



การจัดทำประมาณการรายได้จากอากรขาเข้า

3.1 กระบวนการในการจัดทำประมาณ

การที่ระยะเวลาปีงบประมาณของประเทศไทยซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคมไปจนถึงเดือนกันยายนในปีต่อไปนั้น ทำให้การทำงานประมาณประจำปีต้องเตรียม จัดทำ เสนอ และได้อนุมัติจากสภานิติบัญญัติก่อนสิ้นเดือนกันยายนทุกปี และสำหรับการจัดทำประมาณการรายได้ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประมาณการ ได้แก่ สำนักงานประมาณ, หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนเศรษฐกิจ อันได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

การประมาณการรายได้จากอากรขาเข้านั้น เป็นหน้าที่ของกรมศุลกากรโดยตรง แล้วเสนอไปยังสำนักงานประมาณ สำนักงานประมาณจะร่วมพิจารณาประมาณการรายได้ของกรมศุลกากรในภายหลังก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อความสมบูรณ์ในการทำให้งบประมาณแผ่นดินมีความเพียงพอแก่การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล สำหรับกำหนดระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณมีดังต่อไปนี้ คือ ¹

ระหว่างปลาย พ.ศ. สำนักงานประมาณจะมีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เตรียมการจัดทำงบประมาณรายรับ-รายจ่าย พร้อมกับมีคำชี้แจงความเข้าใจในหลักบางประการ ประกอบมาด้วย

¹ ดิเรก มาลากร , " นโยบายการคลังด้านภาษีศุลกากร " , (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2505)

ระหว่างต้นเดือน ธ.ค. ถึงปลายเดือน ม.ค. ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกับสำนักงบประมาณร่วมกันพิจารณา แผนงาน งาน โครงการต่าง ๆ ที่เสนอขอตั้งวงเงินรายจ่ายมา ซึ่งในขณะนี้การคาดคะเนประมาณการรายรับสูงสุดรวมนั้นสำนักงบประมาณได้จัดทำไว้แล้ว

ระหว่าง 1 ก.พ. ถึง 4 ก.พ. สำนักงบประมาณจะประมาณการรายรับมาเปรียบเทียบกับประมาณการรายจ่าย แล้วพิจารณาเสนอขออนุมัติวงเงินของแต่ละ กระทรวง ทบวง กรม ต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 5 ก.พ.

ระหว่าง 8 ก.พ. ถึง 31 มี.ค. ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะต้องจัดทำรายละเอียด รายจ่ายต่าง ๆ ประกอบวงเงินที่ได้อนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แล้วเสนอสำนักงบประมาณภายในสัปดาห์แรกของเดือน เม.ย.

ระหว่าง 11 เม.ย. ถึง 31 พ.ค. สำนักงบประมาณจะวิเคราะห์รายละเอียดต่าง ๆ ของรายจ่าย ก่อน 15 เม.ย. ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะต้องประมาณการรายได้ และต้องเสนอรายจ่ายโดยละเอียดของแผนงาน งาน และโครงการต่าง ๆ ตามวงเงินที่ได้อนุมัติต่อสำนักงบประมาณ แล้วเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีจัดตั้งเป็นงบประมาณต่อไป ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะอนุมัติให้เตรียมการเสนอขึ้นสภานิติบัญญัติ ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นควรให้แก้ไขก็จะสั่งแก้ไขก่อน ในการสั่งแก้ไขนี้ ถ้าเป็นการแก้ไขวงเงินสูงสุด และเป็นผลให้สูงกว่าวงเงินรายได้สูงสุดรวม สำนักงบประมาณก็จะนำมาพิจารณาใหม่ หากทางชดเชยรายรับที่ยังขาดอยู่ โดยพิจารณาว่า การชดเชยนั้นสมควรจะกระทำโดยวิธีการเพิ่มภาษี หรือวิธีการกู้เงินใหม่อื่น ซึ่งจะส่งผลทางเศรษฐกิจแตกต่างกันมาก จึงต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบยิ่ง เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายอันจะเกิดแก่เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ แล้วรายงานเสนอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติดำเนินขึ้นสภานิติบัญญัติต่อไป

ระหว่าง 1 มิ.ย. ถึง 24 มิ.ย. สำนักงบประมาณจะเตรียมพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะเสนอได้ใน 25 มิ.ย. และคาดว่าคณะรัฐมนตรีจะ

พิจารณาเสร็จก่อนสิ้น มิ.ย. จากนั้นจนถึง 20 ก.ค. สำนักงบประมาณจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเสนอต่อสภานิติบัญญัติ พร้อมด้วยเอกสารงบประมาณทั้งปวง

ระหว่าง 1 ส.ค. ถึง 30 ก.ย. สภานิติบัญญัติและคณะกรรมการธิการของสภาฯ จะได้พิจารณารายละเอียดตามวิธีการ การขออนุมัติผ่านออกมาใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อไป

จากวิธีการดังกล่าว แสดงได้ว่า การจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลนั้น เป็นการกระทำโดยความร่วมมือของหน่วยราชการ ตามหลักการที่ดีของการทำงบประมาณ จึงมิใช่กระทำได้โดยง่าย ต้องเสียเวลาประมาณ 10 เดือน จึงจะเสร็จประกาศออกมาใช้เป็นงบประมาณประจำปีได้ กรมศุลกากรจะต้องเสนอวงเงินประมาณการว่าจะมีรายได้อีกทางภาษีศุลกากรเป็นเท่าใด ต่อสำนักงบประมาณก่อน 15 เม.ย. หลังจากนั้นจนถึง มิ.ย. เป็นระยะเวลาสำหรับการต่อรองเพิ่มลดรายได้ศุลกากรระหว่างสำนักงบประมาณกับกรมศุลกากร ซึ่งสำนักงบประมาณจะเสนอผลหรือประมาณการรายได้ของกรมศุลกากรเข้าเป็นส่วนหนึ่งของร่างงบประมาณประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี ใน 25 มิ.ย. และเสนอต่อสภาฯ พร้อมเอกสารงบประมาณได้ไม่เกิน 20 ก.ค. จากนั้นก็เป็นเรื่องราวของการพิจารณาขึ้นสภานิติบัญญัติเพื่อขออนุมัติออกมาใช้เป็นกฎหมายต่อไป ให้ทันปีงบประมาณใหม่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พื้นฐานของความสำเร็จในการเสนอภาษีศุลกากรเข้าเป็นรายได้ในงบประมาณแผ่นดินนั้นอยู่ที่ประมาณการขึ้นต้นของกรมศุลกากรเป็นหลักนั่นเอง

3.2 การประมาณการอากรขาเข้าของกรมศุลกากร

การจัดทำประมาณการรายได้จากอากรขาเข้าของกรมศุลกากรในปัจจุบัน จะพิจารณาแยกกลุ่มสินค้านำเข้าออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ สินค้าประเภท Non-oil ที่เสียอากร และสินค้าประเภท oil ที่เสียอากร โดยเปรียบเทียบสถิติมูลค่าการนำเข้าย้อนหลังขึ้นไป 1-4 ปี จากนั้นจึงคาดคะเนการเพิ่มขึ้นหรือลดลงไปตั้งค่านวณเป็นรายได้ของปีงบประมาณใหม่ โดยนำมูลค่าการนำเข้าเฉพาะที่เสียอากรไปคูณกับค่า ETR (Effective Tariff Rate) เฉลี่ยที่คำนวณได้

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การประมาณการรายได้จากอากรที่เก็บจากสินค้านำเข้าเท่าที่ผ่านมา มักจะคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ดังปรากฏในตารางที่ 2 ซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดความผิดพลาดในการประมาณการตามความเป็นจริง ได้แก่

3.2.1 ระยะเวลา การประมาณการรายได้จากอากรขาเข้า ต้องทำล่วงหน้าถึง 1 ปีเศษ ทำให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อประมาณการ ต้องมีการคาดคะเนล่วงหน้า ซึ่งทำให้เกิดความผิดพลาดของข้อมูลตั้งแต่ข้อมูลเบื้องต้น และส่งผลให้การประมาณการขั้นสุดท้ายผิดพลาดไปด้วย

3.2.2 นโยบายเกี่ยวกับภาษีไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีบ่อยครั้งซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อสนองวัตถุประสงค์ระยะสั้น ตามนโยบายจากผู้บริหารหรือรัฐบาลเป็นสำคัญ ทำให้ผู้ประมาณการรายได้ไม่สามารถจะคาดคะเนเกี่ยวกับนโยบายภาษีได้ถูกต้อง ไม่ทราบว่าในระยะ 1 ปีข้างหน้าจะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี หรือระเบียบวิธีการจัดเก็บหรือไม่ อย่างไร

3.2.3 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง การคาดคะเนรายได้จากอากรที่เก็บจากสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ จะผันผวนเปลี่ยนแปลงไปตามระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ ในกรณีที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองมีการเปลี่ยนแปลง โดยมีได้คาดการณ์มาก่อน การประมาณการรายได้จึงคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง เพราะการประมาณรายได้ประเภทนี้เป็น การคาดคะเนล่วงหน้า เป็นระยะเวลาที่ยาวนาน

3.2.4 ประสิทธิภาพในการจัดเก็บ ของผู้มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับภาษีศุลกากร

3.2.5 ความบกพร่องของวิธีการประมาณการ จากวิธีประมาณการอากรขาเข้าที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น อาจมีความไม่เหมาะสม สมควรจะมีการนำหลักเกณฑ์ในการประมาณการแบบใหม่มาใช้ ได้แก่ การสร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติ (econometric model) ซึ่งนำเอาตัวแปรต่าง ๆ ที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการนำเข้ามาพิจารณาในแบบจำลอง