามีการใช้รหัสพิกัดศุลกากรร่วมกันระหว่างประเทศ หรือ Harmonized Code ซึ่งสามารถระบุชนิดสินค้าได้อย่างสากล สำหรับฐานภาษี จำเป็นต้องมีการจำแนก ซึ่งการใช้อัตราตามมูลค่าจำเป็นต้องกำหนดมูลค่าหรือราคาที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีและสำหรับการใช้อัตราภาษีตามปริมาณจำเป็นต้องกำหนดหน่วยนับที่เป็นสากล

นอกจากนี้หลังจากกลุ่มประเทศอาเซียนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะเกิดการค้าและการลงทุนหนาแน่นขึ้น จึงจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือในการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายสินค้าสรรพสามิตเนื่องจากอัตราภาษีที่แตกต่างกันระหว่างประเทศสมาชิกอาจส่งผลต่อการลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมาย ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะต้องดำเนินไปภายใต้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นอย่างมีแบบแผน

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยขอสรุปข้อเสนอแนะใน ๕ ประเด็น ดังนี้

๑. ปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต เพื่อให้มีความทันสมัยและชัดเจนมากขึ้น เช่น ปรับปรุงนิยามให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนทางการค้า รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการ โดยใช้ระบบประเมินภาษีด้วยตนเอง (Self-Assessment) จากนั้นทำการตรวจสอบภายหลัง (Post Audit) อีกทั้ง กำหนดฐานในการคำนวณภาษีเพื่อสร้างความเท่าเทียมระหว่างผู้นำเข้าและผู้ประกอบอุตสาหกรรมในประเทศ จาก ราคา CIF หรือ ราคา ณ โรงอุตสาหกรรม

หรือ ราคาขายส่งช่วงสุดท้าย เป็น ราคาขายปลีกแนะนำ (Suggested Retail Price) และประเด็นด้านการบริหารจัดการ จัดเก็บภาษีอื่นที่จะทำให้ระบบการจัดเก็บภาษีเกิดความโปร่งใส มีความคล่องตัว และเกิดความเป็นธรรมระหว่าง ผู้ประกอบการ

๒. สร้างความร่วมมือในการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ ในบริบทของ ภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นภาษีภายในประเทศยังไม่มีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสมาชิก อาเซียนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการค้าและการลงทุนเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ อาจจะใช้หลักการ เดียวกับสหภาพยุโรปหรือการกำหนดข้อกำหนดระหว่างประเทศสมาชิก (Directive) เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการ จัดเก็บภาษีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

๓. สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการกำหนดนโยบายอัตราภาษีอาเซียนหรือริเริ่ม ความร่วมมือระหว่างสมาชิก ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดคำนิยามของสินค้าสรรพสามิตให้ ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ในประเทศสมาชิกอาเซียน มีการให้คำนิยามของสินค้าต่างกันถึงแม้ว่าจะเป็นสินค้าชนิด เดียวกัน ทั้งนี้ ในระบบการค้ามีการใช้รหัสพิกัดศุลกากรร่วมกันระหว่างประเทศ หรือ Harmonized Code ซึ่ง สามารถระบุชนิดสินค้าได้อย่างสากล สำหรับฐานภาษี จำเป็นต้องมีกรจำแนก ซึ่งการใช้อัตราตามมูลค่าจำเป็นต้อง กำหนดมูลค่าหรือราคาที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี และสำหรับการใช้อัตราภาษีตามปริมาณจำเป็นต้องกำหนด หน่วยนับที่เป็นสากล

๔. สร้างความร่วมมือในด้านการป้องกันและปราบปรามสินค้าผิดกฎหมายภายในอาเซียน หลังจาก กลุ่มประเทศอาเซียนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะเกิดการค้าและการลงทุนหนาแน่นขึ้น จึงจำเป็นต้องสร้าง ความร่วมมือในการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายสินค้าสรรพสามิตเนื่องจากอัตราภาษีที่แตกต่างกันระหว่างประเทศ สมาชิกอาจส่งผลกระทบต่อการค้าสินค้าผิดกฎหมาย ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะต้องดำเนินไปภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ กำหนดขึ้นอย่างมีแบบแผน

๕. การเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรให้สอดคล้องกับการเข้าสู่ AEC และมาตรฐานสากล โดยเพิ่มทักษะ และเร่งพัฒนาความรู้ด้านภาษาต่างประเทศให้แก่ทรัพยากรบุคคลของกรมสรรพสามิตทั้งในภาษาอังกฤษซึ่งเป็น ภาษากลางในการสื่อสารระหว่างประเทศ รวมถึงภาษาของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกัน นอกจากนี้ ยัง ต้องเสริมทักษะที่สนับสนุนกระบวนการทำงานที่เป็นความรู้เฉพาะทางและพัฒนาความพร้อมบุคลากรด้านการ จัดเก็บ ตรวจสอบ และปราบปรามให้สอดคล้องกับ ทิศทางการพัฒนาระบบภาษีสรรพสามิต