

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม”

โดย

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ

 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนการวิจัยโดย



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม”

โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนการวิจัยโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

กุมภาพันธ์ 2554

(พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกเดือนเมษายน 2557)

คณะผู้วิจัย

1. รศ.ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร
2. ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์
3. ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
4. ดร.อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา
5. ดร. อภิวัฒน์ รัตนวราหะ
6. คุณ ไสภณ ชมชาญ
7. คุณสฤณี อาชวานันทกุล
8. ดร. พอปอล แข่งเพ็ญแข
9. ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์
10. ดร. อมรเทพ จาวะลา
11. ดร. ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์
12. ดร. สมชัย จิตสุชน
13. ดร. วิโรจน์ ณ ระนอง
14. ดร. สุเมธ องกิตติกุล

สังกัด

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่ปรึกษากรมที่ดิน
นักวิชาการอิสระ
นักวิชาการอิสระ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	(19)
ABSTRACT	(37)

ตอนที่ 1 บทนำและสรุปผลการศึกษา

บทที่ 1 การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง : บทนำและผลการศึกษาโดยสังเขป.....	1
โดย นิพนธ์ พัวพงศกร อัมมาร สยามวาลา และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช	
1.1 สภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์และประเด็นวิจัย	3
1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	8
1.4 ข้อเสนอ : การปฏิรูปนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	28
บรรณานุกรม.....	39

ตอนที่ 2 การทำแผนที่และกายวิภาคของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Mapping & Anatomy)

บทที่ 2 การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ	43
โดย เคื่อนเค้น นิคมบริรักษ์.....	
2.1 บทนำ.....	43
2.2 การเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ของภาคธุรกิจไทยในช่วงปี พ.ศ. 2547 - 2551	44
2.3 การผูกขาดทางธุรกิจในประเทศไทย	55
2.4 การผูกขาดจาก กฎ ระเบียบของภาครัฐ	64
2.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	70
บรรณานุกรม.....	73

บทที่ 3 การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน	75
โดย นิพนธ์ พัวพงศกร	
3.1 คำนำ.....	75
3.2 การเปลี่ยนแปลงมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร : ประชานิยมกับความพยายามในการใช้อำนาจการเมืองครอบงำธุรกิจการเกษตร	78
3.3. ภาวะขาดทุนและผลตอบแทนส่วนเกินจากนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร.....	85
3.4. การแสวงหาค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกิน : ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และการเมือง.....	102
3.5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	112
ภาคผนวกที่ 3-1 การคำนวณค่าเช่าทางเศรษฐกิจ	116
บรรณานุกรม.....	126

บทที่ 4	ผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทาน: กรณีศึกษาสัมปทานโทรคมนาคม โทรทัศน์	
	การจำหน่ายสินค้าปลอดอากร และทางด่วนขั้นที่ 2	131
	<i>โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช และ อิศร์กุล อุ่มหฤศ</i>	
4.1	สัมปทานคืออะไร	131
4.2	สัมปทานกับผลตอบแทนส่วนเกิน	135
4.3	กรณีศึกษา: ผลตอบแทนส่วนเกินในสัมปทานในประเทศไทย	136
4.4	เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องสัมปทาน	155
4.5	ข้อเสนอแนะ	162
	บรรณานุกรม.....	163
บทที่ 5	การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	165
	<i>โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช และ เทียนสว่าง ชรรวมวิษ</i>	
5.1	ปัญหาของระบบจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในประเทศไทย	165
5.2	แนวคิดเรื่องการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	166
5.3	กรณีศึกษาการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย	175
5.4	การประมาณการผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ.....	187
5.5	สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	191
	บรรณานุกรม.....	192
บทที่ 6	การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ	193
	<i>โดย อติศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา อภิวัฒน์ รัตนวราหะ และ โสภณ ชมชาญ</i>	
6.1	คำนำ.....	193
6.2	กรณีศึกษาการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ.....	194
6.3	กรณีศึกษาการใช้สิทธิพลเข้าครอบครองมรดกของชาติ.....	224
6.4	มูลค่าที่ดินและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ :	
	กรณีศึกษาสนามบินสุวรรณภูมิ	268
	บรรณานุกรม.....	297

บทที่ 7	ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทหลักทรัพย์	303
	<i>โดย สฤณี อาชวานันทกุล</i>	
7.1	บทนำ.....	303
7.2	อิทธิพลของบริษัทหลักทรัพย์ในตลาด.....	309
7.3	อิทธิพลของบริษัทหลักทรัพย์ในโครงสร้างการบริหารจัดการ ตลาด.....	318
7.4	ผลการประเมินค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทหลักทรัพย์.....	321
7.5	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและบทสรุป.....	322
	บรรณานุกรม.....	323
บทที่ 8	ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์	327
	<i>โดย สฤณี อาชวานันทกุล</i>	
8.1	บทนำ.....	327
8.2	ลักษณะค่าเช่าและขั้นตอนการดำเนินการของ ก.ล.ต.	327
8.3	ประเมินค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์.....	335
8.4	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและบทสรุป.....	343
	บรรณานุกรม.....	346
บทที่ 9	ความได้เปรียบตลาดของผู้บริหารในธุรกรรมหลักทรัพย์ของบริษัทตนเอง	381
	<i>โดย พอล แข่งเพ็ญแข</i>	
9.1	บทนำ.....	381
9.2	ข้อมูล.....	384
9.3	วิธีการศึกษา.....	385
9.4	วิเคราะห์ผลการศึกษา.....	387
9.5	ผลสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย.....	393
	บรรณานุกรม.....	393
ตอนที่ 3	มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม	
บทที่ 10	การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีทางตรงกับภาระของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล	395
	<i>โดย วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ อมรเทพ จาวะลา</i>	
10.1	การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีและภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา.....	395
10.2	MARGINAL COST OF PUBLIC FUNDS สำหรับภาษีรายได้บุคคลธรรมดา.....	413
10.3	การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีและภาระภาษีเงินได้นิติบุคคล.....	428
	บรรณานุกรม.....	434
	ภาคผนวก.....	436

บทที่ 11	การกระจายของภาระภาษีทางอ้อม	439
	<i>โดย ชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์</i>	
11.1	บทนำ.....	439
11.2	ภาพรวมโครงสร้างรายได้จากภาษีอากรของรัฐบาลไทย.....	440
11.3	การกระจายภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม.....	447
11.4	ภาษีศุลกากร	465
11.5	ภาษีสรรพสามิต.....	479
11.6	สรุปและข้อเสนอแนะ	492
	บรรณานุกรม.....	502
บทที่ 12	มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม : การขยายฐานภาษี	505
	<i>โดย สมชัย จิตสุชน และ จิราภรณ์ แผลงประพันธ์</i>	
12.1	บทนำ.....	505
12.2	โครงสร้างภาษีของไทย	506
12.3	ความหมายทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงของฐานภาษีในไทย.....	510
12.4	การประเมินความเสมอภาคของฐานภาษีไทย	515
12.5	สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	531
	บรรณานุกรม.....	535
บทที่ 13	การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญ ของภาครัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ	539
	<i>โดย วิโรจน์ วัฒนอง และ สุเมธ องกิตติกุล</i>	
13.1	การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS) จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐ	539
13.2	การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS) จากโครงการด้านสาธารณสุข.....	542
13.3	การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS) จากโครงการด้าน การศึกษา	568
13.4	การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากรายจ่ายของรัฐ ในด้านการคมนาคมและการขนส่ง	585
13.5	สรุปและข้อเสนอแนะ	595
	บรรณานุกรม.....	597
	ภาคผนวก.....	598

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1	สินทรัพย์และผลตอบแทนของตระกูลที่ได้รับสัมปทาน จำแนกตามกลุ่มที่ลงเลือกตั้งกับไม่ลงเลือกตั้ง 10
ตารางที่ 1.2	เหตุผลและผลลัพธ์ที่แท้จริงการแทรกแซงตลาดของรัฐ 20
ตารางที่ 1.3	ผลตอบแทนส่วนเกินจากนโยบายรัฐบาลบางนโยบาย 21
ตารางที่ 1.4	ความเชื่อมโยงของโครงการย่อยเรื่องแผนที่ค่าเช่า 5 โครงการย่อย 22
ตารางที่ 2.1	รายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์..... 49
ตารางที่ 2.2	รายได้ของบริษัทที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า..... 51
ตารางที่ 2.3	รายชื่อบริษัทจดทะเบียนที่มีรายได้สูงสุดในปี พ.ศ. 2551 53
ตารางที่ 2.4	สถิติการร้องเรียนกรณีการละเมิด พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในช่วงปี พ.ศ. 2542-ตุลาคม พ.ศ. 2552 56
ตารางที่ 2.5	กรณีร้องเรียนพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม 56
ตารางที่ 2.6	ลักษณะของพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันของธุรกิจไทย 61
ตารางที่ 2.7	ผลการประมาณค่าของแบบจำลอง CAGR 64
ตารางที่ 2.8	การผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ..... 68
ตารางที่ 3.1	ราคาจำหน่าย ราคาตลาด และปริมาณจำหน่ายของสินค้าเกษตร 82
ตารางที่ 3.2	รายรับ รายจ่าย ขาดทุน และความสูญเสียของสวัสดิการ 88
ตารางที่ 3.3	ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของสินค้าเกษตรที่มีการแทรกแซง 92
ตารางที่ 3.4	ชวานาในโครงการจำหน่ายและมูลค่าเทียบกับชวานาทั้งหมดและผลผลิตข้าว จำแนกตามปริมาณผลผลิตต่อคนจน (หรือมูลค่าจำหน่ายต่อคน) 95
ตารางที่ 3.5 (ก)	จำนวนครัวเรือนปลูกข้าวเกินบริ โภคจำแนกตามอันดับชั้นรายได้ ปี 2549 97
ตารางที่ 3.5 (ข)	จำนวนครัวเรือนปลูกข้าวเกินบริ โภคจำแนกตามอันดับชั้นรายได้ ปี 2550 97
ตารางที่ 3.6	จำนวนเกษตรกรตามชั้นปริมาณผลผลิตมันสำปะหลัง โดยแบ่งชั้นตามปริมาณมันสำปะหลังที่เข้าโครงการจำหน่าย ปี 2551/52 99
ตารางที่ 3.7	สัดส่วนการประมูลของผู้ประมูลรายใหญ่ 100
ตารางที่ 3.8	การเปลี่ยนแปลงวงเงินกู้ต่อราย และการขยายระยะเวลาจำหน่าย 103
ตารางที่ 3.9	กิจกรรมการวิ่งเต้นและแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินและการทุจริต 104
ตารางที่ 4.1	สรุปเนื้อหาของสัญญาสัมปทาน และการแก้ไขที่สำคัญ 137
ตารางที่ 4.2	ตัวอย่างผลตอบแทนส่วนเกินจากการแก้ไขสัญญาหรือการหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าสัมปทาน 156
ตารางที่ 4.3	เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปปรับตำแหน่งกรรมการของบริษัทที่รับสัมปทานจากหน่วยงานของตน หรือบริษัทอื่นในเครือเดียวกันเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว 159

ตารางที่ 5.1	จำนวนเรื่องที่ สดง. ตรวจสอบความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ปี 2551).....	166
ตารางที่ 5.2	สรุปตัวอย่างความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นกรณีศึกษา.....	186
ตารางที่ 5.3	ระดับความโปร่งใสในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในกลุ่มตัวอย่าง	190
ตารางที่ 6. 1	อัตราส่วนของคน : ที่ดิน	220
ตารางที่ 6.2	สรุปผู้มีอิทธิพลที่เข้ามาครอบครองมรดกของชาติจากข้อมูลแหล่งต่างๆ	231
ตารางที่ 6.3 (ก)	จำนวนนักท่องเที่ยวเกาะสมุย ปี 2547-2551	257
ตารางที่ 6.3 (ข)	จำนวนห้องพักในเกาะสมุย	257
ตารางที่ 6.4	ลำดับเหตุการณ์สำคัญในการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ	280
ตารางที่ 6.5	โครงการลงทุนด้าน โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่สุวรรณภูมิมหานคร	284
ตารางที่ 7.1	การซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทหลักทรัพย์ในพอร์ตตัวเองและพอร์ตลูกค้า ปี 2550-2551.....	310
ตารางที่ 7.2	ความเร็วในการซื้อขายหลักทรัพย์ (Turnover Velocity) ในตลาดหลักทรัพย์เอเชีย ปี 2007	313
ตารางที่ 7.3	รายได้จากการให้บริการและค่าใช้จ่ายของบริษัทหลักทรัพย์ เปรียบเทียบระหว่าง บริษัทหลักทรัพย์ใน ตลท. กับค่าเฉลี่ยของบริษัทหลักทรัพย์ทั่วโลก.....	316
ตารางที่ 7.4	รายได้จากการให้บริการและค่าใช้จ่ายของบริษัทหลักทรัพย์ เปรียบเทียบระหว่าง บริษัทหลักทรัพย์ใน ตลท. กับค่าเฉลี่ยของบริษัทหลักทรัพย์ทั่วโลก ปี 2007	317
ตารางที่ 8.1	โอกาสในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดหลักทรัพย์ ฐานความผิด และมูลค่าความเสียหายที่ต้องชดใช้ตามกฎหมาย	328
ตารางที่ 8.2	ค่าปรับในฐานความผิดที่มีโอกาสสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ, 2542-2552	335
ตารางที่ 8.3	สรุปผลการดำเนินการทางบริหารและอาญาของ ก.ล.ต., 2543-2552	336
ตารางที่ 8.4	กรณีละเมิด พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ ที่คณะกรรมการเปรียบเทียบสั่งปรับเกิน 1 ล้านบาท, 2544-2552.....	339
ตารางที่ 8.5	ผู้กระทำผิด ฐานความผิด และค่าปรับ กรณีที่คณะกรรมการเปรียบเทียบ สั่งปรับเกิน 1 ล้านบาท เรียงตามมูลค่าของค่าปรับ, 2544-2552.....	339
ตารางที่ 8.6	กรณีทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ที่พนักงานสอบสวนหรืออัยการสั่งไม่ฟ้อง ศาลสั่งยกฟ้อง หรือหมดอายุความ	341
ตารางที่ 8.7	เปรียบเทียบบทลงโทษกรณีเผยแพร่สารสนเทศเท็จหรือหลอกลวงนักลงทุน	345
ตารางที่ 9.1	ข้อมูลธุรกรรมหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม	385
ตารางที่ 9.2	ข้อมูลธุรกรรมหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท	385
ตารางที่ 9.3	กำไรการค้าหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม.....	389
ตารางที่ 9.4	กำไรการค้าหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท	389

ตารางที่ 10.1	การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2529-2551	398
ตารางที่ 10.2	การเปลี่ยนแปลงมาตรการลดหย่อนภาษี 2533-2551	399
ตารางที่ 10.3	การกระจายรายได้ และภาระภาษี ต่อหัว ตามลักษณะกลุ่มคนต่างๆ ในประเทศไทย ปี 2543 2545 2547 และ 2550	404
ตารางที่ 10.4	รายได้และผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 90 ปีพ.ศ. 2551	423
ตารางที่ 10.5	SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 กรณีนี้หนักเท่ากัน	424
ตารางที่ 10.6	SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 กรณีให้น้ำหนักคนรายได้ต่ำมากกว่าคนรายได้สูง	425
ตารางที่ 10.7	รายได้และผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 91 ปี พ.ศ. 2551	426
ตารางที่ 10.8	SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91 กรณีนี้หนักเท่ากัน	427
ตารางที่ 10.9	SMCF ภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91 กรณีให้น้ำหนักคนรายได้ต่ำมากกว่าคนรายได้สูง	427
ตารางที่ 10.10	ผู้มีรายได้สูงที่ได้รับการยกเว้นภาษีในสองอัตราแรกในปี พ.ศ. 2551	428
ตารางที่ 10.11	อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ประเมินจากกำไรสุทธิของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล	430
ตารางที่ 10.12	การคำนวณภาษีนิติบุคคลตามภ.ง.ด 50 รอบระยะเวลาบัญชีปี 2552	431
ตารางที่ 11.1	ผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภทรายได้	444
ตารางที่ 11.2	เปรียบเทียบอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บในประเทศต่างๆ	448
ตารางที่ 11.3	สัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	454
ตารางที่ 11.4	สัดส่วนการใช้จ่ายของครัวเรือนจำแนกตามหมวดสินค้า เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่ รวยสุดและกลุ่มครัวเรือนที่จนสุด	455
ตารางที่ 11.5	สัดส่วนภาระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือน เรียงตามรายได้	456
ตารางที่ 11.6	อัตราการเปลี่ยนแปลงของการบริโภคในกรณีที่ภาษีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10	459
ตารางที่ 11.7	อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง จำแนกตามรหัส ISIC	460
ตารางที่ 11.8	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานต่อราคา	462
ตารางที่ 11.9	ภาระภาษีมูลค่าเพิ่มของผู้ผลิต ผู้บริโภค และภาระส่วนเกิน	463
ตารางที่ 11.10	มูลค่าการจัดเก็บภาษีและค่านิยามมูลค่าเพิ่มโดยเฉลี่ย	464
ตารางที่ 11.11	อัตราอากรขาเข้าที่แท้จริง	466
ตารางที่ 11.12	สัดส่วนภาระภาษีนำเข้าต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	472
ตารางที่ 11.13	สัดส่วนภาระภาษีนำเข้าต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้	473
ตารางที่ 11.14	จำนวนรายการภาษีแบ่งตามช่วงอัตราอากรขาเข้า	475
ตารางที่ 11.15	มูลค่านำเข้าของสินค้าที่ได้รับและไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร	477

ตารางที่ 11.16	มูลค่านำเข้าและมูลค่าภาษีที่ได้รับยกเว้นตามสิทธิประโยชน์ของ BOI	477
ตารางที่ 11.17	จำนวนรายที่ถูกจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากร (ปีงบประมาณ 2547-2551)	479
ตารางที่ 11.18	มูลค่าการจับกุมการลักลอบหนีศุลกากรและหลีกเลี่ยงภาษีอากร (ปีงบประมาณ 2547-2551).....	479
ตารางที่ 11.19	อัตราภาษีที่แท้จริงของสินค้าประเภทสุรา.....	481
ตารางที่ 11.20	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค.....	483
ตารางที่ 11.21	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้.....	483
ตารางที่ 11.22	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค.....	485
ตารางที่ 11.23	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตยาสูบต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้.....	485
ตารางที่ 11.24	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์น้ำมันต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค.....	486
ตารางที่ 11.25	สัดส่วนภาระภาษีสรรพสามิตผลิตภัณฑ์น้ำมันต่อรายได้ ในปี 2547 และ 2550 จำแนกตามกลุ่มของครัวเรือนเรียงตามรายได้.....	486
ตารางที่ 11.26	ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทานต่อราคาในการศึกษาภาระภาษีสรรพสามิต	489
ตารางที่ 11.27	ภาระภาษีสรรพสามิตของผู้ผลิต ผู้บริโภค และภาระส่วนเกิน	490
ตารางที่ 11.28	สุราชนิดเดียวกันแต่จัดประเภทให้ต่างกัน.....	491
ตารางที่ 12.1	รายได้รัฐบาลกลาง ปีงบประมาณ 2549-2552.....	507
ตารางที่ 12.2	โครงสร้างรายได้รัฐบาลกลาง ปีงบประมาณ 2549-2552.....	508
ตารางที่ 12.3	ความผันผวนของรายได้ภาษี ปี 2537-2552.....	510
ตารางที่ 12.4	มูลค่าฐานภาษีด้านรายได้.....	511
ตารางที่ 12.5	มูลค่าฐานภาษีด้านรายจ่าย.....	512
ตารางที่ 12.6	มูลค่าด้านสินทรัพย์ของครัวเรือนไทย ปี 2549 2550 และ 2552	514
ตารางที่ 12.7	มูลค่าสินทรัพย์ภาคธุรกิจ (เฉพาะบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์).....	514
ตารางที่ 12.8	จำนวน รายได้เฉลี่ย รายจ่ายเฉลี่ย มูลค่าทรัพย์สิน ของผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษี	517
ตารางที่ 12.9	ประมาณการจำนวนผู้ควรเสียภาษี ปี 2550	520
ตารางที่ 12.10	ตัวอย่างการประมาณการจำนวนผู้ตรวจสอบและต้องเสียภาษี	521
ตารางที่ 12.11	ประมาณการจำนวนครัวเรือนตามการเสียภาษี	522
ตารางที่ 12.12	รายได้เฉลี่ยครัวเรือน (บาท/คน/ปี) แยกตามการเสียภาษี.....	522
ตารางที่ 12.13	จำนวนครัวเรือนแยกตามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนและการเสียภาษี	523

ตารางที่ 12.14	จำนวนครัวเรือนแยกตามระดับการศึกษา อายุเฉลี่ย สถานะการทำงานของหัวหน้าครัวเรือน และการเสียภาษี	524
ตารางที่ 12.15	เปรียบเทียบจำนวนภาษีที่จ่ายจริงและที่ควรจ่าย	525
ตารางที่ 12.16	อายุเฉลี่ยของหัวหน้าครัวเรือนผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี	529
ตารางที่ 12.17	แหล่งรายได้หลักของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี	529
ตารางที่ 12.18	มูลค่าทรัพย์สินของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีและผู้เสียภาษีใน 5 ชั้นภาษี	529
ตารางที่ 12.19	แหล่งรายได้หลักของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีที่มั่งคั่งและยังไม่เกษียณเทียบกับผู้เสียภาษี ในชั้นที่ 1 ที่ไม่มั่งคั่งเท่า.....	530
ตารางที่ 12.20	มูลค่าทรัพย์สินของครอบครัวผู้ไม่เสียภาษีที่มั่งคั่งและยังไม่เกษียณเทียบกับผู้เสียภาษี ในชั้นที่ 1 ที่ไม่มั่งคั่งเท่า.....	531
ตารางที่ 12.21	จำนวนผู้ประกันสังคม	533
ตารางที่ 12.22	ค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนส่วนตัว หักจากรายได้พึงประเมิน	534
ตารางที่ 13.1	จำนวนครั้งการใช้บริการโดยใช้สิทธิ์ของผู้ป่วยนอกที่สถานพยาบาล จำแนกตามประเภทสิทธิ์สวัสดิการรักษายาบาลและสถานพยาบาล	546
ตารางที่ 13.2	อัตราการใช้บริการโดยใช้สิทธิ์ของผู้ป่วยนอก จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและช่วงชั้นรายได้.....	549
ตารางที่ 13.3	อัตราการใช้บริการโดยใช้สิทธิ์ของผู้ป่วยนอก จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและช่วงชั้นรายได้.....	551
ตารางที่ 13.4	อัตราการใช้บริการโดยใช้สิทธิ์ของผู้ป่วยใน จำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาลและตามชั้นรายได้.....	553
ตารางที่ 13.5	อัตราเบิกจ่ายค่ายาจากโครงการสวัสดิการข้าราชการ ที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง	558
ตารางที่ 13.6	ต้นทุนผู้ป่วยนอกต่อครั้ง (เฉลี่ยรวมงบประมาณป้องกัน) ของ โรงพยาบาลในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข	561
ตารางที่ 13.7	ต้นทุนผู้ป่วยในต่อครั้งของการเข้านอนโรงพยาบาลครั้ง (เฉลี่ยรวมงบประมาณป้องกัน) ของโรงพยาบาลในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข	561
ตารางที่ 13.8	ต้นทุนของสถานีอนามัย กรณีที่คิดเฉพาะการรักษาและกรณีที่เฉลี่ยรวมต้นทุน ดำเนินงานส่งเสริมป้องกันเข้ามาด้วย	562
ตารางที่ 13.9	มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยนอก	563
ตารางที่ 13.10	สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยนอก	563
ตารางที่ 13.11	มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการของผู้ป่วยใน	564
ตารางที่ 13.12	สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยใน	565

ตารางที่ 13.13	มูลค่าการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการ ของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน.....	566
ตารางที่ 13.14	สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้และประเภทสวัสดิการต่อ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดของผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน	566
ตารางที่ 13.15	อัตราเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนรายบุคคลทั่วไป.....	572
ตารางที่ 13.16	ประเภทผลผลิต/โครงการ ที่เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณ ปี 2551.....	573
ตารางที่ 13.17	อัตราการอุดหนุนของรัฐต่อสำหรับการศึกษาในระดับต่างๆ (อัตราที่ใช้ในการคำนวณ Benefit Incidence)	574
ตารางที่ 13.18	การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1.....	575
ตารางที่ 13.19	สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษาในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนั้นๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 1	577
ตารางที่ 13.20	การกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา จำแนกตามประเภทสถานศึกษา ภาคและช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2.....	580
ตารางที่ 13.21	สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์ทางการศึกษา ในแต่ละระดับต่อผลประโยชน์รวมในภาคนั้นๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้—แบบที่ 2	582
ตารางที่ 13.22	งบประมาณที่ได้รับจัดสรรของกระทรวงคมนาคม.....	588
ตารางที่ 13.23	ระยะทางของถนนในประเทศแบ่งตามหน่วยงานรับผิดชอบ	588
ตารางที่ 13.24	ระยะทางของถนนแบ่งตามภูมิภาค	589
ตารางที่ 13.25	ปริมาณการจราจรแยกตามภูมิภาค ปี 2549 (ล้าน คัน-กิโลเมตร).....	589
ตารางที่ 13.26	ผลประโยชน์การสุทธิ (กำไร หรือ ขาดทุน) ของรัฐวิสาหกิจในกำกับของ กระทรวงคมนาคม ปี 2545-2550.....	590
ตารางที่ 13.27	ภาพรวมรายจ่ายของประชาชนและรายจ่ายภาครัฐในระบบขนส่งทางถนนและรถไฟ ปี 2549 แบ่งตามภูมิภาค	591
ตารางที่ 13.28	สัดส่วนการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล	592

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 1.1	การกระจายรายได้และทรัพย์สิน	2
รูปที่ 1.2	การกระจุกตัวของทรัพย์สินและอำนาจการเมือง.....	3
รูปที่ 1.3	สัดส่วนคนรวยสุดต่อคนจนสุด และค่าสัมประสิทธิ์ Gini.....	4
รูปที่ 1.4	ความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย : ความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ.....	9
รูปที่ 1.5-ก	“หุ้นของ “ธุรกิจของเจ้าสัวชนกิจการเมือง” ให้ผลตอบแทนสูงกว่าธุรกิจของ “เจ้าสัวนอกรัฐ”	11
รูปที่ 1.5-ข	ส่วนแบ่งตลาดของเจ้าสัวชนกิจการเมืองเพิ่มขึ้นเจ้าสัวนอกรัฐมีส่วนแบ่งลดลง.....	11
รูปที่ 1.6	ทางเลือกเศรษฐกิจการเมือง 4 ทาง	13
รูปที่ 1.7	แนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	18
รูปที่ 1.8	ภาพรวมโครงสร้างภาษี (% GDP).....	27
รูปที่ 1.9	กระบวนการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ.....	30
รูปที่ 2.1	เส้นโค้งลอเรนซ์และการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนิ.....	45
รูปที่ 2.2	เส้นโค้งลอเรนซ์คำนวณจากรายได้ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์.....	47
รูปที่ 2.3	ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชน นักการเมืองและคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า.....	66
รูปที่ 3.1 (ก)	การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจำนำกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกหอมมะลิ.....	79
รูปที่ 3.1 (ข)	การเปรียบเทียบระหว่างราคารับจำนำกับราคาตลาดสำหรับข้าวเปลือกเจ้า	79
รูปที่ 3.2 (ก)	ปริมาณจำนำ และสัดส่วนข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการจำนำ ข้าวเปลือกนาปี.....	80
รูปที่ 3.2 (ข)	ปริมาณจำนำ และสัดส่วนข้าวเปลือกที่เข้าสู่โครงการจำนำ ข้าวเปลือกนาปรัง.....	80
รูปที่ 3.3	ต้นทุนและภาระขาดทุนจากการแทรกแซง (ล้านบาท/ปี)	90
รูปที่ 3.4	ชวานาในโครงการจำนำและมูลค่าเทียบกับชวานาทั้งหมดและผลผลิตข้าว จำแนกตามปริมาณผลผลิตต่อคนจน (หรือมูลค่าจำนำต่อคน)	94
รูปที่ 3.5	มูลค่าข้าวส่วนเกินที่เหลือขายของครัวเรือนที่ปลูกข้าวเกินบริโภค	98
รูปที่ 4.1	สัมปทาน การให้บริการโดยรัฐ และการให้บริการโดยเอกชน.....	132
รูปที่ 6.1	บ้านพักที่มีปัญหาว่าอยู่ในหรือนอกเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ	199
รูปที่ 6.2	บ้านพักริมอ่างเก็บน้ำเขื่อนศรีนครินทร์	199
รูปที่ 6.3	รีสอร์ทและบ้านพักในบริเวณเขายายเที่ยง	201
รูปที่ 6.4	รีสอร์ทในเขตอำเภอวังน้ำเขียว.....	203
รูปที่ 6.5	อาคารพาณิชย์ริมทางหลวงแผ่นดินสาย 304 ในเขตอำเภอวังน้ำเขียว	203
รูปที่ 6.6	ชุมชนในท้องที่อำเภอพัฒนานิคมจังหวัดลพบุรี.....	205
รูปที่ 6.7	โรงงานอุตสาหกรรมในนิคมสร้างตนเองลพบุรี อำเภอนานิคม จังหวัดลพบุรี	205
รูปที่ 6.8	ที่ทำการเทศบาล ตำบล โคกตูม อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี.....	206

รูปที่ 6.9	บ้านจัดสรรในนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี	206
รูปที่ 6.10	โครงการบ้านจัดสรรในนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี	207
รูปที่ 6.11	โรงงานอุตสาหกรรมริมถนนพหลโยธินในเขตนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาทสระบุรี	207
รูปที่ 6.12	สาเหตุของการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ กรณีจังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ	212
รูปที่ 6.13	การประกาศขายที่ดินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง	213
รูปที่ 6.14	รีสอร์ทในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง	213
รูปที่ 6.15	รีสอร์ทในนิคมสร้างตนเองลำตะคอง.....	214
รูปที่ 6.16	สนามกอล์ฟในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง	214
รูปที่ 6.17	บ้านของสมาชิกนิคมสร้างตนเองลำตะคองดั้งเดิมที่ยังอยู่ในพื้นที่	215
รูปที่ 6.18	ความเสียหายจากอุทกภัยและดินถล่มจังหวัดอุตรดิตถ์ พ.ศ. 2549	234
รูปที่ 6.19	การใช้ที่ดินในพื้นที่สูงชันในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย	234
รูปที่ 6.20	การปลูกข้าวไร่ในพื้นที่สูงชันในท้องที่ อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน	235
รูปที่ 6.21	การปลูกพืชบนพื้นที่สูงชัน บริเวณต้นน้ำแม่ลาว อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย	235
รูปที่ 6.22	การปลูกพืชบนพื้นที่สูงชัน บริเวณต้นน้ำแม่ลาว อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย	236
รูปที่ 6.23	รีสอร์ทบนดอยในเขตอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย.....	236
รูปที่ 6.24	บ้านพักที่กำลังก่อสร้างบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย.....	237
รูปที่ 6.25	บ้านพักบนพื้นที่ภูเขา อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย	237
รูปที่ 6.26	การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย.....	238
รูปที่ 6.27	การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย.....	238
รูปที่ 6.28	การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย.....	239
รูปที่ 6.29	แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1).....	246
รูปที่ 6.30	สวนปาล์มน้ำมันในพื้นที่ๆ ได้มาโดยการอ้างหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการออกเอกสารสิทธิ์ ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี	248
รูปที่ 6.31	การสร้างที่พักบนพื้นที่เขาและชายหาดของรีสอร์ทขนาดใหญ่ เกาะลันตา จังหวัดกระบี่.....	251
รูปที่ 6.32	การประกาศประมูลที่ดิน 2 แปลง บนเกาะราชาใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต.....	251
รูปที่ 6.33	รายละเอียดประกอบการประมูลขายที่ดินบนเกาะราชาใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต	252
รูปที่ 6.34	การครอบครองที่ดินบนพื้นที่ภูเขา ในเขตจังหวัดภูเก็ต.....	252
รูปที่ 6.35	เกาะเต่า.....	253
รูปที่ 6.36	ทิวทัศน์ที่สวยงามของเกาะเต่า	254
รูปที่ 6.37	ป้ายโฆษณาโครงการขายบ้านและที่ดินบนเกาะเต่า.....	255
รูปที่ 6.38	ทิวทัศน์บนเกาะเต่า.....	255
รูปที่ 6.39	รีสอร์ทบนชายหาด.....	258
รูปที่ 6.40	บ้านพักที่สร้างขายชาวต่างชาติบนภูเขา	259

รูปที่ 6.41	การก่อสร้างอาคารบนภูเขา	259
รูปที่ 6.42	ชายหาดที่เต็มไปด้วยรีสอร์ทและโรงแรม	263
รูปที่ 6.43	การบุกรุกที่ทะเลที่บ้านบางเบ้า.....	264
รูปที่ 6.44	การก่อสร้างอาคารบนภูเขา	264
รูปที่ 6.45	บ่อกักน้ำเสียจากโรงแรมบริเวณชายหาด	265
รูปที่ 6.46	ราษฎรดั้งเดิมที่ต้องการเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน	265
รูปที่ 6.47	การขยายตัวของกิจการ โรงแรมบนชายหาด.....	266
รูปที่ 6.48	ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองระดับชาติ และกลุ่มทุนระดับชาติ ในการเข้าครอบครองมรดกของชาติ	267
รูปที่ 6.49	ที่ตั้งสนามบินสุวรรณภูมิและ โครงข่ายถนนสำคัญในพื้นที่รอบสนามบิน	282
รูปที่ 6.50	ขอบเขตพื้นที่สุวรรณภูมิมหานคร	283
รูปที่ 7.1	ปริมาณทุนข้ามชาติ (CAPITAL INFLOWS) ระหว่างปี 1980-2008 (\$ ล้านล้าน).....	305
รูปที่ 7.2	เส้นทางการส่งคำสั่งซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ A ที่ไม่เปิดเสรีตลาดและ ไม่เปิดเสรีตัวแทน	307
รูปที่ 7.3	เส้นทางการส่งคำสั่งซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ B ที่เปิดเสรีตลาดและเปิดเสรีตัวแทน.....	307
รูปที่ 7.4	ค่าเฉลี่ยความผันผวนของดัชนีตลาดหลักทรัพย์ในช่วง 90 วัน (Average 90-day volatility of historical closing prices) ระหว่างปี 2005-2007	314
รูปที่ 7.5	ต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อมของนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ไทย เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ฮ่องกง ออสเตรเลีย และไต้หวัน (BASIS POINT หรือ 1/100 ของ 1 เปอร์เซ็นต์) ปี 2006	315
รูปที่ 7.6	อัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้ของ ตลท. เปรียบเทียบกับตลาดหลักทรัพย์อื่นในภูมิภาค ปี 2006.....	318
รูปที่ 7.7	โครงสร้างอำนาจในการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์.....	320
รูปที่ 7.8	ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของตลาดหลักทรัพย์	323
รูปที่ 8.1	ขั้นตอนการตรวจสอบและการพิจารณาคำวินิจฉัยของ ก.ล.ต.	334
รูปที่ 8.2	ค่าปรับกรณีใช้ข้อมูลภายในและสร้างราคาหุ้น vs. มูลค่าการซื้อขายเฉลี่ยต่อวัน, 2543-2552	337
รูปที่ 9.1	กำไรการค้าและมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม.....	390
รูปที่ 9.2	กำไรการค้าและมูลค่าการขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม	390
รูปที่ 9.3	กำไรการค้าและมูลค่าธุรกรรมหลักทรัพย์รวมของผู้บริหาร ระดับรายธุรกรรม	391
รูปที่ 9.4	กำไรการค้าและมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท.....	391
รูปที่ 9.5	กำไรการค้าและมูลค่าการขายหลักทรัพย์บริษัทตนเองของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท.....	392
รูปที่ 9.6	กำไรการค้าและมูลค่าธุรกรรมซื้อ/ขายหลักทรัพย์ของผู้บริหาร ระดับรายบริษัท	392
รูปที่ 10.1	อัตรากำไรแยกตามชั้นรายได้.....	403
รูปที่ 10.2	อัตรากำไรแยกตามภูมิภาค.....	407
รูปที่ 10.3	อัตรากำไรแยกตามสภาพการทำงาน	408
รูปที่ 10.4	อัตรากำไรแยกตามประเภทอุตสาหกรรม.....	409

รูปที่ 10.5	อัตราภาษีแยกตามเขตเมือง.....	410
รูปที่ 10.6	อัตราภาษีแยกตามระดับการศึกษา	411
รูปที่ 10.7	อัตราภาษีแยกตามอายุ.....	411
รูปที่ 10.8	อัตราภาษีของไทยเปรียบเทียบกับบางประเทศ	415
รูปที่ 10.9	การหักค่าลดหย่อนของผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 90	416
รูปที่ 10.10	การหักค่าลดหย่อนของผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 91	416
รูปที่ 10.11	ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปี พ.ศ. 2547	417
รูปที่ 10.12	ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2548	417
รูปที่ 10.13	ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2549	418
รูปที่ 10.14	ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2550	418
รูปที่ 10.15	ส่วนแบ่งรายได้ก่อนและหลังหักภาษีสำหรับปีพ.ศ. 2551	418
รูปที่ 10.16	RSAI สำหรับผู้เสียภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90.....	419
รูปที่ 10.17	RSAI สำหรับผู้เสียภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91.....	419
รูปที่ 10.18	LORENZE CURVE ของ RSA.....	420
รูปที่ 10.19	RSAG สำหรับผู้เสียรายได้ ภ.ง.ด. 90	420
รูปที่ 10.20	RSAG สำหรับผู้เสียรายได้ ภ.ง.ด. 91	421
รูปที่ 10.21	สัดส่วนภาษีนิติบุคคลต่อเงินได้	432
รูปที่ 10.22	สัดส่วนภาษีนิติบุคคลต่อเงินได้	433
รูปที่ 10.23	สัดส่วนภาษีนิติบุคคลต่อเงินได้	433
รูปที่ 11.1	สัดส่วนรายได้ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมต่อ GDP	446
รูปที่ 11.2	รายได้ภาษีทางอ้อมประเภทต่างๆ	446
รูปที่ 11.3	อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง	450
รูปที่ 11.4	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีมูลค่าเพิ่ม (ปี 2547)	457
รูปที่ 11.5	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีมูลค่าเพิ่ม (ปี 2550)	457
รูปที่ 11.6	อัตราอากรขาเข้าที่แท้จริง จำแนกตามมูลค่านำเข้าของผู้ประกอบการ	469
รูปที่ 11.7	สัดส่วนรายได้ภาษีประเภทต่างๆ ต่อภาษีทางอ้อมทั้งหมด	470
รูปที่ 11.8	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีนำเข้า (ปี 2547)	474
รูปที่ 11.9	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีนำเข้า (ปี 2550)	474
รูปที่ 11.10	ผลการจัดเก็บรายได้ภาษีสรรพสามิต	481
รูปที่ 11.11	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีสรรพสามิต (ปี 2547).....	487
รูปที่ 11.12	การเปรียบเทียบ Lorenz curve และ Concentration curve ของภาษีสรรพสามิต (ปี 2550).....	488
รูปที่ 12.1	โครงสร้างภาษีของไทย ปีงบประมาณ 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ).....	508
รูปที่ 12.2	โครงสร้างภาษีทางตรง ปี 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ).....	509

รูปที่ 12.3	โครงสร้างภาษีทางอ้อม ปี 2537-2552 (ร้อยละของรายได้ประชาชาติ).....	509
รูปที่ 12.4	ความผันผวนของรายได้ภาษี ปี 2537-2552.....	510
รูปที่ 12.5	โครงสร้างของฐานภาษีด้านรายได้ รายจ่าย และการค้าระหว่างประเทศปี 2536-2551	513
รูปที่ 12.6	อัตรากำไรเฉลี่ยแยกตามฐานภาษี 2536-2552.....	513
รูปที่ 12.7	โครงสร้างฐานภาษี ปี 2552.....	515
รูปที่ 12.8	สัดส่วนผู้เสียภาษีแยกเป็น 10 ชั้นฐานะทางเศรษฐกิจที่กำหนดด้วยสามฐานภาษี ปี 2550	517
รูปที่ 12.9	รายได้เฉลี่ยแยกตามกลุ่มครัวเรือนที่เสียภาษีในระดับต่าง ๆ.....	518
รูปที่ 12.10	รายจ่ายเฉลี่ยแยกตามกลุ่มครัวเรือนที่เสียภาษีในระดับต่าง ๆ	518
รูปที่ 12.11	จำนวนผู้เสียภาษีและสัดส่วนผู้เสียภาษีต่อกำลังแรงงานทั้งหมด	519
รูปที่ 12.12	อัตรากำไรมูลค่าเพิ่มที่แท้จริง (หน่วย: ร้อยละ).....	527
รูปที่ 12.13	เปรียบเทียบมูลค่าทรัพย์สินแยกตามระดับความมั่งคั่ง ระหว่างครัวเรือนไม่เสียภาษีกับ ครัวเรือนที่เสียภาษีน้อยที่สุด.....	528
รูปที่ 12.14	สัดส่วนครัวเรือนแยกตามอายุหัวหน้าครัวเรือน.....	530
รูปที่ 13.1	จำนวนผู้มีสวัสดิการรักษายาพยาบาลชนิดต่างๆ แบ่งตามชั้นรายได้: ข้อมูลจาก SES 2550	543
รูปที่ 13.2	จำนวนผู้มีสวัสดิการรักษายาพยาบาลประเภทต่างๆ จาก HWS 2550 (สำรวจครั้งแรก) แยกตามชั้นรายได้.....	544
รูปที่ 13.3	จำนวนประชากรจำแนกตามสวัสดิการรักษายาพยาบาลหลักที่ใช้และตามชั้นรายได้ (ข้อมูลจากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการปี 2550).....	544
รูปที่ 13.4	จำนวนการใช้สิทธิ์ผู้ป่วยนอกของผู้มีสิทธิ์กลุ่มต่างๆ	548
รูปที่ 13.5	อัตรากำไรการใช้สิทธิ์ผู้ป่วยนอกของผู้มีสิทธิ์กลุ่มต่างๆ	550
รูปที่ 13.6	จำนวนการใช้สิทธิ์ผู้ป่วยในของผู้มีสิทธิ์กลุ่มต่างๆ	552
รูปที่ 13.7	อัตรากำไรการใช้สิทธิ์ผู้ป่วยในของผู้มีสิทธิ์กลุ่มต่างๆ.....	554
รูปที่ 13.8	การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้-ผู้ป่วยนอก.....	564
รูปที่ 13.9	การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้-ผู้ป่วยใน	565
รูปที่ 13.10	การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นรายได้-ผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน	567
รูปที่ 13.11	การกระจายผลประโยชน์การใช้จ่ายด้านการศึกษา—แบบที่ 1	579
รูปที่ 13.12	การกระจายผลประโยชน์การใช้จ่ายด้านการศึกษา—แบบที่ 2.....	584
รูปที่ 13.13	รายจ่ายของภาครัฐสาขาการขนส่งแบ่งตามภูมิภาคปี 2549.....	592
รูปที่ 13.14	การกระจายผลประโยชน์ต่อประชาชน กรณีรวมรายจ่ายของ ขสมก.....	593
รูปที่ 13.15	ผลประโยชน์ของรายจ่ายภาครัฐด้านถนนต่อระบบขนส่งสาธารณะ ในภูมิภาคต่างๆ	593
รูปที่ 13.16	สัดส่วนผลประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐด้านการเดินทาง ในกลุ่มรายได้และภูมิภาคต่างๆ	594

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม”

ความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงในช่วงที่ผ่านมามีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ในด้านหนึ่งเศรษฐกิจผูกขาด เช่น ระบบสัมปทานต่างๆ ซึ่งอิงกับอำนาจรัฐ ได้ก่อให้เกิดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) มหาศาล ในอีกด้านหนึ่ง ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic inequality) ในระดับที่สูง ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศขาดสวัสดิการที่ได้รับจากการทำงาน และต้องการความช่วยเหลือจากรัฐทั้งในด้านบริการสาธารณสุข การศึกษา การเข้าถึงสินเชื่อ ฯลฯ แต่การกระจายผลประโยชน์ของบริการของรัฐยังขาดความเป็นธรรม ปัญหาดังกล่าวทำให้มีความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อลดส่วนเกินและลดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจในการปฏิรูปการเมืองรอบใหม่

โครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมทางสังคมนี้ประกอบด้วยโครงการย่อย 2 โครงการ ได้แก่ (1) การทำแผนที่และกายวิภาคของผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ และ (2) มาตรการการคลังกับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้

(1) การทำแผนที่และกายวิภาคของผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

1.1 การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างภาคธุรกิจไทยมีแนวโน้มที่จะกระจุกตัวมากขึ้นตามลำดับ จากการที่บริษัทขนาดใหญ่มีอัตราการขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าบริษัทที่มีขนาดเล็กกว่าอย่างต่อเนื่อง การขยายตัวของบริษัทขนาดใหญ่มีข้อที่ควรเป็นกังวลสามประการ ประการแรก บริษัทขนาดใหญ่จำนวนหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจผูกขาดหรืออำนาจในการกำกับดูแลที่ทำให้ได้เปรียบบริษัทคู่แข่ง ประการที่สอง บริษัทขนาดใหญ่ส่วนมากประกอบธุรกิจที่ไม่มีการค้าขายสินค้าหรือบริการข้ามประเทศ (non-traded sector) ทำให้การแข่งขันในตลาดมีจำกัด การผูกขาดตลาดจึงมีโอกาสเป็นไปได้สูงกว่าในกรณีของธุรกิจในการผลิตซึ่งมีการแข่งขันโดยตรงจากสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ นอกจากนี้ การประกอบธุรกิจที่ไม่มีการค้าระหว่างประเทศหรือมีแต่น้อย เช่น ธุรกิจพลังงาน ธุรกิจการก่อสร้าง ธุรกิจการเงิน ฯลฯ มักเกี่ยวข้องกับกฎ กติกา ของภาครัฐจำนวนมาก ทำให้บริษัทที่มีทุนขนาดใหญ่สามารถสร้างฐานทางการเมืองได้ โดยอาจให้หน่วยงานราชการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตน ประการสุดท้าย บริษัทขนาดใหญ่จำนวนหนึ่งเป็นบริษัทในเครือของกลุ่มบริษัทที่ประกอบธุรกิจที่หลากหลาย ประสบการณ์ของประเทศเกาหลีได้กับกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ที่เรียกว่า “แชโบล” และผลการสำรวจพฤติกรรมผูกขาดในภาคธุรกิจในประเทศไทยที่ผ่านมาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยชี้ตรงกันว่า กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ซึ่งมีธุรกิจที่หลากหลายและครบวงจรมีอำนาจต่อช่องทางเศรษฐกิจที่สูง ทำให้ผูกขาดได้ง่าย

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างและลักษณะของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทยนั้นเอื้อให้เกิดการผูกขาดได้ง่าย ดังนั้น การที่บริษัทเหล่านี้มีขนาดใหญ่มากขึ้นตามลำดับจึงเป็นประเด็นที่รัฐควรให้ความสำคัญในการเข้ามาดูแล

การศึกษากลไกในการป้องกันการผูกขาดของภาครัฐพบว่าการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เนื่องจากโครงสร้างของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและสำนักแข่งขันทางการค้าไม่ปลอดจากการเมืองและถูกอำนาจธุรกิจครอบงำได้ง่าย นอกจากนี้แล้ว กฎหมายดังกล่าวยังให้การยกเว้นแก่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานราชการ ซึ่งการศึกษานี้พบว่า เป็นแหล่งกำเนิดแห่งการผูกขาดในหลายกรณี ทั้งในรูปแบบของการผูกขาดเองโดยตรงหรือการอนุญาตให้เอกชนผูกขาดภายใต้ระบบสัมปทาน

หากการแข่งขันทางการค้าในภาคธุรกิจไทยยังคงดำเนินการแบบไร้กฎกติกาดีที่ผ่านมานในอดีต การกระจุกตัวในภาคธุรกิจมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นตามลำดับ สุดท้ายแล้วช่องว่างระหว่างวิสาหกิจขนาดใหญ่กับวิสาหกิจขนาดย่อมซึ่งถ่างมากจะส่งผลทำให้การกระจายตัวของรายได้ของประชากรลดลง ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมืองของประเทศ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากรัฐบาลมีความจริงจังที่จะแก้ไขปัญหการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทยอย่างจริงจัง เพื่อส่งเสริมการเกิดใหม่และการเติบโตของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประชากรจำนวนมากในประเทศ รวมทั้งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์นวัตกรรมทางธุรกิจและเทคโนโลยีแล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าให้มีความโปร่งใสมากขึ้น ปรับโครงสร้างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าให้ปลอดจากตัวแทนของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ และปรับโครงสร้างของสำนักแข่งขันทางการค้าให้เป็นองค์กรที่เป็นมืออาชีพที่มีความเป็นอิสระจากการเมืองในลักษณะที่คล้ายคลึงกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ในขณะที่เดียวกัน รัฐควรมีมาตรการในการลดการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ โดยการทบทวนอำนาจผูกขาดของรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินการเชิงพาณิชย์ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจยกเลิกการถือหุ้นในบริษัทเอกชนที่ประกอบธุรกิจประเภทเดียวกัน รวมทั้งยกเลิกสิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจได้รับการยกเว้นจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้าด้วย นอกจากนี้ เพื่อป้องกันมิให้หน่วยราชการแสวงหารายได้จากการให้สัมปทานผูกขาดแก่บริษัทเอกชน รัฐควรแปลงสัมปทานที่หน่วยราชการมีส่วนได้เสียให้เป็นรูปแบบของใบอนุญาตซึ่งหน่วยงานกลางที่ไม่มีส่วนได้เสียเป็นผู้กำกับดูแล

1.2 การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน

บทความนี้ตอบคำถาม 4 ข้อ คือ การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเกิดต้นทุนและภาระขาดทุนเท่าไรจริงหรือไม่ที่การแทรกแซงทำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายจน ถ้าไม่จริงผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการแทรกแซงตกอยู่กับใคร พฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์ (ซึ่งเรียกว่าผลตอบแทนส่วนเกินหรือ economic rent) จากการแทรกแซงเป็นอย่างไร และส่งผลต่อเศรษฐกิจและการเมืองอย่างไร

บทความนี้ศึกษาการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร 6 ชนิด ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ลำไย ยางพารา อ้อยและน้ำตาล และนมโรงเรียน การแทรกแซงสินค้า 4 ชนิดแรกใช้วิธีรับจํานําในราคาสูงกว่าตลาด และ พุงราคา การแทรกแซงอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล ใช้วิธีกำหนดราคาขั้นต่ำของน้ำตาลให้สูงกว่าราคา ตลาดโลก ส่วนนมโรงเรียนใช้มาตรการโซนนิ่ง โดยกำหนดให้โรงงานนมที่ต้องการขายนมโรงเรียนต้องซื้อ นมดิบจากเกษตรกรที่อยู่ในเขตเดียวกับโรงเรียนและโรงงานนม

นโยบายราคาสินค้าเกษตรเปลี่ยนจากการเก็บภาษีจากภาคเกษตรมาเป็นการอุดหนุนและคุ้มครอง ตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา แต่การเปลี่ยนแปลงสำคัญเกิดขึ้นในยุคของรัฐบาลทักษิณ กล่าวคือ รัฐบาลใช้ นโยบายประชานิยมควบคู่กับความพยายามควบคุมการค้าและการส่งออกสินค้าเกษตรบางชนิด เริ่มต้นจาก การขึ้นราคารับจํานําข้าว มันสำปะหลัง และลำไยให้สูงกว่าราคาตลาด การประมูลสต็อกสินค้าของรัฐก็ ปรากฏว่ามีบริษัทใหม่สามารถชนะการประมูลสต็อกเป็นจํานวนมากที่สุด และให้บริษัทเอกชนผูกขาดการ แปรรูปลำไยแห้ง นอกจากนี้ก็มีนโยบายโซนนิ่งโรงเรียน และมีมาตรการแทรกแซงอื่นๆ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เช่น โครงการวัวล้านตัว และการร่วมมือกับประเทศผู้ผลิต ยางและข้าว โครงการกล้วย เป็นต้น

การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร 4 ชนิด (ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ลำไย และยางพารา) ก่อให้เกิด ต้นทุนค่าใช้จ่ายประมาณปีละ 74,000 ล้านบาท ขาดทุนปีละ 35,000 ล้านบาท การแทรกแซงมีปัญหาวินัยการคลัง เพราะใช้วิธีกู้เงินจากสถาบันการเงินของรัฐและทยอยชำระหนี้แก่สถาบันการเงิน แต่ไม่มีการเปิดเผย รายละเอียดของการใช้จ่าย การประมูลขายสินค้าในสต็อกและภาระขาดทุนต่อสาธารณะ

การแทรกแซงสินค้า 6 ชนิดก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกิน ซึ่งเกิดจากการตั้งราคาจํานําและอัตรา ค่าจ้างแปรสภาพและค่าเช่าโกดังให้สูงกว่าราคาตลาด แต่ขายสินค้าในราคาขาดทุน มูลค่าผลตอบแทน ส่วนเกินจากการแทรกแซงสินค้า 6 ชนิดเท่ากับปีละ 31,207-40,172 ล้านบาท การแทรกแซงตลาดข้าว อ้อย และลำไยก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินมากที่สุดตามลำดับ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่พ่อค้ามากกว่า เกษตรกร เกษตรกรที่มีฐานะได้รับผลตอบแทนส่วนเกินมากกว่าเกษตรกรที่ยากจน ความเชื่อที่ว่านโยบาย แทรกแซงเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรยากจนจึงเป็นเพียง “มายาคติ” ผลประโยชน์ที่ตกแก่พ่อค้าและโรงงาน แปรรูปจะกระจุกตัวสูง โดยเฉพาะพ่อค้าส่งออก 2-4 รายแรก

เมื่อการเข้าร่วมโครงการของรัฐให้ผลประโยชน์มหาศาล เกษตรกรและพ่อค้าต่างก็นำทรัพยากรจริง มาลงทุนเพื่อให้ตนได้เข้าร่วมโครงการ ทำให้เกิดกำลังการผลิตส่วนเกินจํานวนมหาศาลในอุตสาหกรรมแปร รูป กิจกรรมที่ไม่เข้าร่วมโครงการจะไม่สามารถแข่งขันได้ บางรายจึงต้องเลิกกิจการ

แต่พฤติกรรมสำคัญ คือ การทุจริตของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ (ยกเว้นอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล) อย่งไรก็ตาม การทุจริตมิได้ทำให้รัฐบาลหยุดการแทรกแซง (ยกเว้นการงดจํานําลำไย) เพียงแต่เปลี่ยน มาตรการบางอย่างและเปลี่ยนผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ แต่การเปลี่ยนแปลงก็มีได้ ทำให้การทุจริตลดน้อยลง

ผลตอบแทนส่วนเกินจะเกิดขึ้นมิได้หากปราศจากนโยบายการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนวัตกรรมทางนโยบายที่ทำให้รัฐเป็นผู้ค้าสินค้าเกษตรรายใหญ่ที่สุด และสร้างช่องโอกาส

ให้นักธุรกิจการเมืองสามารถแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน มาตรการแทรกแซงตลาดกลายเป็นเครื่องมือตอบแทนพ่อค้าที่เป็นหัวคะแนนหรือธุรกิจของพรรคพวก ตลอดจนเป็นการสร้างฐานเสียงจากกลุ่มเกษตรกร ขณะเดียวกันผู้เสียภาษีไม่เคยรับรู้ภาระหนี้สินที่เกิดจากการแทรกแซง ดังนั้น นโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรจึงเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ที่ลงตัวกับทุกฝ่าย จนเข้าสู่สภาวะ “ดุลยภาพ”

รัฐบาลจึงควรยกเลิกการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร แต่คงไว้เฉพาะนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรยากจนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

นโยบายประกันรายได้ของรัฐบาลอภิสิทธิ์เป็นนโยบายที่เดินมาถูกทาง แต่มีจุดอ่อนบางประการที่ต้องได้รับการแก้ไข เมื่อนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรยากจนลงตัว รัฐบาลก็ไม่มีทางเลือกอื่นนอกเหนือจากและทุ่มเทพยายามเฉพาะกับนโยบายราคาสินค้าเกษตร รัฐบาลจึงควรหันมาเอาใจจริงเอาใจกับการปฏิรูปภาคการเกษตร เพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิต ลดต้นทุนการผลิตและบรรเทาผลกระทบของมลพิษการเกษตร ตลอดจนผลกระทบของภาวะโลกร้อนที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้น

1.3 ผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทาน : กรณีศึกษาสัมปทานโทรคมนาคม โทรทัศน์ การจำหน่ายสินค้าปลอดอากร และทางด่วนขั้นที่ 2

ระบบสัมปทาน (concession) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเปิดให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หรือให้บริการสาธารณะต่างๆ โดยเป็นรูปแบบที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกรณีที่รัฐเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและให้บริการแก่ประชาชนเองทั้งหมดกับการให้บริการโดยเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ (privatization) ในประเทศไทย เราจะพบการมีส่วนร่วมของเอกชนในรูปแบบสัมปทานหรือที่เรียกกันว่า “สัญญาร่วมการงาน” อย่างกว้างขวาง โดยสัมปทานส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปสัญญาสร้าง-โอนทรัพย์สินเป็นของรัฐ-ให้บริการ (built-transfer-operate หรือ BTO)

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาผลตอบแทนส่วนเกิน หรือ “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” (economic rent) จากสัมปทาน โดยยกตัวอย่างกรณีศึกษา 4 กรณี ได้แก่ สัมปทานโทรคมนาคม สัมปทานโทรทัศน์ สัมปทานร้านค้าปลอดอากร และสัมปทานทางด่วน การศึกษานี้พบว่า สัมปทานเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนส่วนเกินในเกือบทุกขั้นตอนของการดำเนินการ นับตั้งแต่การได้มาซึ่งสัญญาสัมปทาน การบริหารสัญญา เช่น การโอนทรัพย์สิน การระงับข้อพิพาท การปรับปรุงแก้ไขสัญญาสัมปทาน ไปจนถึงการเลิกสัญญาสัมปทาน

แม้ว่าการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน โครงสร้างพื้นฐานและให้บริการผ่านระบบสัมปทานมีผลทำให้เกิดการลงทุนและบริการแพร่หลายมากกว่าการให้บริการโดยหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ระบบสัมปทานมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน ซึ่งก่อให้เกิด

ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ
ธรรมาภิบาลในระบบเศรษฐกิจ

การศึกษาในมิติด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองของธุรกิจสัมปทานยังพบว่า นักธุรกิจสัมปทาน
พยายามเข้าถึงอำนาจรัฐทั้งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำเพื่อชิงความได้เปรียบในการหา
ผลตอบแทนส่วนเกิน เช่น การลobbีผู้กำหนดนโยบาย (lobbying) การให้เงินสนับสนุนทางการเมือง
(political contribution) การติดสินบน (bribe) หรือแม้กระทั่งการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง
(direct participation) ในระบบการเมืองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ทั้งนี้ รูปแบบหนึ่งที่นิยมมากใน
ประเทศไทยคือ การเชิญเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐให้สัมปทานซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่แล้วเข้ามาเป็น
กรรมการของบริษัทผู้รับสัมปทาน

จากปัญหาของระบบสัมปทานที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลจึงควรพิจารณาเลิกระบบสัมปทานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น โดยควรปรับเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันเสรีภายใต้ระบบใบอนุญาตที่ออกโดยหน่วยงาน
กำกับดูแลแทน ส่วนในกรณีที่ยังจำเป็นต้องใช้ระบบสัมปทาน ควรดำเนินการอย่างโปร่งใสและรัดกุม
โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535
อย่างเข้มงวด

1.4 การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก และมักเกี่ยวข้องกับ
การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากรัฐ จากการศึกษาตัวอย่างความผิดปกติในโครงการ
จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 6 กรณีศึกษา คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังนี้ (1) ความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้างใน
ประเทศไทยที่นำมาซึ่งผลตอบแทนส่วนเกินนั้น มีรูปแบบไม่แตกต่างจากที่พบในต่างประเทศมากนัก
(2) การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการ
กำหนดคุณลักษณะ (specification) ของสินค้า หรือบริการ หรือคุณสมบัติ (qualification) ของผู้เสนอราคา ที่
มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน ซึ่งทำให้ผู้เสนอราคาที่เหลืออยู่น้อยรายสามารถสมคบกันแบ่งตลาดหรือเสนอ
ราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็นได้ และ (3) การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในหลาย
โครงการเป็นไปอย่างเปิดเผย ไม่แนบเนียน ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่ห่วงเกรงกลไกการตรวจสอบที่มีอยู่

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาโดยใช้ข้อมูลจากการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) เมื่อเดือน
พฤษภาคม พ.ศ. 2552 ยังพบว่า ระดับความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของโครงการต่างๆ อยู่ในระดับ
ที่ต่ำมาก โดยโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกินกว่าครึ่งไม่มีการประกาศข่าวทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง

ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือมีการประกวดราคาย้อนหลัง หรือประกาศข่าวก่อนวันกำหนดให้ ยื่นข้อเสนอราคาน้อยกว่า 1 สัปดาห์ และมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคาสูงเกินไป ซึ่งล้วนมี ผลในการกีดกันการแข่งขัน

การสร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติและการประมาณการทำให้ทราบว่า การปรับปรุงระดับความ โปร่งใสในงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย จะช่วยทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณได้ อย่างน้อย 2,917 ล้านบาทต่อปี เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คณะผู้วิจัย เสนอให้ภาครัฐปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเพิ่มระยะเวลาในการรับฟังข้อคิดเห็นต่อร่างขอบเขต ของงาน (TOR) เพิ่มเวลาในการเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวน และเอกสารการประกวดราคา ตลอดจน กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการ “ลือคสเปค”

1.5 การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

การศึกษาเรื่องการใช้อิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้เป็นการสำรวจกลไกของรัฐด้าน การบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ผู้มีอิทธิพลสามารถใช้กลไกของรัฐในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจาก ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในขณะที่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถใช้กลไกดังกล่าวได้ รายงานนี้ได้ ทำการศึกษากรณีตัวอย่างสามกรณีศึกษา ได้แก่ หนึ่ง กรณีโครงการจัดที่ดินของรัฐด้วยกลไกการออกหนังสือ แสดงการทำประโยชน์ นค.3 ซึ่งสามารถนำไปขอเอกสารสิทธิ์ สอง กรณีการครอบครองมรดกของชาติด้วย กลไกการใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.1) และ สาม กรณีการลงทุนของรัฐในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การลงทุนสร้างสนามบิน เป็นต้น

กรณีการจัดที่ดินของรัฐด้วยการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ นค.3 นั้น จากการศึกษาพบว่า ผลการดำเนินงานของโครงการนิคมสร้างตนเองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดที่ดินให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้ กลายเป็นกลไกให้นักลงทุนในภาคเอกชนสามารถเข้าครอบครองทรัพยากรที่ดินของรัฐเพื่อการลงทุนได้ จากกรณีตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า กลไกของการออก นค.3 นั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของ นค.3 เดิม ได้นำ นค.3 ที่รัฐจัดสรรให้ไปออกเป็นเอกสารสิทธิ์ เช่น โฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3) ซึ่งได้มีการ ซื้อขายเปลี่ยนมือไปยังนักลงทุนรายอื่นจนสภาพนิคมสร้างตนเองเดิมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นโครงการลงทุน ของภาคเอกชน เช่น หมู่บ้านจัดสรร หรือสนามกอล์ฟ เป็นต้น นอกจากนี้ ถึงแม้สภาพความเป็นนิคมสร้าง ตนเองได้เปลี่ยนไปแล้ว แต่ก็ยังมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการนิคมฯ นั้นๆ อยู่ เช่น งบประมาณ

ในการดูแลถนน เป็นต้น ซึ่งในที่สุดแล้วก็เท่ากับเป็นการนำงบประมาณของรัฐมาใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของที่ดินในปัจจุบันนั่นเอง ทั้งๆ ที่มีการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการไปเกือบหมดแล้ว

ในส่วนของกลไกการใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.1) เพื่อนำไปออกเอกสารสิทธิ์ เช่น โฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3) นั้น จากการศึกษาพบว่าได้มีการนำเอกสาร สค.1 ไปใช้ในรูปแบบที่มีขอบ เช่น การเพิ่มขนาดของพื้นที่ การนำ สค.1 ของพื้นที่หนึ่งไปออกเอกสารสิทธิ์ในอีกพื้นที่หนึ่ง หรือการนำ สค.1 ที่เคยถูกนำมาใช้ในการออกเอกสารสิทธิ์แล้วมาใช้ออกเอกสารสิทธิ์ซ้ำอีก การใช้ช่องว่างของกลไกของรัฐเช่นนี้ได้ทำให้ที่ดินของรัฐจำนวนมากที่ควรสงวนไว้เพื่อส่วนรวมตกไปเป็นทรัพย์สินของผู้มีอิทธิพล เช่น การที่ผู้มีอิทธิพลสามารถเข้าครอบครองพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ให้เป็นมรดกของชาติ เช่น พื้นที่เกาะ ภูเขา หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง เป็นต้น ดังนั้น ถึงแม้พื้นที่ดังกล่าวอาจสามารถแสดงการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์อย่างถูกต้อง แต่การนำมรดกของชาติที่ควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมาออกเอกสารสิทธิ์ให้กับผู้มีอิทธิพลโดยอาศัยกลไกของ สค.1 จึงเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการถ่ายโอนทรัพยากรของประเทศสู่ผู้มีอิทธิพล

สำหรับกรณีการดำเนินนโยบายการลงทุนของรัฐในโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการขนาดใหญ่ เช่น การสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ โครงการรถไฟฟ้า หรือการตัดถนน เป็นต้น ได้เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการถ่ายโอนมูลค่าทางเศรษฐกิจจากภาครัฐ (งบประมาณการลงทุน) มาสู่มูลค่าที่ดินในบริเวณใกล้เคียง และท้ายสุดมาสู่ผู้มีอิทธิพลที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของแผนการลงทุนของภาครัฐได้ก่อนจึงสามารถนำข้อมูลแผนการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ดังกล่าวมาใช้ในการครอบครองที่ดินในราคาต่ำเพื่อทำกำไรจากมูลค่าเพิ่มที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งในกรณีการลงทุนขนาดใหญ่เช่นนี้ ภาครัฐควรมีกลไกในการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่เจ้าของที่ดินดังกล่าวได้ไปกลับสู่ภาครัฐเพื่อเป็นการชดเชยงบประมาณการลงทุนที่รัฐได้จัดสรรไปให้ กลไกการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าว ได้แก่ การนำระบบภาษี (Capital gains tax) จากการซื้อขายที่ดินมาใช้ เป็นต้น

จากผลการศึกษากรณีตัวอย่างทั้งสามกรณีศึกษา คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอิทธิพลสามารถใช้กลไกของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เช่น การปรับรูปแบบการจัดที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยมาเป็นในรูปของธนาคารที่ดิน การจัดทำฐานข้อมูลผู้ที่เข้ารับสิทธิการจัดที่ดินของรัฐเพื่อป้องกันการใช้สิทธิซ้ำซ้อน การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดิน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐ และการพัฒนาเครื่องมือทางภาษีเพื่อความเป็นธรรมในการ

บริหารจัดการที่ดิน เช่น ภาษีจากกำไรการขายทรัพย์สิน (Capital gains tax) หรือภาษีจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น (Betterment tax) เป็นต้น

1.6 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทหลักทรัพย์และค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดหลักทรัพย์ไทย หมายถึงค่าเช่าที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจเหนือตลาดหรืออำนาจเหนือโครงสร้างการกำกับดูแลของบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ อาทิ สถาบันการเงินตัวกลาง ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารของบริษัทจดทะเบียน ฯลฯ งานวิจัยนี้มิได้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างค่าเช่าที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์ กับค่าเช่าในภาคธุรกิจในระดับที่กว้างกว่า เช่น ค่าเช่าของบริษัทขนาดใหญ่ที่มีส่วนเกินจากความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรเงินทุนและเงินออมในระบบการเงินทั้งระบบ (ไม่ว่าจะเกิดจากความบกพร่องของกลไก หรือการใช้อิทธิพลแทรกแซงก็ตาม) เนื่องจากค่าเช่าในภาคธุรกิจอยู่นอกเหนือขอบเขตของรายงานฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม บุคคลหรือนิติบุคคลใดก็ตามที่มีค่าเช่าทางเศรษฐกิจในภาคธุรกิจค่อนข้างสูง โอกาสของบุคคลหรือนิติบุคคลนั้นในการแสวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดหลักทรัพย์ก็อาจจะสูงขึ้นด้วยโดยปริยาย เนื่องจากโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ในตลาดหลักทรัพย์สะท้อนโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ในภาคธุรกิจไทยโดยรวม

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดหลักทรัพย์ไทยสามารถแบ่งได้เป็นสามส่วนดังต่อไปนี้

ก) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของสถาบันการเงินตัวกลางในตลาดหลักทรัพย์ (stock market intermediaries) – ผู้วิจัยประเมินจากกำไรของบริษัทหลักทรัพย์ในประเทศไทยที่ได้รับจากการให้บริการนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ เปรียบเทียบกับกำไรเฉลี่ยของบริษัทหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ต่างประเทศ และเปรียบเทียบต้นทุนในการทำธุรกรรม (transaction cost) ของนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ไทย เทียบกับตลาดหลักทรัพย์ต่างประเทศ โดยได้ผลการประเมินว่าบริษัทหลักทรัพย์ได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากกฎการกำหนดค่าธรรมเนียมขั้นต่ำในการซื้อขายหลักทรัพย์ประมาณ 4,500 ล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 18.6 ของรายได้ทั้งอุตสาหกรรมต่อปี (เทียบจากรายได้ในปี 2551) และได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) เป็นผู้รับภาระหลักในการออกค่าใช้จ่ายด้านการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขาย และค่าใช้จ่ายในการบริการและผลิตสื่ออีกประมาณ 392 ล้านบาทต่อปี (ตัวเลขปี 2551)

ข) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ โดยกระทำผิดพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (“พ.ร.บ. หลักทรัพย์”) เช่น การใช้ข้อมูลภายใน การสร้างราคาหุ้น การตกแต่งบัญชี การยกยอกทรัพย์สินของบริษัทจดทะเบียน และกรณีทุจริตอื่นๆ – ผู้วิจัยประเมินจากข้อมูลการเปรียบเทียบ

ปรับ การกล่าวโทษ และลงโทษทางอาญาและทางบริหารที่ปรากฏต่อสาธารณะ โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (“ก.ล.ต.”) ว่า ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตมีมูลค่าขั้นต่ำประมาณ 22,957-23,234 ล้านบาทระหว่างปี 2541 ถึง 31 พฤษภาคม 2553 อย่างไรก็ตาม ตัวเลขนี้ยังไม่รวมมูลค่าของค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากกรณีทุจริตขนาดใหญ่ที่ผู้วิจัยไม่สามารถประเมินค่าเช่าได้ รวมทั้งกรณีทุจริตอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อัยการไม่ตั้งฟ้อง หรือศาลสั่งยกฟ้อง

ก) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบุคคลวงใน (corporate insiders) – ใช้วิธี Event Study ประเมินมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ที่ได้อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยผิดปกติ (Average Abnormal Returns: AAR) ของบุคคลวงในบริษัทจดทะเบียน เปรียบเทียบกับ benchmark ผลตอบแทนปกติในตลาดที่คำนวณโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่ดัดแปลงจาก Fama-French three-factor model (1992) – ผลการวิจัยให้ข้อสรุปว่าผู้บริหารในตลาดหลักทรัพย์ได้รับค่าเช่าเศรษฐกิจ จากการซื้อขายหลักทรัพย์จริง การวิเคราะห์ในระดับธุรกรรม พบว่าผู้บริหารไม่เสียเปรียบตลาดในด้านการซื้อหุ้น และได้เปรียบตลาดในด้านการขายหุ้น ส่วนในระดับบริษัทผู้บริหารได้เปรียบตลอดทั้งด้านการซื้อและขาย อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์พบว่าสภาพคล่องเป็นสาเหตุสำคัญ ในการทำธุรกรรมหลักทรัพย์ของผู้บริหารมากกว่าสาเหตุเรื่องการใช้ข้อมูลภายใน นอกจากนี้ ปริมาณธุรกรรมผู้บริหารที่ได้กำไรสูงมากมีจำนวนน้อย ดังนั้นนโยบายใช้ข้อมูลภายในควรพิจารณาเฉพาะบริษัทที่มีประวัติการทำธุรกรรมหลักทรัพย์ของผู้บริหารที่ทำกำไรสูงมากเฉพาะราย

เนื่องจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทหลักทรัพย์ส่งผลเสียต่อทั้งประสิทธิภาพของตลาดและขีดความสามารถในการแข่งขันของตลาดหลักทรัพย์ในฐานะองค์กร รัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทในการกำจัดผลตอบแทนส่วนเกินดังกล่าวอย่างเร่งด่วน ในแง่นี้ มาตรการเปิดเสรีค่าธรรมเนียมที่จะเริ่มจากการปรับหลักเกณฑ์ขั้นต่ำเป็นขั้นบันไดระหว่างปี พ.ศ. 2553-2554 และเปิดเสรีเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2555 ตลอดจนนโยบายเปิดเสรีตลาดหลักทรัพย์และแปลงสภาพตลาดหลักทรัพย์เป็นบริษัทมหาชนที่จะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2553 ตามแผนพัฒนาตลาดทุน ที่ล้วนแต่เป็นมาตรการที่น่าจะช่วยลดทอนหรือกำจัดผลตอบแทนส่วนเกินได้ในอนาคต

สำหรับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ ปัญหาหลักในการป้องปรามและปราบปรามที่ผ่านมาคือ ความยุ่งยากและล่าช้าในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนและขั้นตอนในชั้นศาล ประกอบกับการที่ ก.ล.ต. ไม่มีอำนาจทางแพ่ง เนื่องจากการกระทำผิดที่มีโอกาสสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจมูลค่าสูงนั้นเป็นความผิดทางอาญา ผู้ฟ้องมีภาระต้องพิสูจน์ความผิดในระดับ “สิ้นสงสัย” ซึ่งแทบเป็นไปได้สำหรับการกระทำผิดขนาดใหญ่ในตลาดทุนซึ่งมักจะมีผู้เกี่ยวข้องหรือให้การสนับสนุนจำนวนมาก มีความสลับซับซ้อนและใช้บัญชีνομินีมากมาย ยกแก่การพิสูจน์ความเป็นเจ้าของและเชื่อมโยงตัวผู้กระทำความผิดกับธุรกรรมทุกครั้งได้อย่างครบถ้วน ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงควรพิจารณาแก้กฎหมายให้ ก.ล.ต. มีอำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial powers) เช่น อำนาจลงโทษทางแพ่ง ซึ่งจะช่วยให้ ก.ล.ต. มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าที่แล้วมา อีกทั้งยังจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้กระทำผิดบางรายยินดีที่จะ

ยอมความ จ่ายค่าปรับจำนวนมากแลกกับการไม่ต้องรับผิดชอบ อันเป็นบรรทัดฐานสากลในการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ (ข้อนี้เป็นมาตรการหนึ่งในแผนพัฒนาตลาดทุนไทย ปี 2553-2557)

นอกจากนี้ รัฐควรเร่งพิจารณาปรับปรุงกลไกที่จะเอื้ออำนวยให้นักลงทุน โดยเฉพาะผู้ถือหุ้นรายย่อย สามารถฟ้องร้องเรียกความเสียหายจากผู้กระทำผิดได้อย่างสะดวกและมีต้นทุนต่ำ เช่น เร่งออกกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action law) ซึ่ง ก.ล.ต. เคยยกร่างตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 (เป็นมาตรการหนึ่งในแผนพัฒนาตลาดทุนไทย ปี 2553-2557 เช่นกัน) ตลอดจนแก้ไขนิยามของ “บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน” ตามมาตรา 258 ใน พ.ร.บ. หลักทรัพย์ ให้ครอบคลุมบัญชีตัวแทน (“โนมินี”) และ “เจ้าของหุ้นที่แท้จริง” ด้วย โดยอาจใช้ Section 13 (d) และ Regulation 13D ภายใต้กฎหมายหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ เพื่อป้องกันการใช้บัญชีตัวแทนเพื่อการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ ตลอดจนแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์เพื่อเพิ่มโทษกรณีทุจริตให้สูงกว่าเดิม เพื่อสร้างแรงจูงใจที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำผิด โดยเฉพาะในกรณีทุจริตที่ฉ้อฉลหรือหลอกลวงนักลงทุนอย่างร้ายแรง ควรเพิ่มระวางโทษจำคุกให้ทัดเทียมกับตลาดหลักทรัพย์อื่นในภูมิภาค

ด้านการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากหลายกรณีผู้กระทำผิดหรือรู้เห็นการกระทำผิดในตลาดหลักทรัพย์ไม่ใช่บริษัทจดทะเบียน กรรมการ หรือผู้บริหาร แต่เป็นผู้มีส่วนได้เสียรายอื่น เช่น ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ที่ปรึกษาทางการเงิน หรือบุคคลภายนอกที่ได้ล่วงรู้ข้อมูลภายใน ก.ล.ต. จึงควรเพิ่มขอบเขตในการใช้บังคับกฎหมายไปสู่ผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้ให้มากขึ้น และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลอย่างเข้มงวดกว่าเดิม โดยเฉพาะสำหรับสารสนเทศที่มีลักษณะเป็นข่าวลือซึ่งปรากฏภายหลังว่าเป็นเท็จ และผู้เปิดเผยสารสนเทศดังกล่าวมีเจตนาหลอกลวงนักลงทุนรายอื่น

(2) มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม

2.1 การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีทางตรงกับภาระของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

รายงานในส่วนนี้มีจุดประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของภาระภาษีประเภทเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย ว่าได้ช่วยสนับสนุนให้เกิดการกระจายรายได้มากขึ้นเพียงใด ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญในการลดปัญหาความยากจน ลดช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวย ในอดีตที่ผ่านมามาตรการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปรับอัตราภาษี และเปลี่ยนแปลงข้อลดหย่อนให้แก่ผู้เสียภาษี ซึ่งอาจกระทบต่อการกระจายรายได้และภาระภาษีงานศึกษานี้อาศัยข้อมูลการสำรวจสถานะสังคมและเศรษฐกิจของครัวเรือน ซึ่งพบว่าโดยภาพรวมแล้วความแตกต่างด้านการกระจายรายได้ และภาระภาษีตามลักษณะทางสังคม และเศรษฐกิจของผู้มีรายได้ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาจะเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐควรให้ความสำคัญต่อการกระจายรายได้ให้ลดช่องว่างระหว่างคนที่ต่างสถานะสังคมและเศรษฐกิจ อีกทั้งควรขยายความครอบคลุมผู้มีรายได้ทุกคนให้เข้าสู่ระบบจัดเก็บภาษี ซึ่งรวมถึงแรงงานนอกระบบซึ่งจะช่วยลดความแตกต่างของคนในสังคมได้ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาความเป็นธรรมของโครงสร้างภาษีรายได้บุคคลธรรมดาและแนวทางในการปฏิรูปภาษี การศึกษาพบว่าภาษีรายได้บุคคลธรรมดาของไทยนั้นไม่เป็นธรรม มีความถดถอย โดยเฉพาะกรณีผู้เสียภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 91 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึง 2551 ส่วนกรณีภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 มีความถดถอยในปี พ.ศ. 2547 และก้าวหน้าเพียงเล็กน้อยในปี พ.ศ.2549-2551 ผลการศึกษา Marginal Cost of Public Funds (MCF) ของการขึ้นภาษีรายได้ ภ.ง.ด. 90 และ 91 ให้ผลในทิศทางเดียวกัน คือ ถ้ารัฐให้น้ำหนักแก่ผู้เสียภาษีเท่ากันทุกคน รัฐสามารถปฏิรูปภาษีด้วยการขึ้นภาษีแก่ชั้นรายได้ต่ำที่สุด แต่เนื่องจากภาษีรายได้ของไทยมีความถดถอย ทำให้การกระจายรายได้แย่ลง ดังนั้น ถ้ารัฐให้ความสนใจในเรื่องการกระจายรายได้ด้วย รัฐควรที่จะปฏิรูปภาษีด้วยการขึ้นภาษีในชั้นรายได้สูงสุดซึ่งมีค่า MCF ต่ำ อย่างไรก็ตาม การขึ้นภาษีในชั้นรายได้สูงสุดนั้นไม่ได้ช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นมากนัก เพราะมีคนเพียงไม่ถึง 20,000 คนที่เสียภาษีในอัตราสูงสุด คนที่รายได้สูงเหล่านี้อาจจะทำงานลดลงถ้าภาษีสูงมากหรือหาทางเพิ่มค่าลดหย่อนต่างๆ เพื่อให้ฐานเงินได้สำหรับเสียภาษีลดลง ทางเลือกของการปฏิรูปภาษีรายได้คือ การ ไม่ยกเว้นภาษีในชั้นที่หนึ่งและสองแก่คนที่มียาได้สูง ผู้มีรายได้สูงกว่าชั้นรายได้เพื่อเสียภาษีชั้นที่หนึ่งและสองหรือมีรายได้สูงกว่า 150,000 บาทต่อปี มีจำนวน 4.9 ล้านคนที่ได้รับการยกเว้นการจ่ายภาษีในอัตราภาษีสองชั้นแรก กล่าวคือ เนื่องจากรัฐต้องการลดภาระภาษีแก่ผู้มีรายได้ต่ำจึงให้มีการยกเว้นการเสียภาษีในสองอัตราแรก แต่รัฐได้ให้สิทธิการยกเว้นภาษีแก่ผู้เสียภาษีทุกคนโดยมิได้คำนึงถึงระดับรายได้ ทำให้ผู้มีรายได้สูงได้รับประโยชน์ไปด้วย รายได้จำนวน 7.3 แสนล้านบาทของผู้มีรายได้สูงกว่า 150,000 บาทต่อปีจึงได้รับการยกเว้นภาษี ถ้ารัฐยกเลิกการยกเว้นภาษีในสองอัตราแรกแก่ผู้มีรายได้สูง จะทำให้ผู้เสียภาษีจำนวน 4.9 ล้านคนนั้นต้องเสียภาษีเพิ่มคนละ 10,000 บาท และรัฐจะมีรายได้จากภาษีรายได้บุคคลธรรมดาเพิ่มอีก 49,000 ล้านบาทโดยไม่ทำให้โครงสร้างภาษีบิดเบือนเพิ่มขึ้น เนื่องจากภาษีจำนวน 10,000 บาทต่อคนนั้นเป็น lump sum tax

2.2 การกระจายของภาระภาษีทางอ้อม

วิกฤตการณ์ทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้นและกระจายไปทั่วในระยะหลังส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลไทยที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคมที่เกิดขึ้นและสะสมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แม้ว่ารัฐบาลแต่ละชุดได้ให้คำมั่นสัญญาที่จะกำจัดหรือลดความไม่เท่าเทียมกัน โดยหวังว่าจะทำให้การพัฒนาทางสังคมมีความเข้มแข็งขึ้น แต่ในความเป็นจริงผลกลับไม่ได้เป็นเช่นนั้นความไม่เท่าเทียมกันไม่ได้ลดลงแต่ปัญหากลับมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุที่รัฐบาลเข้าใจถึงปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องลดความไม่เท่าเทียมกัน จึงได้หันมาให้ความสำคัญกับนโยบายสวัสดิการสังคมมากขึ้น แต่การที่จะดำเนินโครงการสวัสดิการต่างๆ นั้นจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก หนทางหนึ่งที่รัฐบาลจะสร้างรายได้เพิ่มขึ้น คือ การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภาษี

การศึกษานี้เน้น โครงสร้างภาษีทางอ้อมหลักๆ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม อากรนำเข้า และภาษีสรรพสามิต อย่างไรก็ตาม นโยบายภาษีทางอ้อมที่ดีไม่ควรทำให้คนจนยิ่งจนลง รวมทั้งมีความเป็นธรรม โดยที่ผู้มีความสามารถในการเสียภาษีควรเสียภาษีให้แก่รัฐมากกว่าผู้ที่มีความสามารถใน

การเสียภาษีคือยกเว้น สำหรับการวิเคราะห์ภาระภาษีนั้น การศึกษานี้ใช้ค่าใช้จ่ายครัวเรือนต่อรายเป็นตัวชี้วัดสวัสดิการแทนที่จะใช้รายได้ เพราะในทางปฏิบัติแล้วค่าใช้จ่ายเป็นตัวบ่งชี้ถึงสวัสดิการในระยะยาวที่ดีกว่ารายได้ นอกจากนี้ ได้ใช้แบบแผนการบริโภคของครัวเรือนที่คำนวณได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน เป็นเครื่องมือในการจัดสรรภาระภาษี

หากเปรียบเทียบภาระภาษีของภาษีทางอ้อมประเภทต่างๆ ตามชั้นค่าใช้จ่ายการอุปโภคบริโภค พบว่า โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีนำเข้ามีลักษณะก้าวหน้า ซึ่งหมายความว่า สัดส่วนภาระภาษีต่อรายได้ของกลุ่มคนที่ยากจนมีค่าต่ำกว่าของกลุ่มคนที่มียุติการดีกว่า สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น ภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นได้เพราะว่าสินค้าส่วนใหญ่ที่คนยากจนบริโภคนั้นได้รับยกเว้นภาษีหรือเสียภาษีในอัตราศูนย์ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะก้าวหน้าน้อยกว่าโครงสร้างอากรขาเข้า สำหรับภาษีสรรพสามิตนั้น ภาระภาษีตกอยู่กับครัวเรือนประเภทใดมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับชนิดของสินค้า โดยรวมหากเปรียบเทียบกันระหว่างเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และน้ำมัน จะเห็นได้ว่าโครงสร้างภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีลักษณะก้าวหน้า ในขณะที่โครงสร้างภาษีของยาสูบและผลิตภัณฑ์น้ำมันมีลักษณะถอยหลังซึ่งหมายความว่าคนที่มียุติการจะมีภาระภาษีเทียบกับรายได้คิดเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับคนที่ฐานะดีกว่า อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงสร้างภาษีทางอ้อมหลายประเภทจะมีลักษณะก้าวหน้า แต่คนที่มียุติการจะอาจไม่ได้รับประโยชน์หรือสวัสดิการที่ดีเพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจทำให้ผลประโยชน์กระจายไปสู่คนที่มียุติการดีกว่า

การยกเว้นภาษี การลดภาษี หรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีมียุติการสำคัญต่อระบบภาษีทางตรงและทางอ้อมอย่างมาก สิ่งเหล่านี้เป็นต้นเหตุที่ทำให้ภาระภาษีของผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีตามกฎหมายนั้นเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมกันในระดับองค์กรธุรกิจนอกเหนือจากที่พบได้ในระดับครัวเรือน แม้ว่าข้อยกเว้นและสิทธิประโยชน์อื่นๆ เกิดขึ้นเพื่อสนองกับความต้องการของสังคม แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ไปลดขนาดฐานภาษีลงและอาจกระตุ้นให้มีการเลี่ยงภาษี (เช่น การใช้เอกสารใบกำกับภาษีปลอม) หรือในกรณีที่มีการเรียกเก็บภาษีสูงมากอาจจูงใจให้ผู้ประกอบการหนีภาษีได้

การจะใช้จ่ายภาษีทางอ้อมเป็นเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน การออกแบบนโยบายควรคำนึงถึงประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้

ก) ระบบภาษีควรมีรายการที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี การลดภาษี และสิทธิประโยชน์ทางภาษิจำนวนน้อยรายการ ตัวอย่างเช่น แม้ว่าโครงสร้างภาษีมูลค่าเพิ่มจะมีลักษณะก้าวหน้าก็ตามเพราะสินค้าและบริการที่ครัวเรือนยากจนนั้นได้รับยกเว้นภาษี ซึ่งประโยชน์ค่อนข้างจะจางไปสู่ครัวเรือนกลุ่มนี้ อย่างไรก็ตามหากคิดในเชิงมูลค่าแล้ว ผลประโยชน์ที่ครัวเรือนยากจนได้จากการบริโภคสินค้าที่ไม่ต้องเสียภาษีจะมีค่าต่ำกว่าครัวเรือนร่ำรวยค่อนข้างมาก เพราะครัวเรือนร่ำรวยมีรายได้สูงค่าใช้จ่ายบริโภคสินค้าเหล่านั้นเพิ่มขึ้นมากแต่คิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ วิธีหนึ่งที่จะช่วยลดภาระให้แก่กลุ่มคนยากจนคือ การ

ให้เงินเครดิตคืน (refundable credit) เพื่อลดภาระของครัวเรือนที่ยากจน โดยที่ครัวเรือนที่ต้องการขอคืนเงินจำเป็นต้องชี้แจงรายรับของตนเอง ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่จะช่วยดึงผู้ที่อยู่นอกระบบเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการเครดิตคืนนี้จะเพิ่มภาระให้แก่กรมสรรพากรและกระตุ้นทุนการดำเนินงานในการกำกับและตรวจสอบ

ข) ทบทวนข้อกำหนดเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม เพราะการยกเว้นภาษีจะทำให้ห่วงโซ่ระหว่างผู้ประกอบการที่ขั้นตอนการผลิตต่างๆ หลุดออกจากกัน นอกจากนี้ การที่มีข้อยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษียังทำให้ผู้ประกอบการในธุรกิจเหล่านั้นอยู่นอกระบบภาษีด้วย ทำให้ยากต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

ค) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและตรวจสอบปัญหาการจกเก็บภาษีแนวทางหนึ่งคือการใช้เทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการออกไปกำกับภาษี และอาจพิจารณาการพัฒนาและใช้ระบบการออกไปกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์

ง) หน่วยงานภาครัฐควรทบทวนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี เพราะสิทธิประโยชน์หลายประการสร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการในระบบ นอกจากนั้นการประเมินเพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการจำเป็นต้องวิเคราะห์ผลได้ผลเสียอย่างรอบคอบและตั้งอยู่บนสมมติฐานที่มีเหตุผล รวมทั้งพิจารณาว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นคุ้มค่ากับการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือไม่ เพราะมีเช่นนั้นแล้วรัฐอาจจะต้องสูญเสียรายได้โดยไม่จำเป็น ในขณะที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่กลับไปตกแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งน่าจะอยู่ในกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูง ผลที่ตามมากลับซ้ำเติมให้โครงสร้างภาษีที่เกี่ยวข้องมีลักษณะถอยหลังมากขึ้น

จ) สำหรับภาษีสรรพสามิต ควรกำหนดวิธีคำนวณภาษีสรรพสามิตที่มีความโปร่งใสมยิ่งขึ้นมาแทนที่การคิดแบบภาษีฝังใน แม้ว่าการปรับเปลี่ยนนี้จะทำให้อัตรากาษีที่แท้จริงสูงขึ้นกว่าเดิมมาก แต่ก็ทำให้ผู้บริโภคได้รับรู้ภาระกาษีที่แท้จริง นอกจากนั้นควรปรับปรุงฐานกาษีที่มีลักษณะฟุ่มเฟือยให้สูงขึ้นกว่าสินค้าจำเป็น และส่งเสริมให้มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการอย่างเท่าเทียมกัน

ฉ) ควรปรับกระบวนการดำเนินงานเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจที่เกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและการทุจริตได้

ช) ภาครัฐควรอำนวยความสะดวกให้กับการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมที่ได้รับประโยชน์จากการปรับลดอัตรากาษีสุดกาการ เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพของการให้บริการด้านการจดทะเบียนประเภทต่างๆ สำหรับผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม การลดจำนวนขั้นตอนพิธีกาการทางสุลกาการลง เพื่อช่วยลดต้นทุนที่ไม่จำเป็นที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการ

ช) เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรประเมินผลการลงทุนของผู้ประกอบการอย่างเป็นประจำเพื่อตรวจสอบว่าโครงการลงทุนเหล่านั้นสมควรที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ต่อไปหรือไม่ โครงการลงทุนใดที่ไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตก็ไม่สมควรได้รับสิทธิประโยชน์ต่อไป

ฅ) มีความจำเป็นต้องพัฒนาฐานข้อมูลของแต่ละกรมที่รับผิดชอบงานด้านภาษีอากร และเชื่อมโยงฐานข้อมูลของกรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิตเข้าเป็นระบบเดียวกัน เพราะจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพแก่ระบบการบริหารจัดการเก็บภาษีและระบบกำกับดูแล ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนช่วยในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรทั้งระบบ เพราะปฏิเสธไม่ได้เลยว่า การปรับภาษีประเภทหนึ่งโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงภาษีอีกประเภทหนึ่ง อาจทำให้ความไม่เป็นธรรมขยายวงกว้างขึ้นอีก

2.3 การขยายฐานภาษี

ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ยังจำเป็นต้องใช้งบประมาณภาครัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง แต่ในขณะเดียวกันความเป็นประเทศกำลังพัฒนาทำให้รายได้ของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นรายได้ภาษีหรือรายได้ที่มีใช้ภาษี มีจำนวนไม่มากนักทั้งเมื่อคิดเป็นตัวเงินหรือเมื่อคิดเทียบกับรายได้ประชาชาติ ซึ่งมีผลทำให้ภาครัฐมีความสามารถในการบริหารจัดการได้น้อย โดยเฉพาะในการดูแลด้านสังคม อันจะเป็นช่องทางหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของสังคมไทย ซึ่งอยู่ในระดับสูงมากและก่อให้เกิดผลพวงต่อเนื่องถึงปัญหาหลากหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม และปัญหาทางการเมือง

ในการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา พบว่านโยบายการคลังของไทยมีส่วนเอื้อให้เกิดการกระจายตัวของรายได้ที่เท่ากันมากขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2543) ทั้งในส่วนของการใช้จ่ายภาครัฐและด้านภาษี อย่างไรก็ตาม นโยบายการคลังยังสามารถช่วยให้การกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากขึ้นได้อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านภาษี เนื่องจากในปัจจุบันผู้เสียภาษีมียังเพียงประมาณ 8-9 ล้านคน (ไม่นับรวมภาษีเพื่อการบริโภคเช่นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีธุรกิจเฉพาะ) ซึ่งคิดเป็นเพียงประมาณหนึ่งในสี่ของกำลังแรงงานทั้งหมด และถึงแม้ว่าผู้ไม่เสียภาษีจำนวนมากไม่เสียเพราะรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ขั้นต่ำในการเสียภาษี แต่มีจำนวนอีกมากเช่นกันที่ได้รับการยกเว้นการเสียภาษีหรือสามารถเลี่ยงภาษีได้ทั้ง ๆ ที่มีรายได้สูงเพียงพอ ดังนั้นการขยายฐานภาษีอย่างเหมาะสมจึงสามารถเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล (ซึ่งนำไปใช้จ่ายเพื่อคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้มากขึ้น) รวมทั้งสร้างความเท่าเทียมกันของภาระภาษีในกลุ่มผู้มีรายได้ใกล้เคียงกันด้วย นอกจากนี้การที่สามารถนำคนจำนวนมากขึ้นเข้าสู่ระบบภาษีจะทำให้รัฐบาลมีข้อมูลรายได้ของประชากรอย่างครบถ้วนยิ่งขึ้น ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการดูแลประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากผลกระทบทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นจุดอ่อนของนโยบายความยากจนของไทยมาตลอด

การศึกษานี้ใช้แนวทางข้างต้น โดยเน้นการขยายฐานภาษีตามหลักความเสมอภาคทางภาษี ซึ่งหมายถึงผู้มีความสามารถในการเสียภาษีเท่ากันต้องเสียภาษีเท่ากันอย่างแท้จริงด้วย วิธีการศึกษาประกอบด้วย (ก) การศึกษาระบบโครงสร้างภาษีว่ามีลักษณะเด่น ลักษณะด้อย อย่างไรก็ตามเมื่อเทียบกับต่างประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน (ข) การศึกษาความหมายทางทฤษฎีและข้อเท็จจริงของฐานภาษีในไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินแนวทางการขยายฐานภาษีที่สร้างความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มขึ้น (ค) ประเมินแนวทางการขยายฐานภาษีโดยอิงหลักความสามารถในการเสียภาษีเทียบกับภาษีที่เสียจริงใน

ปัจจุบัน เป็นการศึกษาเพื่อตรวจหากลุ่มประชากรที่มีความสามารถในการเสียภาษีแต่ยังมิได้เสียภาษีแยกตามฐานภาษีแต่ละประเภท และ(ง) สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

การศึกษาพบว่าฐานภาษีของไทยมีการขยายตัวต่อเนื่องตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยฐานรายจ่ายขยายตัวเร็วกว่าฐานรายได้ แต่อัตราภาษีมีแนวโน้มต่ำลงอย่างรวดเร็วเนื่องจากการลดลงของอากรนำเข้า ส่วนฐานทรัพย์สินแม้ข้อมูลจะไม่ครบถ้วน แต่คาดว่ามิขนาดใหญ่มากกว่าฐานรายได้และรายจ่าย

ข้อค้นพบที่สำคัญของการศึกษาคือพบว่ามีความไม่เสมอภาคทางภาษีในระบบภาษีของไทย กล่าวคือผู้มีความสามารถเสียภาษีเท่ากันยังเสียภาษีต่างกัน โดยเป็นเพราะ (ก) ผู้มีหน้าที่ยื่นเสียภาษีตามกฎหมายจำนวนมากมิได้ยื่นเสียภาษี (ข) แจ้งรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง และ (ค) กฎหมายหรือระเบียบบางประการทำให้ผู้มีรายได้เท่ากันเสียภาษีต่างกัน ในประเด็นแรก ข้อมูลจากกรมสรรพากรระบุว่าผู้ยื่นเสียภาษีมีเพียงประมาณหนึ่งในสี่ของผู้มีเงินได้พึงประเมิน ส่วนประเด็นสอง การใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมเทียบเคียงกับข้อมูลจากกรมสรรพากร พบว่ามีผู้มีเงินได้ถึงระดับที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแต่มิได้เสียภาษีประมาณ 4 แสนถึง 9 แสนคน ทำให้จำนวนเงินภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาน้อยกว่าที่ควรจะเป็นหลายหมื่นล้านบาทหรืออาจถึงระดับแสนล้านบาท

ในส่วนภาษีจากฐานรายจ่าย พบว่ากิจการขนาดใหญ่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราต่ำกว่ากิจการขนาดเล็ก โดยเป็นผลจากการยกเว้นภาษี แต่กิจการบางประเภท หรือภาษีสรรพสามิตก็จัดเก็บต่างกัน ในสินค้าที่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นสินค้าประเภทเดียวกัน ในขณะที่ภาษีจากฐานทรัพย์สินนั้น พบว่ามีผู้ถือครองทรัพย์สินจำนวนหนึ่งมิได้เสียภาษีแต่อย่างใด

โดยสาเหตุที่ฐานภาษียังไม่มีเสมอภาค มีหลายประการ เช่น

- โครงสร้างภาษีและอัตราภาษี โดยเฉพาะการยกเว้นกลุ่มอาชีพหรือภาคเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงฐานภาษีที่หลากหลายในกลุ่มอาชีพหรือภาคเศรษฐกิจนั้นๆ เช่น ภาคการเกษตรมักได้รับการยกเว้นหรือเก็บภาษีในอัตราต่ำ ทั้งที่มีเกษตรกรที่มีรายได้สูงจำนวนมากที่มีรายได้เท่ากับหรือสูงกว่าผู้มีรายได้นอกภาคการเกษตรที่เสียภาษีมากกว่า
- ค่าลดหย่อนและช่องโหว่ทางกฎหมายหรือระเบียบ ซึ่งแม้จะมีจุดประสงค์ให้การดูแลผู้มีรายได้น้อย แต่ในหลายครั้งก็เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีรายได้สูงโดยไม่จำเป็น
- มีการหลบเลี่ยงภาษี และหนีภาษี เป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นทั่วไปในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา หรือเศรษฐกิจที่มีสัดส่วนของธุรกิจใต้ดินหรือธุรกิจนอกระบบจำนวนมากเช่นประเทศไทย
- การบังคับใช้กฎหมายภาษีไม่ทั่วถึง เช่นผู้มีหน้าที่ยื่นเสียภาษีจำนวนมากยังมิได้ยื่นเสียภาษี
- แม้จะมีการยื่นภาษี ก็อาจมีปัญหาความยากลำบากในการประเมินข้อมูลฐานภาษี เช่น การประเมินรายได้ของเกษตรกรที่มีความไม่แน่นอนสูง หรือการประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งมีความ

แตกต่างกันในรายละเอียดสูง เช่นมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในต่างพื้นที่ และยังมีตัวตนตามราคาตลาดด้วย

การขยายฐานภาษีสามารถลดความไม่เสมอภาคทางภาษีดังกล่าวนี้ได้ โดยต้องแก้ปัญหาที่สืบเนื่องจากสาเหตุข้างต้นอย่างจริงจัง ทำให้การเสียภาษีมี่ความเป็นธรรม สอดคล้องกับความสามารถในการเสียภาษี ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหลักๆ ของการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

- ปรับเปลี่ยนกฎหมายว่าด้วยการยื่นเสียภาษี โดยให้ผู้มีอายุครบ 18 ปีทุกคนต้องยื่นแบบฟอร์มการเสียภาษีไม่ว่าจะมีงานทำหรือมีรายได้หรือไม่ โดยอาจมีแรงจูงใจให้ผู้มีรายได้น้อยอยากยื่นแบบฟอร์มเสียภาษีด้วย เช่นการผูกเงื่อนไขการรับสวัสดิการบางประเภทกับรายได้พึงประเมินตามแบบฟอร์มการเสียภาษี เช่น เงินค่าเลี้ยงดูบุตร สิทธิการรับการฝึกฝีมือแรงงาน
- ควรเร่งรัดการขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคม ซึ่งนอกจากเป็นการขยายสวัสดิการพื้นฐานไปสู่แรงงานนอกระบบแล้ว ยังมีผลต่อเนื่องทำให้ได้ฐานข้อมูลผู้เสียภาษีที่ครบถ้วน เป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีที่ขัดกับหลักความเสมอภาคทางภาษี ซึ่งฐานข้อมูลนี้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในยามเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเนื่องจากรัฐบาลสามารถทราบได้ว่าจะให้ความช่วยเหลือใคร
- การออกแบบระบบภาษีและขยายฐานภาษีต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของฐานภาษีด้วย เช่น อนาคตฐานภาษีจากทรัพย์สินจะสูงขึ้นตามระดับความมั่งคั่งของประเทศ โดยเฉพาะทรัพย์สินสะสมของผู้สูงอายุในระยะ 15-20 ปีข้างหน้า
- ต้องป้องกันการโยกย้ายรายได้จากฐานภาษีหนึ่งไปอีกฐานภาษีหนึ่งที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า หากทำไม่ได้ในทางปฏิบัติ ควรพิจารณาระบบภาษีแบบอัตราเดียว (uniform tax rate system) ซึ่งแม้จะทำไม่ง่าย แต่ก็น่าจะง่ายกว่าการป้องกันการใช้ประโยชน์จากอัตราภาษีที่ต่างกัน (tax arbitrage)
- ความพยายามในการปฏิรูประบบภาษีที่ดินและทรัพย์สินในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ควรส่งเสริม และต้องเร่งรัดให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

ต้องเร่งสร้างระบบการประเมินฐานภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพื่อให้การขยายฐานภาษีไม่สะดุด และสร้างความเป็นธรรมทางสังคมอย่างแท้จริง

2.4 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐฐานะต่างๆ

นอกจากการเก็บภาษีของรัฐจะมีผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐฐานะต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันแล้ว การใช้จ่ายของภาครัฐในการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ ก็มักจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐฐานะต่างๆ ในระดับที่แตกต่างกันด้วย เนื่องจากทั้งภาษีและการใช้จ่ายในโครงการที่สำคัญของรัฐต่างก็มีโอกาสเสริมหรือลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ถ้าเราสามารถวัดได้ว่าประชาชนกลุ่มที่มีเศรษฐฐานะ

ต่างๆ ได้รับประโยชน์สุทธิจากทั้งภาษีและโครงการของรัฐรวมกันเท่าใด เราก็จะสามารถเปรียบเทียบประโยชน์สุทธิที่คนกลุ่มที่มีเศรษฐานะต่างๆ ได้จากมาตรการทางเศรษฐกิจ/การคลังของภาครัฐได้

งานวิจัยนี้ศึกษาการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขของรัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐานะต่างๆ จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐในสามด้านคือ ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งทางบก ซึ่งเป็นโครงการใช้จ่ายที่สำคัญของภาครัฐในปัจจุบัน

ในด้านสาธารณสุขพบแนวโน้มที่กลุ่มที่มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลของรัฐมากกว่ากลุ่มที่จน โดยความแตกต่างหลักๆ เกิดจากการมีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลที่ต่างกัน โดยกลุ่มที่มีฐานะดีมีสิทธิสวัสดิการข้าราชการและสิทธิประกันสังคมในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มที่จนมาก และจากการที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเฉลี่ยต่อหัวสำหรับผู้มีสิทธิสวัสดิการข้าราชการสูงกว่าค่าหัวที่อุดหนุนโครงการบัตรทองหลายเท่าตัว

ด้านการศึกษาพบแนวโน้มที่กลุ่มที่มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านการศึกษาของรัฐมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ความแตกต่างหลักที่นำมาสู่ผลลัพธ์ข้างต้นเกิดจากการที่รัฐอุดหนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง และจากการที่โอกาสการเข้าถึงอุดมศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามรายได้ได้อย่างชัดเจน

ด้านการคมนาคมขนส่ง ประเมินการกระจายผลประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนที่รัฐสร้างขึ้น ซึ่งประกอบด้วยประโยชน์จากการเดินทางและการขนส่ง และค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจด้านขนส่งมวลชน ผลการวิเคราะห์พบว่ารายจ่ายของภาครัฐด้านคมนาคมขนส่งมีการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล และการที่รัฐเน้นการลงทุนด้านถนนมากกว่าด้านการขนส่งมวลชนทำให้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มที่มีรายได้สูงในทุกภูมิภาค โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรถยนต์ส่วนบุคคล การอุดหนุนระบบขนส่งมวลชนมีส่วนช่วยในการกระจายผลประโยชน์ลงมาสู่กลุ่มที่มีรายได้ต่ำลงมา แต่การอุดหนุนในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นการอุดหนุนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะค่อนข้างดีเมื่อเทียบกับในภูมิภาคอื่นๆ

Abstract

Economic Reform and Social Equity

A maintaining assumption of this study is that the underlining cause of the current political conflict is the high degree of economic inequality. On the one hand, the widespread monopoly,¹ which partly contributes to economic inequality, has generated huge economic rent for those whose economic power is granted and protected by the government policy and law. On the other hand, the huge economic disparity means that the majority of Thais are vulnerable to economic shocks since they do not have access to social welfare.

The objectives of this study are two folds; i.e., first to estimate the economic rent and the anatomy, of rent, and secondly to study the impact of selected fiscal policies on income inequality.

There are six sub-projects on the economic rent. The first two studies deal with monopoly in Thai business and the government concession. The next three studies estimate the economic rent and the rent seeking behavior in the agricultural price support policies (the so-called mortgage schemes for paddy, cassava and longan, the price support for rubber and sugar, and the school milk scheme.), the government procurement, and the stock market. The last study on rent is an analysis of the rent seeking behavior of the influential persons who exploit the legal loopholes to acquire the public land, as well as the case of using inside information to acquire land around the new airport in Bangkok. Due to limited data, the studies are able to estimate the economic rent of four cases, i.e., the agricultural price support project which generated the rent of 31.2-40.2 billion baht per year, the telecommunication concession (with the rent worth 189.9 billion baht), and the rent from the stock market (which estimated three different kinds² of rent at 71.2 billion baht.), and the rent from non-transparent government procurement of 2.9 billion baht.

The huge economic rent goes to handful business-men who have the closed relationship with the politicians and senior government bureaucrats. They, in turn, use part of the rent to obtain political power or influence. Thus, the economic power and political power are closely intertwined. The economic inequality can be narrowed only if (a) the competition law is seriously enforced, (b) the market intervention is kept at the minimum, (c) the capital gain tax law is legislated, and (d) the government procurement and concession auction are transparently conducted in the competitive manner.

There are four studies of fiscal policies. The first one analyses the equity issues of the direct income tax. The finding is that the personal income tax is regressive, thanks to the tax

¹ This study employs a strict definition of monopoly, i.e., the dominant market power that is obtained from the government policies and law, e.g., the exclusive concession granted by the state, etc.

² The study on excise tax on liquor is drawn from TDRI's previous study.

deduction for the purchases of the retirement mutual fund, the long-term mutual fund and provident fund. If the government eliminates the tax exemption of the first 150,000 baht of taxable income of the rich people, the government will collect more tax revenue without creating any tax distortion.

The second study examines the progressivity of the indirect income tax. Its major findings are as follows. The value added tax is slightly regressive with respect to income, but slightly progressive with respect to expenditure. The study also finds significant extent of value added tax fraud, using the fake tax invoice. Another problem of the alcoholic excise tax is the non-level playing field tax rates. There is, thus, a need to introduce the uniform specific excise rate based on the alcoholic content instead of the advalorem tax rate. The import tax is also progressive with respect to the firms' income. So are the excise taxes on alcoholic beverages. But the excise taxes on cigarettes and petroleum products are regressive.

The issue of tax base is the focus of the third study in the second group. It finds that only a quarter of employed persons pay individual income tax. There are millions of rich people who either underreport their income tax or do not pay any tax at all. The study proposes several measures to expand the tax base, e.g., a requirement that all people aged 18 years and over have to fill an income tax form regardless of their income, etc.

The fourth study in the fiscal policy project examines the beneficial incidence of 3 important public expenditure, i.e., education, infrastructural investment in road and road transport, and health expenditures. The beneficial incidence for all three types of expenditure is highly regressive. The rich receive much more than the proportionate share of the benefit incidence of education expenditure. The government officers enjoy almost unlimited benefits of medical expenditure. Finally, urban dwellers, especially those in Bangkok, also enjoy higher proportion of benefit incidence from the infrastructural expenditure. The reform of the budget allocation is, thus, urgently needed if the fiscal expenditures are to be partly used as a means to close the income inequality gap.